

# Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: aproximaciones al capitalismo académico en América Latina

Elizabeth Balbachevsky

José Joaquín Brunner

Francisco Ganga

Miguel Alejandro González-Ledesma

Ana García de Fanelli

Julio Labraña

Pedro Pineda

Emilio Rodríguez

Claudio Rama

Jamil Salmi

Simon Schwartzman

Editores

José Joaquín Brunner / Jamil Salmi / Julio Labraña

# **ENFOQUES DE SOCIOLOGÍA Y ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: APROXIMACIONES AL CAPITALISMO ACADÉMICO EN AMÉRICA LATINA**

José Joaquín Brunner, Jamil Salmi, Julio Labraña  
**Editores**

Elizabeth Balbachevsky  
José Joaquín Brunner  
Francisco Ganga  
Miguel Alejandro González-Ledesma  
Ana García de Fanelli  
Julio Labraña  
Pedro Pineda  
Emilio Rodríguez  
Claudio Rama  
Jamil Salmi  
Simon Schwartzman

COLECCIÓN  
EDUCACIÓN EN DIGITAL

José Joaquín Brunner, Jamil Salmi, Julio Labraña (editores) /Enfoques de sociología y economía política de la educación superior: aproximaciones al capitalismo académico en América Latina

Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2022,  
1ª edición, p. 355, 14,8 x 21 cm.

Dewey: 378.8

Cutter: Em56

Colección Educación en Digital

Incluye referencias bibliográficas y reseñas de los autores Elizabeth Balbachevsky, José Joaquín Brunner, Francisco Ganga, Miguel Alejandro González-Ledesma, Ana García de Fanelli, Julio Labraña, Pedro Pineda, Emilio Rodríguez, Claudio Rama, Jamil Salmi y Simón Schwartzman.

Materias:

Educación Superior: América Latina.

Sociología de la Educación.

Neoliberalismo.

Teoría de la educación.

Brunner, José Joaquín, 1944-

Capitalismo académico.

Condiciones de trabajo.

## ENFOQUES DE SOCIOLOGÍA Y ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: APROXIMACIONES AL CAPITALISMO ACADÉMICO EN AMÉRICA LATINA

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2021

Primera edición: febrero de 2022

ISBN: 978-956-314-511-3

Universidad Diego Portales  
Dirección de Publicaciones  
Av. Manuel Rodríguez Sur 415  
Teléfono: (56 2) 2676 2136  
Santiago – Chile  
[www.ediciones.udp.cl](http://www.ediciones.udp.cl)

Editores: José Joaquín Brunner, Jamil Salmi, Julio Labraña

Diseño: María Fernanda Pizarro

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

# CONTENIDO

- 6 Prólogo  
*José Joaquín Brunner, Jamil Salmi y Julio Labraña*
- 21 Circulación y recepción de la teoría del “academic capitalism” en América Latina  
*José Joaquín Brunner, Julio Labraña,  
Emilio Rodríguez-Ponce y Francisco Ganga*
- 72 ¿Un centro sin periferia? La teoría del capitalismo académico en la educación superior latinoamericana  
*Miguel Alejandro González-Ledesma*
- 108 Capitalismo académico, oligarquía académica y los “profesores taxi” en Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos  
*Pedro Pineda*
- 137 Entre Berlín y la Bolsa: ¿Capitalismo académico en Brasil?  
*Simon Schwartzman*
- 170 Regímenes de aprendizaje, inclusión social y estrategias de innovación: desafíos para el futuro  
*Elizabeth Balbachevsky*

- 190    Gobernanza universitaria vía contratos según  
desempeño: la experiencia internacional y Argentina  
*Ana García de Fanelli*
- 217    Diversidad y nuevas tipologías universitarias en  
América Latina  
*Claudio Rama*
- 252    ¿Qué tipo de universidades de rango mundial para  
América Latina? Más allá de los rankings y de la  
excelencia académica  
*Jamil Salmi*
- 295    Variedades de capitalismo académico: un marco  
conceptual de análisis  
*José Joaquín Brunner, Julio Labraña,  
Emilio Rodríguez-Ponce y Francisco Ganga*
- 338    Autores

# PRÓLOGO

*José Joaquín Brunner, Jamil Salmi, Julio Labraña*

En el volumen de la Enciclopedia de la Educación Superior de Clark y Neave (1992) dedicado a las perspectivas analíticas de la educación superior hay una interesante sección dedicada a los enfoques disciplinarios, siddisciplinarios y de áreas de estudio que tratan especialmente, desde diversos ángulos, la organización, funciones y dinámicas de este sector. Incluye diez y ocho enfoques que van desde la administración pública, el análisis de políticas públicas y la antropología hasta la sociología (macro y micro), la psicología social y la teoría de las organizaciones. A las anteriores se suman la ciencia política, el derecho, la economía, la economía política, los estudios comparados, el campo propiamente llamado de estudios de la educación superior (Tight, 2012, 2020), los estudios de las ciencias, filosofía, historia, lingüística y retórica y la literatura, en particular, el género de las llamadas novelas de campus o de la academia (Fuchs y Klepuszewski, 2019).

La presente colección de textos emplea principalmente dos de estos enfoques —la sociología y la economía política de la educación superior— ambos ampliamente utilizados en la actualidad (Peters, 2003; Gumpert, 2007; Côté y Furlong, 2016). Entre ambos cubren un ancho espectro de temas y tópicos, tanto en el nivel de los sistemas nacionales como de las instituciones que los componen, particularmente las universidades.

La sociología de la educación superior, en su vertiente macro (Wolthius, 1992), estudia la educación superior como una parte sistémica de la educación y la sociedad, mientras su vertiente micro (Hammack y Heynes, 1992) estudia sus dinámicas internas a nivel de instituciones y comportamientos individuales.

La primera perspectiva aborda cuestiones de contexto y procesos mayores de transformación, como la masificación del acceso y la diferenciación institucional, tipologías de los sistemas, reproducción educacional y social de desigualdades y estratificación de las sociedades por la distribución de diplomas educacionales, rol y actores de la educación superior en el plano de la política, la economía y la cultura y, más recientemente, el sistema mundo de la educación superior y los fenómenos de globalización en este sector.

La perspectiva de la micro sociología, en cambio, aborda el estudio de las instituciones del sector como organizaciones, su base profesional-académica, las funciones de producción, transmisión y aplicación del conocimiento, los conflictos propios del campo académico, las comunidades epistémicas y las formas de división del trabajo científico y de las humanidades al interior de las instituciones, la experiencia formativa de los estudiantes y los métodos de enseñanza y aprendizaje, la estratificación de las instituciones y sus grados de autonomía y gobierno interno.

Dentro de esta gran variedad de maneras de mirar, focos y enfoques de la sociología de la educación superior, y de los distintos aspectos que en cada caso pueden analizarse, el presente volumen emplea de preferencia un enfoque de economía política como un medio de segundo orden para orientar la investigación de la educación superior.

Efectivamente, dentro de aquella perspectiva que gruesamente llamamos sociológica (macro y micro), aquí se agrega un ángulo más específico, propio de una mirada de economía política. Ésta se ocupa, en lo básico, de la relación particular entre la economía y la gobernanza del sector, ya sea en el plano mayor de los sistemas (nacionales, regionales o global), o bien en el plano más acotado de las organizaciones académicas y su entorno inmediato.

Aquí se pone especial atención, en consecuencia, a las relaciones de mercado y a las intervenciones del Estado en la educación superior y a su impacto sobre los sistemas, las organizaciones y sus miembros. Cuestiones centrales desde este punto de vista son las maneras de coordinar la provisión pública y privada de la educación superior; el control centralizado o descentralizado de las instituciones de educación superior

y la relación entre educación/aprendizaje y trabajo (Halsey, 1992). De igual manera la división y organización del trabajo de producción de conocimientos avanzados en diferentes sistemas nacionales y en el ámbito geopolítico de las relaciones entre centros y periferias. En breve, “puede pensarse en la economía política como el estudio de las relaciones sociales, particularmente relaciones de poder, que mutuamente configuran la producción, distribución y consumo de recursos” (Wright, 2009); en nuestro caso, de credenciales (graduados) y de conocimiento avanzado, mediante los insumos y procesos propios de la educación superior y sus instituciones.

En un siguiente ajuste del foco de este volumen, uno de tercer orden si se quiere, los textos reunidos aquí recurren a un lente que —dentro de las amplias perspectivas de la sociología y la economía política— recortan una mirada todavía más especializada, cual es, la de la teoría o marco conceptual del capitalismo académico. Es en torno a esta mirada —que, ya sabemos, abarca una variedad de aproximaciones hacia un amplio espectro de tópicos y aspectos de la educación superior— que los editores invitamos a un grupo de connotados investigadores de la educación superior latinoamericana a contribuir con análisis y reflexiones, a la manera de ensayos académicos, que pudieran enriquecer la conversación sobre los asuntos comúnmente cubiertos por el enfoque del capitalismo académico.

¿Cuáles son estos?

Un buen número de los mencionados más arriba —a fin de cuentas se trata de un enfoque tributario de la sociología y la economía política— pero mirados esta vez desde el ángulo de la interacción entre instituciones universitarias, Estado y mercados relevantes de la educación superior, según suele expresarse gráficamente mediante el Triángulo de Coordinación de Clark (1983). A su alrededor se congrega una serie de procesos y fenómenos asociados dentro de un mismo campo semántico, tales como la gobernanza de los sistemas, y no solo la autoridad del Estado; los mercados relevantes (institucionales, de estudiantes, académicos,

personal gerencial de universidades, recursos, prestigios y el mercado laboral de ocupaciones profesionales), y las instituciones con sus propias estratificaciones internas y relaciones funcionales y de poder (Pusser, 2008). También diversos otros actores y partes interesadas, movimientos sociales, poderes locales, políticas y regulaciones de diferente tipo, redes comerciales de información y conocimiento, dispositivos de control, y las transformaciones que “glonacalmente” —o sea, a nivel global, nacional y local— experimentan los sistemas nacionales (Marginson, 2002).

La amplia selección de temas y enfoques aportados por los autores del volumen —cubriendo dimensiones nacionales y regional latinoamericana, así como casos únicos y comparados— corresponde a la invitación de los editores. En efecto, buscamos promover el debate académico sobre las nuevas realidades de la educación superior de la región en un momento de decisivas transformaciones por las cambiantes condiciones del contexto global, nuevas políticas y regulaciones del sector y, en cada país, como resultado de las interacciones entre Estados, mercados e instituciones y sus efectos sobre los sistemas y las sociedades. Los autores han respondido generosamente, elegido cada uno un tópico de su interés y, dentro de los enfoques escogidos de primer, segundo y tercer orden, han desarrollado los análisis que dan cuenta de sus actuales preocupaciones y proyectos de investigación.

La organización de los materiales que forman parte de este volumen se estructura en nueve capítulos. El primero, de los investigadores chilenos Brunner, Labraña, Ganga-Contreras y Rodríguez-Ponce, estudia la recepción en América Latina de la teoría norteamericana del capitalismo académico. Titulado “Circulación y recepción de la teoría del ‘academic capitalism’ en América Latina”, examina su apropiación por parte de investigadores de la región. A partir de un análisis bibliométrico de repositorios de artículos publicados en revistas académicas, libros, capítulos de libros y como parte de la literatura gris en inglés, castellano y portugués, los autores plantean la existencia de marcadas diferencias en el uso de este enfoque según afiliación idiomática. Básicamente, argumentan, la teoría del capitalismo académico se produce en inglés y se recibe, consume y difunde en los idiomas de la periferia; en el caso estudiado

aquí, en castellano y portugués. Existe pues una clara división del trabajo científico entre un polo donde se crea y elabora la frontera teórica de las disciplinas y del campo de estudios de la educación superior y un polo receptivo, de adopción, adaptación y de aplicación del conocimiento. Por lo mismo, mientras la literatura publicada en inglés forma parte de las discusiones conceptuales de este campo de estudios, la muestra luso-castellano usa el vocabulario de esa teoría a la manera de un eco. Sirve, más bien, como un medio para fundar la crítica de la educación superior latinoamericana a la cual se acusa de haber enajenado el potencial emancipatorio de la formación universitaria a cambio de valorizar su función económica —formación de capital humano— en sociedades regidas por el mercado y políticas neoliberales.

El segundo capítulo, “¿Un centro sin periferia? La teoría del capitalismo académico en la educación superior latinoamericana”, a cargo del investigador mexicano Miguel Alejandro González-Ledesma, analiza el ascenso de la lógica del capitalismo académico en la educación superior latinoamericana y sus efectos, adaptando con este propósito la teoría desarrollada originalmente por Slaughter y Leslie (1997) y Slaughter y Rhoades (2004) a las características propias de los sistemas de la región. Para avanzar en tal dirección, el autor sugiere que la realidad de la educación superior en los países de la periferia muestra características particulares que impiden trasladar simplemente la tesis de una progresiva mercantilización de la investigación de las instituciones universitarias, punto de partida de la teoría original. En cambio, aquí el capitalismo académico se expresaría mediante una acelerada privatización de la oferta formativa, tópico que se halla presente también en otros autores de este volumen, como Schwartzman y Rama. Considerando esta peculiaridad, González-Ledesma propone que el debate ideológico de la educación superior en la región latinoamericana gira actualmente en torno a dos ejes: el de las modalidades de acceso al conocimiento por un lado y, por el otro, el de las causas y el tratamiento de las desigualdades que existen en dicho acceso. A partir del entrecruzamiento de ambos ejes resultan cuatro tipos ideales que marcarían el debate respecto al carácter social de la educación superior latinoamericana. A la vez, este análisis permite

al autor mostrar que los mercados educativos requieren de una fuerte intervención estatal para servir objetivos de política pública determinados por la gobernanza de los respectivos sistemas nacionales y no solo atender a su eficiencia y rentabilidad.

El capítulo tercero, del investigador colombiano Pedro Pineda, “Capitalismo académico, oligarquía académica y los ‘profesores taxi’ en Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos”, examina en perspectiva comparada las consecuencias del capitalismo académico sobre el empleo de investigadores universitarios en diferentes países de América Latina, Europa occidental y Norte América. Para este efecto utiliza elementos de la teoría neoinstitucionalista y el enfoque del capitalismo académico, cruce que le permite identificar la existencia de procesos convergentes de precarización del trabajo académico asociados a la expansión de la educación superior y a la implementación de nuevas doctrinas de gestión. A partir del análisis de las regulaciones del trabajo académico en los casos de los países estudiados, el autor indica que la creación de empleos inestables es una tendencia mayoritaria a nivel universitario, exacerbando la marginalización social característica de los regímenes capitalistas e impulsando la creación de un nuevo grupo social, el precariado académico. De hecho, se observa que la creación o crecimiento de la proporción de puestos inestables se ha institucionalizado en tres de los cuatro países estudiados —Alemania, Chile y Colombia— pasando a constituir hoy la mayor parte de los académicos que trabajan en las universidades. A la vez, las universidades continúan creciendo en número de estudiantes y tamaño de la administración, en proporciones distintas al trabajo estable para sus académicos, único que disminuiría en los últimos años (excepto en Chile durante los últimos años). Si acaso existe una relación entre incremento de la administración y tendencia hacia el capitalismo académico, concluye el autor, entonces sería posible respaldar también la tesis sobre la relación entre capitalismo académico, mantenimiento de las oligarquías académicas y creación del estamento llamado de profesores taxi (o su equivalente dentro de los países estudiados).

En el capítulo cuarto, “Entre Berlín y la Bolsa: ¿Capitalismo académico en Brasil?”, Simon Schwartzman, investigador brasileño, indaga si

acaso el tipo ideal de capitalismo académico, en su versión desarrollada originalmente por Slaughter, Leslie y Rhoades para las universidades de investigación centradas en la comercialización de sus actividades de investigación, sirve para comprender la evolución del sistema universitario en países de la periferia como Brasil, pregunta también presente en este volumen, referida a la región latinoamericana, en los capítulos de González Ledesma ambos de Brunner *et al.* A partir de un análisis histórico evolutivo, el autor concluye que el sistema universitario brasileño comprende actualmente una amplia diversidad institucional, en términos de las estrategias empleadas por las universidades para mantener y ampliar sus recursos. De este modo se configuraría —según muestra su análisis— un sistema público caracterizado por su peculiar ethos político y burocrático frente a un sistema privado que, si bien incorpora estrategias capitalistas de obtención de recursos, carecería en cambio de densidad académica, privilegiando la venta de cursos y credenciales de bajo costo mediante el uso extensivo de tecnologías de administración y trasmisión de contenidos. Entre ambos tipos institucionales extremos existirían diversas situaciones intermedias. Por ejemplo, partes del sector público de instituciones, sobre todo aquellas con mayor capacidad de investigación y proporción de estudiantes de posgrado, muestran una actuación más emprendedora, compitiendo por recursos ante las agencias de financiación de investigaciones y por contratos con empresas públicas y privadas. Asimismo, existe un pequeño segmento del sector privado que busca ofrecer una educación superior de calidad, combinada con actividades de posgrado, investigación y involucramiento con la comunidad local. Puede ser, concluye el autor, que con la crisis fiscal y económica, agravada con la epidemia del COVID 19, tanto el sector público cuanto el privado tengan que cambiar sus estrategias. En tal caso, el espacio intermedio podría crecer desde ambos lados, con el avance hacia un sistema efectivamente diferenciado y con más capacidad de responder a las demandas de capacitación y conocimientos en diferentes niveles. Pero este no es, ciertamente, un futuro asegurado, concluye este capítulo.

El capítulo siguiente quinto, “Regímenes de aprendizaje, inclusión social y estrategias de innovación: desafíos para el futuro”, de la investigadora

Elizabeth Balbachevsky, brasileña también, evalúa críticamente la idea de que la mera ampliación de la cobertura de la educación superior es suficiente para disminuir la incidencia de las desigualdades sociales. Opone a esta idea la noción de regímenes de aprendizaje, esto es, el resultado del cruce de niveles de acceso a la educación superior con oferta de formación técnica que, a juicio de la autora, permite comprender de manera más efectiva cómo la educación superior puede efectivamente contribuir a reducir la inequidad de los países. Un tema, además, que se halla en el centro de las tensiones que provoca el manejo del capitalismo académico en la región latinoamericana. Considerando simultáneamente la oferta de acceso a la educación superior y la oferta de acceso a la educación técnica (vocacional), la autora distingue cuatro grandes tipos de regímenes de aprendizaje: el régimen binario tradicional, el régimen liberal, el régimen coordinado contemporáneo y el régimen jerárquico. Este capítulo explora cómo cada uno de estos regímenes se configura; cuál es el impacto que cada uno de ellos tiene sobre las dinámicas solidarias responsables por los procesos de movilidad e inclusión social; y cómo estos regímenes se articulan con diferentes estrategias de innovación adoptadas por las empresas. Asimismo, subraya la importancia de los diseños específicos adoptados por diferentes países para la formación de habilidades y competencias, de manera de entender los caminos por los cuales el acceso a la educación se traduce (o no) en mecanismos para mitigar la desigualdad social. Por otra parte, al explorar las complementariedades institucionales que conectan estos regímenes de aprendizaje con diferentes estrategias de innovación, el ensayo contribuye al entendimiento de algunos desafíos relevantes que actualmente enfrenten las estrategias de desarrollo de los países.

Ana García de Fanelli, investigadora argentina, examina en el capítulo sexto la “Gobernanza universitaria vía contratos según desempeño: la experiencia internacional y Argentina”. Estos contratos forman parte de la emergencia de nuevos modos de gobernanza de los sistemas universitarios y de nuevas prácticas de distribución de los recursos públicos; a la vez, reflejan la creciente relevancia de la nueva contractualización como eje de la relación entre Estado y universidades. Es un tópico que en la literatura

especializada del hemisferio norte sobre el capitalismo académico se discute intensamente, aunque en América Latina ha recibido menos atención. Por lo mismo resulta de interés el abordaje de García de Fanelli que muestra cómo dichos acuerdos contractuales de desempeño se basan en la definición de objetivos consensuados por parte de los gobiernos y las universidades, cuya consecución es luego evaluada mediante sistemas de seguimiento y rendición de cuentas inspirados en la nueva gestión pública, como muestra la autora a partir de la revisión de los casos de Australia, Austria, Chile, Dinamarca, España, Francia, Holanda y, especialmente, Argentina. De acuerdo con su análisis, estos instrumentos son adecuados para la coordinación de sistemas universitarios complejos, como aquellos propios del régimen de capitalismo académico, si bien resulta necesario prestar atención a una serie de dimensiones en su diseño, tales como si se centran en la evaluación de indicadores cuantitativos, cualitativos o ambos; son comprensivos o focalizados; consideran montos altos o bajos del presupuesto o si incorporan presupuestos adicionales u optan por ampliar los ya existentes. De la experiencia europea y chilena, la autora concluye que los contratos de desempeño presentan algunos rasgos que los convierten en una herramienta adecuada para la mejora de la gobernanza universitaria. Primero, las metas a alcanzar son resultado de un proceso de negociación entre los objetivos propios de cada institución y aquellos de los gobiernos. Segundo, el planeamiento estratégico que las instituciones realizan para elaborar los planes de mejoramiento institucional (PMI) contribuye a la coordinación de los variados intereses académicos y políticos de los actores internos. Tercero, la negociación e implementación de los PMI fortalece a los órganos de gobierno de las universidades, brindándoles una estructura de gestión y fondos plurianuales para reformas previamente consensuadas en los PMI. En suma, los contratos de desempeño podrían ayudar a mejorar la gobernanza interna, impulsando a las instituciones a definir consensos alrededor de sus objetivos estratégicos, y la gobernanza externa, al mejorar la relación de las instituciones con los gobiernos.

Por su lado, el capítulo séptimo, de Claudio Rama, investigador uruguayo, aborda la “Diversidad y nuevas tipologías universitarias en América Latina”; esto es, la forma como las transformaciones recientes de los

sistemas universitarios de la región dan lugar a una amplia diferenciación y diversificación institucional, dinámicas estudiadas también para el caso brasileño por Schwartzman en el capítulo cuarto de este Volumen. Según argumenta Rama, los sistemas universitarios de la región muestran la emergencia de nuevos tipos de universidades a distancia, tecnológicas, especializadas, politécnicas, internacionales, de docencia, multiculturales, entre otras, que desafían las tipologías tradicionales, no solo en términos analíticos, sino también en términos de los criterios que deben aplicarse a esta diversidad de organizaciones a la hora de las políticas, regulaciones y procedimientos de evaluación y acreditación. Además, el autor subraya que las tipologías tradicionales vinculadas al control y la gestión de las instituciones, los niveles de enseñanza provistos, los perfiles de egreso definidos y las modalidades educativas utilizadas, no hacen justicia a la complejidad de los sistemas contemporáneos. Algo similar a lo que ocurre con la diferenciación interna, y estratificación, de la profesión académica, aspecto tratado por Pineda en su capítulo. Por el contrario, se volverían necesarias nuevas formas de clasificación que resulten pertinentes para el emergente régimen de capitalismo académico global, con todas sus variedades regionales, nacionales y locales. Concluye el autor señalando que aparecen nuevos sistemas universitarios complejos y diversos con componentes de multiculturalismo, multimodalidades, multipedagogismo y multicurrículos, al igual que multigobernanzas universitarias (Chou *et al.*, 2017) y múltiples criterios de relevancia en el contexto de una enorme diversidad de mercados, misiones e instituciones universitarias. Correlativamente se plantea entonces, con esta nueva realidad, la necesidad de concebir y construir nuevas tipologías universitarias. Su diseño debería hacer posible una mejor comprensión de los sistemas nacionales y que éstos, a la vez, estén en condiciones de evaluar a esa gran diversidad de instituciones, delimitar los bordes entre diversos subsectores, y de establecer parámetros para la regulación del funcionamiento y la competencia, dejando atrás enfoques simplificadores y homogéneos.

El capítulo octavo, cuyo autor es el investigador marroquí Jamil Salmi, experto internacional, titulado “¿Qué tipo de universidades de rango mundial para América Latina? Más allá de los rankings y de la excelencia académica”, indaga sobre la pertinencia de estos dispositivos de ordenación,

clasificación y jerarquización para las nuevas realidades de la educación superior latinoamericana. Entra pues directo a un debate que ha dominado el campo universitario mundial durante las primeras décadas del siglo XXI, y ha consagrado —como su principal referente— a las universidades de investigación de clase mundial. A partir del examen de su influencia, tanto a nivel de política pública como de los planes de desarrollo estratégico y mejora de la calidad de las instituciones, el autor argumenta que la excelencia académica no debe entenderse solo en términos de productividad científica, variable habitualmente considerada por los rankings académicos. Propone, además, prestar especial atención a la contribución de las instituciones a la equidad y la búsqueda de la verdad, formando profesionales con compromiso ético y social y orientados hacia el desarrollo de sociedades sostenibles. En efecto, señala que el tipo de excelencia académica promovida por los rankings a menudo desvía a las universidades de contribuir al progreso en varias dimensiones cruciales de la vida humana, como la inclusión de minorías, la verdad científica, la justicia social, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Estos retos serían especialmente importante para los sistemas latinoamericanos, pues como concluye Salmi, igual que otras regiones del mundo, América Latina merecería tener universidades de primer nivel involucradas con la ciencia global, la capacitación de ciudadanos y profesionales dotados con principios éticos y el desarrollo sostenible de las sociedades de la región. Para ello, sugiere, se requerirá desviarse de las políticas pasadas, aumentar sustancialmente la financiación pública para la educación superior y la investigación científica, y un compromiso continuo con el desarrollo nacional y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030. Asimismo, las universidades requerirán estructuras de gobernanza moderna, líderes universitarios que actúen de manera independiente y transparente, y una plena autonomía y libertad académica de las instituciones, acompañadas de rendición de cuentas ante el gobierno y la sociedad.

Finalmente, el noveno y último capítulo —“Variedades de capitalismo académico: un marco conceptual de análisis”— de los investigadores chilenos Brunner, Labraña, Rodríguez-Ponce y Ganga-Contreras propone un marco analítico que busca integrar las diferentes dimensiones del capitalismo académico examinadas a lo largo de este volumen. Con tal

propósito los autores revisan en detalle la literatura internacional sobre variedades del capitalismo académico e identifican tres planos en que se desenvuelve la investigación sobre este fenómeno a nivel de los sistemas nacionales de educación superior: el plano de economía política, el del campo organizacional y el plano de la gobernanza de los sistemas. Este volumen es un claro ejemplo de ello. El primer plano, de carácter estructural, refiere al modo de organización de la provisión y el financiamiento de la educación superior en el capitalismo académico y abarca fenómenos de mercadización, privatización, mercantilización, comercialización y financierización. Luego, el plano del campo organizacional considera las dinámicas de competencia y coordinación entre las instituciones de educación superior y el comportamiento de éstas que, en el marco del capitalismo académico, adoptaría dos rasgos destacados: empresarialización de las universidades y creciente gerencialismo de su gobierno y gestión. Por último, el plano de la gobernanza atiende a la coordinación y regulación de los sistemas y a la implementación de políticas para guiar el desarrollo de la educación superior; crear, ampliar o reducir los mercados relevantes para dichos sistemas; financiar la provisión de aquella y controlar su calidad y equidad. Desde un punto de vista metodológico, los autores concluyen que en cada país la economía política, el campo organizacional y la gobernanza del sistema se alinean de formas idiosincráticas, según un conjunto de arreglos políticos-institucionales históricamente elaborados que condicionan la fisonomía de cada variedad nacional de capitalismo académico. La dependencia de la trayectoria (*path dependence*) de estos arreglos (Schulza-Cleven, 2017), sostienen, se manifiesta en cada uno de los tres planos que conforman los sistemas y en la trayectoria de conjunto del sistema.

Arribar a una comprensión precisa de las variedades de capitalismo requiere, por lo mismo, prestar atención al desarrollo de las bases de economía política de los sistemas nacionales y a la manera cómo ellas condicionan, e interactúan con, las dinámicas del campo organizacional y con las orientaciones y regulaciones de la gobernanza establecidas mediante políticas y el uso de un variable instrumental para su implantación. En breve, los análisis necesitan incluir —en cada caso

nacional— esa triple determinación para poder así avanzar hacia una caracterización y entendimiento de las diferentes variedades de capitalismo académico. Es lo que hace el presente volumen. De la diversidad de análisis aquí reunidos emerge también su riqueza y principal mérito: abrir caminos, trazar sendas de exploración e iniciar conversaciones en el campo de los estudios de la educación superior.

Los editores agradecen a los autores participantes por sus generosas y ricas aportaciones. Asimismo, declaran que la publicación del presente volumen fue preparada y se materializó en el marco del Proyecto Fondecyt Regular N° 1180746, Sistema Universitario Chileno: Gobernanza del Capitalismo Académico y Calidad de las Instituciones, el cual se llevó a cabo en el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales entre abril de 2018 y marzo de 2022. Además, contó con el apoyo de la Cátedra UNESCO de Sistemas y Políticas de Educación Superior que tiene su sede en el mismo Centro. Los análisis y opiniones contenidas en este libro son de responsabilidad de los autores y no representan ni comprometen a las instituciones mencionadas.

## REFERENCIAS

- Chou, M.H., Jungblut, J., Ravinet, P. y Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics, *Policy and Society*, 36(1), 1–15. DOI:10.1080/14494035.2017.1287999
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.
- Fuchs, D. y Klepuszewski, W. (Eds.) (2019). *The Campus Novel, Regional or Global?* Brill Rodopi.
- Halsey, A. H. (1992). Political economy. En Clark, B.R. y Neave, G. (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*, 3, Analytical Perspectives. (pp. 1916–1926). Pergamon Press.
- Hammack y Heyns (1992). Microsociology. En Clark, B.R., Neave, G. (Eds.). *The Encyclopedia of Higher Education*, 3, Analytical Perspectives. (pp. 1871–1884). Pergamon Press.
- Marginson, S. y Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher education*, 43(3), 281–309.
- Peters, M. A. (2003). Classical political economy and the role of universities in the new knowledge economy. *Globalisation, societies and education*, 1(2), 153–168.
- Pusser, B. (2008). The state, the market and the institutional estate: Revisiting contemporary authority relations in higher education. In *Higher Education*. En Smart, J.C. (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research Volume XXIII*. Springer, 105–139.
- Schulze-Cleven, T., y Olson, J. R. (2017). Worlds of higher education transformed: toward varieties of academic capitalism. *Higher Education*, 73(6), 813–831.
- Slaughter, S., y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S., Leslie. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. The Johns Hopkins University Press.
- Tight, M. (2020). Higher education: discipline or field of study? *Tertiary Education and Management*, 26(4), 415–428.
- Tight, M. (2012). *Researching Higher Education*. Open University Press, second edition.

Wolthuis, J. (1992). Macrosociology. En Clark, B.R. y Neave, G. (Eds.). *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1858–1870). Analytical Perspectives.

Wright, D. (2009). What is political economy? En Mosco, V., *The Political Economy of Education*. Sage Publications, 21–36.

# CIRCULACIÓN Y RECEPCIÓN DE LA TEORÍA DEL “ACADEMIC CAPITALISM” EN AMÉRICA LATINA <sup>1</sup>

*José Joaquín Brunner, Julio Labraña,  
Emilio Rodríguez-Ponce y Francisco Ganga*

## Introducción

El concepto de academic capitalism (AC) aparece en la literatura del campo de estudios de la educación superior en los años 1990, con la publicación de Slaughter y Leslie (1997) que, en julio de 2018, acumulaba casi 6 mil citas en Google Scholar. Hackett, colega de los autores originales, sostiene que él acuñó el término de AC en 1990 para describir, en su tiempo, las circunstancias emergentes de las ingenierías y ciencias académicas en los Estados Unidos (Hackett, 2014).

Los asuntos cubiertos por este concepto habían sido tratados antes, sin embargo, aunque con diferentes denominaciones. En el caso de la sociología de la educación superior, hay al menos dos precedentes conspicuos. Por un lado, la referencia de Max Weber al hecho de que los grandes institutos de medicina y de ciencias naturales de su época estaban convirtiéndose en Alemania, según señala él, en “empresas de capitalismo de Estado”, reflejo, alega, de que “nuestra vida universitaria alemana se está americanizando en aspectos muy importantes, como

---

<sup>1</sup> Texto elaborado en el marco y con el apoyo del Proyecto FONDECYT N° 1180746, “Sistema Universitario Chileno: Gobernanza del Capitalismo Académico y Calidad de las Instituciones”. Apareció publicado inicialmente en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, volumen 29, número 1, 2021.

nuestra vida en general” (Weber, 1917, p. 27)<sup>1</sup>. Interesante observación: de entrada, deja planteada la posibilidad de una variedad de capitalismo académico, como por ejemplo uno de Estado versus otros con diferentes formas de autoridad y coordinación, o bien, uno de tipo (norte)americano respecto de otros con diferentes improntas económico-políticas y culturales a nivel nacional o regional. Por otro lado, el informe publicado por Thorstein Veblen en 1918, titulado gráficamente: *The Higher Learning In America: A Memorandum On the Conduct of Universities By Business Men*, donde afirma que los principios de la administración de negocios se manifiestan en la academia directamente “a través de una administración de tipo empresarial de la rutina escolástica, que lleva inmediatamente a una organización burocrática y un sistema de contabilidad académica” (Veblen, 1918, p. 220).

En la misma dirección, incluso antes de 1997, la noción de AC solía ocupar titulares en la prensa de los Estados Unidos, como ocurre con una crónica del New York Times de 5 de enero de 1986, titulada: *Academic capitalism helps make ends meet* (5 enero, 1986)<sup>2</sup>. Informaba sobre cómo los colleges, debido a cambios en las leyes impositivas y las políticas públicas, y a la restricción de las fuentes tradicionales de recursos como aranceles, ingresos provenientes de endowments, subsidios gubernamentales y donación de propiedades, enfrentan dificultades para financiar sus gastos operacionales. Debían recurrir, por tanto, “a técnicas financieras creativas, tales como negocios de bienes raíces, apertura de supermercados y cadenas de librerías, inversiones especulativas en acciones y aún operar un hipódromo local en el caso de un pequeño college”. Eran los comienzos, casi artesanales aún, del capitalismo académico que hoy se observa en pleno despliegue (Cantwell y Kauppinen, 2014).

Con todo, es solo a partir de los últimos años del siglo pasado y comienzos del presente que viene a elaborarse una “teoría” del AC, según se denomina hoy en la literatura especializada (Cantwell y Kauppinen,

---

<sup>1</sup> Las traducciones al castellano son de los autores.

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.nytimes.com/1986/01/05/education/academic-capitalism-helps-make-ends-meet.html>

2014; Slaughter, 2014a, 2014b). En este sentido, una búsqueda avanzada en Google Scholar<sup>3</sup> sin límite de fechas e independiente del número de citas a cada documento, arroja un resultado bruto de aproximadamente 13.300 artículos que contienen la frase exacta “academic capitalism” en alguna parte del texto, mientras 373 artículos utilizan esa frase en el título del artículo. Sin duda, esta literatura se ha multiplicado durante los últimos años, considerando que una búsqueda similar, limitada al periodo entre enero de 2014 y julio de 2018, arroja 4.820 y 92 documentos con “academic capitalism” en su cuerpo y título, respectivamente.

Si se acepta que el texto fundante de la teoría del AC es el de Slaughter y Leslie (1997), prolongado algunos años después por el volumen de Slaughter y Rhoades (2004), y que ambos son por lejos los más citados dentro del corpus de documentos emanados de esta línea de investigación, entonces podrá convenirse, también, que esta teoría tiene un idioma natural, el inglés, y que su sede institucional fue la Universidad de Arizona, a la cual aparecen afiliados los tres autores al momento de publicarse los textos fundantes, misma institución a la que había pertenecido Hackett al acuñar este término. De allí, por tanto, que en el presente artículo se usará en adelante la expresión *academic capitalism* (AC) en su idioma original para referirnos a este enfoque en tanto su núcleo intelectual generador se halla claramente delimitado en términos idiomáticos y culturales.

Efectivamente, el libro de Slaughter y Leslie (1997), y posteriormente el de Slaughter y Rhoades (2004), se construyen a partir de datos y experiencias, y mediante argumentos referidos a un pequeño grupo de países: Estados Unidos en primer lugar y, enseguida, el Reino Unido, con la compañía secundaria de Canadá y Australia. Según se ha observado a propósito de esto, se está aquí ante un globalismo educacional que posee un sesgo nítidamente anglo-imperial. El modelo dominante analizado es el de la universidad de investigación angloamericana, que en la actualidad sobresaldría entre todas las demás formas organizacionales de la educación superior (Marginson, 2006b).

Efectivamente, la teoría del AC nace y se desarrolla dentro de aquel circuito hegemónico de universidades y países, difundándose a través de

---

<sup>3</sup> Realizada en la primera quincena de julio de 2018. Para más información, ver Brunner *et al.* (2019).

redes internacionales conformadas por autores, publicaciones y editoriales anglófonas, redes que crean a su alrededor “un espacio asimétrico de escritura académica” actuando como porteras (gatekeepers) que determinan “quienes y qué es publicado en inglés, regulando de esta forma la frontera teórica o conceptual más avanzada [en torno a este tópico] a nivel internacional” (Paasi, 2015, pp. 15–16). Al mismo tiempo estas redes imponen un sentido unidireccional a la circulación del conocimiento —desde el centro hacia la periferia, de norte a sur, del inglés a una segunda lengua y otros idiomas extranjeros— situación que es ostensible asimismo en el campo de estudios del AC.

La asimetría de flujos de conocimiento tiene una primera manifestación entre los propios países desarrollados; entre el bloque anglosajón (al que cabe agregar ahora a Irlanda, Nueva Zelanda y Hong Kong) y los demás países desarrollados de alto ingreso no pertenecientes a dicho bloque, como Alemania, Francia, Italia, países nórdicos, Países Bajos y Polonia, todos los cuáles cuentan con interesantes desarrollos en el campo de estudios de la educación superior. Sin embargo, los investigadores de dichos países —al igual que los del tercer mundo, en general— están crecientemente forzados a publicar en inglés si desean moverse próximos a la frontera internacional, aunque sea al precio de reducir el peso de sus propios idiomas nacionales en la escena de la investigación especializada sobre educación superior. De hecho, una búsqueda similar a la mencionada anteriormente, empleando Google Scholar con la frase exacta “academic capitalism” en inglés, primero en cualquiera parte del texto y en seguida en el título únicamente, independiente del número de citas de cada documento, arroja resultados brutos previsibles<sup>4</sup>: en alemán (“akademischer Kapitalismus”), 418 y 10 documentos, respectivamente; en francés (“capitalisme académique”), 144 y 5 documentos, respectivamente; en danés/noruego (“akademisk kapitalisme”), 58 y 4 documentos, respectivamente; en italiano (“capitalismo accademico”), 48 y 2 documentos, respectivamente; en sueco (“akademisk kapitalism”), 41 y un documentos, respectivamente; en polaco (“kapitalizm akademicki”),

---

<sup>4</sup> La búsqueda se realizó durante la segunda quincena de julio de 2018.

26 y cero documentos, respectivamente; en neerlandés (“*academisch kapitalisme*”), 15 y 2 documentos, respectivamente; y en finés (“*akateemista kapitalismiä*”), 11 y cero documentos, respectivamente.

Aparece claramente pues que en cada una de estas segundas lenguas e idiomas extranjeros se publica solo una reducida fracción comparado con la producción en inglés; incluso en idioma alemán, el de mayor envergadura dentro del orden secundario, apenas se alcanza alrededor de un 10% de las publicaciones en inglés, en ambos indicadores empleados. La asimetría se torna todavía más aguda si la comparación se realiza sobre la base de indicadores bibliométricos, como por ejemplo el Índice H correspondiente a cada corpus idiomático de documentos. Según revelan Brunner *et al.* (2019), la asimetría alcanza su cima al comparar los artículos según su grado de involucramiento teórico, es decir, su participación en procesos de elaboración teórica, donde el peso del idioma imperial resulta incontrarrestable.

Si las comparaciones se establecen con otros bloques idiomáticos de peso en el contexto global, como pueden ser, por ejemplo, el chino, el ruso y el bloque luso hispano parlante, las diferencias disminuyen, aunque desigualmente en el caso de cada uno, pero se mantienen en el número de documentos que arroja la búsqueda con la frase exacta “capitalismo académico” en el título. Así, en el caso del chino la búsqueda arroja 5.210 y 12 documentos, respectivamente. En el caso del ruso, los documentos identificados son 265 y 9, respectivamente y, en el caso del español y el portugués combinados, los resultados son de 3.110 y 66 documentos, respectivamente, correspondiendo al español (“*capitalismo académico*”), 1.340 y 57 publicaciones, respectivamente y, al portugués (“*capitalismo acadêmico*”), 1.770 y 9 documentos, respectivamente.

Las asimetrías se incrementan asimismo entre bloques y países con un distinto nivel de desarrollo y un desigual desenvolvimiento de sus respectivos campos de estudio de la educación superior (Brunner, 2017; Altbach, 2014). En estas circunstancias, la brecha entre el bloque angloparlante y los grupos idiomáticos subalternos se manifiesta no solo cuantitativamente, sino que además sustantivamente, expresándose bajo la forma de un polo conceptual hegemónico y un polo subordinado, de

recepción y consumo de teorías y conceptos, según se muestra más adelante en relación con el bloque luso hispano parlante.

En suma, la génesis, al igual que la elaboración, el desarrollo y la difusión de la teoría del AC tiene su sede en los países angloparlantes, bajo una clara hegemonía angloamericana. Dichos países proporcionan igualmente el material —datos y experiencias— para la construcción de la teoría, junto con los autores-fundadores de esta. Además, los principales y más citados documentos, así como también los canales de transmisión de mayor alcance, más expeditos y prestigiosos, utilizan el idioma inglés. Considerando estas asimetrías, el presente artículo examina la recepción de la teoría del AC en el continente latinoamericano. Para cumplir con este cometido, se presentan en primer lugar los principios conceptuales de esta aproximación teórica. A continuación, se revisan las críticas más importantes a este enfoque. En tercer lugar, se caracteriza su recepción en América Latina a través del análisis cuantitativo y cualitativo de la producción académica basada en la teoría del AC. El artículo concluye con un resumen y algunas posibles líneas de investigación, perspectiva que además ilumina el conjunto de este volumen.

## **Los principios conceptuales del enfoque del “academic capitalism”**

### *Teorización de los fundadores*

A semejanza de lo que sucede en otros ámbitos disciplinarios de las ciencias sociales y las humanidades, donde ciertas nociones claves operan como metaconceptos o conglomerados-conceptuales referidos a un dominio de fenómenos antes que a un tópico específico, también en el campo de estudio de la educación superior la noción de AC asume esta particular forma. Se halla conformada por conceptos que frecuentemente son ambiguos, tienden a reificarse, son difíciles de descomponer en diferentes niveles de abstracción y exigen un especial esfuerzo para recuperar los significados que ellos subsumen (Pan y McLeod, 1991).

Observados desde otra tradición de análisis, se trata de conceptos esencialmente controvertidos, según la calificación de Gallie (1956).

Es decir, nociones que por su significado normativo y otras consideraciones motivan intensas y encontradas interpretaciones y preferencias. Sin duda, los términos “capitalismo” y “académico, y sobre todo su combinación, al igual que otros conceptos estrechamente conectados con ellos, generan, en cualquier idioma, contestación; esto es, disputa, polémica y oposición. Según señala la literatura especializada, los conceptos esencialmente controvertidos reúnen algunas características comunes: son de naturaleza evaluativa, complejos, admiten diversas articulaciones de sentido, son argumentativos en cuanto diversas interpretaciones de estos compiten entre sí, y funcionales en tanto adquirieren sentido dentro de las prácticas sociales que contribuyen a orientar (Collier *et al.*, 2006; Iglesias, 2000; Fulkerson y Thompson, 2008).

El argumento que se formula aquí es que el AC, según las definiciones que de él proporcionan los textos canónicos, reviste claramente la forma de un conglomerado conceptual que articula términos esencialmente controvertidos.

Slaughter y Leslie (2001), en una revisión y expansión de su texto fundante del año 1997, señalan que en este último habían usado el término AC “*para definir la manera en que las universidades públicas de investigación estaban respondiendo a las tendencias neoliberales de tratar a la política de educación superior como un subconjunto de la política económica*” (p. 154). Desde ya puede verse que el concepto matriz del AC aparece entretejido con otras nociones que concurren a caracterizarlo; en este caso, un tipo particular de universidad y una específica tendencia ideológica que afectaría a las políticas en este sector. A continuación, volviendo sobre definiciones previamente contenidas en el texto fundante, los autores explican que el AC se refiere a “*comportamientos de mercado o de tipo mercado de parte de las universidades y los profesores*”. De acuerdo a los autores, estos comportamientos se expresarían por medio de la competencia por recursos (dinero) provenientes de diferentes fuentes externas, o bien, mediante otras actividades encaminadas a generar ingresos con fines de lucro (*for profit*), tales como el patentamiento y subsecuentes regalías y

licencias; la creación de compañías derivadas (*spin off companies*); la invención de empresas al alcance de la mano de la universidad que las origina, constituidas como personas jurídicas separadas; y la generación de asociaciones universidad-industria para obtener ganancias, vender servicios educacionales y otros similares.

El término rector de este tipo de definiciones de AC viene a ser “mercado”, en sus múltiples apariciones tales como mercado estudiantil, de académicos, de recursos, de prestigios, discurso de mercado, política de mercado, situación de mercado, mercabilidad del bien educación superior, comportamientos de mercado, actividad de mercado, contracción del mercado, oportunidades de mercado, mercado de la investigación gubernamental, estrategias de mercado, ideología de mercado, sistema de mercado, segmentos de mercado, marketing, preferencias de mercado y así sucesivamente. De hecho, Slaughter y Leslie celebran como un éxito propio el haber expandido teóricamente el conglomerado conceptual del AC a toda la gama posible de aspectos y dinámicas de mercado. Postulan que de esta forma estarían proveyendo una base teórica más robusta para explicar los desiguales acercamientos ocurridos durante los 25 años previos entre las universidades de investigación de los Estados Unidos y los mercados. En cualquier caso, sostienen ellos, su enfoque explicaría de mejor forma estos fenómenos que teorías alternativas como la teoría de la mercadización, del gerencialismo o la teoría institucional (Slaughter y Leslie, 2001).

En su versión más avanzada, la teoría del AC profundiza en torno al eje de los mercados y agrega nuevos elementos, buscando explicar el proceso de integración de *colleges* y, más habitualmente, de universidades, a la nueva economía. Con ese propósito enfatiza el rol de los actores —profesores, estudiantes, administradores y profesionales académicos— y el uso que hacen de recursos del Estado para crear nuevos circuitos de conocimiento. Éstos ligan a las instituciones de educación superior con la nueva economía, permitiendo: (i) la emergencia de organizaciones intersticiales que incorporan al sector productivo dentro de la universidad; (ii) el desarrollo de nuevas redes de intermediación entre los sectores público y privado, y (iii) la creación de capacidades gerenciales para supervisar flujos de recursos

externos, inversiones en infraestructura de investigación e inversiones en infraestructura de mercados, productos y servicios para estudiantes (Slaughter y Rhoades, 2004).

Una idea central que aparece en esta formulación ampliada de la teoría del AC es la difuminación de los límites entre las organizaciones académicas, los mercados y el Estado. El objetivo de esta profundización teórica sería mostrar cómo, en definitiva, las instituciones de educación superior se desplazan desde un régimen público de conocimiento/aprendizaje (*a public good knowledge/ learning regime*) hacia un régimen de conocimiento/aprendizaje de capitalismo académico (*academic capitalist knowledge/learning regime*). Este desplazamiento entre regímenes polares de conocimiento puede resumirse y representarse esquemáticamente mediante una serie de contrastes, según muestra la Tabla I.

**Tabla I. Contraposición entre regímenes de conocimiento / aprendizaje al comenzar el siglo XX según Slaughter y Rhoades**

<b>Régimen público de conocimiento/ aprendizaje</b>	<b>Régimen capitalista académico de conocimiento/aprendizaje</b>
Valoriza el conocimiento como bien público al cual la ciudadanía tiene derecho	Valoriza el conocimiento como bien privado de apropiación y beneficio individuales
Rigen las normas mertonianas de las ciencias: comunalismo, universalidad, libre circulación del conocimiento, ética de reciprocidad	Rige la privatización del conocimiento y la generación de ganancias. Las instituciones, académicos inventores y corporaciones tienen derecho de prioridad respecto del público
Celebra la libertad académica	Restringe la libertad académica
Garantiza el derecho de los académicos a seguir su interés de conocimiento donde sea que conduzca y a disponer de los descubrimientos como desee	Sujeta al investigador al interés de la institución. Profesores deben revelar sus descubrimientos y la institución determinar cómo podrán usarse

Pieza clave es la ciencia básica resultado de la investigación disciplinaria que crea nuevo conocimiento, el cual conduce sendipícamente a beneficios públicos	Pieza clave es la ciencia básica útil y la tecnología de base, dentro de un modelo que postula una ciencia anidada en la posibilidad comercial
Los descubrimientos de la ciencia básica preceden a las aplicaciones y el desarrollo que ocurre en laboratorios gubernamentales o de empresas	Los descubrimientos de la ciencia se valorizan en cuanto llevan a productos de alta tecnología al servicio de una economía basada en conocimiento
Supone una separación fuerte entre los sectores público y privado	Supone una mínima separación entre ciencia y actividad comercial
Posee una cara oculta que es la investigación secreta de finalidad militar vinculada al interés de la industria de la defensa de los Estados Unidos	Posee una cara oculta; el hecho de tratar el conocimiento como un bien privado puede volver inaccesible a una parte del mismo, limitando los descubrimientos y la innovación

Fuente: Elaboración propia de los autores sobre la base de Slaughter y Rhoades (2004)

Si bien estos autores distinguen en términos relativamente excluyentes entre ambos regímenes de conocimiento / aprendizaje, a lo largo de su escrito Slaughter y Rhoades (2004) sostienen que el segundo, el del AC, aunque ascendente, no reemplaza completamente al anterior (público), ni podrá nunca hacerlo completamente, idea postulada también por Marginson (2013). Más bien, por tanto, ambos regímenes coexisten, se entrecruzan y sobreponen parcial y variablemente, generando múltiples tensiones y conflictos.

En la versión extendida de la teoría del AC, el nuevo conglomerado conceptual mantiene en su núcleo central las nociones de mercado, mercantilización, mercado global, comportamientos de tipo mercado y ethos e ideología de mercado, rodeado de una familia de nociones reiteradamente utilizadas dentro del mismo conglomerado conceptual. Entre estos conceptos vinculados destacan las ideas de comercialización, universidad emprendedora, corporativización, Estado neoliberal, reconocimiento de lo público y sus cambiantes significados, desdibujamiento de

los límites entre universidades, mercados y Estado, nueva economía, nuevos circuitos de conocimiento, organizaciones intersticiales e intermedias, capacidades gerenciales y generación de recursos y excedentes.

Con todo, en su revisión y ampliación del enfoque del AC de 2004, Slaughter y Rhoades arriban a una doble constatación, cuya tensión no aparece teóricamente resuelta dentro de la argumentación ofrecida. Por un lado, constatan el hecho de que *“el ascenso y expansión del régimen capitalista académico de conocimiento/aprendizaje parece inexorable”*. Sin embargo, por otro lado y al mismo tiempo, constatan que *“la lógica de mercado incrustada en el capitalismo académico es problemática”*, pues todos los mercados en este sector *“dependen fuertemente de subsidios fiscales, sea en la forma de ayudas estudiantiles de origen federal o estatal o de subsidios federales o estatales para la investigación de la cual se deriva la propiedad intelectual de universidades y colleges”* (Slaughter y Rhoades, 2004: Cap. 12). Dicho en otros términos, los mercados avanzarían en diversos ámbitos de la educación superior pero mantendrían simultáneamente una dependencia del Estado, creándose así un espacio híbrido donde lo público coexiste de diversas nuevas formas con lo privado.

### *Teorizaciones recientes y perspectiva crítica*

El debate conceptual sobre AC durante la segunda década del siglo XXI transcurre dentro del horizonte trazado por los fundadores de esta teoría o enfoque.

En un texto reciente, Slaughter y Taylor (2016<sup>a</sup>) muestran cómo el enfoque del AC —que los fundadores insisten en llamar teoría, aun reconociendo su limitada base idiomática original y su restringido foco inicial en torno a la generación de ingresos a través de actividades académicas de mercado— aborda la tensión antes indicada. Sostienen que, a pesar de la persistencia y en ocasiones profundización del régimen capitalista de conocimiento, éste, al combinar dinámicas de mercado, sociedad civil y Estado, necesita hacerse cargo actualmente de un conjunto de nuevas contradicciones, inconsistencias y consecuencias no deseadas. A continuación, las agrupan en cuatro

categorías: (i) nuevos patrones de estratificación de las instituciones universitarias a nivel nacional y global; (ii) roles desempeñados por la gerencia superior, los miembros de las juntas directivas de las universidades (fideicomisarios) y los hacedores de política; (iii) comportamiento de estudiantes, el currículo y el profesorado, y (iv) emergencia de tendencias contrarias a la mercadización (Slaughter, 2014a, 2014b; Slaughter y Taylor, 2016b).

Al mismo tiempo, con la multiplicación de estudios que utilizan variablemente el conglomerado conceptual del AC, este último pierde nitidez y estimula la proliferación de interpretaciones controvertidas que compiten entre sí. Utilizando las dimensiones identificadas por Tight para ordenar los tópicos investigados en el campo de estudios de la educación superior —esto es, enseñanza y aprendizaje, diseño de cursos, experiencia estudiantil, calidad, política al nivel de sistemas, gestión institucional, trabajo académico y conocimiento e investigación (Tight, 2012)— puede sostenerse que probablemente tópicos pertenecientes a cada una de esas dimensiones han sido abordadas con alguna variante del enfoque del AC.

Por esta vía, sin embargo, el metaconcepto de AC corre el riesgo, mencionado por diversos autores, de convertirse —además de ser esencialmente controvertido— en una entidad conceptual incoherente, o bien, en un vocabulario puramente descriptivo sin real capacidad analítica (Cantwell y Kauppinen, 2014). Consecuencia de lo anterior, algunos autores ponen en duda el propio estatuto teórico del AC, reduciéndolo a un mero descriptor de ciertos fenómenos contemporáneos de la educación superior (Välilmaa y Hoffman, 2008); o bien, a una clave de lectura aparentemente crítica de esos fenómenos surgida del contraste con una ingenua visión de la universidad humboldtiana y de los atributos de la ciencia mertoniana (Zemsky, 2005; Langemeyer y Martin, 2015); o bien, a una retórica de mera denuncia de la ideología neoliberal, a la cual buscaría deconstruir o desplazar (Brunner *et al.*, 2019; Whelan, 2015).

En esta dirección se formulan variadas otras críticas a la teoría del AC como, por ejemplo, que se ocupa únicamente de la esfera del intercambio y no de la esfera de la producción y acumulación del capital, que en cualquier análisis del capitalismo deberían tener preferencia (Kauppinen y Kaidesoja, 2014); que no considera suficientemente los temas propios de la

enseñanza, mientras presta excesiva atención a la investigación (Brunner et al., 2019); que pone un foco exagerado en la diversificación de las fuentes de ingresos pero no incorpora la existencia de proveedores privados con y, particularmente, sin fines de lucro (Jessop, 2017; Jungblut y Vukasovic, 2018); que incurre frecuentemente en confusiones terminológicas y un uso impreciso de conceptos claves (Deem, 2001; Mendoza, 2012); o que recurre a una variopinta fundamentación de su propia base teórica, invocando una mezcla de nombres de autores cuya relaciones conceptuales no se establecen sistemáticamente como Foucault, Mann y Castells (Slaughter y Rhoades, 2004). Por el contrario, algunos autores celebran este aparente pluralismo teórico; por ejemplo, se dice que Slaughter, Rhoades y Leslie “*construyen el capitalismo académico con pensadores de Foucault a Marx, además de casi todos los más relevantes investigadores de la educación superior*” (Maldonado, 2014, cap 11). Otros, en cambio, contraponen una aproximación más densa (*thick*), que proporcione “*encuadros teóricos para evaluar si acaso, y en qué medida, la educación superior y la investigación están siendo directamente reorganizadas de acuerdo con principios capitalistas y empresariales*”, a una aproximación superficial o delgada (*thin*) del capitalismo académico como fenómeno producido por el Estado neoliberal (Jessop, 2017, p. 854).

### *Críticas adicionales desde los márgenes*

Ahora bien, desde los márgenes de la teoría del AC, que es donde se sitúa nuestra lectura, hay un grupo adicional de críticas que pueden dirigirse a su elaboración y desarrollo canónicos.

Primero, un tratamiento poco sistemático del origen del AC como fenómeno, sin que aparezca integrado en una visión sociológica coherente. ¿Qué razones explican el surgimiento del capitalismo académico? ¿Cuáles factores intervienen desde dentro y desde fuera de los sistemas de educación superior? A nivel regional, nacional y local, ¿existe un patrón general de causalidad o diferentes patrones? Todos estos temas, importantes para una teoría general del AC, se hallan subteorizados en la teoría anglosajona.

Hay una línea de pensamiento inicial, basada en la teoría de la *resource dependency*, que sirvió a los fundadores para dar cuenta de la emergencia del capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 2001; Slaughter y Rhoades, 2004; Maldonado, 2014). Éste respondía, en última instancia, a la reducción del gasto de los gobiernos en las universidades públicas de los países angloparlantes, obligándolas a desarrollar estrategias de captación de recursos en el mercado y, para este efecto, a adoptar comportamientos de mercado o de tipo mercado. Se buscaba, por tanto, dar una explicación economicista para un fenómeno que consistía esencialmente, según sostenía la teoría del AC, en una transformación económica de las universidades públicas, hasta ese momento protegidas, patrocinadas y financiadas íntegramente por el Estado. De allí provenían igualmente las demás características principales de este fenómeno, mencionadas más arriba: la mercadización, la mercantilización, la privatización y la comercialización de la educación superior, así como la conversión empresarial y gerencial de las instituciones que ahora comenzaban a comportarse estratégicamente como organizaciones (Krücken y Meier, 2006).

Esta explicación nunca pareció satisfacer plenamente ni siquiera a los propios autores originales de la teoría, que luego la revisaron para encontrar una explicación más compleja de un fenómeno que se volvía también más complejo. Según explican Slaughter y Rhoades (2004) y Slaughter (2014a), ellos se preocuparon de desarrollar una aproximación más amplia utilizando la sociología política de las nuevas redes de actores público-privados que operan en y en torno a los mercados, recurriendo a Mann (1986) y a las descripciones de Ball (2012); el concepto de nueva economía tomando de los análisis de Castells (1993); la noción foucaultiana de regímenes de poder/verdad (1980) y la teoría de campos heredada de Bourdieu (Collyer, 2015) y reelaborada por Fligstein y McAdam (2012) en términos de una sociología de los mercados.

En paralelo se han elaborado otras explicaciones a partir de la economía política de la cultura (Jessop, 2008, 2017; Sum y Jessop, 2013); la idea de universidad emprendedora (Clark, 1998) o empresarial (Etzkowitz y Leydesdorff, 2005); los estudios de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) (Münch, 2016; Olson y Slaughter, 2014); las políticas

de construcción de mercados (Verger *et al.*, 2017; Jungblut y Vukasovic, 2018) y del Estado neoliberal (Olssen y Peters, 2005; Marginson, 2016); los procesos de privatización y desprivatización en el campo de la educación superior (Kwiek, 2000, 2005). Sin embargo, tanto en el caso de estos intentos más recientes de explicación como en el de la corriente principal de los fundadores, los diferentes enfoques coexisten uno al lado del otro, con desigual desarrollo y escasa comunicación entre sí, no alcanzando nada parecido a una síntesis o siquiera a una convergencia, lo cual explica en parte la escasa acumulación teórica dentro del enfoque del AC.

Segundo, un tratamiento dirigido singularmente al capitalismo académico de los países angloparlantes de altos ingresos, que por un tiempo operó como el paradigma del AC, postergando la incorporación de la perspectiva de *varieties of capitalism* (VoC) a este enfoque (Jessop, 2017; Kaidesoja y Kauppinen, 2014). Desde una lectura de los márgenes, esa suerte de etnocentrismo teórico, que convierte en paradigmática una de las dos versiones del capitalismo de mercado reconocidas por la teoría de VoC (Hall y Soskice, 2001), resulta completamente insuficiente. En efecto, ni el mundo del capitalismo contemporáneo se reduce únicamente a economías “liberales de mercado” o “basadas en coordinación de mercados”, que definen el horizonte conceptual de la teoría de VoC, ni menos puede limitarse el capitalismo académico exclusivamente a la primera variedad. Una dicotomía así de esquemática sobre simplifica la realidad del capitalismo de los países de alto ingreso y dificulta entender la variedad del AC que se despliega en países del África (Johnson y Hirt, 2011; Johnson *et al.*, 2011), América Latina (Brunner, 2017; Montes y Mendoza, 2018), países árabes (Findlow y Hayes., 2016) y del Asia (Deem *et al.*, 2008; Tang, 2014; Kim., 2016), lugares donde los regímenes de conocimiento se desenvuelven bajo diferentes condiciones político-económicas, institucionales y culturales.

Tercero, en la teoría del AC se observa adicionalmente una dificultad para distinguir entre diferentes niveles analíticos. La distinción usada más habitualmente es aquella entre elementos estructurales y de comportamiento. Los primeros, definidos como un régimen neoliberal de política y gobernanza, estructurarían los sistemas y organizaciones de educación superior mediante regulaciones, flujos de financiamiento e instancias de vinculación entre la

academia, el Estado y los mercados. Los segundos se refieren a las diversas acciones de mercado y de tipo mercado emprendidas por hacedores de política, administradores, profesores y estudiantes (Cantwell y Kauppinen, 2014). Estos mismos dos niveles se ven reflejados también en la posterior distinción entre elementos estructurales pertenecientes a la nueva economía y elementos de agencia que actúan a través de instancias de intermediación. Los elementos de nueva economía son estructurantes para el capitalismo académico, en la medida que consideran el conocimiento como materia bruta que puede ser controlada a través de dispositivos legales, apropiada y puesta en los mercados en calidad de productos y servicios. Como tal, señalan Slaughter y Rhoades (2014), *“las universidades son lugares donde el conocimiento se torna enajenable de múltiples maneras”* (pp. 366–384).

Estos autores atribuyen un carácter estructurante a la nueva economía por el hecho de constituir un orden global, tratar al conocimiento como materia prima, organizar los procesos de producción de manera no-fordista y demandar un número creciente de trabajadores y consumidores educados. A su turno, como se vio, la teoría del AC postula un nivel de agencia que se manifiesta en diferentes instancias: nuevos circuitos de conocimiento, organizaciones intersticiales emergentes, redes de intermediación pública-privada y capacidad gerencial expandida. A través de estos mecanismos se configurarían las acciones —de todo orden— que ligan a los miembros de la comunidad universitaria con la nueva economía y dan origen al nuevo régimen capitalista de conocimiento/aprendizaje (Slaughter y Rhoades, 2004).

Lo que se echa de menos en esa arquitectura conceptual de dos pisos es un ordenamiento más completo de cuáles son las dimensiones fundamentales del análisis, lo que seguramente obligaría a un rediseño del edificio conceptual con el fin de dar paso a una teoría más robusta del capitalismo académico. Por una parte, falta una dimensión basal, ella sí estructurante de las diversas variedades de capitalismo académico (VoAC), consistente en el régimen de economía política de los sistemas nacionales de educación superior. Según ha propuesto uno de los autores de este capítulo, dicho régimen podría modelarse a través de dos parámetros esenciales que responden a las preguntas de quienes

proveen la educación superior y despliegan sus funciones en la sociedad y quienes financian a las organizaciones proveedoras. La combinación de ambos parámetros daría lugar a una serie de regímenes típico-ideales de economía política sobre cuya base luego se levantan las diferentes variedades nacionales del capitalismo académico (Brunner, 2017). A su turno, y para efectos del análisis que interesa aquí, esta arquitectura, con su base de economía política, contendría dos niveles adicionales. Por una parte, uno intermedio, de alcance nacional, habitado por las organizaciones académicas que lo integran, con su definición de misiones, sus formas de gobierno interno y gestión, y sus modalidades de división y organización del trabajo. En breve, el nivel de las agencias y sus comportamientos estratégicos. Por encima de éste, se ubica luego un nivel superior o superestructural, consistente en la gobernanza del sistema, la que puede ser pensada, por ejemplo, en términos del Triángulo de Clark (1986), con sus diversas redes de actores y partes interesadas y sus expresiones a nivel glonocal: nacional hasta local en una dirección y nacional hasta global en la otra.

La tesis que aquí se propone, entonces, de orientar la teoría del AC en dirección de la elaboración de un marco de análisis de tres pisos o niveles, podría asegurar un tratamiento más fructífero de las distintas variedades de capitalismo académico, sin imponer sobre ellas un enfoque etnocéntrico que reduce la variedad y variabilidad de los capitalismos académicos realmente existentes a un paradigma único tomado del modelo de economía liberal de mercado o modelo anglosajón (Hall y Soskice, 2001; Crouch y Streeck, 1997). Para una lectura desde los márgenes, al igual que para un desarrollo más balanceado de la teoría de corriente principal del AC, resulta imprescindible introducir la variedad de esos capitalismos académicos y sus correspondientes regímenes de economía política, así como las emergentes modalidades de capitalismo académico coordinado de mercado, de Estado o coordinado políticamente y variadas formas de *“capitalismo aventurero, comercial, del capitalismo que especula con la guerra, la política y la administración”* como describía Weber ya a principios del siglo XX a estas otras formas desviadas o ‘salvajes’ de capitalismo, contrastándolas con todas las demás formas de capitalismo altamente racionalizado (Weber, 1920:pos 1256–1276).

Cuarto, se observa en la teoría del AC, por último, una elaboración relativamente débil de la perspectiva comparada y del reconocimiento de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) de fenómenos globales a nivel local (Deem, 2001; Mendoza, 2012). Reveladoramente, la propia teorización del AC a partir de su foco en un solo país, los Estados Unidos, y en un pequeño número de otros países angloparlantes de altos ingresos, es un ejemplo de los límites que el comparativismo tiene en la educación superior al comenzar el siglo XXI.

Según reconoce Slaughter (2001), los estudios comparados en este campo son habitualmente de un solo país, a lo más una comparación entre dos países. Se llevarían a cabo a nivel nacional, dice ella, con recurso a teorías estructural-funcionales, institucionales o neoinstitucionales, como también neofuncionales o variantes de las mismas, como el enfoque del *New Public Management*, teniendo como objeto el Estado-administrativo y, como perspectiva, la mejor forma de colaboración de las universidades con la economía junto con preservar su autonomía. En contraste, a nivel global, continua Slaughter, las teorías dominantes serían las del sistema-mundo en la línea de Wallerstein (2006) y del neocolonialismo, enfoques que ponen énfasis en la dominación estructural que emana de la economía considerada siempre como un poder externo, coercitivo y dominante que viola el carácter emancipatorio y liberador que potencialmente poseería la educación superior. Entre ambas polos —dominación estructural y academia emancipatoria— sugiere Slaughter, el análisis comparativo necesita abrirse paso recurriendo a todo orden de perspectivas teóricas surgidas de lo que sueltamente denomina teorías de la posmodernidad, incluyendo las teorías de economía política de la globalización, al estilo de Castells (2010); de redes sociales y políticas, al estilo de Ball (1990, 2012, 2016); de poder/conocimiento en la huella de Foucault; narrativas según entienden Somers y Gibson (1994) y teorías feministas en la línea de Calás y Smircich (1992).

Este esbozo de un programa de fundamentación teórica para la investigación comparada del capitalismo académico formulado por Slaughter (2014a, 2014b), no dio lugar sin embargo a un seguimiento sistemático. Más bien, la investigación más reciente se propone fundar una teoría especial y específica del capitalismo académico transnacional, como ha

sido bautizado por algunos (Kauppinen y Cantwell, 2014). Estos autores sugieren que el concepto eje para una teoría del TAC (*transnational AC*) sería el de redes globales de producción, las que vehiculizan las actividades, prácticas y procesos que contribuyen al flujo transnacional de ideas, innovaciones, capital, bienes y personas en mercados de educación superior de alcance global. Estos autores arrancan del supuesto que *“las prácticas, redes y circuitos que los académicos y las universidades emplean para diversificar las fuentes económicas y de otras formas de capital son crecientemente internacionales”*, afirmación, sin embargo, que no se halla corroborada y, por el contrario, es ampliamente discutida. Pues, como reconocen los propios autores, *“esto no significa que se habría creado un solo mercado global y un capitalismo académico extendido uniformemente alrededor del mundo sino, más bien, que habría una gran diversidad geográfica de puntos de integración transfronteriza entre educación superior y el capitalismo cognitivo o del conocimiento”* (Kauppinen y Cantwell, 2014, pos 2941).

Esto nos lleva a concluir que al momento la teoría del TAC no es mucho más que un complemento de la teoría canónica del AC, a la que expande para cubrir fenómenos académicos transnacionales, pero reiterando la perspectiva etnocéntrica que va desde el centro hacia la periferia, especialmente en torno a tópicos tales como universidades multinacionales (Kosmützky y Putty, 2016), investigación y desarrollo de alta complejidad (Deem *et al.*, 2008), emergencia de una industria de nuevos proveedores de educación superior (Schulze-Cleven y Olson, 2017) y del comercio internacional en este ámbito (Knight, 2016; Kosmützky y Putty, 2016), y como fenómenos emergentes de estratificación internacional a través de rankings globales y otros dispositivos (Hazelkorn, 2018; Kim, 2017; Marginson, 2015).

## **Recepción latinoamericana del enfoque del “academic capitalism”**

En el contexto anteriormente descrito no resulta sorprendente que la teoría del AC haya tenido una recepción cuantitativamente débil en

América Latina, sin siquiera aparecer como un tópico singular entre aquellos tópicos estudiados más frecuentemente en el campo especializado de la investigación en educación superior de la región (Ordorika y Rodríguez, 2018) o en torno a los cuales se concentra la mayoría de las publicaciones de dicho campo (Guzmán y Gómez, 2018).

Nuestro propio análisis cualitativo (Brunner *et al.*, 2019) confirma este juicio.

### *Literatura analizada*

En primer lugar, se aplicó el programa *Publish or Perish* para determinar los documentos registrados por Google Scholar que en su título contuvieran las palabras “academic capitalism” en inglés, castellano y portugués, respectivamente. El uso de Google Scholar se justifica pues el propósito del presente capítulo es alcanzar la máxima cobertura posible de documentos académicos en una amplia gama de soportes, incluyendo artículos de revistas, capítulos de libros, libros, ponencias en congresos, tesis y literatura gris (Harzing y Alakangass, 2008). Las búsquedas fueron realizadas durante la segunda quincena del mes de mayo de 2018 y arrojaron listas de 368 textos en inglés y 76 en castellano y portugués, respectivamente. A continuación, se depuraron estos listados, fusionando entradas duplicadas, corrigiendo autores o títulos mal identificados y eliminando entradas en idiomas distintos al inglés, castellano y portugués.

En el caso de la base en idioma inglés, el análisis se limitó a los documentos incluidos dentro del Índice H de dicha base, esto es, aquellos con un número de 33 citas o más, siguiendo el procedimiento especificado por Martínez *et al.* (2014) para identificar los textos que estos autores denominan H-clásicos dentro de una determinada área de estudio. A esta selección se agregaron los documentos con un número menor de citas que el respectivo Índice H, pertenecientes a autores ya incluidos en la selección previa, publicados dentro del último quinquenio (2013 — 2018); esto con el fin de no excluir sus textos más recientes y que recién comienzan a ser citados. Con esto la muestra en idioma inglés se incrementó a 41 documentos. Para los documentos en castellano y portugués

se siguió un procedimiento diferente. Puesto que el Índice H de estos corpus resulta muy bajo (8 y 2 para las bases en castellano y portugués, respectivamente), y considerando el interés particular de este estudio en la recepción y uso del enfoque del AC en América Latina, se incluyen, en adición a los documentos comprendidos dentro del núcleo de la literatura correspondiente al Índice H, todos los demás documentos, de cualquier autor, que hubiesen sido citados al menos 1 vez, resultando un total de 23 documentos en ambos idiomas.

De esta manera quedó definido el listado de documentos a analizar: 41 documentos en inglés y 23 en castellano y portugués. De ellos, se excluyeron aquellos sin una versión digital y aquellos que carecían de resumen, introducción o conclusión, elementos cruciales para el análisis realizado. La base final quedó integrada por tanto con 33 textos en inglés y 14 en castellano y portugués (Tabla 2).

**Tabla 2. Composición de la base final de documentos analizados en inglés y en castellano y portugués**

	<b>Base final en inglés</b>	<b>Base final en castellano y portugués</b>
Artículos de revistas	28	10
Libros	2	0
Capítulos de libros	3	1
Literatura gris	0	3
	33	14

Fuente: Elaboración propia de los autores

El análisis de estos textos en Brunner *et al.* (2019) sugiere que la recepción latinoamericana del enfoque del “academic capitalism” resulta, en lo grueso, poco más que un eco de una narrativa teórica inicialmente generada en el centro para consumo del centro, pero que terminó

difundiéndose globalmente, con un reducido grado de impacto sobre la literatura luso-castellano parlante. En efecto, como veremos a continuación, existen diferencias fundamentales en la forma de utilización del enfoque del AC por parte de las investigaciones publicadas en esos dos bloques idiomáticos.

Por lo pronto, hay diferencias en lo relativo al tipo de documentos utilizados, que corresponden preferentemente a artículos en revistas indexadas en ambos casos, pero con un mayor peso de libros y capítulos de libros en la muestra en inglés y de conferencias y disertaciones en la muestra luso-castellana. En seguida, el promedio de citas es significativamente mayor en la primera muestra, que opera como un referente obligado para los otros idiomas sin que lo contrario sea aplicable. También la naturaleza de la reflexión es diferente. La totalidad de los textos en inglés tiene un involucramiento completo o superficial con la teoría del AC, en contraste con los textos en español y portugués donde apenas alrededor de un tercio menciona explícitamente este enfoque o discute sus características. Esto redundo en que los documentos pertenecientes a ambas muestras realizan contribuciones sustancialmente diferentes al desarrollo de la teoría del AC (Tight, 2003, 2014). Mientras los intentos de revisión y reformulación de la teoría son recurrentes entre los textos en inglés, como se vio más arriba, en el caso de los textos en español y portugués las reflexiones de esta naturaleza son excepcionales. Esto afecta, además, la relación entre teoría y metodología en los estudios del AC según su contexto idiomático. Mientras la mayoría de los textos en inglés utiliza la teoría para analizar fenómenos empíricos distintivos, solo un cuarto de los textos en español y portugués hace lo propio, optando en cambio por promover un discurso crítico de naturaleza general acerca de los sistemas de educación superior.

Adicionalmente, existen diferencias de cobertura geográfica entre ambos grupos idiomáticos. Los estudios en inglés se enfocan ante todo en los países angloparlantes —Estados Unidos la mayoría de ellos, Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en seguida— pero incluyen además a otros países europeos occidentales y de Europa Central y del Este, así como a países del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y a países individuales de las demás regiones del mundo, hasta

adquirir una cobertura global. Sin embargo, América Latina como región, así como al nivel de sus países, no recibe prácticamente ninguna mención en la literatura angloamericana del AC, hecho que corrobora una observación previa de Maldonado (2014). Efectivamente, los estudios en español y portugués se concentran casi exclusivamente en países de la propia región, particularmente México, Chile, Brasil y Colombia, además de las inevitables menciones a Estados Unidos, donde se origina la teoría que aquí se recibe.

A continuación, los documentos fueron examinados a través del método de análisis de contenido, método que procura generar conocimiento mediante el examen e identificación de patrones, temas y significados pertinentes al cumplimiento de objetivos de la investigación (Silverman, 1985). Se consideró importante prestar atención a tres diferencias centrales en la utilización del enfoque del AC en el mundo angloparlante y en América Latina: a) si acaso existía una orientación hacia la investigación o la docencia y enseñanza, b) si estaba centrado en procesos de innovación y economía del conocimiento o en capital humano y economía de retornos individuales y, finalmente, c) si el análisis procuraba una comprensión sociológica del fenómeno o su denuncia y crítica.

Este análisis, que en otro lugar hemos desarrollado en detalle (Brunner *et al.*, 2019), muestra que los textos en inglés estudian de preferencia la forma cómo el capitalismo académico transforma la función universitaria de investigación, orientándola hacia la satisfacción de necesidades económicas a través de la innovación. En cambio, en América Latina este mismo enfoque muestra mayor preocupación por los efectos que el capitalismo académico produce en el ámbito de la enseñanza, en especial en lo que respecta a la pérdida del potencial crítico que tendría la formación universitaria.

Otra diferencia corresponde al énfasis puesto por los documentos, respectivamente, en los efectos sociales o individuales del cambio de régimen de conocimiento desde uno de bien público a uno capitalista académico (Slaughter y Rhoades, 2004). Si bien en ambos contextos idiomáticos se desconfía de la orientación de dicho cambio, que es evaluada negativamente, la literatura especializada en inglés subraya la importancia

del cambio en términos de “economía del conocimiento” y su consiguiente impacto en la innovación. En tanto, la literatura en español y portugués destaca la emergencia de una “economía de retornos individuales privados” sobre la base de la adquisición de capital humano por parte de los estudiantes. De modo tal que mientras los textos en inglés asignan especial importancia al tránsito desde una sociedad industrial a una cuyo medio principal de producción es el conocimiento especializado producido por la investigación, la literatura en español y portugués otorga mayor importancia a la visión de la universidad como entidad creadora, transmisora y reproductora de capital humano. Según esta última versión de la teoría, la distribución de títulos profesionales y el fenómeno del credencialismo (Briggs, 2017), ocuparían un rol central dentro de la educación superior.

Una última distinción aparece en el uso del enfoque del AC según los objetivos perseguidos de manera latente o explícitamente. Con mayor o menor intensidad, los textos en inglés reconocen que la aproximación desarrollada por Slaughter, Leslie y Rhoades representa un intento por comprender transformaciones recientes de los sistemas de educación superior. Con independencia de si se acepta o no el estatuto de una teoría para este enfoque —y esto se debate en esos mismos textos (Kauppinen, 2012, 2013; Mendoza, 2012; Slaughter y Leslie, 2001)— el concepto de capitalismo académico se utiliza como un medio explicativo, capaz de dar cuenta del cambio en el funcionamiento de las universidades contemporáneas. Diferente es la situación en la literatura en español y portugués. En este caso, la mayor parte de los documentos utiliza los conceptos de la teoría del AC para criticar ritualmente los procesos y efectos supuestamente perversos de dicho régimen de conocimiento. Estos usos mántricos de la teoría, como han sido calificados, representan típicamente poco más que poner nombres a espacios designados de forma tal que *“el mapa resultante necesita colorearse más que ser investigado”* (Ball, 1995, pp. 268–269). Visto de otra manera, el empleo de la teoría adopta —en su versión latinoamericana— una postura francamente “militante” (Medina Echavarría, 1967, p. 169) o “evangelizadora” (Naidoo, 2016), mediante la cual el receptor usuario imagina posible contribuir a la superación del estado de cosas impugnado.

## *Términos claves*

El estudio de la manera en la cual términos claves operan en la recepción, apropiación y utilización de la teoría angloamericana del AC en castellano y portugués sugiere una conclusión similar:

En efecto, entre los documentos seleccionados en estos dos últimos idiomas el uso de los términos “teoría”, “concepto”, “marco de referencia”, “enfoque” o “paradigma” es mas bien excepcional. De hecho, cuando alguno de estos términos aparece con una relativa frecuencia, habitualmente se debe a su uso intensivo en un único documento. Así, por ejemplo, del total de veces (77 veces) que se usa el término “teoría” en alguna parte de los documentos completos que componen la muestra en castellano y portugués, exceptuando las referencias, un 77% corresponde a un solo documento; en el caso de “concepto” (70 veces), un 81%; en el de “enfoque” (66 veces), un 53%; en el caso de “paradigma” (57 veces), un 67%. A su turno, si se pesquisa la influencia indirecta expresada en los análisis latinoamericanos por autores de la sociología clásica, contemporánea y de la educación superior, el resultado revela un nivel similarmente bajo de teorización. Si se considera el total de documentos completos de la muestra en castellano y portugués, sin incluir referencias, Marginson aparece citado 107 veces, pero 97% de estas menciones ocurren en un solo documento; Boaventura de Sousa Santos 21 veces, pero 52% en un solo documento; Marx 18 veces, siempre en el mismo documento; Habermas, 11 veces, siempre en el mismo documento; Clark, 9 veces, 78% en un solo documento; Bourdieu, 5 veces en un grupo de cuatro documentos; Weber, 4 veces en dos documentos; Beck, 4 veces en un documento y 1 vez cada uno Altbach, Althusser, Bauman, Gramsci y Trow. Otros autores pesquisados, como Bell, Durkheim, Giddens, Kogan, Kwieck, Luhmann, Musselin, Parsons y Simmel no aparecen citados.

Según la calificación de Tight (2003, 2004), puede decirse entonces que la recepción de la teoría del AC en castellano y portugués es realizada mayormente, y paradójicamente, con un bajo o nulo involucramiento teórico y, en otros casos, con un involucramiento superficial. ¿Qué significa esto? Para calificar el grado de involucramiento con teorías Tight

(2012, p. 10) dirige una simple pregunta a cada documento: ¿evidencia un involucramiento (*engagement*) explícito con la teoría? Por ejemplo, explica, podría haber una sección titulada “marco teórico” o algo similar, o bien que uno o más teóricos se mencionen al pasar, siendo el involucramiento —en estos casos— completo y superficial, respectivamente. Una siguiente pregunta, más específica, puede ser: ¿qué teoría o teorías están siendo usadas? A la hora de responder a estas preguntas, Tight observa que, en general, en el campo de estudio de la educación superior, incluyendo las revistas de mayor calidad, la mayoría de las publicaciones no discute de teoría, y, cuando lo hace, suele ser de manera breve y al pasar.

También en la muestra de documentos en castellano y portugués aparece la misma ausencia de teoría, o bien, su utilización puramente superficial, como una suerte de eco de las voces originales. Esto, a pesar de que se está frente a procesos de recepción, apropiación y utilización de una teoría que, en principio, deberían llevar también a procesos relativamente intensos de teorización en el polo de la recepción. Por el contrario, no se discute con la teoría recibida ni se la escudriña; más bien, se la acoge de un modo celebratorio-utilitario. Esto es, con abierta predisposición favorable y espíritu acrítico, por un lado, y, por el otro, con sentido táctico-utilitario, apuntando a sacar provecho de la teoría recibida para enfilar una denuncia del estado de cosas de la educación superior circundante. Incluso en los casos en que la teoría se acoge con mayor predisposición conceptual, ya sea para escudriñar el propio proceso de recepción o para aprovechar la teoría como un marco de análisis en una investigación empírica —se conserva residualmente esa doble característica. Por una parte se recibe la teoría proveniente del centro saludándola como una importante contribución, al mismo tiempo que, por otra parte, se echa mano a ella— sin mayor discusión o esfuerzo teórico de adaptación —para organizar una descripción crítica del estado de la educación superior de la región o un país, “explicar” las transformaciones que experimenta y (d)enunciar los perversos efectos que provoca la incorporación de las universidades a las dinámicas de la globalización, los mercados y el régimen capitalista académico de conocimiento.

De cualquier forma, si se explora en detalle el uso de los términos claves “teoría”, “concepto”, “marco de referencia”, “enfoque” o “paradigma” en la muestra en castellano y portugués, es posible formarse una idea de su

aprovechamiento y utilidad para diferentes fines, según autores, contextos discursivos e interés de comunicación.

**Teoría.** Como se observó, este término en castellano y portugués aparece de manera altamente concentrada, habitualmente en tesis doctorales, donde se emplea para discutir los méritos de diferentes perspectivas teóricas. Las restantes apariciones son pasajeras o superficiales, utilizadas mayormente con propósitos de denuncia. En las versiones más teóricamente involucradas de la muestra (Brunner, 2017; Corral, 2015; Fernández, 2009; Fioreze, 2017), el término teoría se usa para discutir teorías y contrastarlas con propósitos explicativos, en tanto que su utilización más frecuentes sirve para rechazar el estado actual de la educación superior:

La gestión del conocimiento es una categoría extraída de la teoría organizacional que se ha aplicado en la mensuración y valoración de activos intangibles, llámense conocimientos, actitudes, valores, etc. Bajo esta teoría se han realizado trabajos a partir de los enfoques epistemológico, psicológico, informático o administrativo, siendo este último uno de los más utilizados, bajo el denominado concepto de capital intelectual. Sin embargo, aquí se propone contrastar la teoría con el abordaje de las problemáticas que supone la gestión y administración del conocimiento a partir de la perspectiva que ofrece la teoría del capitalismo cognitivo y específicamente el capitalismo académico en los centros de formación universitaria (Corral, 2015, p. 13).

Justo debajo de este grupo de Élite Académica, hay un reducto de académicos que los siguen a todas partes, elogian el trabajo que hacen y elaboran Doctorados como una forma de glorificar a la Élite Académica. Su objetivo son las posiciones disponibles en la élite, y hacen todo lo necesario para afiliarse con ellos, realizando varias maniobras para tratar de colocarse en los puestos a los que aspiran. Esto implica generalmente nuevas versiones de las mismas teorías de sus superiores. Sin embargo, para la mayoría de nosotros e incluso muy probablemente para ti (el académico que ahora mismo está leyendo), el mundo gira en torno a una profunda mercantilización del trabajo. Por esta razón, cada vez estamos más sujetos al capitalismo académico, incluso sin llegar a darnos cuenta (Briggs, 2017, p. 8).

**Enfoque.** Al igual que ocurre con el término teoría, también este otro concepto aparece utilizado con fines analíticos casi exclusivamente en

tesis doctorales en castellano y portugués. En el resto de ocasiones — las más frecuentes— se emplea con fines de denuncia. A continuación, ejemplos de aplicación analítica y de propósito denunciativo en portugués y castellano.

Nesse sentido, o diagrama que propõe tem o mérito de capturar o misto de público e privado que existe na educação superior, garantindo com isso um afastamento das análises reducionistas, que olham para este campo a partir de um enfoque que enquadra as realidades ou como absolutamente públicas ou como absolutamente privadas e, também, opera desde a ideia de propriedade legal, associando de antemão o público com o Estado e o privado com o mercado. Ao mesmo tempo, a combinação de uma perspectiva de viés econômico com outra de viés político garante que se alcance mais longe e, nesse sentido, que sejam preenchidas lacunas que, pelo olhar exclusivo de uma ou de outra, ficariam em aberto (Fioreze, 2017, p. 99).

Surge así toda una nueva reconceptualización asociada a esta filosofía. Este neolenguaje, que incluye términos como “competencia”, “resultados de aprendizaje”, “acumulación de créditos” y se refiere a los estudiantes como “productos”, evidencia la reconfiguración de la educación superior: El concepto de calidad, invocado hasta la saciedad en todos los documentos oficiales se ha reorientado hacia la “excelencia y distinción”, conceptos asociados a selección; competitividad; rentabilidad; términos todos ellos importados del mundo empresarial y aplicados a la gestión de la educación superior. Se prima así la evaluación de las universidades como control, auditoría y rendimiento de cuentas, enfoques que surgen vinculados a la empresa y poco coherentes con el discurso pedagógico (Díez, 2009, p. 7).

**Paradigma.** Por su parte, este concepto se emplea la mayoría de las veces con un propósito de recusación crítica, donde —igual como como ocurre en otras áreas de las ciencias sociales— se identifica con hegemonía neoliberal, según ilustran los dos siguientes enunciados.

El auge del pensamiento globalizador fungirá como paradigma de derrumbamiento de los principios dogmáticos de la ciencia, sobre todo en los centros universitarios, pero ciertos resquicios positivistas no serán abandonados, sino reactualizados bajo la forma neopositivista de las tendencias economicistas y gerenciales de control de la calidad, en los procesos educativos y laborales. Los Estados no serán desplazados, sino puestos al servicio de una nueva economía de carácter global y sobre todo en lo relativo a sus atribuciones respecto a la educación superior (Corral, 2015, p. 95).

En último lugar, no estaría de más que recordemos que la arquitectura no es completa sin el papel interno que deben jugar “intelectuales orgánicos” que repiten la “doctrina neoliberal educativa”, por ejemplo en los cursos de formación permanente para profesorado universitario que organizan las universidades o Institutos de Ciencias de la Educación, donde se intenta hacer comprender la necesidad de este nuevo paradigma (el del aprendizaje basado en competencias, el de la utilización de plataformas digitales para la enseñanza, etc.) (Fernández, Rodríguez, y Rodríguez, 2010, p. 165).

**Concepto.** Casi la totalidad de apariciones de este término en castellano y en portugués con una orientación académica se halla en tesis doctorales, donde su uso forma parte de un esfuerzo explícito de teorización. Sin embargo, su uso predominante es con fines de denuncia. Ambos tipos de usos se muestran a continuación.

Hasta aquí se han desarrollado de forma sucinta los conceptos básicos de la teoría marxista, en los que se fundamenta el valor del conocimiento en la economía capitalista. En el apartado siguiente, se presenta un recorrido por las principales teorizaciones que han establecido la lógica de interpretación de la economía del conocimiento, bajo los presupuestos del denominado capitalismo cognitivo y biocapitalismo (Corral, 2015, p. 32).

Al respecto, si bien las mujeres pueden tener igual o más capacidad que los hombres, idoneidad y requisitos cumplidos para postular a estos estudios, lo hacen en una proporción muy menor en relación con los hombres. Esto obedece a que en las universidades las académicas, en tanto que mujeres, están socializadas bajo cánones patriarcales que conciben la identidad femenina ligada al servicio de familia y lo doméstico, incluso cuando se hallan en situación de soltería, por tanto, salir del país hacia el extranjero por motivos de estudio se vuelve más difícil al suponer el quebrantamiento de los mandatos patriarcales. (...) Complementando lo señalado, existe además la tendencia que tienen los hombres de seleccionar a sus congéneres para ocupar puestos académicos, integrar grupos de investigación y realizar actividades de extensión (conferencias, seminarios, charlas, clases magistrales, etc.), por cuanto se sienten más a gusto entre hombres, concepto conocido como homosociabilidad. Este proceso psicosocial explica también la menor presencia de mujeres en las academias universitarias, pese a tener la formación académica, la experiencia y las competencias requeridas (De Armas y Venegas, 2016, pp. 62–63).

En suma, el conglomerado conceptual del AC transmitido desde el punto de su creación en inglés, y traducido en el punto de llegada donde es recepcionado, apropiado y utilizado, presenta en este último estadio dos caras al menos. Por un lado, sirve propósitos de uso creativo o transformativo en el campo de la teoría y es aprovechado en esfuerzos de teorización expresados en castellano y portugués. Por otro lado, el mayor número de veces, los conceptos recibidos sirven propósitos rituales de celebración de un vocabulario que luego es utilizado para fines descriptivos o de denuncia, maximizando de este modo su resonancia ideológica.

Según señalan Brunner *et al.* (2019), al centro del conglomerado conceptual recibido aparece entonces —como su motor dinámico— el concepto del neoliberalismo como visión de mundo, ideología, forma de Estado, régimen económico, política pública y caja de herramientas para intervenir en la sociedad. En seguida, este concepto abre las puertas del significado hacia la crítica del o los mercados en el campo de la educación superior; los que son vistos como un dispositivo neoliberal al mismo tiempo que un soporte para su reproducción. A su turno, en el espacio abierto por este concepto clave se entrelazan —de diferentes maneras— las ideas de mercadización, mercantilización, cuasi mercados y mercados administrados, comercialización y financiarización. En un siguiente anillo de significados adyacente se unen luego los conceptos de universidad empresa y gerencialismo (*managerialismo*) que, llevados al terreno de las universidades públicas, dan lugar a fenómenos estudiados como “colonización” de lo público, Nueva Gestión Pública (NPM por su sigla en inglés), descentralización y desregulación del aparato estatal, Estado evaluativo, aseguramiento de la calidad (*quality assurance*), esquemas de costos compartidos, financiamiento de la demanda y créditos estudiantiles. Finalmente, en esta modalidad de apropiación y uso de la teoría del AC, el conjunto de este conglomerado conceptual, con todas sus piezas, sirve como una poderosa retórica o narrativa para diagnosticar y describir el estado de la educación superior; denunciar sus efectos negativos en varios niveles y aspectos, y repudiar sus avances que amenazarían con la ruina de la universidad.

## Recepciones transformativas

En la última parte de este capítulo nos interesa destacar algunas de aquellas contribuciones de autores luso-español parlantes, cuya modalidad de recepción, apropiación o aplicación de la teoría del capitalismo académico pueda caracterizarse de transformativa. ¿Qué se entiende en este contexto por contribuciones transformativas?

Ante todo, aquellas que no son puramente eco-retóricas, ni emplean la teoría de manera meramente táctica con fines de denuncia o evangelización, ni tampoco la apropian de modo mecánico, repetitivo, o únicamente como un vocabulario para describir y repudiar una realidad que se rechaza a partir de una serie de supuestos subyacentes (Gouldner, 1970). Por ende, se entiende que son aquellas que exhiben un involucramiento serio con la teoría, en el sentido de Tight (2012), ya bien por ser parte de esfuerzos consistentes de teorización o bien porque se apropian de manera crítico-reflexiva de la teoría recibida, o la despliegan creativamente para analizar la realidad o le introducen modificaciones interesantes que luego son citadas por otros autores.

A continuación, se presentan varios casos que dan cuenta, cada uno de distinta manera, de ese tipo de recepciones transformativas.

**Crítica de la recepción.** El primero es un caso de recepción crítica y transformativa de la teoría del AC, enmarcado dentro de un cuestionamiento de la “hegemonía anglo-estadounidense y la dominación del subcampo autónomo de las universidades de investigación de Estados Unidos (principalmente) y el Reino Unido [cuyos] instrumentos de dominación son el idioma y la monocultura, la investigación y los sistemas de publicación, los flujos de conocimiento y ulteriormente de personas” (Marginson y Ordorika, 2010, pp. 136–137). En este proceso, el papel de la teoría es visto como esencial y el lugar de la teoría del AC, a su vez, como paradójico. Por un lado, ella expresa dicha hegemonía anglosajona-estadounidense —teoría imperial al decir de Marginson (2006b)— y, por el otro, simultáneamente, ella es una teoría crítica del fenómeno del capitalismo académico como se encargan de subrayar Slaughter y Leslie (1997, 2001) y Slaughter y Rhoades (2004).

Rara vez, sin embargo, los receptores formulan la pregunta sobre la medida en que la teoría del AC es útil para entender y analizar la educación superior en países en desarrollo, como hace, en cambio, Maldonado-Maldonado (2014) en el documento que aquí sirve como un primer caso ilustrativo. Si bien la autora comparte el guion básico de la teoría angloamericana del AC, e incluso lo celebra a pesar de reconocer la ausencia en ella de los países latinoamericanos, su apropiación es sin embargo reflexiva y transformadora. En efecto, postula que el eje de dicha teoría, consistente en la lucha de las universidades y los académicos por asegurar sus ingresos, es igualmente válido también en esta parte del mundo, donde se observarían asimismo —a partir de la crisis financiera de 2007 y del continuo crecimiento de la matrícula— crecientes restricciones de recursos en las universidades estatales. Con todo, postula diferencias a este respecto básicamente en dos frentes. Por un lado, en el frente de la lucha por recursos, los márgenes de maniobra variarían según si se habla de países desarrollados o en vías de desarrollo, y de instituciones y campos de saber más o menos prestigiosos. Por otro lado, incidiría decisivamente la medida en que los países y las instituciones están en condiciones de participar en el nuevo juego de la economía basada en el conocimiento o capitalismo cognitivo. A este efecto importa si los países son productores o consumidores de conocimiento, si poseen o no universidades de clase mundial, si existe o no una actividad de triple hélice de relativa densidad y profundidad, si el sector privado invierte un monto significativo de recursos en investigación y desarrollo y si existe un Estado promotor y acelerador de la innovación o no.

De cualquier forma, y no obstante tales diferencias, la evaluación final de Maldonado-Maldonado es que la teoría del AC ejerce una importante influencia en el campo de estudios de la educación superior; tanto a nivel internacional como latinoamericano, por cuanto representa una propuesta teórica que va más allá de un conjunto de términos meramente descriptivos, tales como mcdonalización de la educación superior, reformas neoliberales, neogerencialismo o universidad empresarial. Ofrecería, por lo mismo, un marco de análisis útil tanto en países desarrollados como en desarrollo. Para aumentar su impacto en estos últimos, sugiere Maldonado-Maldonado, se requeriría una mayor

elaboración de la teoría, precisamente para adecuarla mejor a las condiciones e interrogantes propios de los países en desarrollo, y elevar de esta manera su capacidad de respuesta en el contexto de los países subalternos. Para cumplir con este objetivo, sostiene la autora, se requiere saber cuán diferente es la agencia en este último contexto, cómo inciden las diferencias de estructuras y gobernanza de los sistemas, y cómo desarrollar teorías localizadas que, desde el punto de vista de los márgenes, ofrezcan una adecuada lectura de los capitalismo académicos periféricos.

Adicionalmente, la autora y un grupo de coautores ilustran, mediante el ejemplo de una institución privada de educación superior mexicana, la forma en que “el carácter del capitalismo académico puede ser especificado y variar significativamente de un contexto al siguiente” (Rhoades et al., 2004, p. 322) E incluso llegan a proponer, en un apenas velado arranque de romanticismo sociológico, un “modelo distintivo de universidad latinoamericana”, ante la amenaza en curso de que esta institución pierda su identidad histórica y distintividad por fuerza del hostil contexto provocado por políticas neoliberales y la globalización. Opuestos a cualquier romanticismo reaccionario que busque una nostálgica restauración de dicha identidad, estos autores levantan una suerte de romanticismo progresista de la imaginación que erige alternativas frente al capitalismo académico como parte del esfuerzo por superar los patrones del desarrollo neoliberal. En concreto, imaginan tres alternativas posibles. Una focalizada en la democratización no solo del acceso a la educación superior sino también de su rol como agente de la democratización del Estado y la sociedad en un proceso de refundación de lo público. Otra focalizada en la promoción de un desarrollo independiente y sustentable al cual las universidades contribuyen al nivel local, nacional o regional. Y, una tercera, centrada en torno a la soberanía y distintividad culturales de América Latina, a las cuales la educación superior puede aportar elaborando nuevas identidades autónomas en los respectivos países (Rhoades et al., 2004).

**Recepciones académicamente elaboradas.** Como se mencionó anteriormente, la utilización del enfoque del AC en América Latina parece centrarse en la neoliberalización de los sistemas contemporáneos de

educación superior. Sin embargo, existen unas pocas apropiaciones más elaboradas, que se involucran con la teoría y la teorización de este fenómeno, de las cuales se destacan cuatro a continuación. Para este efecto, el análisis se centra en los correspondientes documentos —tres en castellano y uno en portugués— que realizan apropiaciones transformativas en la medida que, tomando pie en las ideas de los fundadores (Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004), desarrollan aproximaciones modificadas a partir de un diálogo con otras tradiciones teóricas o aplicándolas de una manera novedosa. De esta manera, en contraste con las usuales formas de apropiación eco-retóricas o meramente repetitivas, los textos seleccionados contribuyen a la reflexión sobre el enfoque del AC en su versión canónica al introducir nuevas perspectivas conceptuales en la conversación.

El primer documento corresponde a un artículo de Fernández (2009), donde el autor propone una descripción del capitalismo académico a partir de la teorización sobre sistemas-mundo de Wallerstein (2006), las ideas de la teoría de la dependencia en su vertiente marxista (Dos Santos, 2002; Gunder Frank, 1974) y la visión de Bourdieu (1984) sobre las fuerzas que moldean el campo académico. Siguiendo a Wallerstein (2006), Fernández reconstruye las principales variables que explicarían la constitución del capitalismo académico como fenómeno mundial: internacionalización de la educación superior, emergencia de nuevos proveedores de servicios educacionales, políticas orientadas hacia la mercantilización de la educación, descapitalización de la universidad pública a través de gobiernos corporativos y políticas de financiamiento dependientes de la demanda, y la imposición de la ideología de la sociedad del conocimiento y de la ciencia neoliberal. Sin embargo, argumenta Fernández, esta mundialización del capitalismo académico no es homogénea en sus efectos. De acuerdo con este autor, por ejemplo, la migración de los académicos mostraría un saldo negativo para los países iberoamericanos y, del mismo modo, el desarrollo de estos países impulsaría a sus gobiernos a liberalizar sus políticas de educación superior e incentivar la participación de entidades orientadas comercialmente. La capacidad de formación de capital humano avanzado y de investigación

aplicada mostraría igualmente diferencias entre las universidades de países desarrollados y las instituciones de educación superior de países no desarrollados.

Esta situación motiva a Fernández a caracterizar al capitalismo académico mundial en términos de centro y periferia, siguiendo a algunos teóricos marxistas de la dependencia (Dos Santos, 2002; Gunder, 1974). De acuerdo a Fernández, esta configuración del capitalismo académico generaría diversas posiciones en el conflicto ideológico acerca del futuro de la educación superior: defensores de una contrarrevolución conservadora, que buscan devolver la universidad al modelo tradicional “torre de marfil”; académicos que desean continuar adelante con la revolución ultra-modernizadora neoliberal y, finalmente, intelectuales que rechazan estas opciones y sugieren una reforma radical de las universidades para volverlas políticamente comprometidas y abiertas hacia la sociedad civil. Por último, en base a Bourdieu (1984), Fernández argumenta que cada una de estas posturas se diferencia en cuanto a su defensa del poder académico y la manera en que aquellas conciben la movilización del poder político y social necesario para realizar su respectivo proyecto de universidad.

Un segundo esfuerzo de apropiación transformativa de la teoría del AC corresponde a la tesis doctoral de Corral (2015) defendida en la Universidad de Salamanca, sobre la gestión del conocimiento y el perfil de egreso en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Utiliza la teoría marxista para analizar los procesos administrativos y académicos de gestión del conocimiento y la creación de perfiles de egreso en dicha Universidad. Basándose en las ideas de Marx (2005, 2011) acerca del valor del conocimiento en la economía capitalista y de sus seguidores, como dos Santos (2007) y Negri (2013), Corral argumenta que la sociedad contemporánea debe comprenderse en términos de “capitalismo cognitivo” y “biocapitalismo”. De acuerdo con este autor, ambas nociones refieren al hecho de que la economía se basa en el valor de cambio de capitales cognitivos, razón por la cual convierte toda capacidad humana en un bien transable. En base a estos conceptos, la autora sostiene que el fenómeno del capitalismo académico impacta

directamente en profesores, funcionarios y estudiantes, convirtiendo todas sus actividades en mercancías. De lo anterior se derivaría el énfasis puesto en la generación de productos intelectuales comercializables, sin considerar su calidad sino exclusivamente la cantidad y el costo. Esta tendencia, acusa Corral, afecta incluso a variables tradicionalmente ajenas a la lógica de mercantilización, como la singularidad y subjetividad involucradas en los procesos de creación intelectual, las cuales ahora, mediante el registro, cuantificación y evaluación de productividad, pasan a convertirse en nuevas mercancías, contribuyendo a subordinar lo humano al nuevo capitalismo.

El tercero de los cuatro textos seleccionados es la tesis doctoral de Fioreze (2017), presentada en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre el modelo comunitario de universidad y las tensiones público-privadas entre capitalismo académico y compromiso social. Tomando pie en conceptualizaciones de Marginson (2006a, 2007, 2011) sobre las dificultades para definir la contribución pública de las universidades, la autora señala que la emergencia del capitalismo académico genera una serie de tensiones que deben procesarse al interior de cada organización de acuerdo con sus fines particulares. De especial interés resultan para Fioreze las universidades comunitarias de Brasil. De acuerdo con la autora, si bien estas instituciones son oficialmente reconocidas como entidades privadas y su financiamiento proviene de recursos privados, poseen diversas características atribuidas tradicionalmente al régimen de lo público, como un gobierno participativo y objetivos de desarrollo regional. Esto provocaría tensiones en lo relativo a la conceptualización de la función de la universidad y su estructura ideal de gobierno y resultaría en “universidades híbridas”, sometidas a constantes tensiones entre sus dimensiones públicas y privadas. La hipótesis de Fioreze es que la existencia de esas tensiones otorgaría a las instituciones flexibilidad para adaptarse al capitalismo académico.

Un ejemplo final de tratamiento transformativo de la teoría del AC es su aplicación, por parte de uno de los autores de este capítulo (Brunner, 2017), a la economía política de la educación superior chilena. Sostiene que la mayor parte de la literatura inspirada en aquella teoría está dedicada a los

sistemas universitarios de países desarrollados, básicamente del área idiomática anglosajona. Por el contrario, en idioma castellano y portugués existiría una variopinta literatura inspirada más por un ánimo de polémica ideológica —contra el neoliberalismo y las políticas neoliberales— que por un auténtico interés de conocimiento y comprensión. A partir de esta constatación se revisa el conglomerado conceptual del AC, al cual se atribuye una cierta imprecisión en el uso del vocabulario técnico que, eventualmente, crearía confusión y comprometería a esa literatura. Por ejemplo, ofrece distintos usos del metaconcepto AC, empleándolo indistintamente (i) como una teoría para explicar la emergencia de un nuevo sistema universitario, (ii) como una metáfora para referirse a ciertos fenómenos propios de ese nuevo sistema, (iii) como un término descriptivo del modelo emergente de universidad y, a veces, (iv) como un programa político disfrazado de teoría analítica (Cantwell y Kauppinen, 2014).

El capítulo documento comentado busca contribuir al desarrollo de la teoría del capitalismo académico mediante un análisis de economía política comparada de sistemas nacionales de educación superior, aplicándolo al sistema chileno que ha sido caracterizado como uno de alto privatismo (Brunner, 2017; Salazar y Leihy, 2017). Se trata, en breve, de un esfuerzo de teorización que no solo se involucra con la teoría central, imperial, sino que adopta frente a ella una actitud revisionista y de exploración de nuevos territorios. Para avanzar en el terreno conceptual propone explorar varios frentes. Primero, postula que las dinámicas de incorporación de la educación superior al mercado, eje del capitalismo académico según la teoría canónica, son parte de un proceso mayor de racionalización característico de la modernidad capitalista. Esto permite situar aquellas dinámicas dentro de la tradición del análisis weberiano, dándoles un apoyo más sólido en la tradición de la sociología clásica. En seguida, propone estudiar las expresiones de aquella colonización de la educación superior por los mercados, distinguiendo entre varios fenómenos interrelacionados, como los de privatización, mercadización, mercantilización, comercialización, financiarización y empresarialización que, entre sí, tendrían unas elaciones de afinidad electiva. Con base en este análisis, ofrece una tipología de regímenes de economía-política de la

educación superior que serviría para el ulterior estudio de las variedades de capitalismo académico. Por último, emplea este esquema conceptual para profundizar en el estudio del caso chileno, primero a nivel del sistema nacional y enseguida a nivel de grupos de instituciones universitarias (Brunner et al., 2019). En suma, encontramos allí un intento de apropiación transformativa de la teoría del AC que, a su vez, constituye una propuesta para su aplicación al análisis comparado del capitalismo académico. Una prueba de esa aplicación es el último capítulo de este volumen.

## **Conclusiones**

En este capítulo hemos examinado la circulación y recepción de la teoría del AC en América Latina. Para ello comenzamos por caracterizar los principios conceptuales de este enfoque teórico. A continuación, describimos las críticas realizadas tanto a los desarrollos actuales de este enfoque como a las ideas originales planteadas por parte de Slaughter, Leslie y Rhoades. En tercer lugar, estudiamos las peculiaridades de la apropiación latinoamericana de las ideas del AC. Este análisis muestra que no es un enfoque particularmente utilizado en la región. Además, las discusiones sobre esta aproximación teórica son expresadas en conferencias y tesis doctorales antes que en revistas de corriente principal y, consecuentemente, el índice H de este corpus de literatura en castellano y portugués es significativamente menor, en comparación con aquel exhibido por la literatura anglosajona. Siguiendo lo anterior, la literatura luso-hispanoamericana que hace uso de la categoría de AC menciona raramente términos claves como “teoría”, “enfoque”, “paradigma” y “concepto” y, cuando lo hace, tales menciones se concentran en unos pocos documentos, usándose esta aproximación y el vocabulario que ella proporciona, más bien, para denunciar, impugnar o rechazar el actual estado de cosas de la educación superior en la región, particularmente de su función central, la docencia y certificación del capital humano adquirido por los individuos. Finaliza este examen mostrando que, a pesar de todo, se han producido en América

Latina, durante los últimos años, algunas indagaciones académicamente elaboradas sobre el fenómeno del capitalismo académico, utilizando creativa o transformativamente la teoría del AC.

Según se señaló en su momento, las debilidades conceptuales del enfoque del AC no responden exclusivamente a problemas de desarrollo y aplicación. Existen temas basales que este enfoque necesita considerar para configurarse propiamente como una teoría sociológica del capitalismo académico. Entre ellos resultan de especial importancia el diálogo y la confrontación de esta interpretación con los desarrollos de otras teorías acerca de las transformaciones contemporáneas de la educación superior (Trow, 1973; Clark, 1986, 1998; Marginson 2016). Otros aspectos que deberían ser considerados son los cambios de contextos de economía política del capitalismo y sus variedades, la incorporación dentro de la teoría de países de ingreso medio, la diferenciación entre niveles de análisis (estructura, agencia y gobernanza) y la trayectoria histórico-institucional de los sistemas para de esta manera incorporar los resultados de los estudios comparados empíricos en los esfuerzos de teorización.

Sumado a lo anterior, un enfoque del AC que desee superar las mencionadas debilidades, necesita analizar además los efectos distintivos de la gobernanza de los sistemas nacionales y, a nivel de las instituciones universitarias el rol de los cuerpos directivos, académicos, administrativos y estudiantiles. En este sentido, como sugiere la literatura especializada (Deem, 2001; Mendoza, 2012; Paasi, 2015; Jessop, 2017), la diferencia entre disciplinas científicas de tipo STEM y las humanidades y ciencias sociales es importante para comprender cómo participan diferenciadamente en la configuración del capitalismo académico. Esto permitiría dar cuenta de las particularidades que adoptan las distintas formas de capitalismo académico en los niveles meso y micro de análisis, sin renunciar al propósito explicativo originalmente asociado a esta teoría (Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004).

Dicho lo anterior, es necesario recordar, además, que la debilidad conceptual no es exclusiva de la teoría del capitalismo académico; como vimos previamente, ella parece ser una característica general del desarrollo de los estudios actuales en educación superior (Tight, 2004). A

su turno, la propia sociología no parece haber desarrollado esfuerzos significativos para una teorización de las universidades. Tras la publicación de *The American University* (Parsons y Platt, 1973), del *Homo academicus* (Bourdieu, 1984) y de los esfuerzos notables de Trow (1973), Clark (1986, 1998) y Frank y Meyer (2020), la construcción de la llamada “gran teoría sociológica” no ha incluido explícitamente la universidad como tema, según muestra Gumpert (2007a, 2007b).

Con todo, para avanzar en esa dirección es imprescindible no caer en la trampa de asumir que las teorías universalistas pueden ser utilizadas sin mayor reflexión acerca de su contexto de aplicación (Ball, 1995). Para el caso de América Latina, como se vio, resulta especialmente importante tener en cuenta el carácter específico del desarrollo de su educación superior; el papel que juegan sus universidades en la geopolítica del capitalismo académico global y la naturaleza incipiente y poco densa todavía del campo de estudios de estos fenómenos, varias veces remarcado a lo largo de este texto. Esta doble especificidad —de los sistemas nacionales y del campo de producción de conocimiento especializado sobre aquellos— debe ser considerada para llevar adelante una adecuada teorización sociológica que no caiga en la reflexión vacía ni en el empirismo ingenuo.

Por último, debe remarcarse que la importancia de teorizar sociológicamente el capitalismo académico en América Latina no solo es una cuestión de desarrollo acumulativo de este campo de estudios, especialmente a la luz de la brecha existente entre los lugares centrales de producción de la teoría y lugares —en los márgenes— donde ella se recibe, apropia y utiliza. En efecto, es sabido que el conocimiento generado en este campo es empleado, además, por los gobiernos y los hacedores de políticas a la hora de formular, diseñar, legitimar decisiones e implementarlas en el espacio de la acción público-gubernamental. De esta manera —inadvertidamente, o de manera buscada, o al menos tolerada— el conocimiento, la evidencia y las buenas prácticas que inspiran esos procesos de adopción de políticas públicas, en cualquiera de sus etapas, se hallan fuertemente influidos por teorías, como las del AC, recibidas y utilizadas en la región latinoamericana ya bien para favorecer ciertas políticas o para impugnarlas.

Por lo tanto, si se desea que la deliberación democrática vaya más allá de meras disputas de consignas e ideologías, es necesaria la reflexión teórica y crítica sobre las teorías importadas o adoptadas, de manera de mantener la autonomía cognitiva de dichas políticas o, al menos, de las premisas científicas en que ellas se sostienen (Fraser, 1990). Caso contrario, se termina con un uso puramente táctico de la teoría —antes se pudo ver que la literatura habla de un uso evangélico o a la manera de un mantra— con propósitos discursivos bien definidos, como suelen ser la denuncia, el rechazo o la condenación. Derivado de lo anterior, una mayor especialización de la actividad científica se vuelve de manera paradójica una condición para la formulación de políticas en el sector de la educación superior. Es de esperar que el examen de la recepción —en América Latina— del conglomerado conceptual o metaconcepto del AC permita avanzar en esa dirección, propiciando una problematización de los supuestos de la política a partir de su revisión en el campo teórico y conceptual.

En tal dirección, un diálogo más sostenido entre teorías sociológicas y la investigación conceptual del capitalismo académico podría contribuir a complejizar este enfoque, aumentando su capacidad explicativa para países desarrollados y no desarrollados. Por ejemplo, las teorías de Weber, Polanyi, Habermas y Luhmann ofrecen interesantes posibilidades en esta dirección. El diagnóstico weberiano de la primacía de la racionalidad como principio rector de las sociedades modernas permitiría comprender la relevancia asignada actualmente a la investigación y sus efectos en términos de promoción de las relaciones entre instituciones de educación superior y empresas. Del mismo modo, los escritos de Polanyi sobre las dinámicas expansivas de los mercados y su irrupción en otras esferas no-económicas complementarían los de Weber y podrían ayudar a conceptualizar la mercadización y mercantilización de la educación. En un sentido similar, la tesis habermasiana de una colonización del espacio público por parte de lógicas sistémicas facilitaría entender la subordinación de la academia y la ciencia básica a motivaciones externas de índole económica dentro de un contexto general de globalización de la sociedad. Finalmente, la diferenciación luhmanniana entre planos de formación sistémica (sociedad, organizaciones e interacciones) podría

contribuir a renovar la reflexión acerca del impacto del capitalismo académico sobre aquellos planos y el significado de las propias dinámicas de diferenciación. Estas posibilidades de indagación comienzan recién a ser exploradas en la literatura (Brunner, 2017).

## REFERENCIAS

- Altbach, P. (2014). The emergence of a field: Research and training in higher education. *Studies in Higher Education*, 39(8), 1306–1320 <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.949541>
- Ball, S. (1990). *Politics and policymaking in education*. Routledge.
- Ball, S. (2012). *Global Education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.
- Ball, S. (2016). Following policy: Networks, network ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5), 1–18 <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1122232>
- Ball, S. (1995). Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies. *British Journal of Educational Studies*, 84(3), 255–271 <https://doi.org/10.1080/00071005.1995.9974036>
- Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Les de Minuit.
- Briggs, D. (2017). Los siete pecados del capitalismo académico y el crimen de la ciencia: Deconstruyendo la ideología de la “ciencia criminológica” en España. *Criminología y Justicia Refurbished*, 2(3), 1–24.
- Brunner, J. J. (2017): La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile. En Lavados, H. y Durán, L. (Eds.). *Desafíos para el desarrollo universitario en Chile* (pp. 159–231). Tirant Humanidades.
- Brunner, J.J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Teoría del capitalismo académico en los estudios de educación superior. *Revista electrónica de investigación educativa*, 21(33). <https://doi.org/10.24320/redie2019.21.e33.3181>
- Calás, M. y Smircich, L. (1992). Re-writing gender into organizational theorizing: Directions from feminist perspectives. En Reed, M. y Hughes, M. (Eds.). *Rethinking Organizations* (pp. 227–253). Sage.
- Cantwell, B. y Kauppinen, I. (2014). Academic capitalism in theory and research. En Cantwell, B., Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 3–9). Johns Hopkins University Press.
- Castells, M. (2010). *The information age. Economy, society, and culture: Volume I. The rise of the network society*. Wiley-Blackwell.

Castells, M. (1993). The informational economy and the new international division of labor. En M. Carnoy, *The new global economy in the information age: Reflections on our changing world* (pp. 15–43). Pennsylvania State University Press.

Clark, B. (1986). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.

Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. Pergamon-Elsevier.

Collier, D., Hidalgo F. y Maciuceanu, A. (2006). Essentially contested concepts: Debates and applications. *Journal of Political Ideologies*, 11(3), 216–246. <https://doi.org/10.1080/13569310600923782>

Collyer, F. (2015). Practices of conformity and resistance in the marketisation of the academy: Bourdieu, professionalism and academic capitalism. *Critical Studies in Education*, (56)3, 315–331. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.985690>

Corral, S. (2015). *El capitalismo académico: gestión del conocimiento y perfil de egreso en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez* [Tesis de doctorado, Universidad de Salamanca]. GREDOS. <https://gredos.usal.es/handle/10366/128115>

Crouch, C. y Streeck, W. (1997). *The political economy of modern capitalism*. Sage.

de Armas, T. y Venegas, C. (2016). Patriarcado y capitalismo académico. La reproducción de las violencias. En Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (Ed.). *Educación no sexista. Hacia una real transformación* (pp. 57–66). Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres.

Deem, R. (2001). Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: Is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37(1), 7–20. <https://www.jstor.org/stable/3099730>

Deem, R., Mok, K., y Lucas, L. (2008). Transforming higher education in whose image? Exploring the concept of the 'worldclass' university in Europe and Asia. *Higher Education Policy*, 21(1), 83–97. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300179>

Díez, E. (2009). El capitalismo académico: La reforma universitaria europea en el contexto de la globalización. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 50(1), 1–9. <https://doi.org/10.35362/rie5011845>

Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia, balance y perspectivas*. Plaza y Janés.

Dos Santos, T. (2007). *La universidad en el siglo xxi. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. CIDES-UMSA, ASDI y Plural Editores.

Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2005). *Universities and global knowledge economy: A triple helix of university-industry-government*. Continuum International Publishing Group.

Fernández, E. (2009). El sistema-mundo del capitalismo académico: Procesos de consolidación de la universidad emprendedora. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives*, 17(21), 1–43. <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727020.pdf>

Fernández, E., Rodríguez, H. y Rodríguez, M. (2010). La formación inicial de profesionales de la educación: Un análisis crítico de los nuevos planes de estudio en el contexto del “capitalismo académico”. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 24(2), 151–174.

Findlow S. y Hayes A. (2016). Transnational academic capitalism in the Arab Gulf: balancing global and local, and public and private, capitals. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 110–128. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1100531>

Frank, J. y Meyer, J. (2020). *The University and the Global Knowledge Society*. Princeton University Press.

Fioreze, C. (2017). *O modelo comunitário de universidade e o tensionamento público-privado: entre o capitalismo acadêmico e o compromisso social* [Tesis de doctorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul] UFGROS-LUME. <https://hdl.handle.net/10183/159149>

Fligstein, N. y McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.

Fraser, N. (1990): Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text* 25/26, 56–80. <https://doi.org/10.2307/466240>

Fulkerson, G. y Thompson, G. (2008). The evolution of a contested concept: A metaanalysis of social capital definitions and trends (1988–2006). *Sociological Inquiry*, 78(4), 536–557. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.2008.00260.x>

Gallie, W. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56(1), 167–198. <https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167>

Gouldner, A. (1970). *The coming crisis in western sociology*. Basic.

Gumport, P. (2007a). Reflections on a hybrid field: Growth and prospects for the sociology of higher education. En P. J. Gumport (Ed.). *Sociology of higher education. Contributions and their contexts* (pp. 234–361). The Johns Hopkins University Press.

Gumport, P. (2007b). Sociology of higher education: An evolving field. En P. J. Gumport (ed.), *Sociology of higher education. Contributions and their contexts* (pp. 17–50). The Johns Hopkins University Press.

Gunder Frank, A. (1974). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Ediciones.

Guzmán-Valenzuela, C. y Gómez, C. (2018). Advancing a knowledge ecology: Changing patterns of higher education studies in Latin America. *Higher Education*, 77, 1–19. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0264-z>

Hackett, E. J. (2014). *Academic capitalism. Science, Technology, & Human Values*, 39(5), 635–638. <https://doi.org/10.1177/0162243914540219>

Hall, P., y Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Harzing, A., y Alakangas, S. (2016): Google Scholar, Scopus and the Web of Science. A longitudinal and cross-disciplinary comparison. *Scientometrics* 106(2), 787–804. <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1798-9>

Hazelkorn, E. (2018). Reshaping the world order of higher education: the role and impact of rankings on national and global systems. *Policy Reviews in Higher Education*, 2(1), 4–31. <https://doi.org/10.1080/23322969.2018.1424562>

Iglesias, M. (2000). Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional. *Doxa. Cuadernos De Filosofía Del Derecho*, 23(1), 77–104. <https://doi.org/10.14198/DOXA2000.23.03>

Jessop, B. (2017). Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities. *Higher Education*, 73(6), 853–870. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0120-6>

Jessop, B. (2008). A cultural political economy of competitiveness and its implications for higher education. En Jessop, B., Fairclough, N. y Wodak, R. (Eds.). *Education and the knowledge-based economy in Europe* (pp. 11–39). Sense Publishers.

Johnson, A., y Hirt, J. (2011). Reshaping academic capitalism to meet development priorities: The case of public universities in Kenya. *Higher Education*, 61(4), 483–499. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9342-6>

Johnson, A., Hirt, J., y Hoba, P. (2011). Higher education, policy networks and policy entrepreneurship in Africa: The case of the association of African universities. *Higher Education Policy*, 24(1), 85–102. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.05.007>

Jungblut, J., y Vukasovic, M. (2018). Not all markets are created equal: re-conceptualizing market elements in higher education. *Higher Education*, 75(1), 855–870.

Kauppinen, I. y Cantwell, B. (2014). Transnationalization of academic capitalism through global production networks. En B. Cantwell y I. Kauppinen (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 147–165). Johns Hopkins University Press.

Kauppinen, I. y Kaidesoja, T. (2014). A shift towards academic capitalism in Finland. *Higher Education Policy*, 27(1), 23–41. <http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/vaop/ncurrent/abs/hep201311a.html>

Kauppinen, I. (2012). Towards transnational academic capitalism. *Higher Education*, 64(4), 543–556. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9511-x>

Kauppinen, I. (2013). Towards a theory of transnational academic capitalism. *British Journal of Sociology of Education*, 36(2), 336–353. <https://doi.org/10.1080/01425692.2013.823833>

Kim, T. (2017). Academic mobility, transnational identity capital, and stratification under conditions of academic capitalism. *Higher Education*, 73(6), 981–997. <https://www.jstor.org/stable/26448737>

Kim, T. (2016). Internationalisation and development in East Asian higher education: An introduction. *Comparative Education*, 52(1), 1–7. <https://dx.doi.org/10.1080/03050068.2016.1144309>

Knight, J. (2016). Transnational education remodeled: Towards a common TNE framework and definitions. *Journal of Studies in International Education*, 20(1), 34–47. <https://doi.org/10.1177/1028315315602927>

Kosmützky, A. y Putty, R. (2016). Transcending borders and traversing boundaries: A systematic review of the literature on transnational, offshore, cross-border and borderless higher education. *Journal of Studies in International Education*, 20(1), 8–33. <https://doi.org/10.1177/1028315315604719>

Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. En Drori, G., Meyer, J., Hwang, H. (Eds.). *Globalization and organization* (pp. 241–257). Oxford University.

Kwiek, M. (2000). The nation-state, globalisation and the modern institution of the university. *Theoria: a Journal of Social and Political Theory, Trust, Democracy and Justice*, 96(1), 74–98. <https://doi.org/10.3167/004058100782485729>

Kwiek, M. (2005). The university and the state in a global age: Renegotiating the traditional social contract? *European Educational Research Journal*, 4(4), 324–341. <https://doi.org/10.2304/eerj.2005.4.4.1>

Langemeyer, I. y Martin, A. (2015). “Scientification of work” as challenge to university education. En Langemeyer, I., Fischer, M. y Pfadenhauer, M. (Eds.). *Epistemic and learning cultures. Wohin sich Universitäten entwickeln* (pp. 296–307). Beltz Juventa.

Maldonado, A. (2014). Peripheral knowledge-driven economies: What does academic capitalism have to say. En Cantwel, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 188–207). Johns Hopkins University Press.

- Mann, M. (1986). *The sources of social power*. Cambridge University Press.
- Marginson, S. y Ordorika, I. (2010). *Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia global en la educación superior y la investigación científica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Marginson, S. (2006a). Putting 'public' back into the public university. *Thesis Eleven*, 84(1), 44–59. <https://doi.org/10.1177/0725513606060519>
- Marginson, S. (2006b). The Anglo-American university at its global high tide. *Minerva*, 44(1), 65–87. <https://doi.org/10.1007/s11024-005-5399-2>
- Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education*, 53(3), 307–333. <https://doi.org/10.1007/s10734-005-8230-y>
- Marginson, S. (2011). Higher education and public good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411–433. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2011.00496.x>
- Marginson, S. (2015). Global stratification in higher education. En Slaughter, S. y Taylor, B. J. (Eds.). *Higher education, stratification and workforce development: Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 13–34). Springer.
- Marginson, S. (2016). Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches. *Journal Studies in Higher Education*, 43(2), 322–337. <https://doi.org/10.1080/03075079.2016.1168797>
- Marginson, S. (2013). The impossibility of capitalist markets in higher education. *Journal of Education Policy*, 28(1), 353–370. <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.747109>
- Martínez, M. A.; Herrera, M.; López-Gijón, J. y Herrera-Viedma, E. (2014). H-Classics: Characterizing the concept of citation classics through H-index. *Scientometrics*, 98. <https://doi.org/10.1007/s11192-013-1155-9>
- Marx, K. (2005). *La tecnología del capital. Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo al proceso de valorización (Extractos del manuscrito 1861-1863)*. Itaca.
- Marx, K. (2011). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. Siglo XXI Editores.
- Medina Echavarría, J. (1967). *Filosofía, educación y desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Mendoza, P. (2012). The role of context in academic capitalism: The industry-friendly department case. *The Journal of Higher Education*, 83(1), 26–48. <https://doi.org/10.1080/00221546.2012.11777233>

- Montes, I. y Mendoza, P. (2018). Docencia e investigación en Colombia desde la perspectiva del capitalismo académico. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(40), 1–33. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3220>
- Münch, R. (2016). Academic capitalism. En *Oxford Research Encyclopedia: Politics* (pp. 1–21). Oxford University Press USA.
- Naidoo, K. (2016). Against theoretical evangelism: Imagining the possibilities of a critical approach to theorising in professional academic development. *South African Journal of Higher Education*, 30(6), 8–23. <https://doi.org/10.20853/30-6-715>
- Negri, A. (2013). Biocapitalismo y constitución política del presente. En Cerbino y M., Giunta, I. (Eds.). *Biocapitalismo, procesos de gobierno y movimientos sociales* (pp. 19–42). FLACSO.
- Olson, J. y Slaughter, S. (2014). Forms of capitalism and creating world-class universities. En A. Maldonado y R. Bassett (Eds.). *The forefront of international higher education: A festschrift in honor of Philip G. Altbach* (pp. 267–279). Springer Science+Business Media.
- Olssen, M. y Peters, M.A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313–345. <https://doi.org/10.1080/02680930500108718>
- Ordorika I. y Rodríguez-Gómez, R. (2018). Field of higher education research in Latin America. En Teixeira, P. y Shin, J. (Eds.). *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.
- Paasi, A. (2015). Academic capitalism and the geopolitics of knowledge. En Agnew, J., Mamadouh, V., Secor, A. y Sharp J. (Eds.). *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography* (pp. 509-523). Wiley-Blackwell.
- Pan, Z. y McLeod, J. M. (1991). Multilevel analysis in mass communication research. *Communication Research*, 18(2), 140–173. <https://doi.org/10.1177/009365091018002002>
- Parsons, T. y Platt, G. (Eds.). (1973). *The American University*. Harvard University Press.
- Rhoades, G., Maldonado, A., Ordorika, I. y Velásquez, M. (2004). Imagining alternatives to global, corporate, new economic academic capitalism. *Policy Futures in Education*, 2(2), 316–329.
- Salazar, J. y Leihy, P. (2017). El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(4), 1–25.
- Schulze, T. y Olson, J. (2017). Worlds of higher education transformed: Toward varieties of academic capitalism. *Higher Education*, 73(6), 813–831. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0123-3>

- Silverman, D. (1985). *Qualitative Methodology & Sociology*. Gower Publishing Company.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (2001). Expanding and elaborating the concept of academic capitalism. *Organization*, 8(2), 154–161. <https://doi.org/10.1177/1350508401082003>
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. y Taylor, B. (2016a). Conclusion. Academic capitalism, stratification, and resistance: Synthesis and future research. En Slaughter, S. y Taylor, B. (Eds.). *Higher Education, Stratification, and Workforce Development* (pp. 349–360). Springer International Publishing.
- Slaughter, S., y Taylor, B. (2016b). Introduction. En S. Slaughter & B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, Stratification, and Workforce Development* (pp. 1–10). Springer International Publishing.
- Slaughter, S. (2001). Problems in comparative higher education: Political economy, political sociology and postmodernism. *Higher Education*, 41(1), 389–412. <https://doi.org/10.1023/A:1017505525288>
- Slaughter, S. (2014a). Foreword. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. vii–x). Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, S. (2014b). Rethorizing academic capitalism: Actors, mechanisms, fields, and networks. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 10–32). Johns Hopkins University Press.
- Somers, M. y Gibson, G. (1994). Reclaiming the epistemological "other": Narrative and the social constitution of reality. En C. Calhoun (Ed.). *Social Theory and the Politics of Identity* (pp. 37–99). Basil Blackwell.
- Sum, N., y Jessop B. (2013). *Towards a Cultural Political Economy*. Edward Elgar.
- Tang, H. (2014). Academic capitalism in greater China: Theme and variations. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 208–227). Johns Hopkins University Press.
- Tight, M. (2003). *Researching higher education*. Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Tight, M. (2004). Research into higher education: An a-theoretical community of practice? *Higher Education Research & Development*, 23(4), 395–411. <https://doi.org/10.1080/0729436042000276431>

- Tight, M. (2012). Higher education research 2000-2010: Changing journal publication patterns. *Higher Education Research & Development*, 31(5), 723–740. <https://doi.org/10.1080/07294360.2012.692361>
- Tight, M. (2014). Discipline and theory in higher education research. *Research Papers in Education*, 29(1), 93–110. <https://doi.org/10.1080/02671522.2012.729080>
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie
- Välilmaa, J., y Hoffman, D. (2008). Knowledge society discourse and higher education. *Higher Education*, 56(1), 265–285. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9123-7>
- Veblen, T. (1918). *The higher learning in America: A memorandum on the conduct of university by business men*. B.W. Huebsch.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., y Lubienski, C. (2017). The emerging global education industry: Analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 325–340. <https://doi.org/10.1080/14767724.2017.1330141>
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (1917). Science as a vocation. En M. Weber, *Max Weber's complete writings on academic and political vocations. Edited and with introduction by John Dreijmanis* (pp. 25–52). Algora Publishing.
- Weber, M. (1920). Introducción general a los “Ensayos sobre sociología de la religión”. En M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas* (pp. 1123–1375). Fondo de Cultura Económica.
- Whelan, A. (2015). Academic critique of neoliberal academia. *Sites: A journal of social anthropological and cultural studies*, 12(1), 130–152. <https://doi.org/10.11157/sites-vol12iss1id258>
- Zemsky, R. (2005). Review: Commercializing the university: Reviewed Work: Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education by Sheila Slaughter, Gary Rhoades. *Issues in Science and Technology*, 21(3), 90–92.

# ¿UN CENTRO SIN PERIFERIA? LA TEORÍA DEL CAPITALISMO ACADÉMICO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA

*Miguel Alejandro González-Ledesma*

## **Introducción**

La teoría del capitalismo académico (TCA), postulada por Slaughter y Rhoades (2004), articula una serie de ideas y conceptos que buscan explicar los cambios experimentados por las universidades ante el ascenso de la economía de libre mercado en el mundo. La TCA, en ese sentido, debería ser capaz de dar cuenta del cambio en todas las instancias de la realidad empírica en donde este fenómeno tiene lugar. Sin embargo, hasta ahora tal objetivo es problemático porque, tal como lo señalan Brunner *et al.* (2019), la teoría adolece de un sesgo etnocentrista y anglo-imperial que impone condiciones de asimetría y unidireccionalidad a la producción, legitimación y circulación del conocimiento que produce acerca de su objeto de estudio.

En efecto, la teoría del capitalismo académico surge y se desarrolla principalmente en los Estados Unidos, Reino Unido y Australia, en donde la universidad de investigación (research university) constituye el modelo de institución dominante tanto en términos organizacionales como de producción de conocimientos. Y si bien la inclusión en el análisis de otros países de capitalismo avanzado no-anglófonos ha terminado por conformar un conjunto coherente de unidades de análisis en donde la TCA mantiene su poder explicativo, son claras las dificultades que se enfrentan si lo que se busca es establecer inferencias válidas para los países semiperiféricos y periféricos.

El presente artículo parte de estas dificultades para explorar —desde la TCA— posibles abordajes del ascenso de la lógica del mercado en los sistemas de educación superior (SES) latinoamericanos. Se demuestra que el elemento característico del capitalismo académico en nuestros países no es la producción de valor a través de la ciencia sino la privatización de la oferta educativa. Con base a la categoría de sistema-mundo del capitalismo académico, postulada por Fernández (2009), se argumenta que tanto la distribución geográfica de la producción científica como las asimetrías entre los SES del centro y los de la periferia, son indicativas del ascenso global del régimen de conocimiento / aprendizaje de capitalismo académico descrito por la TCA.

El escrito se divide en tres partes. En la primera se abordan los aspectos problemáticos de la TCA para el estudio de los SES latinoamericanos. Se parte del establecimiento de un contraste entre los elementos diferenciales de los sistemas de los países centrales y los periféricos. Posteriormente, se describe la forma en que estas diferencias han justificado un tratamiento analítico independiente de los procesos de mercantilización en ambos grupos de países, y la forma en que la propuesta de Fernández (2009) podría contribuir al desarrollo de una TCA unificada.

En la segunda parte se demuestra la equivalencia teórica de la privatización de la oferta de educación superior en América Latina con la geopolítica del conocimiento científico de los países centrales. En el mismo sentido, se explica cómo las características regionales del régimen capitalista académico pueden contribuir a ampliar el propósito explicativo de la TCA, brindando elementos de análisis para (a) abordar la relación contradictoria entre capitalismo académico y los subsidios públicos estatales, señalada por Slaughter y Rhoades (2004); (b) mejorar nuestra comprensión de las externalidades negativas producto de la integración de la ES a la economía de libre mercado (las desigualdades educativas in primis), y (c) reconocer el carácter político que supone la distribución del conocimiento en tanto bien, ya sea de apropiación privada o de acceso y beneficio público.

Con base a estos elementos, en la tercera parte se analizan las coordenadas que definen el conflicto ideológico en torno a la reforma

neoliberal a la ES en América Latina. Para ello, con base a la geocultura del capitalismo académico de Fernández (2009), se identifican cuatro enfoques ideal-típicos sobre la distribución del acceso a la ES basados en concepciones encontradas acerca de la desigualdad (exclusión / inclusión) y, en consecuencia, el alcance de las acciones que se deben llevar a cabo para afrontarla (sociales / focales). De la interrelación de estas concepciones se concluye que, tal como sostienen Slaughter y Rhoades (2004), el capitalismo académico está redefiniendo profundamente el papel de la universidad en nuestras sociedades, alterando la experiencia de lo público en las universidades y en la educación.

## **Centro vs periferia: la teoría del capitalismo académico**

Sheila Slaughter y Larry L. Leslie (1997) concibieron la noción de capitalismo académico (CA) como un mecanismo para dar cuenta de la especificidad de los cambios experimentados a partir de la década de 1980 en las universidades de investigación en Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Australia bajo el influjo de la globalización y la economía de libre mercado. El libro, *Academic Capitalism. Politics: policies and the entrepreneurial university* (1997), que recoge los resultados de esta investigación, se convirtió rápidamente en una referencia obligada en los estudios sobre la ES. El éxito de este trabajo se debió, entre otras cosas, a su capacidad para explicar cambios fundamentales que se estaban verificando en los sistemas de educación superior de buena parte del mundo.

En su versión original, el CA describe la forma en que las universidades y los académicos son incentivados a adoptar comportamientos propios de los actores de mercado, sobre todo porque deben competir por recursos externos (contratos, donaciones, asociaciones universidad-industria, incubadoras de empresas, cobros de aranceles a los estudiantes, etc.), cuya importancia aumenta conforme disminuye el financiamiento proveniente del subsidio público (Slaughter y Leslie, 1997). En ese sentido, el capitalismo académico se refiere “al uso que las universidades hacen de su único activo real, el capital humano de sus

académicos, con el propósito de incrementar sus ingresos” (Colado, 2003, p. 1059).

Posteriormente, Slaughter y Rhoades (2004) ampliaron los alcances del CA, indagando sobre la forma más general en que las instituciones de educación superior (IES) se incorporan a la nueva economía. El estudio derivó en la elaboración de una teoría del capitalismo académico que, manteniendo el núcleo básico de la categoría original, apostaba por ampliar su capacidad explicativa al dar cuenta del creciente desdibujamiento de las fronteras entre el mercado, el Estado y la educación superior. La clave para ello radica en identificar las características de la transición entre un régimen de conocimiento/aprendizaje de bien público a otro de capitalismo académico. Los autores argumentan que si bien el ascenso de este último no significa un desplazamiento del primero, sus formas de coexistencia resultan problemáticas y en apariencia contradictorias, sobre todo en lo que se refiere a la dependencia que siguen teniendo las universidades de los recursos públicos (Slaughter y Rhoades, 2004)<sup>1</sup>.

Sin embargo, tal y como se puede advertir de la lectura de Brunner et al. (2019) la difusión y desarrollo de la teoría del capitalismo académico ha estado marcada por un sesgo anglo-imperial que impone condiciones de asimetría y unidireccionalidad a la producción, legitimación y circulación del conocimiento derivado. Esto es así en dos sentidos: el primero es normativo, y tiene que ver con el peso que ejerce la universidad de

---

<sup>1</sup> Brunner et al. (2019), resumen el régimen de conocimiento / aprendizaje de capitalismo académico en ocho puntos: (1) Valoriza el conocimiento como bien privado de apropiación y beneficio individuales; (2) Rige la privatización del conocimiento y la generación de ganancias. Las instituciones, académicos inventores y corporaciones tienen derecho de prioridad respecto del público; (3) Restringe la libertad académica; (4) Sujeta al investigador al interés de la institución. Profesores deben revelar sus descubrimientos y la institución determinar cómo podrán usarse; (5) Pieza clave es la ciencia básica útil y la tecnología de base, dentro de un modelo que postula una ciencia anidada en la posibilidad comercial; (6) Los descubrimientos de la ciencia se valorizan en cuanto llevan a productos de alta tecnología al servicio de una economía basada en conocimiento; (7) Supone una mínima separación entre ciencia y actividad comercial; (8) Posee una cara oculta; el hecho de tratar el conocimiento como un bien privado puede volver inaccesible a una parte del mismo, limitando los descubrimientos y la innovación (p. 7).

investigación angloamericana como modelo institucional; el segundo es teórico-analítico, y está relacionado con las dificultades que implica la operacionalización de la teoría para dar cuenta de los procesos de transformación de los países periféricos.

En lo que respecta al aspecto normativo, la *research university* se instala como horizonte para la formulación de buena parte de la política pública impulsada tanto a nivel institucional como sistémico (Balan, 2012; Bernasconi, 2008). Ello incluso contra la advertencia que hicieran Slaughter y Rhoades en el sentido de que otras alternativas de integración entre la ES y la nueva economía son posibles (2004). En cuanto a la teoría, el capitalismo académico corre continuamente el riesgo de “estiramiento” de su núcleo conceptual básico cuando se prescinde de un abordaje empírico (*cf.* Sartori, 2011). Esto es común entre los defensores de las reformas de mercado en América Latina, que suelen demostrar una predisposición positiva y acrítica hacia la TCA; pero también entre los detractores de la reforma, que la utilizan para enfilarse sus denuncias en discursos sumarios sobre la neoliberalización de la ES (Brunner *et al.*, 2009).

Pero, independientemente de las insuficiencias que se le puedan atribuir a la recepción latinoamericana de la TCA, el verdadero obstáculo a la ampliación de su propósito explicativo más allá de los linderos del mundo desarrollado radica sobre todo en su carácter etnocéntrico. En concreto, se puede señalar el *gatekeeping* ejercido por los circuitos científicos de los países ricos, que demarca y regula las fronteras teóricas y conceptuales que separan al conocimiento “legítimo” del que no lo es (empezando por la investigación que no está escrita en inglés) (Paasi, 2015, citado por Brunner *et al.*, 2019, p. 4). Por otra parte, tanto los modelos institucionales —como de políticas educativas en general— se recrean en y desde el contexto geográfico de los países desarrollados para luego distribuirse hacia los países periféricos a manera de saberes autorizados y buenas prácticas (*cf.* Malee y Maldonado, 2009).

Ante este dilema, permanece el hecho de que la intrusión del mercado en la universidad constituye un fenómeno de naturaleza global que ha sido estudiado hasta ahora de manera segmentada tanto conceptual como geográficamente (Brunner *et al.*, 2021; Huisman, 2009;

Teixeira *et al.*, 2004). En efecto, al concentrarse principalmente en los países desarrollados, los estudiosos de la TCA se han ocupado de procesos de mercantilización de la educación y la ciencia llevados a cabo de forma planificada, coordinada y, sobre todo, eficiente desde el punto de vista de la administración/neutralización de conflictos. En América Latina, por el contrario, la investigación ha dado cuenta de procesos implantados en contextos de provisión restringida de servicios educativos, escaso o nulo control sobre la calidad y poco desarrollo de las capacidades científicas. Todo ello determinado, además, por altos niveles de conflictividad y una escasa capacidad de los gobiernos regionales para garantizar satisfactores mínimos a una buena parte de la población.

Lo contrastante de estas experiencias parecería legitimar un tratamiento analítico independiente de los procesos de reforma entre los países del centro y los de la periferia. Ello queda de manifiesto en (1) la elección de las unidades de observación para el abordaje empírico, (2) en el sentido de las inferencias (inductivas o deductivas), y en (3) los objetivos del análisis.

En los países del centro la capacidad de agencia de las instituciones suele ser bastante amplia, independientemente de su grado de autonomía con respecto a los gobiernos y ministerios de educación, lo que explica que vengan utilizadas como unidades de observación para análisis empíricos de tipo inductivo-deductivo (enfoque *bottom-up*). En términos de la TAC, el ascenso del régimen de conocimiento/aprendizaje de tipo académico capitalista es observable en las universidades, por lo tanto, es natural la elección de un enfoque institucional para el estudio de los arreglos de gobernanza que explicarían dicho ascenso (*cfr.* Brunner, 2011; Kehm, 2011). La agregación —sistémica— de este tipo de procesos correspondería a la gobernanza de control a la distancia, en donde entidades nacionales y/o supranacionales (ej. la Unión Europea) establecen los fines que deben perseguir los SES, mientras las universidades eligen los medios para cumplirlos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Las modalidades de gobernanza propuesta por Capano (2011) son potencialmente útiles como punto de partida para un estudio acerca de las características e influencia de

En América Latina los recortes al gasto público, la contención presupuestal y la insuficiencia de las inversiones que padecen la mayoría de los SES han reducido el margen de maniobra con el que cuentan las instituciones públicas para desarrollar sus actividades. Estas restricciones resultan ser funcionales a la voluntad gubernamental de incentivar procesos de reforma universitaria coherentes con la lógica del mercado. Por esta vía, además, ha sido posible la expansión de instituciones privadas y, en general, la emergencia y diversificación de mercados de servicios educativos cada vez más complejos. En estas condiciones, es frecuente que el análisis parta precisamente de los mecanismos sistémicos que operan como motores del cambio, con el objetivo de reconocer lo específico del capitalismo (neoliberal) que se expresa en los procesos de privatización de la educación superior regional (enfoque top-down); esto es, de forma deductiva-inductiva.<sup>3</sup> Esta dinámica justifica la elección de un enfoque de tipo sistémico al análisis de la gobernanza, en dónde el énfasis se coloca en la (in) acción de los gobiernos, así como su relación con otros actores y partes interesadas (*cf.* González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020).

Ante esta situación, sigue siendo válido interrogarse en qué medida y bajo qué parámetros la teoría del capitalismo académico puede aplicarse para el estudio de los países periféricos y, específicamente, para América Latina. En el mismo sentido, asumiendo que la unidireccionalidad del

---

los arreglos sistémicos en el ascenso del régimen de conocimiento/aprendizaje propio del capitalismo académico. El ejemplo aquí utilizado es coherente con los SES europeos, en donde las directivas nacionales y comunitarias juegan un papel decisivo en el comportamiento de las universidades y, en general, en la forma en que se expresa el proceso de integración europea en el ámbito de los estudios superiores. En ese sentido es importante señalar que las universidades estadounidenses, especialmente las de investigación, que en el artículo apenas citado corresponderían al modo de gobernanza de autogobierno, constituyen —por razones obvias— el ideal-tipo de la teoría del capitalismo académico de Slaughter y Rhoades (2004).

<sup>3</sup> Si bien es cierto que un error frecuente en este procedimiento analítico es la ausencia de un tratamiento empírico, esto no significa que se trate de una estrategia analítica incorrecta. Un acercamiento deductivo-inductivo, en efecto, permite individualizar (a manera de hipótesis) los rasgos específicos a analizar a partir de un acercamiento empírico a la realidad de las IES.

conocimiento producido en los países desarrollados se debe principalmente al etnocentrismo, de qué manera el estudio de la realidad latinoamericana —desde América Latina— podría contribuir a ampliar el propósito explicativo de la TCA. Como se argumentará a continuación, la clave para responder a la primera interrogante radica en el cariz específico de la mercantilización de la ES en la región, en el que la privatización de la oferta educativa juega un papel medular. Por otro lado, la experiencia latinoamericana ofrece algunas claves para abordar la relación problemática, identificada por Slaughter y Rhoades (2004), entre el ascenso del régimen de capitalismo académico y la dependencia económica de las universidades con respecto a los fondos públicos.

## **América Latina, ¿un capitalismo académico periférico?**

Las características estipuladas por Slaughter y Rhoades (2004, pp. 87–92) para analizar la transición del régimen de bien público al de capitalismo académico fueron pensados a partir de las diferencias entre el ethos-científico mertoniano (y su expresión práctica bajo el modelo de Vannevar Bush), y el ethos-comercial de la ciencia bajo el capitalismo académico<sup>4</sup>. La centralidad de la ciencia en el análisis es perfectamente coherente con las características de los SES de los países ricos (el estadounidense, in primis), que combinan altos niveles de desarrollo de sus capacidades científicas con óptimos niveles de financiamiento de origen tanto público como privado. De hecho, la complejidad y relevancia del esfuerzo científico en el contexto del capitalismo académico es tal, que ha abierto la puerta a estudios que exploran una nueva arena geopolítica del conocimiento en

---

<sup>4</sup> Los valores científicos de Robert Merton estipulan la necesidad de una ciencia abierta, comunitaria, universal y desinteresada llevada a cabo con una actitud de escepticismo constante. El modelo de Vannevar Bush se refiere a la división del trabajo científico, en donde el gobierno, a partir de una agencia centralizada, subsidia parte de la ciencia desarrollada por las universidades (básica); de la que se lleva a cabo en los laboratorios gubernamentales (desarrollo), y de las corporaciones (aplicada) (Slaughter y Rhoades, 2004, pp. 57–88).

la que contienen los diferentes sistemas nacionales de innovación de los países del capitalismo avanzado (Dill y Van Vought, 2010).<sup>5</sup>

Los SES latinoamericanos están lejos de articular economías del conocimiento tal y como las describe la TCA.<sup>6</sup> La producción de valor a través de propiedad intelectual es limitada y, en general, “[...] solo un pequeño porcentaje [de instituciones] puede calificarse como ‘universidades de investigación’ y, por ende, en condiciones de participar rentablemente en actividades complejas de comercialización del conocimiento producido” (Brunner *et al.*, 2021, p.10). Sin embargo, Slaughter y Rhoades (2004) son claros cuando reconocen la existencia/posibilidad de otras formas de integración de la ES a la economía de libre mercado. En concreto, además del valor que genera el quehacer científico bajo la óptica de la ganancia, la TCA da cuenta de otras formas de rentabilidad —ampliamente difundidas entre los SES latinoamericanos— tales como el cobro de matrícula y aranceles, la venta de servicios educativos, las actividades de consultoría, etcétera. De entre ellas, la privatización de la oferta educativa es, por mucho, la forma de mercantilización más difundida en nuestros países.

Pero, ¿es lícito afirmar que la privatización de la oferta constituye el rasgo distintivo que adquiere el capitalismo académico en América Latina, o será que la ausencia de una producción científica consistente coloca a la región por fuera de los linderos de la TCA? Si asumimos que desarrollo y subdesarrollo son categorías separadas o, mejor, extremos de un mismo continuum, entonces la respuesta es negativa y el ascenso del neoliberalismo en lo educativo latinoamericano podría leerse como mercantilización de lo existente (deficitario por definición), dentro de un horizonte de desarrollo anclado en la idea de un mercado (el de la producción científica)

---

<sup>5</sup> Sobre el trabajo editado por Dill y Van Vought (2010) no deja de llamar la atención que los casos que se abordan incluyen a Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, estudiados en el libro de Slaughter y Leslie en 1997, más otras naciones de capitalismo avanzado como Japón, Finlandia, Alemania y Países Bajos.

<sup>6</sup> En promedio, los países de América Latina y el Caribe invierten 0.63% del Producto Interno Bruto (PIB), en cambio, Alemania y Estados Unidos destinan 3%, al tiempo que en Israel y Corea del Sur esta asignación llegó al cinco por ciento del PIB (RICyT, 2020).

por construir. Por el contrario, si se asume que ambas categorías son interdependientes, es claro que tanto la distribución geográfica de la producción científica como las asimetrías entre los SES del centro y la periferia reflejan dinámicas de dependencia y subordinación similares a las que se registran en otros ámbitos de la economía.

De entre las recepciones críticas más elaboradas de la TCA identificadas por Brunner *et al.* (2009), la de Eduardo Fernández (2009) es, quizá, la más útil para abordar el dilema latinoamericano tal y como se ha venido planteando hasta aquí. Al igual que en la TCA “clásica”, este autor le concede a la ciencia un papel central en la mercantilización del quehacer de las universidades; pero, a diferencia de Slaughter y Rhoades (2004), reconoce la interdependencia y la asimetría que caracterizan a las relaciones entre los países del centro y los de la periferia. Así, con base a la teoría del sistema mundo de Immanuel Wallerstein (1974), Fernández sostiene que lo “verdaderamente importante [...] es que, en el contexto del capitalismo académico, algunos países (centrales dominantes) podrán expandir y autoimpulsar sus sistemas de Educación Superior, mientras que otros (periféricos y dependientes) solo podrán hacerlo como reflejo de esa expansión” (Fernández, 2009, p. 4).

Desde un enfoque sistémico-deductivo, Fernández (2009) argumenta que el capitalismo académico expresa, en el mundo de las universidades y la investigación científica, la subordinación más general que padecen los países de la periferia con respecto a los del centro. Esta relación acontece en el plano de la economía del conocimiento y tiene como consecuencia el atraso y la dependencia de los países pobres con respecto a los países ricos. Partiendo de este reconocimiento, Fernández (2009) argumenta que la transformación de los SES en el mundo es atravesada por tres procesos, cuyas características —de acuerdo con nuestra lectura— estarían presentes, aunque en proporciones diferentes, entre los de la semiperiferia y, en menor medida, entre los de la periferia.<sup>7</sup>

Estos procesos son: (1) la consolidación de la economía-mundo del capitalismo académico, e involucra aspectos como la internacionalización, el surgimiento de nuevos proveedores y formación de capital humano

---

<sup>7</sup> Wallerstein (1974) distingue la existencia de una semiperiferia, en donde los países cuentan con niveles intermedios de riqueza, autonomía relativa y economías más diver-

avanzado; (2) la conformación de cuasi-mercados producto de la descapitalización de la universidad pública y la introducción de mecanismos de financiamiento flexibles y/o condicionados y, finalmente, (3) la geocultura del sistema-mundo del capitalismo académico, gobernada por indicadores de investigación y productividad académica en el marco de un conflicto ideológico derivado de la mercantilización del conocimiento (Fernández, 2009).

A continuación, se abordan los dos primeros ejes. Con base al primero se pondera la equivalencia teórica de la privatización de la oferta en América Latina con la geopolítica del conocimiento científico de los países centrales. A partir del segundo se explora la dimensión política del ascenso del régimen de capitalismo académico y su potencial para aumentar el poder explicativo de la TCA. El tercer eje es materia del apartado final, en donde se discute la forma que adquiere el debate ideológico de la geocultura del capitalismo académico en América Latina.

## **Centro y periferia: la economía-mundo del capitalismo académico**

### *Ciencia neoliberal vs privatización de la oferta*

Aún dándole crédito a la posibilidad de que la indiferenciación entre la ciencia básica y la aplicada, entre la academia y la industria, apunten el desarrollo de las universidades de investigación (Balan, 2012, p. 749), los datos sobre el comportamiento de la inversión en I&D en América Latina y el Caribe están lejos de ser alentadores. En 2018, la región destinó

---

sificadas; y una periferia, pobre, carente de poder y cuya economía depende de materias primas sin mayor valor agregado (ej. agricultura y minería). Los países del centro son industrializados, desarrollados y ricos. En alusiones generales puede ser válido referirse a la relación centro-periferia para ilustrar las asimetrías globales y las relaciones de dependencia que implican. Sin embargo, en el terreno de la educación superior y, en particular de gran parte de los países de la región, el término no es acertado porque las dimensiones de los SES y el gasto que implica su sostenimiento justifican la división entre sistemas semiperiféricos (ej. Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil) y otros periféricos (ej. Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití).

apenas 2,8% del monto total invertido en el mundo en estos rubros, al tiempo que los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental destinaron 49,2%,<sup>8</sup> y los países asiáticos 45,4 por ciento (RICyT, 2020, p. 21).

En cuanto a la expansión de la oferta privada de ES la tendencia se invierte. En 2018, la matrícula privada promedio de los 27 países que integran la Unión Europea (UE) alcanzó el 18 por ciento;<sup>9</sup> en los Estados Unidos, 26%; en África Subsahariana y Medio Oriente, 23,2%, y los países asiáticos, 35% (ADB, 2012; Eurostat, 2020; Statista, 2021). En América Latina —de acuerdo con datos del Banco Mundial (BM)— la participación privada alcanzó 50 por ciento en 2017, convirtiéndola en la región con los niveles privatización de la oferta más elevados del mundo (Ferreya, 2017).

Los sistemas nacionales de innovación de los países capitalistas avanzados difieren en cuanto a las formas en que ponderan, gobiernan y comercializan su producción científica. La combinación de estos factores, propios del régimen de conocimiento/aprendizaje de capitalismo académico, determina la posición de cada país en la geopolítica del conocimiento científico (Slaughter y Rhoades, 2004). Los SES latinoamericanos, a su vez, varían en cuanto a sus niveles de privatización de la oferta, que depende del grado de integración de los proveedores privados en los arreglos de gobernanza característicos de cada sistema. Cabe señalar que la integración se produce cuando los gobiernos implementan mecanismos de financiamiento que tienden a la indiferenciación en el tratamiento de las IES públicas y privadas; incluyen a los actores privados en la formulación de políticas sectoriales, e incentivan la emergencia de un mercado de créditos educativos en grado de apuntalar el gasto privado (González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020).

La relevancia de la privatización de la oferta en América Latina justifica su equivalencia teórica con la geopolítica del conocimiento científico en los países centrales en el marco de una teoría ampliada del capitalismo

---

<sup>8</sup> Canadá y Estados Unidos, 26,3% y Europa Occidental 22,9 por ciento (RICyT, 2020, p. 21).

<sup>9</sup> Para el cálculo de los países de la Unión Europea se excluyó al Reino Unido. Si se agrega a este país, la cifra se elevaría al 28 por ciento; por sí sola, la isla representaba 43% por ciento del total de los estudiantes matriculados en instituciones privadas.

académico. Desde el punto de vista del análisis de los procesos de mercantilización educativa en la región, este hecho es relevante porque permite hacer a un lado aquellas consideraciones de índole normativa que ponen el acento en la distancia que existe entre las universidades latinoamericanas y el modelo de la research university norteamericana. En el mismo sentido, posibilita abordajes alternativos a aspectos problemáticos del capitalismo académico en los países centrales, como la relación aparentemente contradictoria entre capitalismo académico y los subsidios públicos estatales, señalada por Slaughter y Rhoades (2004).

Y es que, de acuerdo con los autores, en los países centrales “[...] todos los mercados [indicativos del capitalismo académico] dependen fuertemente de los recursos públicos, ya sea bajo la forma de ayudas estudiantiles o subsidios para la investigación [...] gracias a los cuales las universidades crean propiedad intelectual” (2004, p. 323)<sup>10</sup>. Lo problemático de esta dependencia es que el ascenso del régimen de capitalismo académico no solo no ha sido acompañado de una eliminación progresiva del financiamiento público, sino que éste es reorientado —por la vía de su condicionamiento y/o asignación concursada— para incentivar la transformación de las instituciones públicas, por un lado; y para permitir la creación y transferencia de valor hacia el interés privado, por el otro.

En América Latina el grado de integración de los actores privados en los arreglos de gobernanza configura un panorama diferenciado en cuanto los niveles de privatización de la oferta, pero también en cuanto al comportamiento de la cobertura total. Así, por ejemplo, en Chile, Brasil, Paraguay y Perú donde la integración es alta, la participación privada está entre el 70 y 90%, con niveles de cobertura que van del 55 al 90 por ciento. Por el contrario, en países como Ecuador, México y Panamá, donde la integración es baja, la participación privada se encuentra entre 30 y 40% con niveles de cobertura inferiores al 50 por ciento (Gon-

---

<sup>10</sup> Traducción propia. En la versión original aparece como sigue: “[...] notwithstanding the connotations of academic capitalism, all of the markets we consider —ranging from markets in students to patents and start-up companies— depend heavily on state subsidies, whether in the form of federal and state student financial aid or federal and state subsidies for research from which college and university intellectual property is derived!”

zález-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020). De hecho, salvo Argentina, Uruguay y Cuba, históricamente vinculados al régimen de conocimiento /aprendizaje de bien público, se puede hipotetizar la existencia de una relación directa entre el grado de integración privada y los niveles de cobertura entre los países semiperiféricos de la región.

Desde la óptica de la TCA, el financiamiento público no deja de ser problemático ya sea debido a su presencia, en los países desarrollados, o por su ausencia o insuficiencia en los países periféricos.<sup>11</sup> En el primer caso debido al carácter antitético de la intervención estatal en la operación de los mercados educativos, de acuerdo con la teoría económica neoclásica; en el segundo porque es evidente que, sin recursos públicos de por medio, el crecimiento de la oferta privada se encuentra restringido a las capacidades de consumo de los clientes (estudiantes) potenciales. Pero, visto desde la óptica de la gobernanza o, mejor, de los diferentes mecanismos que han conducido y apuntalado el ascenso del régimen de conocimiento /aprendizaje de capitalismo académico, la intervención estatal es perfectamente coherente. Por un lado, es claro que los mercados (o los comportamientos de mercado) no son un fenómeno que ocurre espontáneamente, ya que en cada ámbito en el que se implantan se hace necesario el despliegue del poder del Estado para desarrollarlos, reproducirlos e, incluso, protegerlos (Tickell y Kell, 2006). Por otro lado, la naturaleza y características de estos mercados corresponde en mayor o menor medida a los objetivos sistémicos —generales o específicos— establecidos desde el Estado, y que se expresan bajo la forma de diferentes arreglos de gobernanza (*cf.* Brunner y Ganga, 2016).

En cuanto al primer aspecto, la persistencia del financiamiento público en los países centrales está dirigida al fortalecimiento de las capacidades

---

<sup>11</sup> Cabe señalar que, de acuerdo con Slaughter y Rhoades (2004) aunque contradictoria, esta situación revelaría un cambio sustancial en la forma en que los países centrales distribuyen los recursos públicos, mas no su disminución (Slaughter y Rhoades, 2004, p. 323). Esta afirmación es discutible cuando se observa la forma en que la precarización del trabajo de los docentes ha significado ahorros sustantivos que se canalizan a otro tipo de inversiones o simplemente se convierten en ganancias para los stockholders en el caso de las instituciones for-profit que abundan en los Estados Unidos. Para más información sobre esta dinámica véase Ruch, Richard (2003). *Higher Ed, Inc. The rise of the for-profit university*, EUA: Johns Hopkins University Press.

científicas o a la puesta en marcha de proyectos ambiciosos de rediseño de los arreglos institucionales que mejoran las condiciones de los SES, al tiempo que conforman y dinamizan mercados científicos y educativos.<sup>12</sup> En Latinoamérica, un aspecto diferencial de la forma que adquiere el ascenso del régimen de capitalismo académico es que la escasez de recursos públicos constituye una suerte de variable independiente que determina las características de la integración de la ES a la economía de libre mercado, pero también, como se verá más adelante, el encuadramiento cognitivo-ideológico de las desigualdades producto de una provisión educativa estructuralmente deficitaria.

En cuanto al segundo aspecto, en el plano de la geopolítica del conocimiento los objetivos sistémicos pueden ser el desarrollo y consolidación de un sistema nacional de innovación (Estados Unidos, Alemania, Francia), o la especialización y fortalecimiento de nichos específicos de innovación científica y tecnológica (Italia, España).<sup>13</sup> En el mismo sentido, la participación de proveedores privados de servicios educativos puede obedecer al objetivo sistémico de incrementar la cobertura y diversificar la oferta (ej. Chile, Perú, Brasil); a la conformación de sistemas duales de provisión público-privado (ej. Colombia, México, Ecuador), o simplemente la ocupación de nichos de mercado que el Estado no atiende por falta de capacidad y/o interés (ej. Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití).

Al reflexionar sobre este problema en el SES estadounidense, Slaughter y Rhoades (2004) concluyen que, más que una reducción del financiamiento público, lo que se está verificando es una reingeniería de las formas en que éste se distribuye en el contexto de la economía de mercado. Y, en efecto, para los gobiernos de los países centrales —especialmente los que conforman la UE— es claro que la integración de la ES a la nueva economía debe ser pilotada; la canalización de recursos públicos es más una cuestión de estrategia ante un escenario de competencia internacional que un problema de coherencia ideológica con la

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, para el caso de la Unión Europea se puede señalar la experiencia del Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire, CERN, o el Programa Erasmus Mundus.

<sup>13</sup> *cfr.* Dill y Van Vought, 2010, también Viesti, G. (2016).

ortodoxia de la economía neoclásica. En el mismo sentido, el déficit en la cobertura que experimentan la gran mayoría de los países latinoamericanos se ha convertido en un tema central dentro de la agenda sectorial. En virtud de ello, durante las últimas dos décadas la educación aparece como el único ámbito de la política social en el que los gobiernos de la región aún consideran legítimo recurrir a medidas redistributivas e, incluso, a la provisión directa de servicios. Lo anterior, y esto es fundamental, sin dejar de concebir a los estudios superiores como un bien privado de apropiación y beneficios individuales (Brunner et al., 2019, p. 7)

### *Capitalismo académico: externalidades negativas y desigualdad*

La categoría de cuasi-mercados describe a las universidades públicas cuyas formas de administración, financiamiento y evaluación han sido (o están siendo) reformadas con base a la lógica del mercado, de tal manera que combinan elementos asociados al sector público tradicional (libre acceso, gratuidad, burocracia, homogeneidad etc.), con aspectos propios de los mercados (competencia, lucro, jerarquías, etc.) (González-Ledesma, 2013)<sup>14</sup>. En términos sistémicos describe, además, la forma en que los gobiernos implementan diferentes incentivos para que las IES públicas adopten estos cambios, al tiempo que facilitan el ingreso de nuevos proveedores de servicios educativos.<sup>15</sup>

Es difícil saber si este carácter representa un momento específico dentro del proceso de privatización de las universidades públicas o si, más bien, se trata —tal como señalan Slaughter y Rhoades— de una redefinición de lo universitario, cuyas características están transformando

---

<sup>14</sup> Con base a Legrand y Bartlett (1993), Fernández caracteriza a los cuasi-mercados a partir de tres dimensiones, a saber: a) sistema centrado en los consumidores de servicios educativos; b) ajuste de las instituciones públicas para la incorporación del gerencialismo y la competencia, c) sistemas de evaluación y rendición de cuenta basados en la distribución de incentivos (2009, p. 13).

<sup>15</sup> Sobre modelos de privatización educativa se recomienda la lectura de Verger A., Fontdevila, C., Zancajo A. (2017). Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review. *Journal of Education Policy*, 32(6), 757-787.

nuestra concepción general de lo público en la educación (2004, p. 321). Lo cierto es que el carácter híbrido de los cuasi-mercados universitarios se ha revelado problemático —tanto entre los países del centro como los de la periferia— debido a la naturaleza ambigua de las externalidades negativas que generan. En esencia, se trata de la forma en que el régimen capitalista académico dispone la privatización de las ganancias económicas y los descubrimientos científicos, al tiempo que socializa riesgos, pérdidas y una buena parte de los costos de inversión.

Las universidades de investigación de los países centrales no suelen arriesgarse creando o invirtiendo en nuevos nichos comerciales, sino que más bien apuntan al desarrollo de mercados ya existentes. Sin embargo, cuando lo hacen, los riesgos se transfieren a los estudiantes a través de aumentos considerables en aranceles; y también a los gobiernos, que financian la investigación sin esperar que los eventuales hallazgos científicos se destinen al beneficio público (Slaughter y Rhoades, 2004)<sup>16</sup>.

Hacia finales de la década de 1980 la mayoría de los gobiernos latinoamericanos buscaron incrementar la cobertura de sus SES promoviendo el crecimiento de la oferta privada. Sin embargo, a partir del año 2000 la demanda comenzó a disminuir en varios países, debido a que las posibilidades de acceder a las instituciones privadas descansaban casi por completo en el poder adquisitivo de los estudiantes y sus familias. En este escenario, mientras los gobiernos de México y Colombia optaron por intervenir ampliando la oferta pública de ES, los gobiernos de Chile, Perú y Brasil implementaron diferentes mecanismos para la transferencia de recursos públicos al sector privado (financiamiento a la demanda y a la oferta; exenciones de impuestos, donaciones, etcétera). En ambos casos los gobiernos asumieron el costo del estancamiento de la demanda ya sea corrigiendo

---

<sup>16</sup> En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, el monto de las colegiaturas experimenta un incremento anual del 7,5% desde el año 2000, muy por encima del resto de los indicadores del índice de precios al consumidor (Reynolds, 2012; González-Ledesma y Vera, 2019). Por otra parte, en ese país es conocida la relación que existe entre el financiamiento público y la investigación en beneficio a la industria militar, como lo ilustra el desarrollo del internet (*cf.* Slaughter y Rhoades, 2004, Cap. 8).

los, así llamados, errores del mercado; o apuntalando los procesos de mercantilización preexistentes (*cf.* Álvarez-Mendiola, 2011; González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020; Jongbloed, 2003).

En general, la TCA reconoce que el régimen capitalista académico conlleva algunas “consecuencias inintencionadas” como la precarización del trabajo docente y el establecimiento de jerarquías entre ámbitos disciplinares con base a su rentabilidad (Slaughter y Rhoades, 2004).<sup>17</sup> Sin embargo, no solo no se exploran estos fenómenos más allá de su enunciación, sino que se omiten otros que, a nuestro juicio, están íntimamente relacionados como, por ejemplo, el endeudamiento estudiantil. Este fenómeno es común en los Estados Unidos, Chile, Reino Unido, Australia y Corea del Sur, que cuentan con niveles de privatismo muy elevados ya sea en términos de la oferta, gasto privado (que está por encima del uno ciento del Producto Interno Bruto) o una combinación de ambos. Actualmente, en los Estados Unidos el endeudamiento es de un billón 600 mil dólares, lo que representa un enorme malestar entre los estudiantes de ese país, tal como quedó de manifiesto durante las movilizaciones Occupy Wall Street, en 2011, y la campaña permanente que desde entonces mantiene la organización Strike Debt (González-Ledesma y Vera, 2019).

El ascenso del régimen capitalista académico implica el surgimiento de nuevas formas de desigualdad y el agravamiento de las ya existentes tanto en los países centrales como en los periféricos. Y, sin embargo, a pesar de la naturaleza estrictamente política de la distribución del conocimiento como un bien —ya sea que se le considere de apropiación privada o de acceso y beneficio público— llama la atención que la TCA “clásica” no se ocupe del encuadramiento ideológico-cognitivo de las desigualdades en el acceso a la educación como un problema político (*cf.* Stone, 1989).

Las desigualdades que atraviesan a la ES son las mismas que definen la estructura económica y social de las regiones y países en los que se insertan:

---

<sup>17</sup> Al respecto de la precarización del trabajo docente en los Estados Unidos se recomienda la lectura de los artículos “Without tenure or a home”, publicado por el New York Times, en marzo del 2014 (<https://nyti.ms/2ORdnGh>), y “The Adjunct Revolt: How Poor Professors Are Fighting Back”, publicado por *The Atlantic*, en abril de ese mismo año (<https://bit.ly/2PdoGbK>).

cada país, cada sistema educativo, supone una combinación de condiciones que se reflejan en objetivos de política y reivindicaciones sociales. Para los países periféricos, en donde los niveles de acceso a los estudios superiores suelen ser muy bajos, lograr la ampliación de la cobertura puede ser una prioridad dentro de la agenda educativa, incluso por encima de demandas como, por ejemplo, el incremento del presupuesto para la ciencia. En cambio, en los países centrales, que cuentan con niveles de matriculación muy elevados, las políticas han apuntado hacia otras dimensiones del crecimiento, como la transferibilidad de créditos entre instituciones y países (en la Unión Europea); o las políticas de inclusión para mejorar la experiencia educativa de las personas discapacitadas.<sup>18</sup>

Pero los SES en los países ricos no están exentos de conflictividad a pesar de sus niveles de desarrollo. En efecto, tras el estallamiento de la crisis financiera de 2008 en los Estados Unidos y ante sus devastadores efectos en el resto del mundo, surgieron una serie de movimientos estudiantiles y de protesta en Austria y Croacia, en 2009; Irlanda, en 2010; Reino Unido en 2011; Canadá y Corea del Sur, 2012, así como en España e Italia en 2013 (Klemenčič, 2014; González-Ledesma y Vera, 2019). Estas movilizaciones fueron motivadas por los recortes presupuestales, el aumento de aranceles y el endeudamiento educativo agravados por la crisis económica; es decir, por la activación de los mecanismos de transferencia de costos propios del capitalismo académico.

En el ámbito de la ES latinoamericana, la mayoría de los debates acerca de la inclusión se centran en el acceso, la permanencia y el egreso de estudiantes que, por sus características o circunstancias particulares, son considerados como susceptibles de ser excluidos, interrumpir sus estudios o no graduarse.<sup>19</sup> Gracias a la expansión y diversificación de la oferta

---

<sup>18</sup> Las políticas de inclusión se han convertido en un tema de suma relevancia en la agenda social de buena parte de los países del mundo. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la definición de los grupos o individuos a integrar; los sectores en los que deben implementarse este tipo políticas, así como el tipo de instrumentos a utilizar para volverlas efectivas (discriminación positiva, becas, vouchers, eliminación de barreras arquitectónicas, etcétera). Como ejemplo de los temas de frontera en materia de políticas de inclusión, véase: Alsop R., González-Arnal S. y Kilkey M. (2008).

<sup>19</sup> Cabe señalar que la desigualdad tiende a encuadrarse bajo parámetros sustancialmen-

pública, así como la implementación de programas de becas, créditos e incentivos, en dos décadas los países de la región lograron mejorías en el acceso de sectores tradicionalmente excluidos o infrarrepresentados en este nivel educativo. Dichos avances, aunque importantes, han sido cuestionados en la medida que (1) privilegian el aumento de la oferta educativa por sobre la calidad; (2) aún no hay políticas eficaces para reducir el abandono escolar e incrementar el egreso, y (3) la evidencia demuestra que la discriminación no desaparece una vez superada la barrera del acceso (Morresi, Marquina, 2016; Chiroleu, 2013 y 2014; Ferreyra, et al., 2017).

En el siguiente apartado se discute la forma en que los debates ideológicos en torno al acceso al conocimiento corresponden a la forma que adquiere la geocultura del capitalismo académico en América Latina. Con ello, además de brindar mayores argumentos acerca de la relevancia de la dimensión política en el ascenso del régimen de capitalismo académico, se ofrecen evidencias sobre los aportes potenciales de la experiencia latinoamericana a la TCA.

## **Geocultura del capitalismo en América Latina**

### *Redefiniendo las coordenadas del conflicto ideológico*

Immanuel Wallerstein (1991) sostiene que la geocultura del sistema-mundo capitalista se basa en el predominio de la ideología del liberalismo. La geocultura liberal, en ese sentido, entraña teorías y proyectos de modernización que han inspirado los sistemas de normas y creencias —tanto de izquierda como de derecha— que articulan la acción social desde hace por lo menos doscientos años. Esta geocultura se apoya en dos nociones

---

te economicistas, obstaculizando la comprensión de las desventajas que enfrentan las mujeres, las disidencias sexuales, los migrantes, los sujetos racializados y aquellos con capacidades diferentes, para acceder, estudiar y graduarse de los estudios superiores. Como en el caso de las desigualdades económicas, las desventajas de estos grupos son también la expresión —en el espacio universitario— de las tensiones sociales y culturales contenidas en nuestros países.

interrelacionadas: el progreso, que se define como continuo mejoramiento de lo existente; y la ideología desarrollista, que sostiene que cada país es autónomo en su propia trayectoria ascendente hacia dicho mejoramiento (Grosfoguel, 2006)

En la categoría de geocultura del capitalismo académico propuesta por Fernández (2009), las nociones de progreso y desarrollo corresponden al modelo de ciencia neoliberal y la ideología de la sociedad del conocimiento, respectivamente. En lo general, esta geocultura “funciona a modo de políticas de consentimiento ideológico a partir de las cuales se tejen las actuales reformas de la educación superior” (Fernández, 2009, p. 26). En lo específico, el modelo de ciencia neoliberal se compone del racionalismo económico, el capitalismo cognitivo y el gerencialismo empresarial; por su parte, la sociedad del conocimiento —de manera más amplia— implica la aceleración en la producción de saberes; el capital humano altamente calificado, así como la innovación y la revolución tecnológica (Fernández, 2009).<sup>20</sup> Estos aspectos, que corresponderían a las características del régimen de conocimiento de capitalismo académico, contemplan —además— el conflicto ideológico en torno a la reforma neoliberal a la ES.

Esta diferencia con respecto a la TCA “clásica” es fundamental, pues la noción de geocultura agrega la dimensión política al análisis del proceso de integración de la ES a la lógica del libre mercado. Ahora bien, de acuerdo con nuestra lectura, las disputas frente a la reforma pueden ser de índole ya sea posicional o distributiva. Las primeras tienen que ver con la oposición que genera la reorientación de las universidades hacia la generación de ganancias, y son el producto del debilitamiento del ethos científico mertoniano frente al ethos científico mercantilista. Las segundas están relacionadas a la administración de las desigualdades en

---

<sup>20</sup> Al respecto, Fernández agrega que: “La revolución de la sociedad del conocimiento, entonces, pasa por atribuir a las actividades científico-técnicas una importancia creciente. Así, se empieza a comprobar que los nuevos sectores que han impulsado la tasa de crecimiento del capital se caracterizan por un centralismo de la ciencia y la tecnología (farmacia e instrumentación científica, TIC, aeronáutica, nuevos materiales). La economía capitalista posfordista se habría beneficiado, en su desarrollo, de toda una suerte de actividades que requieren grandes conocimientos.” (Fernández, 2009, p.25).

el acceso al conocimiento, y son la expresión conflictiva del ascenso del régimen capitalista académico que tiene lugar en los países periféricos y, cada vez más, en los del centro.

Fernández identifica tres posiciones ideológicas en conflicto, a saber: a) modernizadora, que promueve la plena integración de las universidades a la lógica del libre mercado; b) conservadurismo académico o crítico, que experimenta y denuncia el cambio como una tragedia, y c) radical, que rechaza la neoliberalización de la ES pero no se reconoce en la universidad liberal-burguesa objeto de la reforma (Fernández, 2009). Con base a la metodología de Bourdieu (1984, citado por Fernández, 2009, p. 30), Fernández recurre a las dos variables que definen el campo universitario —el poder académico y el poder político/social— para delimitar el espacio en el que se distribuyen los partidarios de estas ideologías. La especificidad del primero es la capacidad, mayor o menor, de la toma de decisiones y la gestión política; el segundo corresponde al grado de autonomía universitaria frente a la presión modernizadora externa.

Al igual que Slaughter y Rhoades (2004), Fernández considera a la mercantilización de la ciencia como un factor central —si no es que el único— en su reelaboración de la TCA. Por esta razón el autor confronta las capacidades científicas de los países centrales y periféricos a partir de indicadores como el gasto en I&D por sector (gobierno, empresas, IES, etc.),<sup>21</sup> lo que es coherente con la ideología desarrollista de la geocultura del capitalismo académico, pero contradictorio con los postulados de la teoría del sistema-mundo que adopta como enfoque analítico.<sup>22</sup> Por otra parte, si bien es cierto que todos los elementos reconocidos por Fernández como propios de la “ideología del capitalismo académico” están presentes en América Latina, pareciera que la ausencia de una producción científica consistente justifica la decisión del autor de imponerle una jerarquía analítica inferior a

---

<sup>21</sup> Esto especialmente con relación al apartado dedicado al análisis de la geocultura del sistema-mundo del capitalismo académico (Fernández, 2009, pp. 23–27), pero también es visible en el manejo de los datos sobre otras dimensiones utilizadas a lo largo del artículo (ej. tamaño de los sistemas; publicaciones académicas).

<sup>22</sup> La tca “clásica” se relaciona epistemológica y metodológicamente con su objeto de estudio asumiendo la existencia de un centro sin periferia. En el caso de la reelaboración wallersteniana de Fernández, la integración subordinada de los países periféricos al sis-

las formas de mercantilización que sí se verifican.<sup>23</sup> De ahí que no sorprenda que el análisis sobre el debate ideológico responda más a la realidad de los países centrales que a los de la periferia.

*El conflicto ideológico frente al ascenso del régimen capitalista académico en América Latina*

Pero el conflicto ideológico latinoamericano ilumina aspectos cruciales del proceso de reforma a la ES que podrían mejorar nuestra comprensión sobre el ascenso global del régimen de capitalismo académico. En concreto, la disputa por el acceso al conocimiento —que es de tipo distributiva— y la forma en que ha vehiculado cambios en la concepción que se tiene de la universidad en tanto institución pública y, en general, de la educación como un derecho. Dentro de este conflicto contienen las posiciones ideológicas identificadas por Fernández (2009) —modernizadoras, conservadoras y radicales— pero dentro de las coordenadas más amplias de la disputa por el acceso al conocimiento (social), en general, y a la educación superior en particular (focal); así como el encuadramiento cognitivo sobre las causas detrás de la desigualdad (exclusión), y su tratamiento (inclusión). Del entrecruzamiento de estas características del debate ideológico latinoamericano acerca de las desigualdades en el marco de la reforma neoliberal a la ES, emerge una matriz que contiene cuatro posiciones o enfoques idealtípicos: a) estructural/radical; b) desarrollista; c) modernizador/neoliberal, y d) posneoliberal.

---

tema-mundo de capitalismo académico se resuelve exclusivamente como consecuencia de la concentración del poder en determinadas regiones del planeta (Fernández, 2009, pp. 4–5).

<sup>23</sup> Estos elementos son: “(i) el fortalecimiento del núcleo directivo, que incluye también a la gestión académica de los departamentos académicos; (ii) el desarrollo expansivo de la periferia: más allá de los tradicionales departamentos de investigación, ahora aparecen unidades distintas como son los centros de investigación, grupos externos, etc.; (iii) la diversificación del financiamiento; (iv) la estimulación a los académicos para promover cambios e innovaciones en los departamentos, aportando vías alternativas de ingresos; (v) desarrollar una cultura de trabajo que asuma el cambio” (Fernández, 2009, p. 27).

**a) Enfoque estructural/radical.** Entienden la desigualdad como consecuencia de la exclusión de los sectores populares de los beneficios de la educación. Las fuerzas políticas representadas por esta posición valorizan el conocimiento como un bien público de libre acceso y beneficio colectivo. Históricamente se ha opuesto a la universidad liberal-burguesa, pugnando por una reforma que profundizara los alcances del modelo de Córdoba, permitiendo con ello la construcción de una universidad de inspiración popular y proyección latinoamericana (Bernasconi, 2008; González-Ledesma, 2015).<sup>24</sup> La caída del “socialismo real” y el ascenso del neoliberalismo impactó profundamente entre los partidarios de este enfoque. Tal como señala Gentili (2008), este cambio de época significó la pérdida de la bandera de la reforma universitaria, que quedó en manos de los modernizadores neoliberales. Es así como, ante el embate del nuevo reformismo, los partidarios de una transformación radical de la universidad se encontraron a sí mismos defendiendo aspectos de la vieja universidad, liberal-burguesa, que antes criticaban o consideraban insuficientes.<sup>25</sup>

**b) El enfoque desarrollista.** Es el producto de una concepción de la desigualdad que reconoce el papel de la sociedad en su producción pero que privilegia las políticas inclusivas. Por lo tanto, medidas como las cuotas de acceso, la creación de espacios exclusivos y los apoyos económicos para estudiantes, no son un elemento aislado, sino que forman parte de un conjunto de políticas de alcance social orientadas a corregir los desequilibrios producto de las desigualdades económicas y sociales connaturales a las

---

<sup>24</sup> Por *modelo de Córdoba* se alude al modelo de universidad surgido tras la conquista de la autonomía universitaria por parte del movimiento estudiantil argentino de Córdoba, en 1918. La lucha por la autonomía y, en general, la impronta del movimiento, se expandieron por toda la región. Para más información se sugiere la lectura de Bernasconi (2008).

<sup>25</sup> De este enfoque participa también una serie de iniciativas que actúan desde el espacio universitario pero que parecen haber abandonado el proyecto de transformación de la universidad. Las escuelas de la organización *Sin Tierra*, en Brasil y el proyecto zapatista de educación, en México, constituyen experiencias alternativas, desarrolladas con base a este tipo de visiones críticas acerca de los orígenes de la injusticia social (cfr. Zibechi, 2010). Salvo estas experiencias los actuales partidarios de este enfoque no conciben soluciones que no pasen por cambiar las estructuras sociales de dominación (capitalismo, colonialismo y patriarcado).

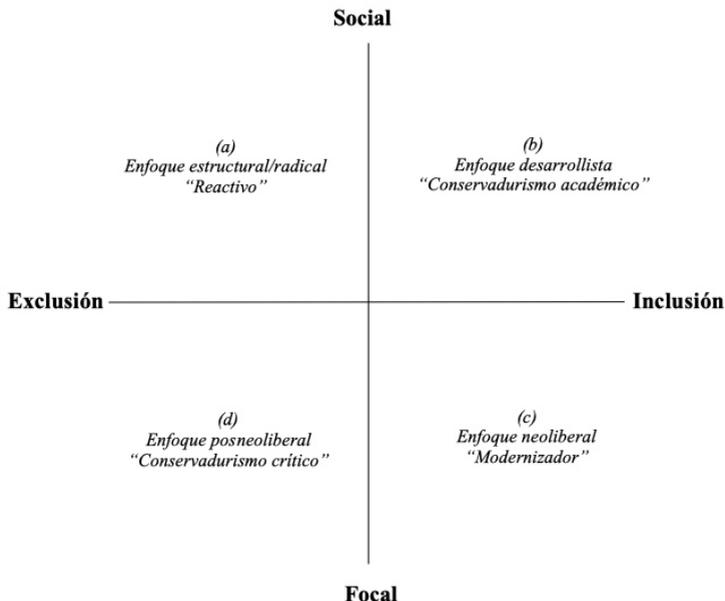
sociedades capitalistas.<sup>26</sup> La inclusión debe entenderse en un sentido más amplio, pues abarca el quehacer de las instituciones que forman parte del sistema educativo como parte de un sistema más amplio e integrado de bienestar y previsión social. Este enfoque se sustenta en el capitalismo propio del Estado de bienestar, en donde el régimen de conocimiento es de bien común. Para los países del centro este enfoque conlleva una concepción mertoniana de ciencia y una vinculación con el Estado bajo el modelo Vannevar Bush.<sup>27</sup> Por su parte, en América Latina es lícito afirmar que estas características se expresan bajo la categoría de Universidad Constructora de Estado (UCE), propuesta por Ordorika (2010), para dar cuenta del rol que jugaron las universidades más importantes de la región en la conformación de las principales instituciones estatales durante el periodo desarrollista latinoamericano; así como en el modelo de vinculación y extensión universitaria de corte popular y progresista (Cano, 2019). Ante la modernización neoliberal, tal como señala Fernández (2009, p. 28), el “[...] argumento central sería el que las «modernas» reformas universitarias, no serían otra cosa que una invasión de lo privado (enmascarado en la retórica de «los retos y desafíos de nuestro tiempo») en el ámbito necesariamente público de la razón.”

---

<sup>26</sup> Estas medidas excluyen o jerarquizan el acceso a ciertos bienes y servicios creando desigualdades, sin embargo, éstas son justas porque benefician a los individuos menos favorecidos y reestablecen el equilibrio social. Por otra parte, la desigualdad es arbitraria cuando los sectores más ricos de las sociedades operan para incrementar sus privilegios a costa del resto de la población, en este caso se hace necesaria la intervención de Estado a través de políticas que desincentiven este tipo de conductas (regulación, provisión directa de servicios, etc.) y fortalezcan a las instituciones públicas (a través de impuestos). (cfr. Rodríguez, J, 2009).

<sup>27</sup> Ver nota 4.

Figura 1. Conflicto ideológico en torno al acceso a la ES en América Latina



**c) El enfoque modernizador/neoliberal.** Es el producto de una concepción que asume a la desigualdad como un fenómeno objetivo (no moral), producto de las decisiones individuales (falta de emprendedurismo), de las tasas naturales de desempleo o indicador de que los mercados no son completamente libres (porque hay regulaciones estatales, monopolios o competencia pública). Las políticas deben enfocarse en el individuo y, en concreto, en incentivarlo a actuar para participar en el mercado (entendido como sinónimo de sociedad). La educación superior es un bien del que el individuo se apropia y saca beneficio, por lo que no es correcto que sea financiada con fondos públicos; las instituciones deben incentivar el acceso a los jóvenes sin recursos a través de exenciones, préstamos o transferencias condicionadas. En términos políticos el énfasis en estas nociones coloca el acto inclusivo por delante,

omitiendo cualquier reflexión sobre las relaciones entre los agentes de la inclusión y los sectores “desfavorecidos” que son su objeto. Presupone que el sitio en donde la inclusión se realiza es el lugar donde el desarrollo acontece y la ciudadanía tiene lugar. En términos económicos el énfasis refuerza la idea de que el ámbito de intervención del combate a las desigualdades está en sus manifestaciones y no en su origen. Este enfoque representa, en el contexto regional, el ascenso del régimen de conocimiento /aprendizaje de capitalismo académico.

**d) El enfoque postneoliberal.** No existe una “ideología posneoliberal” ni expresión política alguna que la reivindique como parte de su identidad.<sup>28</sup> Sin embargo, un elemento común entre los gobiernos de este tipo es la revalorización del papel del Estado en la distribución de una parte de la renta y el combate a las desigualdades sociales a través de programas de transferencias focales o universales con base a la categoría social (indígenas, afrodescendientes, discapacitados), o sector poblacional (ej. ancianos, mujeres jóvenes, estudiantes); así como de provisión directa de servicios otrora descuidados o en manos principalmente del mercado, como la educación superior. Este enfoque representa la convergencia entre la desigualdad, entendida como exclusión, y un núcleo de políticas educativas de focalización ampliada (becas sectoriales cuasi-universales), que se conjugan con diferentes proporciones de provisión estatal de educación superior y formas variadas de coexistencia con el subsector privado. Abarca experiencias tan disímiles como Venezuela que, en poco más de una década duplicó su cobertura (80%), o Brasil, que cuenta con un sistema fundamentalmente privado pero que, a través de políticas de acción

---

<sup>28</sup> Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y El Salvador. Los diferentes gobiernos emanados de la izquierda (1) criticaron los efectos de las políticas neoliberales de los años 90, pero no al capitalismo como principio ordenador de la economía; (2) cuestionaron las componendas entre la clase políticas y los sectores privilegiados, pero no a la democracia representativa como mecanismos de organización política de la sociedad, y finalmente (3) reivindicaron las movilizaciones e insurrecciones populares que los consolidaron como una alternativa política, pero no al pluralismo electoral y la elección de representantes a través del voto. Varios autores coinciden en señalar estos tres elementos en la definición de los gobiernos posneoliberales (cfr. Stoessel, 2014; Panizza, 2009).

afirmativa y otros incentivos, pasó de 15 a 50 por ciento de cobertura en el mismo periodo (Lloyd, 2016).<sup>29</sup>

Tal como se señaló líneas arriba, el hilo conductor de estas formas ideal-típicas del conflicto ideológico latinoamericano es de índole distributiva. Los enfoques que se ubican en el cuadrante superior tienen en común una visión muy amplia del acceso al conocimiento como un bien público. En rigor, aunque ambos entrañan sus propias nociones de progreso (liberal de izquierda y liberal burgués, respectivamente), se puede decir que — con la excepción de Cuba — solo el enfoque desarrollista logró expresarse en los proyectos universitarios de varios países bajo la forma de UCE. Los embates del reformismo neoliberal han restado relevancia a las fuerzas políticas que encarnaron a estos enfoques, aunque es notable que el régimen de conocimiento de bien público que representan sigue ocupando una parte importante del espacio simbólico y político en el debate sobre la reforma a la ES (en temas tales como la autonomía, la libertad de cátedra y, en algunos casos, la gratuidad).<sup>30</sup>

Por su parte, los enfoques que se ubican en el cuadrante inferior comparten una visión del acceso que se circunscribe a incrementar la oferta y ampliar la participación de los sectores excluidos o infrarrepresentados en la educación superior. La diferencia sustancial entre el enfoque posneoliberal y el modernizador/neoliberal es que el primero cuestiona al modelo económico del que surge el segundo sin que sus políticas de ES contrasten significativamente con las características del régimen de capitalismo académico latinoamericano. El enfoque neoliberal

---

<sup>29</sup> De los siete países identificados como posneoliberales, solo Venezuela demuestra una clara tendencia hacia la desprivatización, con una disminución de 14.1% de la matrícula privada. La expansión de la matrícula en este país es polémica, pues se basó en la creación de oferta paralela a la existente, de menor calidad e ideológicamente orientada. Por otra parte, este incremento contrasta negativamente con los altos niveles de deserción escolar. (cfr. González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020).

<sup>30</sup> Dentro del espacio universitario “[...] a veces no queda claro si lo que realmente se critica es la subordinación de la universidad y el conocimiento a la lógica de rentabilización mercantil («posiciones conservadoras críticas»), o que ya no tenga la suficiente independencia para mantener una estructura basada en la lógica del prestigio académico («conservadurismo académico») (Fernández, 2009, p. 28).

impulsa políticas de ampliación de la oferta privada y la implementación de mecanismos de cofinanciamiento para apuntalar las capacidades del gasto, además de apoyar el despliegue de políticas focalizadas dirigidas a grupos desventajados. Dada la multiplicidad de experiencias políticas que pueden agruparse dentro del término posneoliberal es complicado atribuir un accionar general común a todos los gobiernos de este tipo. Sin embargo, salvo el caso de Venezuela el crecimiento de la matrícula de ES en toda la región ha descansado en el sector privado.

El ascenso del régimen de conocimiento /aprendizaje de capitalismo académico en América Latina, por lo tanto, ha significado una transformación del sentido de lo público en la universidad y la educación. Se trata de un movimiento que va de la reivindicación del acceso al conocimiento en su sentido más amplio, a la demanda más restringida de lograr que cada vez más personas puedan acceder a los estudios superiores. Las coordenadas del debate ideológico sobre la reforma se están llevando a cabo bajo los parámetros de esta segunda noción.

Así, desde el enfoque estructura/radical se condena la relación antinómica entre inclusión y calidad, en la medida que la democratización del acceso no viene acompañada de una distribución del conocimiento (Chiroleu, 2013; 2014). El enfoque desarrollista celebra la ampliación del acceso al tiempo que advierte sobre los riesgos de la estratificación de las IES con base a la calidad de su oferta y al monto de los aranceles en el caso de las instituciones privadas. Por su parte, desde el enfoque neoliberal se considera como un hecho positivo que los jóvenes provenientes de los sectores más pobres puedan acceder a la universidad, pero advierte que las deficiencias formativas características de este grupo pueden afectar la calidad de las instituciones de educación superior (Ferreyra *et al.*, 2017). Finalmente, desde el enfoque posneoliberal, se refuerza la idea de que el derecho a la educación se agota en el acceso. Sin embargo, y esto es lo importante, superada la barrera del acceso todos parecen estar de acuerdo en que educación superior constituye un bien privado de apropiación y beneficios individuales.

## Conclusiones

A pesar de sus dificultades y limitaciones, la teoría del capitalismo académico tiene un enorme potencial como herramienta de análisis en grado de ampliar nuestra comprensión acerca de los distintos fenómenos de mercantilización que experimentan los sistemas de educación superior en América Latina. Con esa convicción en mente, en estas páginas se propuso un doble recorrido que va, primero, de la TCA hacia al contexto latinoamericano y, posteriormente, de la experiencia regional hacia la TCA.

En el primer recorrido se ofrecieron argumentos acerca de la conveniencia de considerar a la privatización de la oferta —característica más saliente de los procesos de mercantilización de la educación superior en nuestros países— como unidad de análisis. Ello con la intención de proponer una TCA que considere esta particularidad como un equivalente teórico de la mercantilización de la ciencia. Si bien esta equivalencia es plausible, queda todavía pendiente una reelaboración que especifique puntualmente las características del ascenso del régimen de capitalismo académico para el caso latinoamericano. En ese sentido, es posible indagar sobre el aspecto disposicional de la reforma a la ES, atendiendo a aspectos como, por ejemplo, los cambios en planes y programas de estudio, los sistemas de (des)incentivos en el ámbito de la docencia y la producción científica; así como variaciones de otra magnitud, como las experimentadas en el terreno de la autonomía universitaria.

El segundo recorrido se propuso como una demostración de la viabilidad empírica de América Latina en el horizonte analítico de la TCA. Para ello se ahondó en la relación de dependencia que existe entre el financiamiento público y el capitalismo académico, con la intención de demostrar, desde la experiencia latinoamericana, que mercados como el educativo requieren de una fuerte intervención estatal no solo para garantizar su rentabilidad sino también, en casos como Chile o Brasil, para cumplir objetivos de política pública establecidos por sus respectivos regímenes de gobernanza. Las implicaciones de esta evidencia para los países centrales es un tema por explorar, sobre todo porque la posición de Slaughter y Rhoades (2004) al respecto —y que se abordó en

el segundo apartado— es que más que recortes presupuestales lo que existe es una reingeniería del gasto; la experiencia acumulada en los países centrales a tras la crisis financiera del 2008 demuestra lo contrario.

Finalmente, con esa misma intención, y retomando la categoría de geocultura del capitalismo académico, se indagó sobre la evolución del sentido de lo público que se expresa en el conflicto por el acceso al conocimiento. Para ello se propusieron algunas coordenadas que, en nuestra opinión, definen la naturaleza de las posiciones ideológicas de frente a la reforma neoliberal a la ES. Lo central de este abordaje es su capacidad de rastrear la evolución del sentido de lo público en el contexto de la transición desde el régimen de conocimiento de bien público al de capitalismo académico, lo que ha significado el reconocimiento por parte de todos los enfoques ideológicos (ya sea por convicción o pragmatismo) de que lo público equivale cada vez más a la posibilidad de las y los jóvenes de acceder a la educación superior.

## REFERENCIAS

- Alsop R., González-Arnal S. y Kilkey M. (2008). *The widening participation agenda: the marginal place of care*. *Gender and Education*, 20(6), 623–637.
- Álvarez-Mendiola, G. (2011). El fin de la bonanza: la educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI. *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, (60), 10–29. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34017127002>
- Alwang J., Siegel, P. y Jorgensen, S. (2001). *Vulnerability: A View from Different Disciplines*. World Bank.
- ASIAN Development Bank (2012). *Private higher education across Asia. Expanding access, searching for quality*. ADB. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29869/private-higher-education-across-asia.pdf>
- Balan, J. (2012). Research universities in Latin America: The challenges of growth and institutional diversity. *Social Research*, 79(2), 741–770.
- Ball, S. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives on education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119–130. <https://doi.org/10.1080/03050069828225>
- Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American Model of University?. *Comparative Education Review*, 52(1), 27–52. <https://doi.org/10.1086/524305>
- Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Les de Minuit.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (335), 137–159.
- Brunner J. J., Labraña J., Ganga F. y Rodríguez, E. (2019). Circulación y recepción de la teoría del ‘capitalismo académico’ en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(79), 1–35. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Brunner J. J., Labraña J., Rodríguez-Ponce E. y Ganga, F. (2021). Variedades de capitalismo académico: un marco conceptual de análisis. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(35), 1–32. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6245>
- Cano A. *Cultura, nación y pueblo. La extensión universitaria en la UNAM (1910–2015)* (2019). IISUE-UNAM, México.
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job: a comparative study of

governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(327), 1622–1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>

Chiroleu, A. (2013). ¿Ampliación de las Oportunidades en la Educación Superior o Democratización? Cuatro Experiencias en América Latina. *Actualidades Investigativas en Educación*, 13(3), 1-24. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-47032013000300024](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032013000300024)

Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en Educación Superior y Políticas Públicas. Los Casos de Argentina, Brasil y Venezuela. *Universidades*, 65(59), 9–22. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37332547003>

Colado, E. (2003). Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada. *Educ. soc.*, 24(84), 1059-1067. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300017>

Cole, H. (2002). Hayek y la justicia social. Una aproximación crítica. *Laissez Faire*, (16–17), 51–72.

Dill, D. y van Vought, F. (2010). *National Innovation and the Academic Research Enterprise: Policy in Global Perspective*. The John Hopkins University Press.

Eurostat (2020), *Higher education. General and regional statistics*, Bruselas, Eurostat [Disponible en: <https://bit.ly/3lNkLyL>].

Fernández, E. (2009). El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(21), 1–43. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275019727020>

Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F. y Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial

Fuentes, G., Güemes, C. y Isaza, C. (2009) Modernizar y democratizar la administración pública. *Revista Enfoques*, 7(11), 57–86. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647003>

Hayek, F. (1976). *Camino de Servidumbre*. Alianza Editorial.

Gentili, P. (2008). Una vergüenza menos, una libertad más. La Reforma Universitaria en clave de futuro. En Sader, E., Gentili, P. y Aboites, H. (Eds.). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (pp. 36–51). CLACSO.

González-Ledesma, M. (2013). Models of higher education funding in Mexico and Chile. Is there a possible equilibrium between the chronic lack of public funds and the student debt crisis? [conferencia]. *10th Higher Education Reforms Workshop, Center for Educational Policy Studies (CEPS)*. University of Liublianaen,

González-Ledesma, M. (2015). *The Changing Role of Governance of Latin American Higher Education* [Unpublished doctoral thesis, SUM-Scuola Normale Superiore di Pisa]. Archivo personal.

González-Ledesma, M. y Vera, H. (2019). Movimientos estudiantiles en Estados Unidos. En Ordorika, I., Rodríguez, R. y Gil, A. (Eds.). *Cien años de movimientos estudiantiles* (pp. 343–368). PUEES-UNAM.

González-Ledesma, M. y Álvarez-Mendiola, G. (2020). Neoliberals versus postneoliberals in the formation of governance regimes in Latin America's higher education. En Jarvis, D. y Capano, G. (Eds.). *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education: Comparative Perspectives* (pp. 426–454). Cambridge University Press.

Grosfogel, R. (2006). Del final del sistema-mundo capitalista hacia un nuevo sistema histórico alternativo: la utopística de Immanuel Wallerstein. *Nómadas*, (25), 44–52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105115224005>

Jongbloed, B. (2003). Marketisation of higher education: Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110–135. <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00238>

Kehm, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior*. Octaedro / ICE-UB.

Klemenčič, M. (2014). Student Power in a Global Perspective and Contemporary Trends in Student Organization. *Studies in Higher Education*, 39(3), 396–411. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.896177>

Legrand, J. y Bartlett, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. MacMillan.

Lloyd, M. (2016). Una década de políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña: impactos, alcances y futuro. *Revista de la Educación Superior*, 45(178), 17–29. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2016.02.002>

Magalhães, A. y Amaral, A. (2009). Mapping out discourses in higher education governance. En J., Huisman (Ed.). *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination* (pp. 182–197). Routledge.

Malee, R. y Maldonado, A. (2009). *International organization and higher education policy. Thinking globally, acting locally?* Routledge.

Morresi S. y Marquina M. (2016) Universidad y equidad. Apuntes de investigación sobre las políticas universitarias en la Argentina contemporánea. En Smola, J. y Rinesi, E. (Eds.). *Hombres de una América Libre. Universidad, Inclusión social e Integración regional y cultural* (pp. 149–161). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Teixeira P., Jongbloed, B., Dill, D. y Amaral, A. (2004). *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Kluwer Academic Publishers.

Tickell, A. y Peck, J. (2005). Making global rules: globalization or neoliberalization?. En Peck, J. y Wai-chung, Y. (Eds.). *Remaking the Global Economy* (pp. 163–181). Sage.

Ordorika, I. (2010). La universidad constructora de Estado. En: R. Rodríguez (Ed.). *El siglo de la UNAM: vertientes ideológicas y políticas del cambio institucional* (pp. 105–130). Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Paasi, A. (2015). Academic capitalism and the geopolitics of knowledge. En Agnew, J., Mamadouh, V., Secor, A. y Sharp J. (Eds.). *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography* (pp. 509–523). Wiley-Blackwell.

Panizza F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85/86, 75–88.

Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICyT] (2020). *El estado de la ciencia 2020. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos 2020*. OEI/Observatorio CTS.

Reynolds, G. (2012). *The higher education bubble*. Encounter Books.

Rodríguez, J. (2009). El Principio Rawlsiano de Diferencia: Dilemas de Interpretación. *Enrahonar*, (43), 31–59.

Ruch, Richard (2003). *Higher Ed, Inc. The rise of the for-profit university*. The Johns Hopkins University Press.

Segrera, F. (2016). *América Latina: Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. CLACSO.

Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. The John Hopkins University Press.

Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Johns Hopkins University Press.

Statista (2021). *Market size of the private education sector in sub-Saharan Africa in 2017, by sector segment*, Statista [Disponible en: <https://bit.ly/2ZgKbx7>].

Stone, D. (1989). Causal Stories and the formation of policy agendas. *Political Sciences Quarterly*, 104(2), 281–300.

Stoessel S. (2014). Giro a la izquierda en América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos, *Polis Revista Latinoamericana*, 13(39), 123–149.

Verger, A., Fontdevila, C. y Zancajo, A. (2017). Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review. *Journal of Education Policy*, 32(6), 757–787. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1318453>

Viesti, G. (2016). *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*. Roma: Donzelli Editore.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial* (tomo I). Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (1991). *Geopolitics and Geoculture*. Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Zibechi, R. (2010). *Contraemergencia y Miseria. Las Políticas de Combate a la Pobreza en América Latina*. Pez en el Árbol.

# **CAPITALISMO ACADÉMICO, OLIGARQUÍA ACADÉMICA Y LOS “PROFESORES TAXI” EN CHILE, COLOMBIA, ALEMANIA Y ESTADOS UNIDOS**

*Pedro Pineda*

## **Introducción**

Este libro contribuye a profundizar nuestro entendimiento sobre las consecuencias del capitalismo académico en América Latina mediante la exploración de diferentes dimensiones del mundo universitario. Aplicando el concepto de capitalismo académico, crea un puente con discusiones más amplias de la economía política respecto a las ventajas sociales en términos de eficiencia en el manejo de los recursos que los modelos de gobernanza basados en principios de mercado tienen en las universidades. También discute el incremento de desigualdades y marginalización que la falta de regulación de dichos de mercado puede tener en las comunidades académicas. Así, Schwarzman y González continúan en este volumen la tradición establecida por Clark (1998) y seguida en América Latina por Brunner (2008) y enfatizan que una racionalización guiada por el mercado puede resultar en un manejo más eficiente de los recursos sociales e impulsar a las universidades a generar ingresos externos. Otros autores de este libro también coinciden en resaltar que el capitalismo académico puede promover jerarquías entre universidades en el prestigio y la obtención de recursos (Salmi) con consecuencias en la estratificación de la población estudiantil (Balbachevsky).

En este capítulo busco complementar estos estudios y contribuir nuestra comprensión de los distintos efectos del capitalismo académico reflexionando sobre un aspecto relativamente menos estudiado: sus consecuencias en el empleo académico. ¿Existe una tendencia común en la estabilidad en el trabajo de los académicos trabajando en universidades

con diferentes tradiciones históricas que pueda estar relacionada con la influencia de un régimen administrativo basado en el capitalismo académico? Buscando contribuir a responder a esta pregunta, realizo un análisis de contenido de las nuevas leyes laborales que gobiernan el empleo académico en las universidades de cuatro países (Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos) explorando una hipotética creación de nuevas posiciones académicas menos estables. Influenciado por la sociología neoinstitucionalista (Frank y Meyer, 2020) analizo la creación de nuevas posiciones académicas y su relación con las tendencias en el empleo inestable en relación con el incremento que han podido tener las universidades en términos de número de estudiantes y de personal administrativo.

A continuación, aclararé las contribuciones que la perspectiva teórica neoinstitucionalista puede realizar a nuestra comprensión de las tendencias actuales de capitalismo académico. Luego explicaré la construcción de la base de datos y los documentos que analicé para luego discutir la base de datos que creé para el estudio comparado de empleo estable e inestable en las universidades. Finalizaré discutiendo las implicaciones teóricas de las convergencias y divergencias que encontré en el empleo académico de las universidades y las posibilidades que la investigación sobre el empleo académico puede tener para el avance del estudio de gobernanza universitaria en términos de variedades de capitalismo académico.

## **Marco conceptual**

Para continuar con el análisis conviene primero clarificar la definición de capitalismo académico que utilizo en este escrito. Después pasaré a explicar cómo la tesis neoinstitucionalista permite profundizar sobre nuestra comprensión de tendencias crecientes de capitalismo académico y sus implicaciones en diferentes aspectos de la gobernanza de las universidades, incluyendo el empleo de sus académicos.

## *Capitalismo académico*

Slaughter and Rhoades (2010) popularizaron el término de capitalismo académico para resaltar la afectación de las políticas neoliberales en el cambio de la misión y las actividades de las universidades. El capitalismo académico, “como la búsqueda de mercados y actividades de mercado y similares para generar ingresos externos” (Slaughter y Rhoades, 2010, p. 36) se refiere a la subordinación de la lógica académica a una racionalización guiada por el mercado en todas las actividades que se realizan en las universidades. Slaughter and Rhoades ubican la exacerbación de lógica de mercado en la privatización y rol regulatorio del gobierno que inició la ley Bayh-Dole (1980) durante la administración de Ronald Reagan. Esta ley aprobaba la comercialización de los resultados de investigaciones y las patentes realizadas con fondos federales, incluyendo aquellas realizadas por universidades. Este hito significó una señal definitiva para las universidades sobre su inmersión en actividades que ampliaran sus fuentes de ingresos y sobre el rol regulatorio del gobierno para servir mejor a las necesidades de las empresas. El capitalismo académico ha sido un término aplicado en Estados Unidos pero la tendencia hacia una lógica de mercado puede ser explorado en otros países y en otros aspectos de la universidad (Brunner, 2008) como su relación con el empleo en las universidades.

El capitalismo académico es una tendencia que genera amplio debate. Los críticos del aumento de los fondos no públicos o competitivos consideran que el capitalismo académico implica una pérdida de espíritu académico en la nueva gestión de la enseñanza superior (Gumpert, 2000; Readings, 1996; Slaughter y Rhoades, 2010). Según estos autores, la abundancia económica y que las universidades hacen de recursos organizados mediante leyes de mercado ha tenido consecuencias profundas en la cultura académica de las universidades y el trabajo de sus profesores (Theilin, 2011). Zusman (2013) aplica esta crítica al profesorado e indica que desde el decenio de 2000 se han hecho más frecuentes los contratos sin tenencia, lo que ha creado una segregación entre académicos y un sistema académico de dos niveles por parte de profesores estables y con buenos salarios y otro grupo trabajando en condiciones precarias.

La literatura crítica del capitalismo académico también conecta con la literatura marxista sobre el surgimiento de un precariado en el sector educativo. El argumento central que se encuentra está en que la aplicación de políticas neoliberales para favorecer el control por parte de las elites del trabajo de los grupos marginales a través de trabajos inestables (Means, 2015; Standing, 2011). Kezar *et al.* (2019) utilizan el término “gig academy” para describir esta tendencia. Según ellos, el trabajo académico se asemeja a aquellas ocupaciones cuya compensación consiste en satisfacción personal, pues su remuneración no es correspondiente con el valor social del trabajo realizado. En Alemania, el término utilizado para describir la percepción de inestabilidad es el de trabajo académico precario (Akademisches Precariat) (Graf *et al.*, 2020; Keil, 2019). Aunque esta literatura basa su argumentación en datos anecdóticos, se necesita una mayor investigación comparativa y basada en estadísticas para establecer si cada país tiene diferentes formas de contratos o si nuevas formas de gobernanza universitaria crean presiones isomórficas en la composición del profesorado.

### *El capitalismo académico desde un enfoque neoinstitucionalista*

El neoinstitucionalismo es una aproximación desde la sociología norteamericana surgida en los 1970s y que hace énfasis en los constructos culturales y su influencia en la organización social. Su énfasis socio constructivista a nivel macrosociológico ha permitido el estudio de la influencia de doctrinas administrativas cuya legitimidad reside en su conexión con tendencias culturales que están interconectadas en diferentes lugares —incluso a nivel global (DiMaggio y Powell, 1983). De esta manera, el neoinstitucionalismo se diferencia del institucionalismo clásico en el estudio de constructos culturales que van más allá de las instituciones clásicas tales como la familia, iglesia o estado.

A su vez, el enfoque neoinstitucionalista conocido como la teoría de la sociedad mundial enfatiza los procesos de transferencia de ideas, modelos y prácticas en una mirada contemporánea de las sociedades embebidas en proceso más amplios de globalización cultural. Formula como constructo teórico una cultura mundial en la cual convergen diferentes

ideas que afectan la organización social —incluyendo gobernanza de las universidades (para una explicación más detallada ver Ramirez, 2012). Estas ideas se difunden porque están conectadas con ideologías más amplias alrededor de la noción occidental de progreso.

Esta visión de desarrollo social distinta a aquella presente en el medioevo y la premodernidad explica por qué los sistemas educativos y los sistemas de educación superior se expandieron (y se siguen expandiendo) alrededor del mundo después de la Segunda Guerra Mundial en países con tradiciones culturales y niveles de desarrollo económico completamente distintos. Los gobiernos de los estados nacionales promueven, facilitan o no regulan el crecimiento de estudiantes y de actividades científicas relacionadas porque comparten un conjunto de creencias sobre la relación entre esta expansión y una noción sobre progreso de las sociedades. Pero este sentido de progreso nacional es de carácter ideológico y los factores que se suponen contribuyen a ella diversos y de difícil medición y estudio. Incluso la relación que más se toma por sentado entre economía y la expansión de las matrículas escolares y universitarias puede ser negativa (Meyer *et al.*, 1977). En últimas la decisión de fundar colegios y universidades está basada en decisiones políticas y no primordialmente en un cálculo económico que pueda ser evaluable (Schofer *et al.*, 2021). Más recientemente, la educación superior se ha apoyado mucho más en la expansión de la educación superior privada (Buckner, 2017).

Los procesos de expansión también han confluído con nuevas doctrinas administrativas que tratan a las universidades como actores organizacionales gestionados bajo lógicas de mercado que parecen facilitar los procesos de expansión (Krücken y Meier, 2006; Ramirez y Christensen, 2012). Estas nuevas ideas administrativas han impactado diferencialmente las universidades dependiendo de la oposición que las tradiciones locales hayan prestado (Ramirez y Tiplic, 2013). Por ejemplo, las doctrinas neoliberales y la nueva gestión pública que se extendieron globalmente tras la caída del Muro de Berlín (Frank y Meyer, 2020) promovieron el uso de mecanismos de mercado una vez que otras formas de gobernanza vinculadas con los modelos de sociedad que promovía la unión soviética dejaron de hacer contrapeso a prácticas occidentales.

Anteriormente, la universidad, como comunidad de profesores y estudiantes (*universitas magistrorum et scholarium*) presuponía una continuidad de los profesores para apropiarse y transferir a sus estudiantes los rituales universitarios influidos por el carácter religioso bajo la tutela de la Iglesia Católica durante la ascendencia del Sacro Imperio Romano Germánico (Meyer, 2016). Esta gobernanza universitaria estaba muy alejada de la gestión del mundo corporativo. El rol del profesor universitario era el de buscar formas de comprender el universo acompañado por aprendices que acompañaban los rituales de enseñanza e investigación. La organización de las universidades estaba exenta de las pesadas estructuras administrativas.

El capitalismo académico, argumento en este capítulo, puede tener consecuencias comunes en el empleo de los académicos. En primer lugar, los cambios en el financiamiento directo del estado a esquemas de financiación de programas a corto plazo pueden estar relacionados con su empleo a corto plazo que correspondan con este flujo financiero. La disminución de los fondos permanentes puede relacionarse con disminución del empleo permanente como contraparte la falta de fondos y estabilidad financiera para contratar académicos a largo plazo. Esta es una crítica común en los Estados Unidos, donde Stromquist (2016) calcula que dos tercios de los gastos de investigación pública están cubiertos por subvenciones de investigación competitiva. La influencia mundial del modelo imaginario de la universidad de investigación estadounidense está más cerca del mercado y pone a los académicos en condiciones de buscar sus propios fondos para mantener su infraestructura y personal de investigación, incluidos en muchos casos sus propios salarios (Pineda, 2015).

Otros análisis de tendencias nacionales en países como Brasil (Do Vale, 2020) Canadá (Brownlee, 2015) 2015, Polonia (Kwiek, 2003) Finlandia (Siekkinen *et al.*, 2019), Noruega (Nyhagen y Baschung, 2013) o Austria y Francia (Musselin, 2012) coinciden en señalar la relación entre nuevas formas de financiamiento estatal mediante programas renovables a corto dependiendo del desempeño de las universidades y formas de contratación laboral con perspectivas a corto plazo.

En segundo lugar, los recursos públicos que podrían destinarse al trabajo de los académicos pueden estar siendo redireccionados a sostener un aparato administrativo cada vez más sofisticado que el requerido en un sistema tradicional burocrático. Las universidades privadas, especialmente, las más recientes pueden tratar de reducir los costes laborales e incrementar sus costos propaganda, edificaciones visibles y que sirven para atraer estudiantes y aumentar las matrículas (Pineda y Celis, 2017).

También existe la posibilidad de que las universidades privadas con ánimo de lucro, ya sea aquellas legalmente constituidas con ese fin, como en Estados Unidos (Kezar *et al.*, 2019), o en Latinoamérica aquellas cuyos dueños que utilizan fórmulas contables para desviar los recursos a sus dueños (Levy, 2012) estén desviando los recursos que podrían destinarse a la estabilidad laboral de los académicos. Si bien las universidades con ánimo de lucro están prohibidas por ley, sigue siendo legal que los recursos de las universidades se direccionen a sus dueños mediante arrendamiento de inmuebles, salarios, u otros servicios prestados por empresas de su propiedad.

La inversión en recursos administrativos para acceder a acreditaciones también puede servir como símbolos de calidad en donde las relaciones con los estudiantes corresponden a un mercado de oferta de matrículas. El imaginario del funcionalismo económico explicaría la creación de nuevos puestos administrativos para administrar medidas de aseguramiento de la calidad como respuestas a las demandas del mercado que necesita la economía (Kafaji, 2020). Sin embargo, no es siempre claro que las acreditaciones estén vinculadas con un aumento de la calidad académica (Schneijderberg y Steinhardt, 2018). El desacoplamiento entre el trabajo de los académicos y los mecanismos que en teoría aseguran las condiciones de estudio incluyendo la estabilidad de quienes sostienen el currículo, se podría esperar desde la teoría neo-institucionalista (Meyer y Bromley, 2014). La misma distingue entre las actividades fundamentales de una organización como la docencia y la investigación y su desvinculación —desacoplamiento— de otras dependencias movidas con otras lógicas no intrínsecas o académicas como la búsqueda de legitimidad social.

De esta revisión de literatura se sigue que la relación entre el capitalismo académico y la estabilidad del empleo académico es una línea

prometedora de estudio. Una gobernanza basada en un tipo de capitalismo académico que no regule las condiciones de empleo universitario puede no verse cuestionada por la sociedad obsesionada en un *Zeitgeist* donde la obsesión por la eficiencia y los indicadores de resultados (estudiantes, servicios administrativos de la universidad, publicaciones) no les otorga legitimidad a las políticas sostenibles para el fortalecimiento de la profesión académica cuyos beneficios a largo plazo son menos susceptibles de rendición de cuentas mediante mediciones tecnocráticas. Si las nuevas actividades administrativas no necesariamente están embebidas en las actividades académicas de las universidades, entonces es posible que los recursos necesarios para pagar consultorías y preparar informes de acreditación y aplicación de fondos externos se estén designando en detrimento de su inversión en la academia, incluyendo la creación de condiciones laborales estables de los profesores universitarios. Esta vinculación es más costosa que un vínculo laboral temporal.

Por lo tanto, mi hipótesis de trabajo es que existe una tendencia creciente en el empleo inestable. Esta tendencia es incremental a través del tiempo y común (isomórfica) a países con diferentes tradiciones. Podría ser explicada por la expansión de la educación superior y las nuevas doctrinas de gestión que han presionado cambios en las normativas que regulan el empleo académico para incluir nuevos tipos de empleo inestable que sean menos costosos a corto plazo que el profesor de tiempo completo con un contrato a término indefinido. Esta hipótesis encontrará o no sustento en la medida en que se encuentre una tendencia común hacia la precarización relacionada con cambios en las regulaciones de contrato docente.

## **Método**

Realizo un análisis de estadísticas descriptivas en relación con los cambios en las regulaciones del empleo académico en las universidades de cuatro países. Colecto y analizo leyes laborales y de educación superior. Construí una base de datos a partir de las bases de datos de empleo

académico de 56 universidades chilenas, 78 colombianas, 103 alemanas y 418 estadounidenses. Escojo comparar países de la tradición latinoamericana, Humboldtiana y estadounidense para poder seguir tendencias en sistemas de educación superior con historias diferentes y donde pude obtener información pública sobre tipos de contrato de los académicos.

En Alemania, consulté el Sistema de Información Estadística de la Educación Superior de los Ministerios de Educación de los Estados Federales (ICEland, 2020). El Sistema Integrado de Datos de Educación Postsecundaria (IPEDS, 2020) brinda información sobre tipos de contratos en Estados Unidos desde 1980. Para Chile, consulté el Servicio de Información de Educación Superior (SIES, 2020) pero las estadísticas de tipo de contratación no estaba disponible. La información la brindó el Ministerio de Educación vía correo electrónico. Las bases de datos de estos países permitían diferenciar entre aquéllos académicos trabajando en condiciones de trabajo estables de aquellos que tenían otras formas de contratación. En mi análisis diferencio entre el sector público y el privado y el sector privado con fines de lucro en los Estados Unidos. Restringí mi análisis a todas las instituciones de educación superior categorizadas oficialmente como universidades para poder mantener comparabilidad en la muestra.

## **Creación de Nuevos Puestos Inestables**

El análisis de marcos institucionales me permite identificar que en los cuatro países estudiados existe alguna categoría de empleo que habilita a las universidades a contratar a un grupo de académicos mediante contratos a corto plazo. En Chile existe un sistema con muy poca regulación propio de la economía de mercado establecida por el gobierno militar (República de Chile, 1981). El gobierno militar descentralizó la toma de decisiones para establecer categorías de contratación de profesores en las universidades (República de Chile, 1980) que no fueron variadas por la reciente ley de educación superior (Ministerio de Educación, 2018) a excepción de la obligatoriedad de acreditación en áreas como medicina y educación y el nivel doctoral. Esta obligatoriedad de acreditarse puede

ser relevante, ya que las normas de acreditación en Chile hacen referencia a condiciones contractuales de los académicos para la sostenibilidad de la calidad de los programas educativos (Comisión Nacional de Acreditación, 2014).

La única regulación en las universidades chilenas está enmarcada en el sector público por aquellas establecidas por el Estatuto Administrativo (Ministerio de Hacienda, 2004) que diferencia entre los empleados planta, a contrata y por honorarios. Esta división data de la primer mitad del siglo veinte, cuando se introdujo la división entre funcionarios públicos de planta y a contrata (Ministerio del Interior, 1925) que fue retomado por el Estatuto Administrativo (Ministerio de Hacienda, 1953). La contratación temporal en el sector público está limitada por un año y la imposibilidad de que superen el veinte por ciento del total del personal general, más no el personal de una actividad específica como la docencia. A su vez, la ley laboral (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2002/2020) limita a las universidades privadas la carga de trabajo de los contratos de tiempo parcial hasta a dos tercios de la jornada completa y su duración hasta dos renovaciones después de los cuales se convierten en contratos a término indefinido.

Las regulaciones vigentes en Colombia fueron establecidas durante las reformas del gobierno de César Gaviria que acercaron al país de una economía de mercado menos mixta y más liberal. Tanto para universidades públicas como las universidades privadas, la Ley de Educación Superior (República de Colombia, 1992) reguló el trabajo temporal mediante la distinción entre el profesor de planta y el profesor de cátedra. El término de cátedra ya era mencionado en la normativa anterior que contemplaba un profesor de “cátedras o cursos electivos” (Presidente de la República de Colombia, 1980). Sin embargo, mediante el levantamiento de la restricción de 10 horas semanales a una contratación de horas sin límites la inestabilidad laboral en las universidades se volvió una práctica legal. De esta historia del uso del término se entiende también el uso particular del profesor de cátedra en Colombia cuyo estatus y remuneración difiere del catedrático español en la parte más alta del escalafón académico.

Mientras que el profesor de planta solo puede ser despedido por condiciones de fuerza mayor, las universidades privadas, regidas en términos generales por el código laboral (Congreso de Colombia, 1990) pueden terminar el contrato de un profesor en cualquier rango o categoría (incluso en el rango de profesor titular) pagando una indemnización basada en fórmula decreciente de salarios mensuales mucho menor a la regulada por las normas anteriores a este código. Adicionalmente, los profesores de planta frecuentemente son contratados por duraciones menores de año tales como nueve meses para volver a ser contratados al año siguiente.

Las cortes en Colombia han reafirmado la legalidad del carácter temporal del empleo en las universidades (Consejo de Estado, 2008) aunque han obligado a las universidades a incluir otro tipo de derechos que no tenían estos profesores inicialmente tal como el pago de prestaciones sociales referentes a salud y pensión (Corte Constitucional, 1996). En general, los fallos de demandas contra la finalización unilateral del trabajo laboral en las universidades privadas han estado a favor de las universidades. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Cundinamarca (*Cadahia v. Pontificia Universidad Javeriana*, 2019) y la Corte Constitucional (*Sanin v. Universidad de los Andes*, 2019) han rechazado demandas por la terminación unilateral de contratos de trabajo de profesoras que demandaron su derecho a criticar públicamente las instituciones educativas donde trabajaban. Las cortes han privilegiado argumentos relacionados con autonomía universitaria a nivel de las universidades sin referencia a principios sobre libertad de cátedra.

En las universidades alemanas también se han creado nuevas categorías de trabajo inestables no obstante ser Alemania un caso típico de una economía de mercado coordinada. A nivel de las universidades, la tradición humboldtiana les dio a los profesores universitarios el status de servidores públicos con los correspondientes beneficios salariales y de estabilidad laboral (Krücken, 2003). Estas son el tipo de relaciones marcadas por acuerdos que regulen las leyes del mercado (Hall y Soskice, 2001), también en la educación superior y las formas de contratación de un mercado más coordinado.

Sin embargo, en tiempos de influencia de la Nueva Gestión Pública sobre las políticas públicas, para las universidades alemanas se formuló la Ley de Empleo Temporal Académico (Bundesrepublik Deutschland, 2007). Esta ley permite a las universidades contratar académicos sin ningún tipo de estabilidad laboral, siempre y cuando estos no excedan seis años antes del doctorado y seis años después del doctorado. Estas relaciones laborales de corto plazo corresponden con los tiempos concedidos para otorgar fondos adicionales a la educación por medio de los llamados “pactos” por la educación superior y la ciencia: el Pacto por la Investigación y la Innovación desde 2005, la Iniciativa de Excelencia desde 2005, el Pacto por la Educación Superior desde 2007 y el Pacto por la Calidad de la Enseñanza desde 2011 (Mayer, 2016). Los proyectos y actividades de investigación financiados por estos programas requieren de personal académico que no continúe vinculado una vez la financiación a corto plazo para los mismos se termine.

Los puestos creados por la Ley de Empleo Temporal Académico son el asistente científico que tiene tarifas salariales antes y después del doctorado. Este puesto se suele llamar coloquialmente “postdoc” si ha obtenido el título de doctor. Ambos tipos de trabajadores se refieren como jóvenes investigadores aun cuando su edad frecuentemente puede sobrepasar los 40 años. Adicionalmente, la modificación a la ley de educación superior alemana (Deutscher Bundestag, 1976/2002) estableció el llamado profesor junior. Este profesor tiene un status similar al profesor asistente en Estados Unidos, pero en la mayoría de los casos sin ninguna perspectiva laboral futura una vez se termine el contrato de 3 o 6 años que las universidades le ofrecen. Estos nuevos puestos permiten a las universidades contratar mayor cantidad de personal académico mientras que se cumple con la ley laboral modificada (Deutscher Bundestag, 1985, 1996) según la cual la contratación temporal se permite solo cuando existe un proceso de cualificación que lo justifica o una necesidad puntual de carácter temporal. En el año 2021 los investigadores alemanes se reunieron en una campaña en Twitter para protestar contra las regulaciones de empleo académico y el argumento del Ministerio de Educación y Ciencia alemán según el cual el empleo temporal promovía

el movimiento constante de personas de puestos de trabajo y la innovación (Bahr *et al.*, 2021). Esta crítica ha tenido alguna recepción en medios alemanes, aunque sin lograr por el momento una reforma a esta ley ni respaldo concreto por parte de un partido político.

En Estados Unidos, la ausencia de regulaciones nacionales a nivel de la educación superior, y la gran influencia de diferentes actores privados en la fundación de universidades privadas (Cowen, 1996), han llevado a que el empleo académico, así como el sistema de educación superior en general, sean altamente regulados por leyes del mercado. Las acreditaciones son mayoritariamente hechas por agencias privadas (Harclerod y Eaton, 2005). No obstante (o precisamente por) la libertad de contratación en un contexto de valoración de la academia, en los Estados Unidos los académicos promovieron la figura del *tenure* para compensar largos años de estudio con un puesto de trabajo estable donde se pueda seguir desarrollando la investigación en áreas especializadas del conocimiento (Meyer, 2016). Sin bien no está respaldada directamente por una ley, la institución del *tenure* ha permitido la creación de jurisprudencia. Protege a profesores que están en la carrera docente y llegan a esta categoría —tanto en universidades públicas como privadas. El *tenure* no aplica para docentes ocasionales o *lecturers* cuya estabilidad o continuidad está regulada por acuerdos individuales y acuerdos generales entre las universidades y los sindicatos de trabajadores y de académicos.

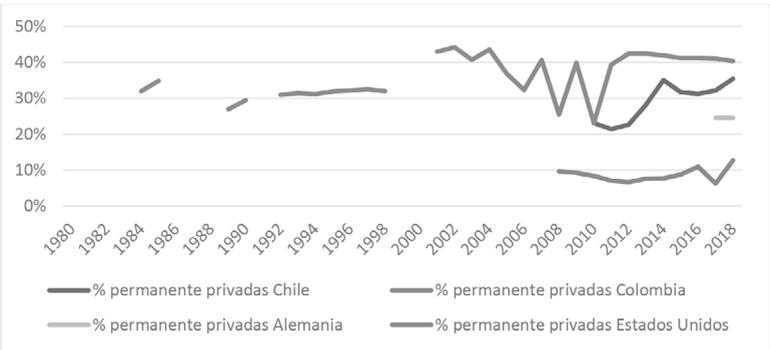
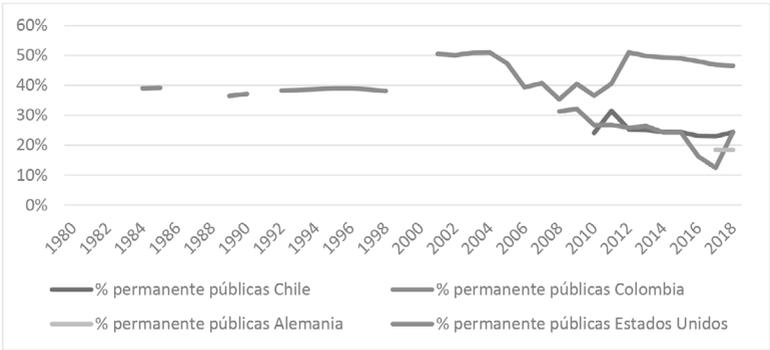
El *tenure* fue impulsado por la Asociación Americana de Profesores Universitarios, creada en 1915, y publicada por escrito en 1940 con el título de “Declaración de Principios de Libertad Académica y Tenencia” (American Association of University Professors, 1940/1978). Varios casos de involucramiento de intereses privados y no académicos generaron esta reacción organizada de la comunidad académica tales como el frustrado despido del economista político Richard Ely de la Universidad de Wisconsin-Madison por su postura progresista hacia reformas laborales en 1894, el despido del matemático G.B. Halset en 1903 por sus denuncias sobre corrupción en la Universidad de Texas en Austin o el despido del sociólogo Edward A. Ross de la Universidad de Stanford en 1900 por la incomodidad que sus críticas al empleo de trabajadores chinos generaban a los negocios de Jane Stanford (Ginsberg, 2011; Meyer, 2016).

## Incremento de Puestos Inestables, de la Matrícula y la Administración

Una vez he revisado cómo las regulaciones gubernamentales de los cuatro países permiten el empleo temporal en las universidades, ahora paso a revisar el uso que las universidades hacen de estas posibilidades de contratación. Mediante el Gráfico I comparo las tendencias de empleo permanente por sector. Para Chile, encuentro que el empleo permanente era del 23.4% de los académicos en el 2010 pero ha tenido una tendencia creciente. Para el 2008 se ubica en 32.4%. Dado que no existen reformas laborales o en la educación superior en este período que puedan explicar esta tendencia, especulo que en el caso chileno la acreditación institucional o de programas puede ser un mecanismo mediante el cual los académicos externos presionen a sus pares al interior de las universidades a aumentar la planta docente permanente como sinónimo de calidad. La Comisión Nacional de Acreditación (Comisión Nacional de Acreditación, 2020) destaca ese aumento del empleo estable en sus reportes.

**Gráfico I. Porcentaje del empleo permanente en Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos**





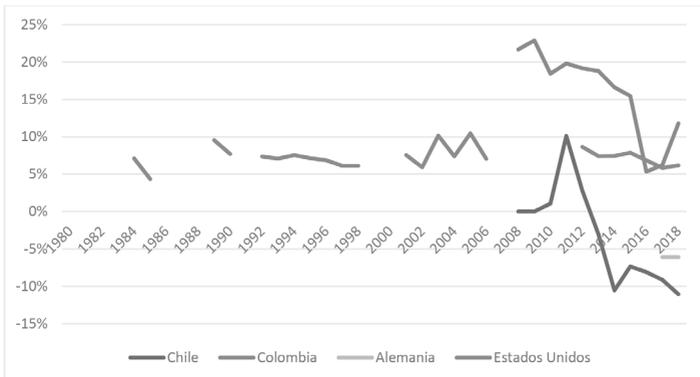
Fuente: Elaboración propia

A su vez, las universidades colombianas y las alemanas ofrecen un empleo estable a menos de la quinta parte de sus académicos (17.9% y 18.5% respectivamente). Si bien las universidades colombianas han tenido un decrecimiento de empleo estable desde el 2008, la estabilidad en la proporción de empleo estable en Alemania ha disminuido dramáticamente desde 45.7% en 1997. Las universidades alemanas siempre han estado organizadas jerárquicamente bajo la figura de la cátedra Lehrstuhl que les otorga el monopolio de un área del conocimiento. También derivan su autoridad dentro de su posición de dirección de institutos de investigación también organizados de manera jerárquica dentro de la universidad. Sin embargo, el número de académicos debajo de esta jerarquía se ha multiplicado en las últimas dos décadas.

En Estados Unidos hubo un incremento de los contratos estables o equivalentes con tenure desde los años noventa donde uno de cada dos académicos tenía un contrato estable. Sin embargo, estas cifras de décadas anteriores deben tomarse con cautela debido a que la base de datos podía no estar completas, tal como también se muestra en los saltos en las variaciones por años. Desde el 2012 se encuentra una tendencia decreciente de estabilidad laboral que no puede ser atribuida a errores de muestreo. Actualmente las universidades estadounidenses ofrecen contratos estables a 44.4% de sus académicos. Las universidades de este país son el lugar con mayores perspectivas para conseguir un empleo estable de los casos que se analizan en este estudio.

El Gráfico 1 junto con el Gráfico 2 permiten también explorar las diferencias de empleo por sector. Chile es el único país donde las universidades privadas tienden a ofrecer mayor estabilidad (11.1% en promedio) que las universidades públicas. En Colombia existe la tendencia contraria (11.8%).

**Gráfico 2. Diferencia de empleo permanente entre el sector público y privado en Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos**



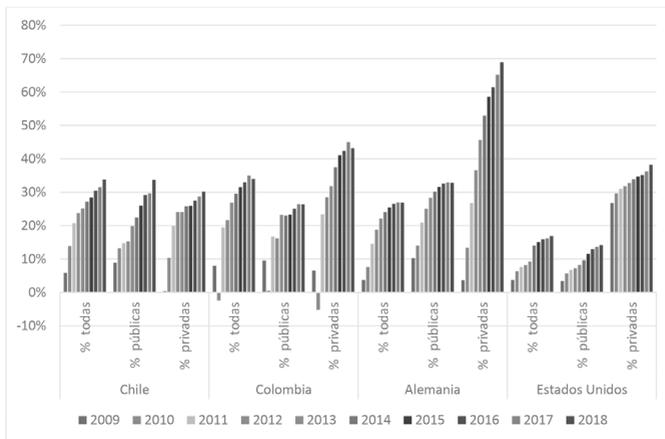
Fuente: Elaboración propia

En Alemania, las universidades privadas tienden a ofrecer empleo en las mismas condiciones que las universidades públicas e incluso con un porcentaje

ligeramente mayor de 6.1%. En Estados Unidos existe la misma tendencia, con un porcentaje de 6.2% mayor a favor de las universidades públicas. Las universidades privadas con ánimo de lucro en Estados Unidos prácticamente no ofrecen un empleo estable a sus académicos. Si bien son una fuerza a favor de la precarización laboral su peso es menor: para el 2018 solo ofrecían empleo a 1.528 académicos.

Para finalizar mi análisis comparo las estadísticas de matrículas y las de personal administrativo (Gráfico 2 y Gráfico 3). Sabemos que existe un decremento de empleos estables en Colombia y Alemania y que las universidades en Chile y Estados Unidos tienen una mayor parte de sus académicos trabajando en condiciones inestables. Pero conviene mirar la tendencia general de tamaño de las universidades en términos de sus estudiantes y de su administración. Estas cifras ayudarían a explicar si la precarización del trabajo académico está relacionada con el fenómeno de la expansión de la educación superior. Es decir, si a un crecimiento sostenido de matrículas influenciadas o no por un régimen basado en el capitalismo académico se puede esperar el incremento de la proporción de puestos a término definido.

**Gráfico 3. Crecimiento de matrículas en Chile, Colombia, Alemania y Estados Unidos**

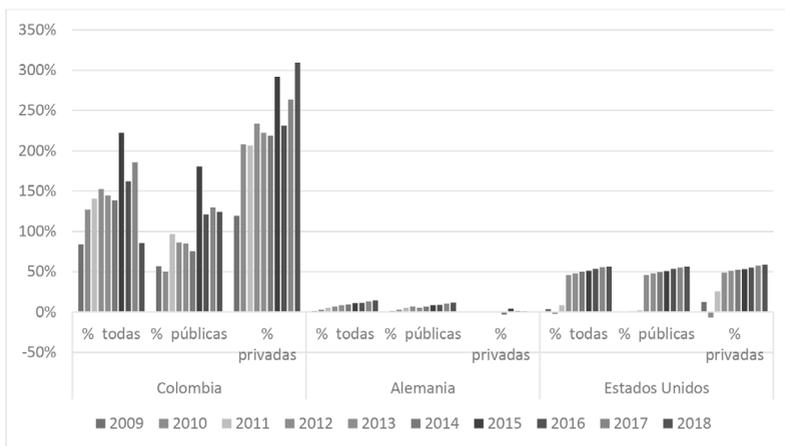


Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 3 muestra un incremento en las matrículas en todos los países y sectores en las dos últimas décadas. El incremento no se explica únicamente por un crecimiento poblacional. En Chile, Colombia y Alemania hay un crecimiento mayor que en Estados Unidos donde probablemente el techo de matrículas ya estaba más establecido y había un menor espacio para un crecimiento exponencial. La constatación del bien conocido fenómeno de expansión de la educación superior (ver Frank y Meyer, 2020) en los países que analizo permiten descartar una explicación alternativa según la cual el aumento de puestos inestables puede obedecer a un decrecimiento o estagnación de la educación superior que pueda generar una falta de recursos que pudiera afectar la contratación de los académicos. Al contrario, la creación de nuevos puestos inestables y su crecimiento ocurren mientras que todas las universidades en todos los sectores han mantenido un crecimiento sostenido que se extiende a la última década. Sin embargo, es posible que la crisis económica derivada de la pandemia pueda afectar este crecimiento sostenido en el futuro.

También ha existido un crecimiento sostenido del personal administrativo en los tres países con los cuales contamos con datos. El crecimiento de la administración ha sido exponencial en Colombia, con un crecimiento promedio anual de 144%. En las universidades privadas el crecimiento anual es de 230,6% en la última década. El crecimiento de la administración de las universidades en Estados es también espectacular, aunque en el Gráfico 4 (37% anual) parezca menor visualmente solo por el incremento que ocurre en Colombia. Las universidades en Alemania también han incrementado su aparato administrativo en 8.5% en promedio anual desde 2008. El único sector que no ha tenido un incremento de su aparato administrativo ha sido el de las universidades privadas alemanas.

**Gráfico 4. Crecimiento de personal administrativo en Colombia, Alemania y Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia

## Discusión y conclusiones

La expansión de la educación superior que constato en relación con el aumento de matrículas y del aparato administrativo tienden a estar asociados a un mercado laboral académico segmentado cuando no existen mecanismos explícitos que regulen esta tendencia. La creación o crecimiento de la proporción de puestos inestables se ha institucionalizado en tres de los cuatro países estudiados y la que constituye una mayoría de los académicos trabajando en las universidades: el profesor de cátedra en Colombia (República de Colombia, 1992); el profesor a contrata en Chile (Ministerio de Hacienda, 1953), también llamado profesor taxi (Cantillana-Baranados y Portilla-Vasquez, 2019); y el profesor junior o el asistente de investigación postdoctoral (ahora llamado “postdoc”) en Alemania. Una vez popularizadas estas formas de contratación mediante estas nuevas categorías, los contratos a término definido se han vuelto

más comunes. Hoy en día corresponden con la amplia mayoría de las formas de contratación de académicos de universidades en Alemania, Colombia y Chile. Contrario a mi expectativa inicial, en Estados Unidos, si bien el lecturer trabaja en condiciones de trabajo inestable, su participación ha sido limitada por la institución del tenure, la cual protege las condiciones de empleo en las universidades. Empero, el empleo permanente de los académicos estadounidenses, si bien aumentó con respecto a 1980, ha disminuido desde 2012.

A la vez, las universidades han continuado creciendo en su número de estudiantes y el tamaño administrativo en proporciones distintas a la tendencia de ofrecer trabajo estable para sus académicos. De las variables estudiadas, la única que se ha disminuido en los últimos años (excepto para los últimos años para Chile) ha sido el empleo estable. Si el incremento de la administración de las universidades tiene alguna relación con la tendencia hacia el capitalismo académico, entonces este estudio permitiría apoyar la tesis sobre la relación entre capitalismo académico, la oligarquía académica y la creación del llamado profesor taxi (y su equivalente dentro de los países estudiados). Esta relación es factible si se acepta que el incremento de las relaciones administradas que evidenciamos responde al menos parcialmente (similar a una variable proxy) a la creación de procedimientos para regular el mercado y no las relaciones académicas con el uso de recursos financieros sin una intervención activa de la administración de las universidades.

Con base en estas tendencias encontradas, argumento que en las estructuras de empleo al interior de las universidades se exacerban los procesos de marginalización social propios de los regímenes capitalistas cuando existe un crecimiento de las actividades de docencia e investigación de las universidades basado en prácticas de capitalismo académico y en ausencia de mecanismos compensatorios de regulación. Las estadísticas actuales de empleo de tres de los cuatro países estudiados muestran que las universidades influenciadas únicamente bajo lineamientos de capitalismo académico concentran el poder en una minoría de académicos que controlan las condiciones de trabajo de la mayoría de los investigadores y docentes que realizan gran parte del trabajo en las universidades. La oligarquía también puede incluir grupos de trabajadores

administrativos, aunque desconocemos por ahora las condiciones de trabajo de este grupo por ausencia de información estadística. Burton Clark (1986) llama el primer grupo la “oligarquía académica” que controla los recursos de otro grupo. Autores críticos del capitalismo académico llaman el “precariado académico” (Graf *et al.*, 2020; Keil, 2019) al grupo de académicos que bajo control de la oligarquía académica y cuya jerarquía estaba ausente en el análisis de Clark. El crecimiento de un precariado académico puede entenderse usando ideas de la sociología neoinstitucionalista (Frank y Meyer, 2020; Schofer y Meyer, 2005). El énfasis en mecanismos culturales y no económicos referentes a la popularización de nuevas doctrinas administrativas en la educación superior y su obsesión por la eficiencia va en desmedro de la atención la equidad en la academia expresada en las condiciones de empleo de los académicos.

Las similitudes entre Chile, Colombia, por un lado y Alemania, por el otro, son sorprendentes si tenemos en cuenta la selección de países con historias muy distintas en su educación superior. La proporción alta de profesores universitarios trabajando a tiempo parcial puede tener relación con una herencia colonial en Chile y Colombia de profesionales que dictan algunas horas de clase en la universidad. Clark (1986) identifica este rol académico en lo que él llama el modelo mediterráneo de España y Portugal. Es posible que esta herencia colonial aun influya la relación de algunos profesores con la universidad en profesiones (derecho, medicina, economía) en las cuales obtienen remuneraciones suficientes fuera de la academia. Pero el término de precariado académico puede caracterizar a los profesores de otras áreas del conocimiento que viven mayoritariamente de la academia.

Por otro lado, la situación en las universidades de Alemania no puede explicarse por tendencias históricas, pues la tradición Humboldtiana asigna al académico el rol de investigador. Esta convergencia se explica por una influencia cultural externa y común que no enfatiza el empleo estable en las universidades de profesores dedicados a la academia. Estados Unidos representa una excepción notable donde existían mecanismos de compensación anteriores formalizados en la primera mitad del siglo veinte. Estos mecanismos fueron creados para regular el involucramiento de empresarios y otros actores y lógicas en la académica (Meyer, 2016)

y a juzgar por la proporción de profesores trabajando con vinculaciones laborales estables aún se mantienen vigentes.

Las dos tendencias que encuentro no parecen explicarse únicamente por explicaciones economicistas (Hall y Soskice, 2001), ya que modelos teóricos que diferencian entre el capitalismo económico de estos países en diferentes categorías de economía de mercado liberal y aquellas coordinadas no permite explicar las dinámicas similares en la relación laboral de las universidades con sus académicos. El isomorfismo que encontramos entre países representativos de Latinoamérica, Europa y de Estados Unidos no corresponde con un tipo de capitalismo. Incluso un país con una economía de mercado coordinada como Alemania en la que los sindicatos y los trabajadores coordinan las relaciones laborales ha tenido un incremento exponencial en la contratación a corto plazo. En conclusión, las dos tendencias que encuentro, en términos de empleo académico, apoyan la tesis más abarcadora de este libro sobre las variedades de capitalismo académico con base en las diferencias encontradas en otros aspectos tales como como la influencia de los rankings o las políticas de apoyo estudiantil.

Este es el primer trabajo comparado sobre empleo académico que utiliza una muestra representativa de universidades en diferentes países. En el mismo planteo un plan de trabajo para su estudio en relación con la adopción de doctrinas administrativas. Este primer estudio tiene diferentes limitaciones que futuros análisis pueden subsanar tales como la inclusión de otras variables que permitan realizar análisis estadísticos para hallar la dispersión entre universidades dentro de los sectores analizados, así como la identificación de otros factores que inciden en el empleo académico a nivel de universidades. De particular interés puede ser el análisis del peso de acreditaciones y las finanzas en las formas de contratación de las universidades. Diferentes dimensiones del capitalismo académico en diferentes universidades también se pueden identificar mediante el uso de encuestas de opinión y la creación de indicadores similares a los desarrollados por Seeber y Lepori (2017) que se pueden relacionar con variables sobre el empleo ofrecido por las universidades. Ampliar la muestra a otros países de interés, incluyo aquellos cuyas universidades

pueden tener una mayor estabilidad contractual como Holanda (Afonso, 2016), Suecia o Noruega (Pietilä *et al.*, 2021) requiere que las bases de datos incluyan los tipos de contrato de los académicos. Este es el mayor reto para la investigación futura en este tema.

La falta de información pública sobre tipos de contrato académico es desproporcional con la información abierta al público sobre matrículas o graduados. Pero estas limitaciones metodológicas apoyan mi conclusión sobre la falta de legitimidad social que tiene el empleo académico en la actualidad. Aparte de la información de Estados Unidos y Colombia, en Alemania hasta el 2018 volvió a recolectar información sobre tipos de contratación después de que en 2004 no se volviera a publicar. En Chile solo se accede a esta información si se solicita directamente al Ministerio de Educación (mi solicitud a las universidades directamente resultó ser infructuosa).

Sin embargo, mi conclusión sobre la tendencia actual hacia la precarización en relación con el énfasis en eficiencia no es completamente determinista. Puede ser que la tendencia actual cambie. Pero desde la perspectiva teórica que adopto, para que políticas en otra dirección realicen cambios, otras suposiciones culturales que las apoyan también deben variar considerablemente. Nuevos eventos pueden servir de respaldo, discursos de gobernanza académica basados en principios de equidad (Pineda y Celis, 2017) o la colegialidad (OConnor *et al.*, 2014) que promoverían el trabajo académico dentro de la agenda nacional y dentro de las universidades. Bajo otro marco cultural global o regional es posible que las condiciones de los académicos tengan un lugar central en la formulación y evaluación de políticas de educación superior. Esta nueva tendencia permitiría mayor accesibilidad a información que permita a los investigadores en educación superior teorizar sobre la variedad de mercados académicos dentro de variedades de capitalismo académico.

## *Agradecimientos*

Quisiera agradecer a Jorge Delgado y Mario Alarcón su apoyo en la recolección de información estadística. Igualmente, expreso mi agradecimiento a Roger Day por la verificación estadística de la base de datos.

## REFERENCIAS

- Afonso, A. (2016). Varieties of Academic Labor Markets in Europe. *PS: Political Science & Politics*, 49(04), 816–821. <https://doi.org/10.1017/s1049096516001505>
- American Association of University Professors (1940/1978). 1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure. *AAUP Bulletin*, 64(2), 108–112.
- Bahr, A., Blume, C., Eichhorn, K., y Kubon, S. (2021). 2021. *Nature Human Behaviour*.
- Brownlee, J. (2015). Contract faculty in Canada: using access to information requests to uncover hidden academics in Canadian universities. *Higher Education*, 70(5), 787–805. <https://doi.org/10.1007/s10734-015-9867-9>
- Brunner, J. (2008). *Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales 1967-2007*. [Tesis de doctorado, Universidad de Leiden]. Repositorio de la Universidad de Leiden.
- Buckner, E. (2017). The worldwide growth of private higher education: Cross-national patterns of higher education institution foundings by sector. *Sociology of Education*, 90(4), 296–314. <https://doi.org/10.1177/0038040717739613>
- Bundesrepublik Deutschland (2007). *Wissenschaftszeitvertragsgesetz*. En *Wissenschaftszeitvertragsgesetz* (pp. 506–508). Bonn
- Cadahia v. Pontificia Universidad Javeriana (2019). Tutela I 10014009040201900060. *Iván Real González*. Bogotá.
- Cadahia v. Universidad de los Andes. (2021). *Tutela 6.083.432*. Corte Constitucional.
- Congreso de Colombia. (1990). *Ley 50 de 1990*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Consejo de Estado. (2008). *Sentencia No C-453/02*.
- Corte Constitucional. (1996). *Sentencia No. C-006/96*. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Cantillana-Baranadoso, R. y Portilla-Vasquez, I. (2019). On the path of 'taxi teacher': the effects of academic deprofessionalization in higher education. A qualitative approach from Chile. *Cultura-hombre-sociedad*, 29(1), 306–330. <https://doi.org/10.7770/0719-2789.2019.cuhso.01.a01>
- Clark, B. (1986). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.

Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. International Association of Universities and Elsevier Science Ltd.

Comisión Nacional de Acreditación (2014). *Criterios de Evaluación para Carreras y Programas de Pregrado*. CNA.

Comisión Nacional de Acreditación (2020). *Resolución Exenta de Acreditación Institucional N° 514: Universidad de Talca*. CNA.

Cowen, R. (1996). Performativity, Post-modernity and the University. *Comparative Education*, 32(2), 245–258. <https://doi.org/10.1080/03050069628876>

Deutscher Bundestag. (1976/2002). *Hochschulrahmengesetz*. *Bundesgesetzblatt*.

Deutscher Bundestag. (1985). Beschäftigungsförderungsgesetz 1985. In *Bundesgesetzblatt* (Vol. 10, pp. 710–717). Bundesanzeiger Verlag.

Deutscher Bundestag. (1996). Arbeitsrechtlichen Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. In *Bundesgesetzblatt* (pp. 1476–1479). Bundesanzeiger Verlag.

DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

Do Vale, A. D. A. (2020). Trabalho docente no setor privado da educação superior e a reforma trabalhista: Destruição de direitos e precarização da vida. *Education Policy Analysis Archives*, 28. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4935>

Frank, D., y Meyer, J. (2020). *The University and the Global Knowledge Society*. Princeton University Press.

Ginsberg, B. (2011). *The Fall of the Faculty: The Rise of the All-Administrative University and Why It Matters*. Oxford University Press.

Graf, A., Keil, M., y Ullrich, P. (2020). (Un-)Möglichkeiten kollektiven Widerspruchs im akademischen Mittelbau in Deutschland. *Leviathan*, 48, 293–317. <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-293>

Gumport, P. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *Higher Education*, 39(1), 67–91. <https://doi.org/10.1023/a:1003859026301>

Hall, P. A., y Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. En Hall, P.A. y Soskice, D. (Eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

Harcleroad, F. y Eaton, J. (2005). The hidden hand. External constituencies and their impact. En P. Altbach, P., Berdahl, R. y Gumpert P. J. (Eds.). *American higher education in the Twenty-First Century. Social, political, and economic challenges* (pp. 252–283). The Johns Hopkins University Press.

Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the University Into an Organizational Actor. En Drori, G.S., Meyer, J.W. y Hwang, H. (Eds.). *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change* (pp. 241–258). Oxford University Press.

ICEland (2020, 10 march). Information, Controlling Entscheidung. <https://iceland.dzhw.eu/>

IPEDS (2020, 25 february). Integrated Postsecondary Education Data System. <https://nces.ed.gov/ipeds/use-the-data>

Kafaji, M. (2020). The perceived benefits of accreditation on students' performance: The case of private business schools. *Industry and Higher Education*, 34(6), 421–428. <https://doi.org/10.1177/0950422220902698>

Keil, M. (2019). Zur Reproduktion sozialer Ungleichheit im Feld der Wissenschaft Ungleichheit im Feld der Wissenschaft. *Berliner Journal für Soziologie*, 28(3–4), 457–478. <https://doi.org/10.1007/s11609-019-00379-1>

Kezar, A., DePaola, T., y Scott, D. T. (2019). *The Gig Academy: Mapping Labor in the Neoliberal University*. The Johns Hopkins University Press.

Krücken, G. (2003). Learning the 'new, new thing': on the role of path dependency. *Higher Education*, 46(3), 315–339

Kwiek, M. (2003). Academe in transition: Transformations in the Polish academic profession. *Higher Education*, 45(4), 455–476. <https://doi.org/10.1023/A:1023986406792>

Levy, D. (2012). The Decline of Private Higher Education. *Higher Education Policy*, 26(1), 25–42. <https://doi.org/10.1057/hep.2012.26>

Mayer, K. (2016). Die drei Pakte und ihre Wirkung: Die Exzellenzinitiative, der Hochschulpakt 2020 und der Pakt für Forschung und Innovation. En Simon, D., Knie, A., Hornbostel, S. y Zimmermann, K. (Eds.). *Handbuch Wissenschaftspolitik* (pp. 465–483). Springer.

Means, A. (2015). Generational Precarity, Education, and the Crisis of Capitalism: Conventional, Neo-Keynesian, and Marxian Perspectives. *Critical Sociology*, 43(3), 339–354. <https://doi.org/10.1177/0896920514564088>

Meyer, H. (2016). *The Design of the University: German, American, and "World Class"*. Routledge.

Meyer, J. y Bromley, P. (2014). The Worldwide Expansion of "Organization". *Sociological Theory*, 31(4), 366–389. <https://doi.org/10.1177/0735275113513264>

Musselin, C. (2012). Redefinition of the relationships between academics and their university. *Higher Education*, 65(1), 25–37. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9579-3>

Meyer, J. W., Ramirez, F. O., Rubinson, R., y Boli-Bennett, J. (1977). The world educational revolution, 1950–1970. *Sociology of Education*, 242–258.

Ministerio de Hacienda. (2004). *Ley 18.834 sobre estatuto administrativo*.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2002/2020). *Decreto con Fuerza de Ley 1*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Pietilä, M., Drange, I., Silander, C., y Vabø, A. (2021). Gender and Globalization of Academic Labor Markets: Research and Teaching Staff at Nordic Universities. *Social Inclusion*, 9(3), 69–80. <https://doi.org/10.17645/si.v9i3.4131>

Nyhagen, G., y Baschung, L. (2013). New organisational structures and the transformation of academic work. *Higher Education*, 66(4). <http://www.jstor.org/stable/43648499>

O'Connor, P., Carvalho, T., y White, K. (2014). The experiences of senior positional leaders in Australian, Irish and Portuguese universities: Universal or contingent?. *Higher Education Research and Development*, 33(1), 5–18. <https://doi.org/10.1080/07294360.2013.864608>

Pineda, P. (2015). *The Entrepreneurial Research University In Latin America: Global and Local Models In Chile and Colombia, 1950-2015*. Palgrave Macmillan.

Pineda, P. y Celis, J. (2017). ¿Hacia la universidad corporativa? Reformas basadas en el mercado e isomorfismo institucional en Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, 25(71). <https://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2837>

Presidente de la República de Colombia. (1980). *Decreto 80 de 1980*. Imprenta Nacional de Colombia.

Ramirez, F. (2012). The world society perspective: concepts, assumptions, and strategies. *Comparative Education*, 48(4), 423–439. <https://doi.org/10.1080/03050068.2012.693374>

Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Harvard University Press

Ramirez, F. O., y Christensen, T. (2012). The formalization of the university: Rules, roots, and routes. *Higher Education*, 65(6), 1–14. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9571-y>

Ramirez, F. O., y Tiplic, D. (2013). In pursuit of excellence? Discursive patterns in European higher education research. *Higher Education*, 67, 439–455.

República de Chile. (1980). *Decreto con fuerza de ley 3 dispone normas sobre remuneraciones de universidades chilenas*.

República de Chile. (1981). *Decreto con fuerza de ley 1 fija normas sobre universidades*.

Schofer, E., Ramirez, F. O., y Meyer, J. W. (2021). The Societal Consequences of Higher Education. *Sociology of Education*, 94(1). <https://doi.org/10.1177/0038040720942912>

Seeber, M. y Lepori, B. (2017). Organizational Configurations of Modern Universities, Institutional Logics and Public Policies-Towards an Integrative Framework. En Bleiklie, I., Enders, J. y Lepori B. (Eds.). *Working in the Shadow of Hierarchy: Organisational Autonomy and Venues of External Influence in European Universities* (pp. 85–105). Palgrave.

República de Colombia (1992). Ley 30 de diciembre 28 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la educación superior. Bogotá

Schneijderberg, C. y Steinhardt, I. (2018). Accreditation of X Qualities Instead of Quality X: A Normative Analysis of Criteria of the German Higher Education Accreditation Regime. *Higher Education Policy*, 32, 5–28. <https://doi.org/10.1057/s41307-018-0111-y>

Schofer, E., y Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898–920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>

Siekkinen, T., Pekkola, E., y Carvalho, T. (2019). Change and continuity in the academic profession: Finnish universities as living labs. *Higher Education*, doi:10.1007/s10734-019-00422-3.

Slaughter, S., y Rhoades, G. (2010). *Academic capitalism and the new economy: markets, state, and higher education*. Johns Hopkins Univ. Press.

Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.

Thelin, J. (2011). *A History of American Higher Education*. The Johns Hopkins University Press.

Zusman, A. (2013). What's driving the new professional doctorates? *University World News*, Issue 279.

# ENTRE BERLÍN Y LA BOLSA: ¿CAPITALISMO ACADÉMICO EN BRASIL?

*Simon Schwartzman*

## Introducción

La Universidad de São Paulo (USP) y el Grupo Kroton son dos de las más grandes instituciones de educación superior en Brasil. La Universidad de São Paulo tiene 90 mil alumnos, un tercio de los cuales está en programas de posgrado, 6 mil profesores, casi todos empleados públicos en tiempo integral, y un presupuesto de orden de 2.5 mil millones de dólares, de los cuales 1.3 mil millones provienen de financiación directa del gobierno y lo demás de recursos de investigación y otras fuentes, sobre todo públicas (Brito, 2019). El Grupo Kroton es responsable por los cursos de nivel superior de la empresa *Cogna Educação*, listada en la Bolsa de Valores de São Paulo, que incluye a cerca de 900 mil estudiantes en 176 instituciones (la empresa *Cogna* incluye también a tres otros grupos de educación de posgrado y de educación primaria y secundaria, y su ingreso total en 2019 fue de cerca de 1.3 mil millones de dólares)<sup>1</sup>.

Estos dos ejemplos sirven para señalar la imposibilidad de entender la dinámica de la educación superior brasileña solo a través de su definición legal, la cual establece que las universidades deben obedecer al principio de la inseparabilidad de las actividades de investigación y enseñanza, que tiene su inspiración en el modelo atribuido a la Universidad de Berlín creada por Wilhelm von Humboldt en 1810, ni tampoco exclusivamente a través del concepto más reciente de “capitalismo académico”, que pone énfasis en el comportamiento estratégico de las instituciones de educación superior en el mercado nacional e internacional de servicios

---

<sup>1</sup> Ver <http://ri.cogna.com.br/a-kroton/perfil-corporativo/> y <https://www.infomoney.com.br/cotacoes/cogna-cogn3f/> para sus datos financieros.

de formación de estudiantes e investigación académica y aplicada, atrayendo recursos públicos y privados (Slaughter y Rhoades, 2004). En este artículo procuramos mostrar, primero, cómo en Brasil la intención de crear un sistema universitario inspirado en el modelo de la Universidad de Berlín llevó, paradójicamente, a un sistema de educación superior extremadamente diferenciado, con una de las más altas proporciones de instituciones privadas y con fines de lucro en el mundo; mostrando, además, cuáles son los principales tipos de instituciones que existen en su interior; e indicando cuáles son las estrategias institucionales empleadas recurrentemente en los diferentes segmentos de este sistema para obtener recursos de diferentes fuentes.

## **Berlín y la Bolsa: tipos ideales**

Tanto el “modelo de Berlín” cuanto “la Bolsa” son usados aquí como “tipos ideales” como fueron concebidos por Max Weber, esto es, modelos teóricos que sirven para entender la lógica interna de instituciones. Uno de los ejemplos más centrales del uso de tipos ideales por Weber es el contraste que hace entre sistemas sociales estructurados por estatus, en que las personas son diferenciadas por su origen, honor, prestigio u otros atributos no monetarios, y los sistemas de clases, en que las personas se diferencian por los recursos monetarios de que disponen. El interés de Weber no era en este sentido solamente “comprender” estos diferentes tipos, o usarlos para describir diferentes sociedades, sino sobre todo entender cómo las sociedades se transforman y transitan entre los diferentes modelos, cómo ellos entran en conflicto y llevan a diferentes formas de adquisición de poder (Weber, 2009).

En la misma línea, en un texto clásico de 1970, Albert Hirschman propuso dos formas ideales de concebir el comportamiento de las personas en relación con las instituciones de que participan (Hirschman, 1970). De un lado, el “Exit”, la salida, en que las personas no tienen vínculos de lealtad con las instituciones y transitan de unas a otras según cambian sus intereses —votan con los pies— comprando

otros productos o buscando otros empleos, comportamiento típico del mercado que fuerza las instituciones a adaptarse a la demanda o desaparecer. Del otro, "Voice", la voz, en que las personas tratan de cambiar sus instituciones por adentro cuando no les gusta, sea porque no tienen alternativa, o porque tienen vínculos de lealtad que van más allá de sus insatisfacciones ocasionales, comportamiento típico de la vida política. El interés de Hirschman no era la simple descripción de dos tipos de comportamiento, sino la relación entre ellos como manera de entender el problema más amplio de la decadencia de empresas, organizaciones y estados, que, según él, ocurría en situaciones en que, por la ausencia de mecanismos adecuados de competición o de expresión de las voces, ellas pierden los estímulos externos o internos que las mantienen activas y productivas.

En la literatura sobre ciencia, tecnología y educación superior, existen algunos ejemplos importantes de tipos ideales contrastantes, como entre educación de elites y de masas, propuesto por Martin Trow; el modelo triple de formas de coordinación del "triángulo de Clark" —estado, mercado y oligarquía académica— y el contraste entre el "modo I" y modo "II" de producción del conocimiento propuesto por Gibbons y otros (Clark, 1983; Gibbons *et al.*, 1994; Shattock y Clark, 1983; Trow, 1973). En todos estos casos, los temas son las tensiones, contradicciones y transiciones entre distintas formas de organización y acción en la sociedad como diferentes manifestaciones de los sistemas de estatus, clase y poder.

En su conjunto, estos modelos teóricos comparten la hipótesis más o menos explícita de que las sociedades evolucionan de un a otro tipo: de sistemas de estatus para clases, de los sistemas de educación superior coordinados por las oligarquías o el estado hacia los coordinados por el mercado, de la educación de elites hacia la educación de masas, de la organización académica de la producción del conocimiento hacia los sistemas híbridos de innovación, etc. Es la hipótesis central de la gran transición de las formas tradicionales hacia las formas modernas de la organización social, que de hecho ha ocurrido con gran intensidad desde el inicio del mundo moderno en el occidente, pero que, como sabemos

hoy, ha sido mucho menos lineal, más compleja y menos inexorable de lo que se podría suponer originalmente. Los trabajos desarrollados más recientemente en la línea propuesta por Henry Etzkowitz, de la “tripe hélice” en ciencia, tecnología e universidades, así como por Sheila Slaughter y colaboradores sobre “capitalismo académico” (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000; Slaughter y Rhoades, 2004) avanzan en un sentido similar, detallando uno de los polos de estas tipologías, el del mercado, pero muestran sus debilidades cuando no consideran las tensiones, conflictos y acomodaciones que surgen en la transición y coexistencia de los diferentes tipos, como hizo Burton Clark, por ejemplo, en sus trabajos sobre las universidades emprendedoras (Clark, 1998).

## **Berlín y las Américas: un examen del sistema universitario brasileño**

América Latina nunca ha tenido una universidad semejante a lo que se supone haber sido la Universidad creada por Wilhelm von Humboldt en 1810, y, según los que han estudiado la historia de la Universidad de Berlín más de cerca, ella tampoco correspondía totalmente a la imagen que se creó a su respecto (Nybom, 2007). Pero lo que nos importa es esta imagen que todavía persiste. En un artículo reciente, José Joaquín Brunner contrasta el ideal de “Bildung”, de educación amplia y humanista que marcó la Universidad de Berlín, con la situación presente, “en que la universidad se ha vuelto performativa y la educación superior ha adquirido el carácter de un consumo masivo en medio del capitalismo académico” (Brunner *et al.*, 2019). No cabe duda de que el antiguo concepto de “Bildung” quedó anacrónico, si es que un día existió plenamente, pero existen suficientes rasgos de las antiguas universidades y sus presupuestos que todavía persisten en muchas instituciones y segmentos de los sistemas de educación superior, creando límites al predominio absoluto del capitalismo académico.

Para entender mejor las razones de esta persistencia es importante entender las motivaciones que presidieron a la creación de la Universidad de Berlín y de otras instituciones de educación superior en otras

partes en la misma época y cómo esto ha cambiado. Como muestra Fritz Ringer, la Universidad de Berlín resultó de un movimiento de movilidad y afirmación de un grupo social que creció junto con la modernización y burocratización del Estado prusiano, grupo este que él compara con los mandarines chinos tal como fueron descritos por Max Weber (Ringer, 1990). Se trataba de un conjunto bastante reducido de personas, con formación sobre todo en letras clásicas, filosofía y derecho, que competía con la nobleza y otros sectores de la sociedad por posiciones de poder y prestigio en la burocracia pública. Con este objetivo, trataron de monopolizar sus privilegios a través de un sistema de instituciones extremadamente selectivas, que tenían en su base los gimnasios clásicos que llevaban al título de Abitur. Lo que daba unidad ideológica y legitimidad a esta pretensión de monopolio eran los conceptos de “Bildung”, una formación espiritual e intelectual que solamente se podía lograr a través de un largo camino de desarrollo académico y moral que pasaba necesariamente por el estudio de griego, latín, y Wissenschaft, una sabiduría basada en la lógica y la filosofía, mucho más amplia que el concepto de “ciencia” empírica de los ingleses o franceses.

La universidad clásica alemana rechazaba tanto las ciencias prácticas como las nuevas profesiones que surgieron con la urbanización y desarrollo de la industria y solamente las aceptó, de mala gana, cuando ellas también pasaron a incorporar el estilo y los valores de la alta cultura, como ciencia básica y profesiones cultas (las *learned professions*). Fue un proceso semejante al ocurrido en Inglaterra, con el predominio de Oxford y Cambridge, las cuales seleccionaban sus estudiantes en las *public schools* (que, en Inglaterra, eran privadas) y se mantenían alejadas de las facultades profesionales y de las *red brick universities* que empezaron a surgir en el país en el siglo 19. En Francia, que había cerrado sus universidades en la Revolución, son las *Grandes Écoles* estatales las que cumplen el papel de formación y selección de la nueva élite de la burocracia pública, dando a la ingeniería un status de profesión culta, de base científica que nunca ha tenido en el mundo anglosajón (Ben-David, 1977).

Este rápido bosquejo de una historia mucho más compleja sirve para contrastar lo que pasó en Europa con lo que ocurrió en las Américas,

tanto al norte cuanto al sur. Una de las principales diferencias fue que, en las Américas, la burocracia pública se desarrolló mucho más tarde, y hubo mucho menos espacio para el surgimiento de un grupo social culto en condiciones de garantizar una sólida posición de poder y prestigio social propios. En los Estados Unidos, algunas instituciones, como Harvard y Yale, trataron de replicar desde muy temprano el modelo y la cultura de los antiguos colleges ingleses, pero se vieron sumergidos por la gran expansión de la educación superior, a partir de los Morris Land-Grant Acts de fines del siglo XIX, que llevaron a la creación de los land grant colleges, orientados a la formación técnica y profesional en agricultura, ingeniería y ciencias aplicadas. Es solamente en el siglo XX que la investigación científica se establece en un número selecto de universidades norteamericanas (APLU, 2012; Geiger, 2004).

En América Hispánica, en cambio, las universidades establecidas o restauradas después de la independencia tenían por principal función la administración de las credenciales y monopolios profesionales de las profesiones tradicionales, sobre todo el derecho y la medicina y no tenían un cuerpo de profesionales académicos como en Europa. El movimiento de la Reforma de 1918 ayudó a crear una nueva clase media urbana y educada que hizo uso de las universidades para oponerse a las elites políticas tradicionales, pero sin incorporar los cuerpos académicos ni los valores de alta cultura que caracterizaron las universidades clásicas de Europa.

Brasil, en este sentido, fue distinto de los demás países de América Latina. Sus centros urbanos se desarrollaron mucho después de los de Argentina, Chile, Uruguay y México, y las primeras universidades surgieron después de 1930. Antes había escuelas profesionales de derecho, medicina, ingeniería y agricultura, y un movimiento constante de los miembros de estas nuevas profesiones por ocupar posiciones públicas e influir en las acciones de los gobiernos según sus conocimientos especializados en cuestiones de salud pública, urbanización y seguridad urbana, así como de garantizar sus monopolios profesionales (Coelho, 1999; Schwartzman, 1991). La primera legislación universitaria del país, de 1931, inspirada posiblemente en Italia, establecía que las universidades debían ser formadas por una combinación de por lo menos cuatro

facultades profesionales en medicina, derecho, ingeniería y educación, esta para la formación de maestros para la educación secundaria. Aunque nominalmente autónomas, estas instituciones serían estrictamente controladas por el gobierno central, según los padrones a ser establecidos por una universidad nacional.

Sin embargo, la primera universidad a ser creada según esta legislación fue la del estado de São Paulo, que juntó las facultades de derecho, medicina, agricultura e ingeniería que existían desde fines del siglo 19, e innovó al crear una Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras formada por profesores contratados en Europa, con la misión de traer para Brasil las tradiciones de erudición y cultura científica que prácticamente no existían en el país (la pedagogía quedó como una sección dentro de esta nueva Facultad). Lo que explica esta innovación fue que la Universidad de São Paulo (USP) fue creada en un momento de confrontación entre las élites políticas de São Paulo, enriquecidas por el comercio internacional de café, y el gobierno central, que culminó en una fracasada insurrección armada en 1932. La mencionada Universidad fue creada por un pequeño pero influyente segmento de la élite local que imaginaba que, con la nueva institución, y también con una nueva escuela de sociología establecida en la misma época para formación de líderes, São Paulo podría en el futuro reconquistar la posición de liderazgo nacional que había perdido para los estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais y Rio Grande do Sul en la lucha política.

A pesar de dichos esfuerzos, la Facultad de Filosofía y Ciencias de la USP no logró imponer sus valores culturales y su orientación científica en las facultades profesionales, que se mantuvieron separadas e independientes, pero se mostró atrayente sobre todo para los hijos de inmigrantes europeos que encontraron en ella un nuevo canal de movilidad social, siendo además responsable por dar inicio a varias de las principales tradiciones de investigación científica en el país, en sociología, historia, física, química y biología, entre otras (Schwartzman, 2015).

En 1940 el gobierno federal creó la Universidad do Brasil, actual Universidad Federal do Rio de Janeiro, que existía en el papel desde 1920, según el mismo modelo de la USP, pero sin lograr establecer una masa

crítica significativa de investigación científica. En los años 40 y 50 se creó una red nacional de universidades federales, en gran parte por la federalización y unificación de facultades profesionales privadas o de los estados, y se dio por asentado que todos los estados debían tener por lo menos una universidad federal. En todas ellas existían facultades de filosofía, ciencias y letras, si bien estas se dedicaron, en casi todas partes, solo a la formación de maestros, sin el prestigio ni la ambición de la Facultad de Filosofía de la USP.

Cabe notar que, ajeno al movimiento de la Reforma de Córdoba de 1918, Brasil jamás tuvo el sistema de ingreso libre en las universidades públicas para los estudiantes que salían de las escuelas secundarias y que, por consiguiente, el acceso a la educación superior se amplió muy lentamente. En 1940, había solamente 24 mil estudiantes para una población de 41 millones. Esta cifra se iría duplicando en cada una de las dos décadas siguientes, llegando a 93 mil en 1960. Según Levy, en 1960, Brasil tenía solamente 1,6% del cohorte de edad en educación superior; comparado con 3,1% promedio en el conjunto de América Latina (Levy, 1986). Recién entre 1960 y 1970 las matrículas se triplicaron, llegando a 415 mil, para una población de 95 millones. Esta expansión acelerada en la década del sesenta coincidió con el surgimiento de un fuerte movimiento político estudiantil que fue reprimido en el golpe militar de 1964.

Las demandas del movimiento estudiantil eran las de la izquierda política, de apoyo a las demandas de los sindicatos, a Cuba y de oposición al imperialismo norteamericano. Con relación a las universidades, se presentaba la crítica de que ellas eran controladas por las oligarquías de las profesiones tradicionales y no daban espacio para la investigación científica ni para las clases populares. Sumado a lo anterior, existía la idea de que el régimen político era anti-intelectual y estaba en contra de la ciencia y que, si los académicos y científicos pudieran controlar las universidades, ellas podrían entonces trabajar efectivamente en beneficio de la sociedad y abrir sus puertas a la clase trabajadora.

Esta tesis era muy atractiva para la pequeña comunidad científica que había empezado a crecer en el país, formada inicialmente por jóvenes egresados de la Facultad de Filosofía de la USP y de algunas otras instituciones como los centros de investigación en Salud Pública en São

Paulo y Rio de Janeiro. De esta manera, en 1948, se creó, en São Paulo, la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), inspirada en la American Association for the Advancement of Science, y, en 1960, la Fundación Paulista para el Desarrollo de la Ciencia (Fapesp). En una dirección similar, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CNPq) fue establecido en 1951 con la intención inicial de apoyar el desarrollo de la tecnología nuclear, junto con Capes, una agencia del Ministerio de Educación destinada a la formación de personal de alto nivel, proporcionando con este fin becas de estudio en el país y en el exterior que se sumaban a aquellas proporcionadas desde los años 20 por la Fundación Rockefeller, la que apoyaba la investigación científica en salud pública, ofreciendo también becas de estudio en los Estados Unidos para profesores brasileños.

## **De vuelta a Berlín – Universidad de Brasilia y la Reforma Universitaria de 1968**

Fue en este espíritu que, en 1960, se creó la Universidad de Brasilia, que se organizó en la forma de institutos y departamentos académicos dirigidos por científicos e intelectuales, tal como las universidades norteamericanas, y no a través de escuelas profesionales. Sus líderes eran el antropólogo Darcy Ribeiro, políticamente identificado con la izquierda, y el educador Anísio Teixeira. Si bien en 1964 el gobierno militar intervino en la Universidad de Brasilia, en 1968 implantó una reforma universitaria que tuvo la cooperación del gobierno norteamericano la cual tenía mucha semejanza con el modelo de Brasilia.

No fue una simple coincidencia, como se puede ver por la trayectoria de Anísio Teixeira. De una familia católica tradicional de hacendados, Teixeira empezó su carrera como inspector de educación en su estado de Bahia, y en 1927 pasó un tiempo en el Teachers' College, de la Universidad de Columbia, donde entró en contacto con las ideas pedagógicas de John Dewey. De vuelta a Brasil, en 1932 fue uno de los autores del "Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación", un documento que

quedó en la historia como la primera propuesta de creación de un sistema de educación pública universal en Brasil. En las disputas ideológicas de los años 30, era percibido por los conservadores católicos como de izquierda por su identificación con las doctrinas pragmatistas americanas. A continuación, en 1935, como Secretario de Educación de la Ciudad de Rio de Janeiro, organizó la Universidad del Distrito Federal, que pretendía emular la Universidad de São Paulo, si bien esta fue luego cerrada por el gobierno central que se movía políticamente hacia la extrema derecha (Schwartzman *et al.*, 2000). En 1951 fue nombrado director ejecutivo de CAPES, y también director de Instituto Nacional de Investigaciones Educativas (INEP). Posteriormente, en 1963, es nombrado rector de la Universidad de Brasilia, viajando a los Estados Unidos cuando la universidad fue intervenida en 1964 para volver dos años después.

El proyecto y la implementación de la reforma universitaria de 1968, y especialmente la organización del sistema de posgrado, tuvo como personalidad central a Newton Sucupira, profesor de filosofía de formación católica tomista que había sido indicado para el Consejo Federal de Educación por Anísio Teixeira en 1962, y con el cual mantuvo estrecho contacto a pesar de sus diferencias de formación (Bomeny, 2001). Creado a principios del siglo XX, reorganizado en 1961, el Consejo, formado por personalidades indicadas por diversos sectores del establishment educativo, tenía la función de establecer las directivas generales para la educación del país y no fue afectado por el golpe militar de 1964. En 1995 el Consejo volvió a su antiguo nombre: Consejo Nacional de Educación (CNE).

El apoyo estadounidense a la reforma, a través de un acuerdo de cooperación con la Agencia de Cooperación Internacional (conocido como "Acuerdo Mec - Usaid"), fue considerado por la oposición al gobierno militar como un ejemplo más de la alianza del gobierno con los norteamericanos en contra de los estudiantes, profesores e intelectuales brasileños. Con esto, la semejanza con el proyecto de la Universidad de Brasilia pasó desapercibida.

Los cambios más visibles de la reforma fueron la eliminación de las antiguas cátedras universitarias y su sustitución por departamentos e institutos académicos, la adopción del sistema de créditos y la organización

de un sistema de cursos de maestría y doctorado. Quedó además establecido que todos los profesores universitarios tendrían que ser contratados a través de un concurso público, en tiempo integral para que pudieran dedicarse a la investigación y a la enseñanza, y deberían tener doctorado. Como no había doctores en número suficiente en el país, se aceptó, provisionalmente, que tuvieran solamente maestrías, y se expandió rápidamente el número de cursos de posgrado. Las antiguas facultades profesionales que preexistían a la organización de las universidades no cambiaron mucho, pero la dirección central de las universidades, las rectorías, hasta entonces sin mucho que hacer, pasaron a manejar más recursos y tener una mayor responsabilidad en la coordinación del nuevo sistema de posgrados, departamentos e institutos de investigación.

Lo más notable de la reforma, sin embargo, no fue lo que se hizo, sino lo que no se hizo. Al tratar de copiar el modelo estadounidense, con el apoyo de una agencia americana de cooperación, en ningún momento se habló del sistema americano de community colleges, ni del sistema de cursos de pregrado de los colleges de cuatro años, ni del sistema de universidades estatales que había crecido a partir de los land grant colleges. Por el contrario, lo que se trató de copiar fueron las research universities, ignorando una característica central del sistema estadounidense, que era su grado de diversificación y masificación. Los reformadores brasileños no se dieron cuenta por tanto de la creciente demanda por educación superior que ya estaba en curso, y trataron de fijar en ley un modelo único de universidad de investigación para todo el país, una vuelta a Berlín. De esta manera una versión adaptada del sistema norteamericano de graduate education se superpuso a un sistema francés o italiano de facultades profesionales.

## **Consecuencias de la Reforma**

La opción por un sistema elitista y cerrado tuvo una serie de consecuencias que llevaron a la situación actual, 60 años después. Del lado positivo, se creó un amplio sistema de cursos de maestría y doctorado sin símil

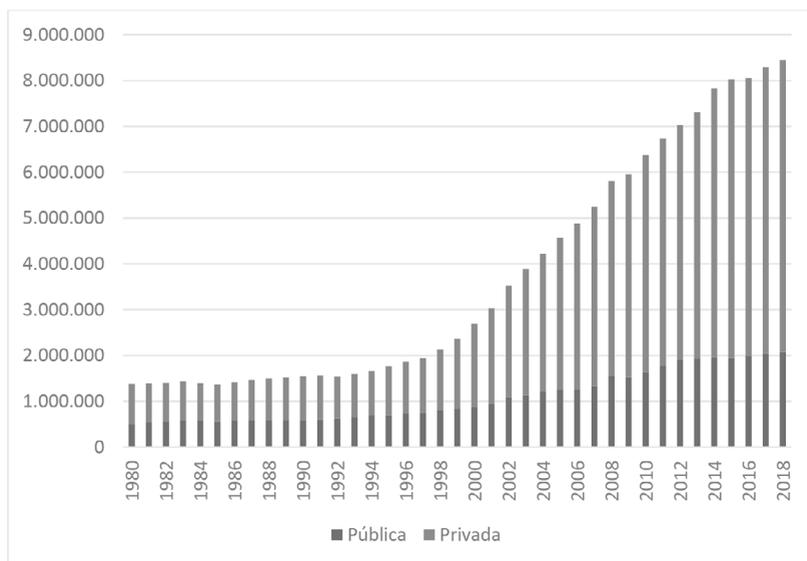
en América Latina, asociado a un mecanismo razonable de control de calidad administrado por Capes, muy centrado en criterios estrictamente académicos, con algunas instituciones capaces de mantener facultades profesionales de alta calidad. Del lado negativo, ya en los años 60 surgió el problema de los “excedentes”, estudiantes que eran aprobados en los exámenes de selección de las universidades públicas, pero quedaban excluidos porque no cabían en los cupos (Braghini, 2014). La solución fue permitir que el sector privado se expandiera rápidamente para absorber la demanda, sin las mismas exigencias académicas de las instituciones públicas, que quedaron relegadas al papel.

La otra consecuencia fue que el modelo formal de la universidad de investigación se replicó mucho más rápidamente, con la creación de nuevas universidades federales y algunas redes similares en diferentes estados, que la capacidad de llenarlas con personas con formación y competencias necesarias para hacer investigación y enseñanza de alto nivel. Al comienzo muchos profesores fueron contratados de forma temporal, sin pasar por los mecanismos estrictos de concurso, y fueron después incorporados de manera permanente; los exámenes de selección de profesores, cuando ocurrían, seguían los patrones locales de prestigio y calidad, no siempre muy exigentes. Una vez contratados, los profesores adquirían el estatus de funcionarios públicos, con derecho a estabilidad en su puesto y jubilación temprana sin reducción de sueldo. Esto llevó a una tercera consecuencia, igualmente importante, que fue el alto costo por estudiante de la educación superior pública, muy superior a lo que ocurría en los demás países de Latinoamérica.

La lentitud del crecimiento de la educación superior pública hizo posible que el sector privado empezara a desarrollarse. La Iglesia Católica, que en los años 30 intentó controlar la educación pública, decidió en los años 40 crear su propia institución, la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, a las cuales fueron sucediéndose otras, religiosas y no. En 1960, 41% de las matrículas ya lo hacía en instituciones privadas. Con las facilidades creadas para el sector privado para absorber la creciente demanda por acceso, esta proporción aumentó rápidamente. Al final de la década, en 1970, llegó a 50%, y, en 1980, a 62% de las matrículas (Levy, 1986).

Más allá de las universidades confesionales y un pequeño número de instituciones de orientación local y comunitaria, la educación superior privada se transformó en un negocio principalmente lucrativo, que sin embargo no podía presentarse como tal porque, como solía ocurrir en otras partes de América Latina, la legislación establecía que estas instituciones debían tener carácter filantrópico. En los años 90 una nueva legislación permitió que las instituciones privadas optaran por transformarse en empresas con fines de lucro, y cerca de la mitad lo hicieron. Como resultado, en 2018, la mitad de los estudiantes estaban en instituciones privadas con fines de lucro, y un cuarto en instituciones privadas nominalmente filantrópicas, si bien de hecho estas podían tener también objetivos comerciales.

**Gráfico I. Matrículas en cursos de graduación, 1980-2018**



Fuente: Elaboración propia

A pesar de la gran expansión de la educación superior a partir de los años 90, el modelo elitista establecido por la reforma de 1968 no ha cambiado sustancialmente. La Constitución de 1988, promulgada después del régimen militar, establece, en su artículo 207, que “las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y financiera y de gestión patrimonial, y obedecerán al principio de inseparabilidad entre docencia, investigación y extensión”, y no dice nada sobre otras formas de educación superior. La posterior Ley de Educación de 1996 detalla cómo las universidades deben operar, pero tampoco habla de otras formas de educación superior, excepto al admitir la existencia de universidades especializadas.

En la práctica, el Ministerio de Educación reconoce formalmente la existencia de tres tipos de institución de educación superior: universidades, centros universitarios y facultades aisladas. Las universidades debían tener cursos de grado y posgrado de calidad en diferentes áreas de conocimiento e investigación; los centros universitarios tenían que tener cursos de grado de calidad, pero no necesariamente investigación ni posgrado; y las facultades, finalmente, debían ofrecer cursos de graduación con un mínimo de calidad. Existen también requisitos relacionados con el número de profesores con doctorado y contratos de tiempo integral que se deben poseer para tener el estatus de universidad o centro universitario, pero la gran diferencia es que ambas instituciones, al contrario de las facultades, no dependían del Ministerio de Educación para crear nuevas carreras y aumentar el número de cupos. Esta diferencia ha generado una gran presión de instituciones privadas por adquirir el estatus de universidad o centro universitario, atendida sin demasiadas exigencias por el Ministerio de Educación a través de los años.

## **El mapa de las diferencias**

La diferenciación formal entre universidades y no universidades, públicas y privadas, adoptada en las estadísticas y en los procedimientos de regulación del Ministerio de Educación, no permite tener una idea clara de cómo funciona de hecho el sistema de educación superior que se formó

a partir de la combinación entre el extremo de la búsqueda por Berlín y la expansión sin control del sector privado. Para llegar a una clasificación más realista propusimos en otro trabajo una clasificación de nueve tipos de instituciones de educación superior para este país, combinando estadísticas de los cursos de graduación, disponibles en el Censo de la Educación Superior del Instituto Nacional de Investigaciones Educativas (INEP); de los cursos de posgrado, producidas por la agencia que coordina los programas de posgrado, CAPES, y otras fuentes (Schwartzman *et al.*, 2021).

El cuadro 1 resume las características principales de los tres tipos generales de instituciones públicas. Son en total 158 instituciones que atienden a 25% del total de las matrículas en el país. De estas, 16 tienen más de 30 mil estudiantes y pueden ser clasificadas como “multiversidades”, con una proporción significativa de estudiantes en cursos de posgrado e índices relativamente elevados de productividad científica. Dicho grupo incluye las tres universidades del Estado de São Paulo (USP, Universidad de Campinas y la Universidad del Estado de São Paulo), siendo las demás universidades federales. Las universidades del primer grupo son las que más se aproximan en Brasil al ideal de Berlín, en su versión presente, pero ninguna de ellas hace parte de las cien mejores universidades del QS World University Rankings (USP, la institución mejor evaluada de Latinoamérica, se encuentra en la posición 116 el año 2021).

El segundo grupo es semejante al primero excepto que son menores en tamaño y no todas poseen estatus universitario, como el Instituto Militar de Ingeniería y la Facultad Estadual de Medicina de São José do Rio Preto, en el estado de São Paulo. Comparadas con las grandes multiversidades, estas instituciones son menos selectivas, tienen más alumnos en cursos técnicos y de salud, y menos estudiantes en cursos de posgrado.

El tercer grupo reúne 124 instituciones federales y estatales y posee en total 1.3 millones de alumnos. Ellas son semejantes a las otras dos en términos del número de alumnos por profesor y la proporción de profesores en contratos *full-time*, pero muestran diferencias importantes en tanto tienen pocos alumnos en cursos de posgrado, menos profesores con doctorados, bajo nivel de producción científica y son menos selecti-

vas y eficientes en términos del número de alumnos que concluyen sus cursos en hasta 8 años.

**Cuadro 1. Tipo de instituciones públicas**

	<b>Grandes multiversidades con posgrado e investigación</b>	<b>Pequeñas instituciones con posgrado e investigación</b>	<b>Instituciones centradas en enseñanza de primer grado</b>
Número de instituciones	16	18	124
Alumnos por profesor	14,9	12,1	13,5
Total de alumnos (graduación y pos_)	712.488	223.802	1.306.957
% en cursos de posgrado	24,5	20,0	6,7
% de profesores doctores	84,5	80,4	54,9
% profesores en contratos full-time	89,9	91,2	87,9
Publicaciones científicas por profesor	5,2	3,9	1,1
% de alumnos en ciencias sociales y humanidades	49,6	35,2	52,6
% que concluye los cursos en hasta 8 años	54,9	52,1	43,3

Edad promedio de los alumnos	25,3	24,8	26,3
% de alumnos que vienen de escuelas públicas	41,1	52,5	60,5

Fuente: elaboración propia sobre las bases de datos del Censo da Educação Superior (Ministerio de Educación / INEP) y Plataforma Sucupira (Ministerio de Educación / CAPES).

El cuadro 2 presenta cuatro grupos distintos de instituciones privadas. En un extremo hay un grupo de 19 instituciones con más de 30 mil estudiantes, entre las cuales algunas tienen incluso más de 200 mil (Universidade Paulista, Centro Universitario Leonardo da Vinci, Universidade Estácio de Sá y Universidade Pitágoras). En realidad, se trata de grandes redes de instituciones locales que operan bajo una coordinación centralizada haciendo uso de los mismos materiales didácticos, procedimientos de administración de recursos financieros, políticas de contratación de personal y, cada vez más, métodos de clases a distancia. Estas redes se han formado por un proceso de compra e integración de instituciones preexistentes, que en muchos casos permanecen con sus denominaciones originales, creando una ambigüedad en la definición de lo que es una institución educativa y cuál es su propietaria. Con cerca de 25% de toda la matrícula, este es el sector más capitalista de la educación superior del país, pero de hecho es muy poco o casi nada académico, porque se trata, casi exclusivamente, de la venta de servicios educativos a bajo costo para una población más vieja que no tuvo acceso a la educación superior pública.

## Cuadro 2. Tipos de instituciones privadas

	Grandes instituciones privadas	Instituciones comunitarias o confesionales	Otras universidades y centros universitarios privados	Facultades aisladas
Número de instituciones	19	78	225	1.795
Total de alumnos (primer grado y posgraduación)	2.330.202	659.436	1.670.452	2.738.335
% en cursos de posgrado	0,19	5,13	0,73	0,14
% de alumnos en ciencias sociales y humanidades	64,50	58,40	49,70	65,00
% de alumnos en cursos nocturnos o a distancia	88,3	62,3	69,4	76,2

Número de alumnos por profesores	109,5	18,7	27,6	18,9
% de alumnos que vienen de escuelas públicas	69,6	54,1	60,6	69,0
% que concluye los cursos de hasta 8 años	37,7	40,2	39,3	41,0
Edad promedio de los alumnos	30,0	25,5	26,9	27,1

Fuente: elaboración propia sobre las bases de datos del Censo da Educação Superior (Ministerio de Educación / INEP) y de la Plataforma Sucupira (Ministerio de Educación / CAPES).

El segundo grupo, bastante heterogéneo, junta instituciones privadas sin fines de lucro que tienen un objetivo académico o educativo y una vinculación más fuerte con un sector de la sociedad: instituciones religiosas, como las universidades católicas y protestantes; universidades de orientación religiosa, y universidades comunitarias, muchas de ellas pertenecientes a Asociación Brasileña de Instituciones Comunitarias de Educación Superior. Son en total 78 instituciones con 660 mil estudiantes, una fracción del total de la matrícula del país. Entre los dos últimos grupos, la principal diferencia es que el tercero reúne instituciones que tienen estatus de universidad o centro universitario, mientras que el cuarto son en cambio facultades aisladas.

Al comparar los cuatro grupos, se observa que el grupo 2, de las instituciones comunitarias o confesionales, se aproxima un poco más a las públicas al tener cursos de posgrado, aunque en pequeña proporción, alumnos más jóvenes y de condición social un poco más alta. La

gran diferencia entre el grupo I y los demás corresponde al número de estudiantes por profesor, lo que tiene que ver con la adopción aquí de educación a distancia, con la distribución de los mismos contenidos y la administración centralizada de las clases. En los cuatro tipos, casi todos los alumnos estudian a la noche o a distancia, pero, en el grupo I, predomina la educación a distancia. Esto lleva a una gran reducción en el costo por estudiante en este grupo, amenazando la sobrevivencia de las instituciones privadas más tradicionales. Si bien todavía no se conoce plenamente el impacto de la epidemia del coronavirus en el sector privado, las primeras estadísticas disponibles muestran que muchas de las instituciones más pequeñas y, al mismo tiempo, menos eficientes no tendrán condiciones de seguir existiendo y que la tendencia a la concentración seguirá aumentando.

Esta clasificación incluye además dos tipos de instituciones con pocos estudiantes, pero bastante significativas desde otros puntos de vista. El primer grupo son instituciones con más de 50% de los estudiantes en cursos vocacionales, de corta duración, que en Brasil reciben el nombre de “tecnológicos”. Son 220 instituciones, con un total de 171 mil estudiantes. Hacen parte de este grupo 73 “facultades de tecnología” administradas por el Centro Paula Souza, que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de São Paulo, que incluye también a más 223 escuelas vocacionales de nivel medio. Se incluyen también 29 instituciones mantenidas por el sistema nacional de aprendizaje industrial o comercial, que se dedica prioritariamente a la formación técnica inicial, sin vinculación con la red de educación formal. Por último, existe igualmente una red de 40 Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, que tuvieron origen en un conjunto de escuelas técnicas federales de nivel medio que en 2008 adquirieron status universitario, si bien solamente cerca 30% de sus estudiantes de nivel superior están en cursos vocacionales. En total, cerca del 8% de los estudiantes de nivel superior en Brasil están en cursos vocacionales, una proporción mucho menor que en la gran mayoría de países.

El último grupo de instituciones considera cerca de 85 instituciones pequeñas que se dedican exclusivamente a cursos de posgrado y a la

investigación científica, con un total de 20 mil estudiantes. Son institutos asociados al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a Ministerios especializados, a secretarías estatales, o a hospitales, y pueden ser también privadas. La categoría incluye a algunas instituciones importantes y de alta calidad, como el Instituto de Matemática Pura y Aplicada (IMPA), el Instituto Tecnológico de Aeronáutica y el Instituto Butantan en São Paulo.

## **Estrategias institucionales**

Como se puede suponer, las estrategias de diferentes tipos de instituciones para mantener y ampliar sus recursos son también muy distintas. En el sector público la principal estrategia es la “voz” en sentido de Hirschman: conseguir más recursos presupuestales, proclamando su superioridad en comparación con el sector privado, en términos de calidad, y moralmente, por no tener objetivos de lucro; movilizarse políticamente y hacer lobby con políticos locales para garantizar que el Congreso incluya en el presupuesto anual los recursos necesarios para las instituciones. Existe también un trabajo constante de aproximación a la burocracia del Ministerio de Educación para que las autorizaciones de gastos se cumplan efectivamente, lo que no siempre ocurre en épocas de contención financiera del gobierno central.

La limitación de recursos, que se ha acentuado desde la crisis económica empezada en 2015, estimula a que las instituciones públicas busquen recursos adicionales en el mercado, si bien estas tienen baja capacidad para hacerlo y encuentran mucha oposición interna cuando buscan moverse en esta dirección. De hecho, las universidades federales gozan de mucho menos autonomía de lo que establece la Constitución. En el sistema federal, los presupuestos y número de plazas de profesores y empleados son fijados por el Congreso y el Ministerio de Educación, los sueldos y formas de contratación de profesores y empleados obedecen a niveles y reglas iguales en todo país, las carreras son uniformes y, por último, no pueden cobrar aranceles a los estudiantes. Los sueldos y jubilaciones son pagados directamente por el Ministerio de Educación y

llegan a cerca de 90% de todo lo que se gasta con las universidades. Esta homogeneidad de sueldos y carreras fue una conquista de los sindicatos de profesores de las universidades públicas, que actúan fuertemente en la elección de los rectores, y resisten a toda política que pueda significar diferenciación de sueldos y carreras y vinculación de recursos a medidas de desempeño de cualquier naturaleza. Internamente, las instituciones públicas son en este sentido muy rígidas, con un fuerte control político de los rectores y otras autoridades por consejos académicos de diferentes niveles y la presión de los sindicatos de maestros y empleados sobre los rectores que ayudaron a elegir. Esto significa que las disputas políticas por sueldos y condiciones de trabajo, cuando ocurren, no se dan en el interior de las instituciones, sino en la relación de las instituciones en su conjunto y con el gobierno federal. Los sistemas estatales son semejantes, excepto en el Estado de São Paulo, donde el presupuesto de las universidades es un porcentaje fijo de los impuestos estatales y ellas tienen más libertad de manejarlos, aunque según normas rígidas de pago de profesores y contratación de servicios.

Tomando en cuenta el número de alumnos por profesor y la proporción de profesores en contratos full-time, se puede suponer que los costos por alumno en los tres grupos de instituciones públicas son semejantes. Todas ellas dependen de presupuestos públicos para mantenerse, pero las instituciones que tienen más programas de posgrado e investigación pueden obtener recursos adicionales de agencias públicas de apoyo a estos programas, como Fapesp o el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas, CNPq, y hacer contratos de cooperación técnica con empresas estatales o privadas. Otra fuente de recursos adicionales son cursos de especialización para estudiantes que no son alumnos regulares, y que por esta razón pueden ser cobrados.

Para manejar estos recursos adicionales, muchas universidades públicas han creado fundaciones privadas que manejan los recursos de proyectos y contratos según las reglas del derecho privado. Estas fundaciones muchas veces no son controladas por las rectorías, sino por los institutos o facultades profesionales, lo que les permite mejorar sus instalaciones, adquirir equipos y pagar más a sus profesores. Esto crea un fuerte contraste entre las condiciones de trabajo de algunos sectores,

como los de ingeniería y economía, y otros, como los de ciencias sociales y humanidades, lo que muchas veces se traduce en conflictos ideológicos sobre la legitimidad de estas actividades extracurriculares.

Los gobiernos del Partido de los Trabajadores, a partir de la elección de Lula, invirtieron muchos recursos en la expansión del sistema federal y también en el del sector privado. La ampliación del sistema federal resultó a partir de 2007 en un programa denominado "Reuni" que tenía por objetivo duplicar el número de estudiantes en parte por la creación de cursos nocturnos que hasta entonces no existían en las universidades federales. En 2012 se aprobó legislación estableciendo que la mitad de los estudiantes en las universidades federales deberían ser seleccionados por cuotas para no blancos o que provinieran de escuelas públicas. Esto ha llevado a un cambio importante en la composición social de los alumnos en estas universidades, pero no a transformaciones en las carreras ni en la creación de mecanismos apropiados de apoyo a los estudiantes que comenzaron a llegar a las universidades públicas y que presentaban mucho menos condiciones de cumplir los requisitos académicos que aquellos de origen social más elevada. Cerca de mitad de los estudiantes que entran en las universidades públicas hoy no terminan sus cursos, y hay indicaciones, con datos de los estudiantes que participan de un examen periódico de evaluación de los cursos (ENADE), que solamente cerca de un tercio de los que entran por mecanismos de cuotas llegan al final los cursos. Desde 2009 existe un examen nacional de ingreso para las universidades federales, que distribuye cerca de 250 mil plazas cada año a cerca de 5 a 6 millones de personas que se presentan, cuyos resultados son también utilizados para la distribución de becas en el sector privado. En particular, hay dos puertas de entrada para este examen, la de los que tienen derecho a cuotas y la de los demás, si bien la prueba es la misma y el número de puntos requeridos para entrar en las carreras más demandadas es prácticamente igual para los dos grupos. Esto significa que los estudiantes que tienen derecho a cuotas también participan de un proceso fuertemente selectivo, que beneficia especialmente a aquellos que vienen de las pocas escuelas públicas federales, también selectivas, que existen en el país.

El cambio de la composición social de los estudiantes del sector público, combinado con las restricciones presupuestarias que se acentuaron a partir de la crisis económica de 2015, y los conflictos recurrentes entre las universidades federales y el gobierno que llevaron muchas veces a huelgas prolongadas, hizo que estas instituciones se alejaran cada vez más del ideal de Berlín, sin que fueran capaces de evolucionar hacia un sistema efectivamente diferenciado. Las universidades públicas de São Paulo se resistieron mucho más que las federales a este proceso de masificación: no participan del examen nacional para la selección de sus alumnos, y tardaron en crear sistemas propios de cuotas, tratando de hacer con que los estudiantes que entrasen por esta vía se integren más a sus carreras tradicionales. Pero al mismo tiempo es preciso reconocer que se ha hecho un esfuerzo organizado para crear un sistema público estadual diferenciado, a pesar de la experiencia que ya existe en el Estado con las facultades de tecnología del Centro Paula Souza. El resultado es que, en el Estado de São Paulo, la proporción de estudiantes en el sector privado es de 90%, comparado con 75% en el país como un todo. La Universidad de Campinas, creada en 1962 con la idea de que sería una versión brasileña del MIT, es la que más ha avanzado en una estrategia institucional de diversificación de fuentes de financiación, tratando de encontrar nuevas formas de diversificación interna de su alumnado, si bien sigue siendo una institución fuertemente selectiva y dependiente de recursos públicos.

Las instituciones privadas, en el otro extremo, son totalmente libres para manejar sus recursos y cobrar a los estudiantes. Tal como el sector público, ellas están organizadas en asociaciones nacionales y tienen una fuerte actividad de lobby ante el Ministerio de Educación, en particular para obtener autonomía para crear nuevos cursos y no someterse a mecanismos rigurosos de evaluación externa. Hasta el año 2000 el sector privado no tenía prácticamente acceso a recursos públicos, excepto para algunos programas de posgrado e investigación en pocas universidades, como la Universidad Católica de Rio de Janeiro. En 2004 el gobierno federal creó un programa de exención de impuestos a cambio de un determinado número de matrículas para estudiantes más necesitados

(programa Prouni) y expandió el sistema de préstamos educativos garantizados por el gobierno federal, el cual aumentó 10 veces entre 2005 y 2014, llegando a 733 mil nuevos contratos de cuatro años (Ministério da Fazenda, 2017). Esto convirtió a la educación superior privada en un gran negocio que atrajo grupos financieros importantes en el país y en el exterior:

El sector privado también ha sufrido fuertemente con la crisis económica desde 2015, sobre todo por la gran reducción del programa de préstamos estudiantiles, la dificultad del público de pagar los aranceles cobrados, y su ineficiencia, medida por el porcentaje de estudiantes que completan sus carreras, que es aún menor que el de las públicas. El sector privado ha buscado adaptarse a esta situación de diferentes maneras. Primero, mediante la concentración progresiva del sector, eliminando muchas de las instituciones más chicas y menos eficientes. Segundo, adoptando masivamente la educación a distancia, con el uso intensivo de tecnología, para reducir costos. Tercero, aumentando la oferta de cursos vocacionales. Y, finalmente, para un pequeño segmento, sobre todo en términos de economía y administración, tratando de competir con el sector público en términos de calidad, cobrando aranceles altos y atrayendo estudiantes que antes otorgaban su preferencia a las instituciones públicas.

## **Conclusiones**

La cuestión es hasta qué punto se puede prever que la educación superior como un todo puede ser concebida en Brasil mediante el modelo de “capitalismo académico” que aparentemente se ha observado en gran parte del sector privado. La respuesta depende en parte de lo que entendemos por este término, porque, así como existe una gran variedad de capitalismo económicos, del sueco al chino, pasando por el americano y el japonés, también pueden existir muchas variedades de “capitalismo académico”, afectando la cultura administrativa de las instituciones, los procesos de distribución de los recursos públicos, los puentes que las

instituciones establecen con agencias y empresas públicas de tecnología, su relación con la demanda de diferentes categorías de estudiantes, etc.

Una manera de entender estas variedades es la idea de diferentes etapas de capitalización, propuestas por Bob Jessop, que empieza por capitalización de los recursos (capacidad de investigación, calidad de la enseñanza, prestigio institucional), los cuales progresivamente pasan a ser vistos como bienes a ser negociados en el mercado. La segunda etapa es la capitalización misma, la entrada en mercados competitivos promoviendo la venta de los servicios, que requiere también importantes cambios en las estructuras administrativas, que necesitan actuar ahora de forma empresarial. La tercera etapa es la financiarización, esto es, cuando las instituciones entran en el mercado financiero buscando inversiones privadas y pasan a ser administradas por la lógica estricta de la rentabilidad económica (Jessop, 2018). Siguiendo esta clasificación, las instituciones que dependen de recursos públicos, aunque adopten procedimientos administrativos más cercanos a los de las empresas y establezcan lazos de cooperación con estas, muy difícilmente llegarán a los niveles extremos de capitalización y financiarización de sus recursos y de su lógica institucional.

Otra manera de entender el concepto es en términos del contraste que hacía Max Weber entre los sistemas de estatus, basados en diferencias de prestigio, y el sistema de clases, basado en la monetización de las relaciones sociales. Los sistemas educativos, son, en gran parte, un mecanismo de administración de posiciones de prestigio social, o sea, de estatus, aunque también produzcan bienes que tienen valor de mercado, como las investigaciones aplicadas y la formación de recursos humanos para el mercado de trabajo. Los sociólogos, de Pierre Bourdieu a Randall Collins y Alison Wolf, tienden a poner énfasis en las dimensiones de estatus, hablando de credenciales, capital cultural y la educación como un bien "posicional" (Bourdieu y Passeron, 1966; Collins, 1979; Wolf, 2002); los economistas, en cambio, suelen dar énfasis en las dimensiones de recursos humanos (Becker, 1973; Schultz, 1994). Pocos se dan cuenta no obstante de que no se trata de interpretaciones opuestas, sino de dimensiones que coexisten en los sistemas educativos. Puestos en estos términos, la

proposición de que los sistemas de educación superior tienen a moverse en la dirección del capitalismo académico significa decir que ellos tienden a perder su dimensión de estatus y se transforman exclusivamente en instituciones de mercado. Esta tesis me parece tan extrema como la Marx y Engels en el Manifiesto Comunista, según la cual, con el capitalismo, todas las instituciones de estatus relacionadas a diferencias religiosas, lingüísticas, étnicas, nacionales y culturales iban a deshacerse en el aire, lo que según la evidencia disponible no ha ocurrido.

Albert Hirschman en *Exit, Voice and Loyalty* (1970), explica la decadencia de los ferrocarriles públicos por haber perdido el estatus de monopolio del transporte ante el sector privado de los aviones, buses y camiones en las carreteras, con los cuales no pueden competir en el mercado, sin tampoco conseguir lograr mantener la lealtad ni responder a las voces de sus clientes y empleados. Lo mismo pasa con muchas universidades públicas, que pierden progresivamente su capacidad de "Voice" ante la competición cada vez más fuerte del sector privado, no solamente en la provisión de títulos universitarios de menor costo, pero también, cada vez más, en la oferta de cursos de alta calidad y prestigio, sobre todo en las ciencias económicas y administración.

En el sector público, en la medida en que los subsidios públicos se reduzcan, y aumente la demanda por educación superior, se podría esperar que las instituciones busquen cada vez más incorporar mecanismos administrativos y formatos institucionales semejantes a los adoptados por las empresas privadas. Pero hay muchos factores que presionan en la dirección opuesta. La Constitución brasileña no permite que se cobren aranceles en instituciones públicas y los profesores y empleados perderían muchos de sus derechos y beneficios de empleados públicos si las universidades pasaran al régimen de empresas privadas. Y aunque pudieran hacerlo tendrían muchas dificultades en competir con el sector privado ya existente, que es mucho más eficiente y opera a costos mucho más bajos. De hecho, en este momento se discute en Brasil la necesidad de una reforma del sector público que aproximaría los contratos de trabajo del sector público a las reglas del sector privado, pero esto solamente se aplicaría para contratos futuros. Lo que se puede esperar con la reducción de

los recursos públicos es un proceso de deterioro de muchas instituciones públicas, semejante al que ha ocurrido con los ferrocarriles, especialmente para aquellas sin posgrado y capacidad significativa de investigación.

En contraste, el sector privado está mucho más cercano del modelo capitalista, si bien todavía actúa protegido, en parte, por los recursos públicos del sistema de exenciones fiscales y préstamos estudiantiles, y también por dos situaciones interconectadas de monopolio, el de las profesiones reguladas y el de la segmentación del mercado de trabajo para las personas con educación superior, que afectan también al sector público. Brasil es seguramente uno de los países con el número más grande de profesiones reguladas legalmente, con mercados de trabajo protegidos para sus miembros y requisitos académicos que deben cumplir para que estos tengan acceso a las profesiones (Andrade, 2018). Además, tener un diploma de nivel superior garantiza a las personas un ingreso 2,85 veces más alto de quien tiene solamente educación media, un diferencial de ingreso que se encuentra entre los más grandes en el mundo. Entre los que trabajan en actividades de nivel medio, tener o no un diploma superior lleva a una diferencia de 1,9 veces, lo que indica que no se trata solamente de una diferencia de productividad económica (Datos de la Encuesta Nacional Continua de Hogares — PNAD continua — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2019). Esto asegura a las instituciones, tanto públicas cuando privadas, una gran demanda por sus servicios de certificación profesional y una tolerancia significativa por su ineficiencia.

En los Estados Unidos, país en que se supone que el proceso de capitalización de las universidades ha llegado a niveles más altos, lo que las más reconocidas universidades venden no es investigación aplicada ni la capacitación técnica de sus alumnos, sino el prestigio de sus profesores, de sus alumnos y de su nombre— y con esto logran atraer recursos de investigación académica y aplicada y a estudiantes de diferentes categorías. Los estudiantes de Harvard y Yale no pagan en este sentido cientos de miles de dólares por una capacitación que podrían adquirir por mucho menos en otras partes. Igualmente, los profesores más calificados aceptan trabajar en estas instituciones por mucho menos de lo que ganarían en el sector privado o en instituciones de segundo nivel. Y, en el otro extremo,

instituciones educativas de orientación estrictamente comercial, como las que dominan el sector privado en Brasil, ocupan un nicho relativamente chico y de muy bajo prestigio en el sistema norteamericano.

Burton R. Clark, en sus textos sobre las universidades emprendedoras se refiere a instituciones que buscan cumplir y ampliar sus objetivos académicos por el uso de mecanismos de gestión y disputa por mercados típicos de empresas privadas. Lo que caracteriza estas instituciones no es que ellas se transforman en empresas capitalistas, sino que ellas logran, en un nuevo contexto, recrear muchas de las condiciones clásicas del trabajo académico de calidad, que incluyen la libertad académica, la colegialidad de los profesores y la preocupación permanente con la formación amplia de sus estudiantes (Clark, 2001). En Europa occidental, las presiones sobre las universidades para que rindan cuentas del uso que hacen de los recursos públicos y se conecten más con las demandas del sector público y privado por ciencia, tecnología e innovación no ha llevado a la privatización de las instituciones, sino a la búsqueda de un “nuevo pacto” entre las universidades y la sociedad que pueda ser benéfico para todos (Gornitzka *et al.*, 2007).

En Brasil, este análisis de la evolución y situación actual de la educación superior muestra que el sector público y privado tienen estrategias muy distintas para garantizar sus recursos y sobrevivir. En el sector público se trata de una estrategia que se presenta en términos académicos, pero que de hecho es especialmente política y burocrática. En el sector privado, en cambio, es una estrategia claramente capitalista, pero muy poco académica, que consiste básicamente en la venta masiva de cursos y credenciales de bajo costo, con el uso intensivo de nuevas tecnologías de administración y transmisión de contenidos. Entre los dos extremos existen partes del sector público, sobre todo en las instituciones con más capacidad de investigación y programas de posgrado, que tienen una actuación más emprendedora, compitiendo por recursos en las agencias de financiación de investigaciones y contratos con empresas públicas y privadas; y un pequeño segmento del sector privado que busca ofrecer una educación superior de calidad combinada con actividades de posgrado, investigación y involucramiento con la comunidad local. Puede ser que, con la crisis fiscal y económica que se está agravando con la epidemia del

COVID 19, tanto el sector público cuanto el privado tengan que cambiar sus estrategias y este espacio intermedio crezca de los dos lados, con el avance de un sistema de educación efectivamente diferenciado y con más capacidad de responder a las demandas de capacitación y conocimientos de la sociedad en diferentes niveles, pero este no es, ciertamente, un futuro asegurado.

## REFERENCIAS

- Andrade, I. (2018). *O Sistema de Profissões no Brasil: Formação, Expansão e Fragmentação. Um Estudo de Estratificação Social*. [Teses de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca digital USP. <https://doi.org/10.11606/T.8.2019.tde-15022019-124053>
- APLU. (2012). *The Land Grant Tradition*. Association of Public and Land-Grant Universities.
- Becker, G. (1973). *Human capital - A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3 ed.). The University of Chicago Press.
- Ben-David, J. (1977). *Centers of learning: Britain, France, Germany, United States: an essay*. McGraw-Hill.
- Bomeny, H. (2001). *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*. CAPES.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1966). *Les Héritiers, les étudiants et la culture*. Éditions de Minuit.
- Braghini, K. (2014). A história dos estudantes "excedentes" nos anos 1960: a superlotação das universidades e um "torvelinho de situações improvisadas". *Educar em Revista*, (51), 123-144. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602014000100009>
- Brito, C. (2019). Benchmarking university/industry collaboration in Brazil. En Reynolds, E. B., Schneider, B. R. y Zylberberg, E. (Eds.). *Innovation in Brazil: Advancing Development in the 21st Century* (pp. 120–143). Routledge.
- Brunner, J., Labraña, J., Ganga, F. y Rodríguez, E. (2019). Idea moderna de Universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119–140. <https://doi.org/10.5944/educxx1.22480>
- Clark, B. (1983). *The higher education system academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities organizational pathways of transformation* (1st ed ed.). IAU Press by Pergamon Press.
- Clark, B. (2001). The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement. *Higher Education Management*, 13(2), 9–24.
- Coelho, E. (1999). *As Profissões imperiais: advocacia, medicina e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Editora Record.
- Collins, R. (1979). *The credential society*. Academic Press.

- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4)
- Geiger, R. (2004). *To advance knowledge: The growth of American research universities, 1900-1940*. Transaction Publishers.
- Gibbons, M., Trow, M., Scott, P., Schwartzman, S., Nowotny, H. y Limoges, C. (1994). *The new production of knowledge - the dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage Publications.
- Gornitzka, A., Maassen, P., Olsen, J. y Stensake, B. (2007). "Europe of Knowledge": Search for a new pact. En Maassen, P. y Olsen, J.P. (Eds.). *University Dynamics and European Integration* (pp. 181–214). Springer.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Jessop, B. (2018). On academic capitalism. *Critical Policy Studies*, 12(1), 104–109. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1403342>
- Levy, D. (1986). *Higher education and the state in Latin America: private challenges to public dominance*. University of Chicago Press.
- Ministério da Fazenda (2017). *Diagnóstico FIES*. Ministério da Fazenda.
- Nybom, T. (2007). A rule-governed Community of Scholars: The Humboldt-vision in the History of the European University. En Maassen, P. y Olsen, J.P. (Eds.). *University Dynamics and European Integration*. Springer.
- Ringer, F. (1990). *The decline of the German mandarins: the German academic community, 1890-1933*. University Press of New England.
- Schultz, T. (1994). Human capital and economic development. *Discussion paper*: Yale University Economic Growth Center. <https://elischolar.library.yale.edu/egcenter-discussion-paper-series/719>
- Schwartzman, S. (1991). Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil. En Wagner, P., Weiss, C.H., Wittrock, B. y Wollman, H. (Eds.). *Social sciences and modern states national experiences and theoretical crossroads* (pp. 230–260). Cambridge University Press.
- Schwartzman, S. (2015). *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. Editora da Unicamp.

Schwartzman, S., Bomeny, H., y Costa, V. (2000). *Tempos de Capanema (2a edição)*. Paz e Terra/Fundação Getúlio Vargas.

Schwartzman, S., Silva, R. y Coehlo, R. (2021). Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. *Revista Estudos Avançados*, 35(101), 153–188. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011>

Shattock, M. y Clark, B. (1983). *The Structure and governance of higher education*. Society for Research into Higher Education.

Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

Weber, M. (2009) “Class, Status and Party”, En Gerth, H. y Wright, C. (Eds.). *From Max Weber: essays in sociology*: (pp. 180–195). Routledge.

Wolf, A. (2002). *Does education matter? Myths about education and economic growth*. Penguin.

# REGÍMENES DE APRENDIZAJE, INCLUSIÓN SOCIAL Y ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

*Elizabeth Balbachevsky*

## Introducción

Existe una convergencia casi universal en señalar las políticas que amplían el acceso a la educación como un remedio esencial y duradero para los problemas de desigualdad social que marcan la realidad de todos los países en desarrollo. En particular, las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior son muchas veces identificadas como estrategias duraderas y robustas para la promoción de la inclusión social. Sin embargo, también con frecuencia, en diferentes experiencias nacionales, esas políticas han frustrado las expectativas.

Para entender estos resultados contradictorios de la educación sobre las estructuras de producción y reproducción de la desigualdad, es necesario mirar con cuidado dos dimensiones contradictorias de la educación en nuestras sociedades. Por una parte, la educación está intrínsecamente asociada a las dinámicas de reproducción de la desigualdad. La educación, y la jerarquía de títulos y certificados asociados a ella, limita el acceso a credenciales formales que regulan la participación en los segmentos más valorados del mercado de trabajo. Es también una de las principales estructuras formales conectadas a la reproducción de las variadas formas de capital social y cultural con impactos duraderos en la trayectoria de vida de una persona (Bourdieu, 2011). Por otra parte, la educación es necesaria igualmente para los procesos de producción y reproducción de las competencias y habilidades que crean las condiciones para que un joven graduado ingrese al mercado de trabajo con algo más que su capacidad genérica de trabajo (Busemeyer y Trampusch, 2012; Estevez-Abe *et al.*, 2001; Iversen

y Soskice, 2001; Thelen 2004a). En esta dimensión, la educación tiene un impacto relevante en los procesos de movilidad e inclusión social (Iversen y Soskice, 2001).

Aunque las dos dimensiones estén presentes en todos los niveles de la educación, los efectos de la primera son más visibles cuando se considera los estándares de acceso a la educación superior. Esta dimensión depende de la calidad de la educación ofertada en todos los niveles, pero, más específicamente, está condicionada a la oferta de formación dirigida al desarrollo de competencias y habilidades reconocidas y valoradas en el mercado de trabajo, lo que está asociado a la oferta de educación técnica y tecnológica, y al estándar de interacción que la educación superior logra establecer con el mercado de trabajo.<sup>1</sup>

Como proponen algunos autores (Estevez-Abe *et al.*, 2001), la diversificación de trayectorias de formación de tales competencias y habilidades, mediante la oferta de alternativas de educación técnica paralelas a la formación generalista, de carácter académico, en la educación básica, es una pieza importante de la red de protección social que contrarresta la reproducción intergeneracional de la desigualdad. Tal diversificación, para los jóvenes excluidos de la trayectoria que termina en la universidad, abre la posibilidad de encontrar opciones de crecimiento y certificación de sus competencias y habilidades, permitiendo que ingresen al mercado de trabajo con algo más que la capacidad genérica de trabajo.

La ausencia o un limitado desarrollo de tales trayectorias paralelas de formación fortalecen dinámicas notoriamente excluyentes. Cuando pasa eso, el acceso a la certificación profesional queda restringido a los que sobre-

---

<sup>1</sup> Como toda institución compleja, la educación superior tiene múltiples funciones en la sociedad. En la mayoría de los países, es el ambiente de investigación por excelencia, particularmente la investigación que busca avanzar en nuestro entendimiento fundamental del universo (Stokes, 2011). La educación superior también es parte de las instituciones sociales de *sense-making*, no solo cuando actúa como un foro para el debate, la crítica y el entendimiento de la naturaleza de los desafíos que se presentan ante la sociedad, sino también como pieza fundamental en la formación de la cultura cívica de las élites. Por esta razón, las políticas volcadas a la diversificación del acceso, particularmente para las instituciones de elite, son poderosas herramientas de transformación social. Aunque sin ignorar estas otras dimensiones, este artículo pone el enfoque en el impacto más específico de la educación superior en el desarrollo de competencias y habilidades relevantes para la trayectoria en el mercado de trabajo.

viven a los innumerables obstáculos de exclusión presentes en el camino que lleva a la educación superior en cualquier sociedad (Estevez-Abe *et al.*, 2001; Solga, 2002). Como recuerda Rosenbaum (2001), un sistema educacional con enfoque en la preparación de los jóvenes para la educación superior condena, de hecho, a todo joven excluido del camino escolar que lleva a la universidad a enfrentar el mercado de trabajo en desventaja. Sin un perfil de competencias o habilidades más amplio y certificado, tal joven tendrá una trayectoria ocupacional muy limitada y con pocos recursos para luchar contra la mercantilización de su capacidad de trabajo (Esping-Andersen, 1990).

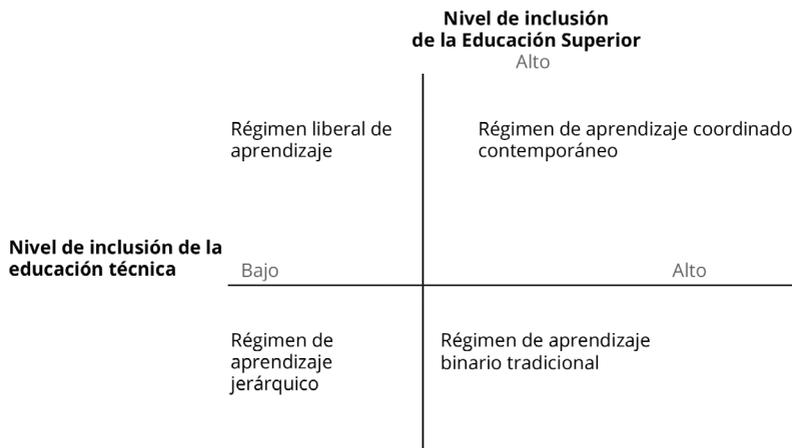
## **Regímenes de formación de habilidades y dinámicas de inclusión social<sup>2</sup>**

Por lo tanto, para aquilatar los efectos de la educación sobre las dinámicas de exclusión/inclusión social, es necesario considerar simultáneamente el impacto de las políticas de acceso a la educación superior y de las que buscan ampliar y consolidar la oferta de formación técnica y tecnológica. Los dos tipos de políticas públicas configuran lo que podríamos llamar de regímenes nacionales de formación de habilidades y competencias. La Figura 1 presenta una tipología de estos regímenes, considerando las dos dimensiones.

---

<sup>2</sup> La tipología presentada aquí ha sido elaborada y discutida por primera vez en el artículo "Varieties of learning regimes and their impact on social inclusion" (Balbachevsky, 2021).

Figura 1. Tipología de regímenes de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia

Diferentes niveles de acceso a la educación superior pueden combinarse con diversos grados de oferta de formación técnica, originando diferentes regímenes de aprendizaje, como muestra la Figura 1. Así, los países que se caracterizan por un amplio acceso a la educación superior y por una oferta limitada de opciones para la formación técnica, especialmente en la educación secundaria, corresponden a lo que la literatura llama “economías liberales” (Thelen, 2014) y forman lo que he denominado régimen liberal de aprendizaje. A lo largo del siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, países con este régimen han experimentado una acelerada expansión de la educación secundaria en su formato tradicional generalista. A partir de al menos los años 1950, tal expansión ha dado origen a un rápido aumento de la demanda por acceso a la educación superior. Desde al menos los años 1970, ese nivel de educación alcanzó un porcentaje significativo de los jóvenes, configurando lo que la literatura llama de acceso masivo, quizás casi universal, a la educación superior (Trow, 1972, 2000).

Países con este perfil tienen una educación superior bastante diversa. Las instituciones ofertan una gran variedad de opciones de formación y certificación, ya sea en la graduación como en el postgrado. De hecho, el postgrado en estos países ha experimentado muy temprano un intenso proceso de diversificación, que separó la formación para la investigación (en general asociada al doctorado) de la formación profesional avanzada (en general asociada a la maestría). Además de la diversificación, la educación superior de estos países es altamente jerarquizada y el mercado de trabajo paga un premio especial a los graduados por universidades que ocupan la cima de la pirámide de prestigio.

En tales países, si las perspectivas de carrera son poco brillantes para los que se gradúan en instituciones de educación superior de bajo prestigio, los que no logran siquiera esta formación enfrentan condiciones francamente adversas. En efecto, los que ingresan al mercado de trabajo sin completar la educación superior se ven prisioneros de una trampa donde la baja calificación confina al trabajador a empleos precarios con pocas oportunidades de carrera. Además, la ausencia de calificación, que limita severamente el acceso a buenos empleos, restringe el acceso a opciones de calificación, perpetuando la exclusión social.

En los países con este perfil, es dramático el impacto de la revolución tecnológica, propiciada por la globalización y el apareamiento de la industria 4.0, especialmente para los que no tienen un diploma de educación superior. Al mismo tiempo, la difusión de las nuevas tecnologías destruye nichos de trabajo más tradicionales, expandiéndose el abismo que separa los profesionales calificados e insertados en los mercados más dinámicos y productivos y los que están empleados precariamente en la prestación de servicios agenciados por *start-ups* y otras modalidades de empresas de tecnología.

El **régimen de aprendizaje binario tradicional** describe el arreglo tradicional que se ha desarrollado en un número importante de países europeos en el siglo XX y que la literatura sobre variedades del capitalismo ha llamado de economías coordinadas (Hall y Soskice, 2001; Thelen, 2004b, 2014). En estos países, el acceso a la educación superior es tradicionalmente limitado. Procesos de selección, que, muchas veces,

ocurren muy temprano en la vida escolar, direccionan una parte de los estudiantes para otras trayectorias que, si bien no impiden el acceso a la educación superior, imponen duros obstáculos<sup>1</sup> a este acceso (Powell y Solga, 2011). Aunque aparentemente cruel, este modelo históricamente ha comportado en paralelo la emergencia de dinámicas sociales solidarias (Thelen, 2014). La diversificación de las trayectorias de formación ha significado, en la práctica, que las opciones de calificación estén en principio abiertas para casi todos. Ese diseño beneficia particularmente a los niños de familias de bajos ingresos, las cuales son más castigadas por la lógica meritocrática implícita en la trayectoria que da acceso a la universidad en todos los países (Esteves-Ane *et al.*, 2001). El amplio acceso a opciones de formación técnica, por su parte, ha permitido que la gran mayoría de los jóvenes —incluso los que abandonan los estudios antes de llegar a la educación superior— entren al mercado de trabajo con credenciales que certifican un perfil específico de habilidades y competencias, no solamente con una capacidad genérica de trabajo (Solga y Kolhtrausch, 2013).

El acceso a posiciones calificadas, a su vez, alimenta dinámicas positivas que estimulan una especialización creciente. No solo el desempleo entre jóvenes es tradicionalmente menor en países con este régimen de formación, sino también, en promedio, el tiempo de permanencia en el mismo empleo es significativamente mayor, incluso entre los que no tienen diploma de educación superior (Ludwig-Mayerhofer *et al.*, 2011).

El impacto de la revolución tecnológica y de la globalización en países con este régimen de formación es una cuestión abierta. Paradójicamente, en algunos países, el éxito de la resistencia a las dinámicas asociadas a la globalización ha debilitado las dinámicas de solidaridad descritas anteriormente. Siempre que el éxito de tal resistencia ha sido circunscrito solo a los sectores más organizados, protegidos por sindicatos más fuertes, el resultado ha sido un fomento de la desigualdad, pues la resistencia ha reforzado la segmentación y la dualización del mercado de trabajo. En esta

---

<sup>1</sup> Los obstáculos varían de país para país. Actualmente, en la mayoría de los obstáculos se consustancian en la exigencia de una trayectoria de formación inusitadamente larga para que un joven con formación técnica sea aceptado en la universidad.

trayectoria, la educación técnica ha permanecido restringida a algunas profesiones y sectores industriales. En tales sectores se han producido articulaciones en donde la nueva tecnología apoya la decisión humana, lo que crea una demanda de trabajadores con perfiles de amplias y sofisticadas competencias y habilidades. Mientras tanto, en otros sectores de la economía, la revolución tecnológica ha resultado en la transferencia de la decisión para los artefactos, limitando el espacio de autonomía de los empleados y fomentando trabajos precarios y sin horizonte de futuro (Carstensen y Ibsen, 2019; Dworschak y Zaiser, 2014).

En otros países, el régimen binario de aprendizaje ha evolucionado en lo que podríamos caracterizar como un **régimen coordinado de aprendizaje**. En estos casos, no solo el acceso a la educación superior ha crecido, sino que también la oferta de trayectorias de formación tecnológica ha permanecido amplia e inclusiva. Tal combinación es apoyada por un conjunto de cambios que ocurrieron simultáneamente en la educación superior y en la educación técnico-profesional. En la educación superior, tales cambios produjeron un sistema que reconoce pocas distinciones de prestigio entre las instituciones e incentiva la adopción de trayectorias flexibles de formación, además de una gran inversión en la oferta de opciones de formación continua (Pinheiro y Antonowicz, 2015). En particular, la educación técnica ha caminado en dirección de la modularización de las trayectorias de formación y en el desarrollo de robustas herramientas para el reconocimiento de habilidades aprendidas fuera del ambiente escolar. Este formato de la educación técnica permite la individualización de portafolios de habilidades y competencias y crea múltiples entradas y salidas del sistema educacional, eliminando el estigma que, en muchas sociedades, suele estar asociado a trayectorias de recalcificación técnica (Thelen, 2014). Además, en estos países, se puede notar un creciente desmantelamiento de las delimitaciones que tradicionalmente separan la formación técnica de la educación superior. La universidad asume un *ethos* de servicio, mientras que las escuelas técnicas y universidades de ciencias aplicadas experimentan un *drift* académico (Pinheiro, 2012). Como resultado, crece acá no solo el flujo de estudiantes de formación técnica para la educación superior, sino también en sentido contrario —de la educación

superior para la formación técnica—, lo que contribuye a mitigar el elemento jerárquico que tradicionalmente separó la formación superior de la formación técnica y tecnológica (Pukka, 2012).

Finalmente, el último tipo que nos toca investigar es el que está más próximo de la realidad latinoamericana: el **régimen de aprendizaje jerárquico**, que se caracteriza por un bajo acceso a la educación superior y también a la educación técnica-profesional. En estos regímenes el sistema escolar funciona como un ducto con múltiples puntos de fuga, expeliendo una parcela significativa de los estudiantes antes de que concluyan su formación (Ribeiro, 1991). La educación secundaria es ofrecida en este caso predominantemente en la modalidad generalista y académica y su lógica dominante es preparar para el acceso a la educación superior. El carácter escolástico y selectivo de la educación secundaria, poco preocupado con el desarrollo de competencias para el trabajo, se suma a la ausencia o a una oferta muy limitada de opciones de formación técnica. Juntas, las dos dinámicas producen un sistema escolar que refuerza la estratificación social, reproduciendo y magnificando las desigualdades sociales.

En países con este perfil, una credencial académica es intensamente valorada. Tal dinámica sostiene fenómenos asociados al credencialismo (Cuevas, 1998), o sea, la segmentación generalizada del mercado de trabajo en nichos protegidos por la exigencia de credenciales académicas. Por su parte, el credencialismo termina por reforzar una cultura que valoriza la simple posesión del diploma, independientemente de la calidad del aprendizaje. Dicha cultura credencialista alimenta una demanda por políticas para la expansión numérica de la educación superior, sin preocupaciones substantivas con el perfil y la calidad de las habilidades y competencias allí desarrolladas.

Cuando crece la educación superior en estos países, el crecimiento ocurre dentro de una lógica jerárquica, que preserva el acceso a las instituciones de elite al mismo tiempo en que direcciona buena parte de la creciente demanda por acceso a instituciones de baja calidad. Además, tal expansión es fuertemente orientada por la lógica credencialista y tiende a concentrarse en un conjunto relativamente limitado de cursos —los que tradicionalmente producen las credenciales más valoradas.

Países con este régimen de formación son particularmente vulnerables a las nuevas presiones producidas por la revolución tecnológica de la industria 4.0 y de la inteligencia artificial. La lógica jerárquica que preside este régimen resulta en desterrar la inmensa mayoría de la población a una situación de casi indigencia en lo que respecta al desarrollo de las habilidades y competencias demandadas por las nuevas realidades del trabajo. El lado perverso de este régimen se vuelve más evidente cuando las nuevas tecnologías corroen las barreras creadas por la lógica credencialista y desalojan las estrategias tradicionales de reproducción de la clase media. El contraste entre la calidad de la formación ofertada en instituciones de elite y la producida por instituciones de masa profundiza el abismo que separa las condiciones de empleo y trabajo de una pequeña elite y de la masa de la población, de tal manera que esta última entra en el mercado con solo su capacidad bruta de trabajo, una calidad cada vez menos relevante para un mundo en intensa revolución tecnológica.

## **Regímenes de formación y estrategias de innovación**

Tradicionalmente, la literatura explica las diferentes estrategias empresariales de innovación considerando particularidades específicas, condicionadas por las características del mercado (Porter, 1990) y por la diversidad de diseños de políticas industriales. Mientras tanto, una línea más reciente de abordaje a esta temática relaciona también tales estrategias a los diferentes perfiles de competencias y habilidades que los trabajadores llevan al mercado de trabajo. De hecho, cuando movilizamos la literatura centrada en el análisis de sistemas nacionales de innovación (Lundvall, 1992; Johnson, 1992; Lundvall *et al.*, 2002) y la literatura genéricamente denominada “estudios de las variedades del capitalismo” (Hall y Soskice, 2001), encontramos argumentos convincentes para entender los condicionamientos mutuos producidos por diferentes regímenes de aprendizaje, diferentes estrategias competitivas de las empresas y diferentes políticas de innovación.

Hermann y Peine (2011) han propuesto una síntesis de estas dos literaturas, conectando las estrategias empresariales de innovación, los

regímenes de formación y competencias y las principales características de diferentes sistemas nacionales de investigación. El Cuadro I resume y elabora las conclusiones de estos autores.

**Cuadro I. Estrategias empresariales de innovación y sus demandas específicas con relación a la formación general y avanzada de recursos humanos**

	Competencias y habilidades generales de la mano de obra	Política de formación de habilidades	Base de conocimientos avanzados	Demandas para la política científica
Innovación centrada en el desarrollo de nuevos productos	Habilidades generales. Portafolio de habilidades genéricas y portables, que pueden transferirse de un ambiente de trabajo a otro. Empleados en empresas que se benefician de la heterogeneidad de competencias y habilidades producidas por una experiencia de trabajo diversificada. La heterogeneidad permite una adaptación más rápida y menos traumática a los desafíos creados por la introducción de nuevos productos y por la adopción de nuevos procesos. La heterogeneidad facilita también la adaptación a los constantes cambios en la cadena de producción y a las nuevas demandas del mercado.	Centrada en la producción de competencias generales, adaptables a diferentes ambientes de trabajo. Formación tecnológica centrada en la certificación de competencias y organización de portafolios diversificados de competencia.	Base de conocimiento heterogénea y amplia. Valorización de la creatividad, necesaria para la rápida identificación de alternativas potenciales de innovación.	Sistemas de investigación flexibles y poco estables. Líderes de investigación no gozan de un amplio espacio de decisión unilateral, ya sea con relación a los proyectos de investigación, ya sea con relación a la carrera de sus colaboradores. Investigación financiada a través de proyectos. Equipos heterogéneos de investigación, compuestos por investigadores con diferentes competencias y experiencia de trabajo.

<p>Innovación centrada en perfeccionar productos</p>	<p>Habilidades específicas. Centralidad de las competencias y habilidades específicas desarrolladas en el ambiente interno de cada empresa. Relevancia del diferencial innovador creado por el profundo dominio de la forma de funcionamiento de la empresa. Este conocimiento da autonomía y responsabilidad a los trabajadores para solucionar dificultades en el proceso de producción. Diferencial: alta calidad de los productos.</p>	<p>Sistema binario. Es organizado alrededor de una amplia oferta de formación técnica y tecnológica, con fuerte involucramiento empresarial. Modelo de carreras bien definidas y orientadas a la especialización. La transición escuela-trabajo es mediada por estructuras de aprendizaje institucionalizadas.</p>	<p>Base de conocimiento homogénea. Conocimiento especializado y profundo permite la identificación de oportunidades de innovación en productos y procesos. Equipos homogéneos, acostumbrados a la cooperación para la identificación de opciones para el desarrollo incremental de innovaciones.</p>	<p>Sistemas de investigación rígidos y jerárquicos. Estándar de carrera científica tiende a favorecer la permanencia en una única institución. Madurez asociada a la estabilidad y al alto grado de autonomía. Jóvenes investigadores son fuertemente dependientes de apoyo de investigadores más maduros. Equipos homogéneos y de larga duración.</p>
<p>Innovación centrada en la imitación de productos</p>	<p>Baja demanda de habilidades y competencias. Ganancias competitivas centradas en arreglos que permitan limitar gastos con mano de obra.</p>	<p>Ausencia de demandas por habilidades y competencias. El trabajador necesita solamente un conocimiento mínimo para recibir capacitación.</p>	<p>No tiene demandas complejas de conocimiento. Presión para disminuir costos limita el interés por científicos. Importancia del conocimiento técnico necesario para la ingeniería reversa.</p>	<p>Sin demandas con relación a la política científica. Ingeniería reversa e imitación limitan exigencias. Ingeniería reversa crea espacio para proyectos de corta duración y con enfoque en la solución de puntos específicos. La cooperación toma la forma de contratos cortos de consultoría.</p>

Empresas sin estrategia de innovación	Sin demandas de habilidades y competencias. Aprovechamiento de oportunidades creadas por arreglos que protegen contra ambientes competitivos.	Ausencia de demandas.	Ausencia de demandas.	Ausencia de demandas.
---------------------------------------	---	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Fuente: Elaboración de la autora con base en Herrmann y Peine (2011)

Como se ve, estos autores establecen una clara relación entre las políticas de formación tecnológica, las políticas científicas y las estrategias de innovación dominantes en las empresas. Según ellos, una **estrategia de innovación centrada en la exploración de nuevos mercados y la introducción de nuevos productos** tiende a ser más exitosa en un ambiente social donde hay abundancia de mano de obra con calificación avanzada, pero genérica. Esto pasa porque la estrategia de innovación exige alta flexibilidad y versatilidad. El acceso a nuevas informaciones, conocimientos y competencias es igualmente central y, por eso, empresas que adoptan esta estrategia enfrentan positivamente la circulación de trabajadores, pues este es uno de los canales más relevantes de acceso a nuevos conocimientos y competencias.

Por lo tanto, una estrategia de innovación centrada en el desarrollo de nuevos productos y en la exploración de nuevos mercados requiere de un régimen de aprendizaje centrado en el desarrollo de competencias genéricas avanzadas, estructurado mediante la oferta de formación generalista de buena calidad en todos los niveles, o sea, el régimen de aprendizaje liberal. Pero esta estrategia puede también beneficiarse de una estructura de formación técnica flexible, que busque la producción de portfolios heterogéneos de competencias. Por lo tanto, regímenes de aprendizaje coordinados contemporáneos pueden también producir perfiles de competencias y habilidades demandados por empresas que adoptan tal estrategia de innovación.

Como se ha planteado anteriormente, tanto el régimen de aprendizaje liberal como el régimen de aprendizaje coordinado contemporáneo

crean condiciones propicias a sostener este tipo de estrategia de innovación. La gran diferencia creada por los dos regímenes respecto a las consecuencias de esta estrategia de innovación para el modo de inserción del trabajador con formación media. En regímenes de aprendizaje liberal, la estrategia de innovación radical está asociada a una brutal dualización del mercado de trabajo: un mercado rico, dinámico y altamente competitivo florece al lado de una intensa “uberización” de una gran parte de las opciones de trabajo disponibles (Fleming, 2017). Por otra parte, en los países de régimen de aprendizaje coordinado, la oferta diversificada de trabajadores con distintos portfolios de competencias y habilidades, así como la presencia de diferentes caminos socialmente valorizados para la calificación y recalificación del perfil de competencias del trabajador crea espacio para estrategias de innovación que preservan espacios de decisión autónoma del trabajador, apoyadas en herramientas de alta tecnología.

En cuanto a una **estrategia de innovación centrada en el perfeccionamiento de productos y tecnologías**, esta depende de la existencia de una amplia oferta de mano de obra calificada y especializada. Esta estrategia de innovación es muy exigente tanto en términos de políticas tecnológicas como de arreglos institucionales y sus complementos necesarios para el éxito. Es siempre útil recordar, por ejemplo, que la robustez de la industria alemana, a lo largo de todo el siglo XX, estuvo asentada básicamente en esta estrategia (Ergas, 1987).

Esta opción de innovación supone una alta inversión en el desarrollo de competencias y habilidades específicas. Los trabajadores de empresas que adoptan esta estrategia deben tener autonomía suficiente para responder rápidamente a resultados inesperados en el proceso de producción y para contribuir con mejoras continuadas de la tecnología y del propio proceso productivo. Tales empresas tienden a invertir fuertemente en la formación de sus empleados y, por lo tanto, tienden a valorizar políticas de mantenimiento del empleo. A su vez, en este contexto, la inversión en el desarrollo de competencias altamente especializadas es una estrategia victoriosa también para el trabajador, pues en ella está implícita la promesa de un vínculo de larga duración y de una carrera dentro de la empresa. Así que, para ser exitosa, esa estrategia requiere un ambiente social específico. Es central entonces el desarrollo de un conjunto de instituciones que disminuyan los

riesgos implícitos en una trayectoria de alta especialización. Para la empresa, esta seguridad está en minimizar el riesgo de la competencia predatoria y limitar el riesgo de desguace de su inversión tecnológica. Para el trabajador, por su parte, la seguridad está en disminuir los riesgos de pérdida de relevancia de su trayectoria de especialización y aumentar la portabilidad de sus competencias.

Tal estrategia se beneficia enormemente de la existencia de una matriz de formación de competencias altamente especializadas, articulada alrededor de un sistema binario de formación tecnológica, que permita la calificación precoz para el mercado de trabajo y el desarrollo de oportunidades que sustenten trayectorias de creciente especialización para los trabajadores. Asimismo, esa estrategia depende de una gran inversión de las empresas en el desarrollo de estructuras de aprendizaje y la presencia de instituciones capaces de coordinar la acción empresarial y el desarrollo de sindicatos en el diseño de la formación técnica de los trabajadores. Aunque tal estrategia se beneficia también de una amplia oferta de opciones de formación continuada, sus exigencias son diferentes: aquí, lo que funciona no es la flexibilidad de los portafolios de formación, sino que la especialización creciente del profesional en un conjunto específico de competencias avanzadas.

Finalmente, la **estrategia de innovación centrada en la imitación** se encuentra básicamente orientada para el éxito en el control de costos, ya que la viabilidad de la empresa depende centralmente de su capacidad de ofertar productos o servicios similares a precios significativamente más bajos. Tal estrategia tiene baja demanda para la formación de competencias específicas y todavía más baja para la formación especializada. No sorprende la compatibilidad entre esta estrategia y los regímenes jerárquicos de aprendizaje. En este caso, basta que el trabajador pueda ser capacitado, aún en sus niveles más básicos: un conocimiento general de lectura y escritura y lo básico de aritmética es la demanda que hace a sus empleados una empresa con esa estrategia. Para ellos, la poca capacitación que la empresa ofrece es específica, centrada en el desarrollo de habilidades muy limitadas y no transferibles y enfocada en detalles de la tecnología utilizada. Empresas con esta estrategia también tienen una demanda muy limitada de conocimiento y competencias avanzadas,

ya que buena parte del conocimiento necesario a la operación de la tecnología ya está consolidado en los manuales. Competencia para la adaptación de la tecnología a las condiciones locales y capacidad técnica para ingeniería reversa constituyen aquí el límite superior de la demanda de competencias y habilidades de la innovación centrada en la imitación de productos.

Se puede añadir un cuarto nivel a estas tres estrategias de innovación: empresas que simplemente no tienen estrategias de innovación, o sea, empresas que no son activas en esta dimensión y que se limitan a reproducir modelos de producción consolidados o que aprovechan brechas protegidas del mercado para operar a corto plazo en ambientes de baja competición. Tales empresas no tienen demandas de perfiles de competencia y formación y no ofrecen ninguna oportunidad de aprendizaje a sus trabajadores. Su inserción oportunista en el mercado, enfocada en las ganancias de corto plazo, no les permite el desarrollo de lazos más fuertes con sus empleados.

Diferentes estrategias de innovación adoptadas por las empresas crean también demandas diversas para el sistema de producción avanzada de conocimientos y para la política científica. Estrategias de innovación enfocadas en la exploración de nuevos mercados y en el desarrollo de nuevos productos demandan sistemas de investigación flexibles y poco estables. El financiamiento de la investigación por medio de proyectos enfocados, con objetivos específicos y un horizonte de tiempo más o menos limitado, crean a su vez las condiciones ideales para esta estrategia de innovación. Grupos de investigación interdisciplinarios, que se crean y se reforman alrededor de temas emergentes, constituyen una ventaja importante para esas empresas cuando ellas interactúan con el ambiente de producción de conocimientos. Para tal estrategia, una pieza central del ambiente institucional que la viabiliza es un modelo de universidad abierta, activamente interactuando con múltiples stakeholders, y con diseños de formación y carrera académica flexibles, una multidiversity (Krücken, 2011; Krücken et al., 2006).

Por su parte, las estrategias de innovación centradas en el perfeccionamiento de productos y tecnologías demandan una estabilidad más

grande y homogeneidad de los grupos actuando en la producción de conocimiento. Tal estabilidad es producto de modelos institucionales que limitan el espacio para iniciativas de investigadores más jóvenes, favoreciendo arreglos jerárquicos que concentran un gran margen de la decisión en las manos de directores de centros de investigación, profesores catedráticos, etc. El financiamiento de investigación, preferencialmente por la vía institucional (y no a través de proyectos), contribuye a la estabilización de este modelo de investigación.

Finalmente, las estrategias de innovación centradas en la imitación de productos generan una demanda de conocimiento muy enfocada en la ingeniería reversa y en adaptaciones de la tecnología, que busca adecuarla a las condiciones locales específicas. Tal demanda específica no crea expectativas de un vínculo estable y permanente entre el ambiente de producción de conocimiento y el ambiente empresarial. Las empresas que adoptan esta estrategia tienen por tanto poca demanda de conocimiento avanzado, en tanto actividades aisladas de consultoría, acá y allá, responden plenamente a esta demanda. En países donde esta estrategia predomina, el sector empresarial simplemente no logra formular demandas claras al sistema de producción avanzada de conocimiento, que opera básicamente en respuesta a sus propias demandas internas.

## **Conclusiones**

Este ensayo explora de qué forma, en diferentes países, diferentes grados de acceso a la educación superior se articulan con diversos modelos y grados de oferta de educación técnica para constituir lo que aquí se ha identificado como “regímenes de aprendizaje”. Considerando simultáneamente la oferta de acceso a la educación superior y la oferta de acceso a la educación técnica (vocacional), es posible distinguir cuatro grandes tipos de regímenes de aprendizaje: el régimen binario tradicional, el régimen liberal, el régimen coordinado contemporáneo y el régimen jerárquico. El artículo exploró cómo cada uno de estos regímenes se configura; cuál es el impacto que cada uno de ellos tiene sobre las dinámicas solidarias responsables por los procesos de movilidad e inclusión social; y cómo estos

regímenes se articulan con diferentes estrategias de innovación adoptadas por las empresas. Asimismo, subraya la importancia para la relevancia de los diseños específicos adoptados por diferentes países para la formación de habilidades y competencias, de manera de entender los caminos por los cuales el acceso a la educación se traduce (o no) en mecanismos para mitigación de la desigualdad social. Por otra parte, al explorar las complementariedades institucionales que conectan estos regímenes de aprendizaje con diferentes estrategias de innovación, el ensayo contribuye para el entendimiento de algunos desafíos relevantes que se ponen para las estrategias de desarrollo de un país.

A lo largo de toda la discusión de tipología, el ensayo buscó explorar también los posibles impactos de la nueva revolución tecnológica —la introducción de la inteligencia artificial y la internet de las cosas— en la inclusión social como en las estrategias de desarrollo de un país. El cuadro resultante de esta discusión es alarmante, particularmente para los países marcados por el régimen jerárquico de aprendizaje. El resultado final de la operación de este régimen es una fuerte concentración de la formación avanzada en nichos muy restrictos. Para la inmensa mayoría de la población, ese régimen ofrece solo una formación de competencias muy básica, con parte de su educación superior todavía estructurándose alrededor de la oferta de credenciales y desasociada del desarrollo de competencias y habilidades. Precisamente, una de las características de la revolución industrial que se avecina es volver económicamente irrelevante justamente lo que estos regímenes producen: la capacidad bruta de trabajo barato.

## REFERENCIAS

- Balachevsky, E. (2021). Varieties of learning regimes and their impact on social inclusion. En H. Eggins, H., Smolentseva, A. y De Wit, H. (Eds.). *Higher Education in the next decade* (pp. 115–129). Brill Sense.
- Busemeyer, M., y Trampusch, Ch. (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (2011). The forms of capital. En Szeman, I. y Kaposy, T. (Eds.). *Cultural theory: An anthology* (pp. 81–93). Greenwood.
- Carstensen, M., y Ibsen, Ch. (2019). Three dimensions of institutional contention: efficiency, equality and governance in Danish vocational education and training reform. In *Socio-Economic Review*. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz012>
- Cuevas, I. (1998). Las hipótesis del capital humano y del credencialismo: una comprobación empírica para España. *Hacienda pública española*, 61–64.
- Dworschak, B., y Zaiser, H. (2014). Competences for cyber-physical systems in manufacturing—first findings and scenarios. *Procedia CIRP*, 25, 345–350.
- Ergas, H. (1987). Does technology policy matter? En Guile, B. y Brooks, H. (Eds.). *Technology and global industry: companies and nations in the world economy* (pp. 191–245). National Academy Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen T. y Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. En Hall, P. y Soskice, D. (Eds.). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 145–183). Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/0199247757.003.0004>
- Fleming, P. (2017). The human capital hoax: Work, debt and insecurity in the era of Uberization. *Organization Studies* 38(5), 691–709. <https://doi.org/10.1177/0170840616686129>
- Hall, P., y Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Herrmann, A. M., y Peine, A. (2011). When 'national innovation system' meets 'varieties of capitalism' arguments on labour qualifications: On the skill types and scientific knowledge needed for radical and incremental product innovations. *Research Policy*, 40(5), 687–701

Iversen, T., y Soskice, D. (2001). An asset theory of social policy preferences. *American Political Science Review*, 95(4), 875–893. <https://doi.org/10.1017/S0003055400400079>

Johnson, B., (1992). Institutional learning. En Lundvall, B.-Å. (Ed.). *National Systems of Innovation – Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 23–44). Pinter Publishers.

Krücken, G. (2011). A European perspective on new modes of university governance and actorhood. *Research & Occasional Paper Series*, CSHE.17.11. <https://escholarship.org/uc/item/54c9g6kp.pdf>

Krücken, G., Kosmützky, A., y Torca, M. (Eds.). (2006). *Towards a multiversity?: Universities between global trends and national traditions*. Transcript. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22777/1007385.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ludwig-Mayerhofer, W., Solga, H., Leuze, K., Dombrowski, R., Künster, R., Ebralidze, E., Fehring, G., y Kühn, S. (2011). 16 Vocational education and training and transitions into the labor market. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14, 251–266. <https://doi.org/10.1007/s11618-011-0189-0>

Lundvall, B.-Å., (1992b). Introduction. En Lundvall, B.-Å. (Ed.). *National Systems of Innovation – Towards A Theory of Innovation and Interactive Learning* (pp. 1–19). Pinter Publishers.

Lundvall, B.-Å., Johnson, B., Andersen, E. S., y Dalum, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Research policy*, 31(2), 213–231.

Pinheiro, R. (2012). *In the region, for the region? A comparative study of the institutionalisation of the regional mission of universities* [Thesis for PhD, University of Oslo]. Digital Archive. [https://www.researchgate.net/publication/261774249\\_In\\_the\\_region\\_for\\_the\\_region\\_A\\_comparative\\_study\\_of\\_the\\_institutionalisation\\_of\\_the\\_regional\\_mission\\_of\\_universities](https://www.researchgate.net/publication/261774249_In_the_region_for_the_region_A_comparative_study_of_the_institutionalisation_of_the_regional_mission_of_universities)

Pinheiro, R., y Antonowicz, D. (2015). Opening the gates or coping with the flow? Governing access to higher education in Northern and Central Europe. *Higher Education*, 70(3), 299–313. <http://www.jstor.org/stable/43648872>

Porter, M. E. (1990) *The competitive advantage of nations* (1° ed) The Free Press.

Powell, J., y Solga, H. (2011). Why are higher education participation rates in Germany so low? Institutional barriers to higher education expansion. *Journal of Education and Work* 24(1–2), 49–68. <https://doi.org/10.1080/13639080.2010.534445>

Pukka, J. (2012). *Post-Secondary Vocational Education and Training: Pathways and Partnerships*. OECD.

Ribeiro, S. (1991). A pedagogia da repetência. *Estudos avançados*, 5(12), 07–21. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141991000200002>

Rosenbaum, J. (2001). *Beyond college for all: Career paths for the forgotten half* (1o ed). Russell Sage Foundation.

Solga, H., y Kohlrausch, B. (2013). How low-achieving German youth beat the odds and gain access to vocational training—insights from within-group variation. *European Sociological Review*, 29(5), 1068–1082. <http://www.jstor.org/stable/24479848>

Stokes, D. (2011). *Pasteur's quadrant: Basic science and technological innovation*. Brookings Institution Press.

Thelen, K. (2004a). *How institutions evolve*. Cambridge University Press. <https://www.rodav.info/pdf/evolve/3.pdf>

Thelen, K. (2004b). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.

Trow, M. (1972). The expansion and transformation of higher education. *International review of Education*, 18(1), 61–84. <https://doi.org/10.1007/BF01450272>

Trow, M. (2000). From mass higher education to universal access: The American advantage. *Minerva*, 37(4), 303–328. <https://doi.org/10.1023/A:1004708520977>

# GOBERNANZA UNIVERSITARIA VÍA CONTRATOS SEGÚN DESEMPEÑO: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y ARGENTINA<sup>2</sup>

*Ana García de Fanelli*

## Introducción

El panorama de la educación superior en América Latina, caracterizado por la creciente heterogeneidad de sus estudiantes tras la masificación y la fuerte diferenciación institucional, impone a la gobernanza universitaria nuevos retos a alcanzar. Entre dichos desafíos se encuentra el fortalecimiento de la capacidad institucional de las universidades para innovar en busca de garantizar una educación superior de calidad e inclusiva.

Para enfrentar este reto, algunos países de la OCDE han incorporado, entre otras políticas, instrumentos de financiamiento dentro de lo que Guy Neave (1998) denomina la “nueva contractualización”, cuyos dos principios centrales son la condicionalidad y la renegociación. Estos contratos según desempeño o contratos programa suponen diversas etapas de negociación entre las instituciones y los gobiernos, en las cuales se establecen acuerdos sobre los objetivos perseguidos por ambas partes, el presupuesto que aportará tanto el gobierno como las propias instituciones de educación superior (IES), las metas a alcanzar y el seguimiento de los resultados alcanzados.

Partiendo de la experiencia internacional en el uso de estos acuerdos, especialmente durante la última década, el capítulo analiza los rasgos centrales de la política de contractualización, los principales objetivos de las reformas propuestas en el marco de esta política y los retos y dilemas que

---

<sup>2</sup> Una versión previa de este artículo se publicó en Marqués (2020).

se plantean al momento de su diseño e implementación, subrayando qué condiciones deberían darse para su funcionamiento adecuado en Argentina, según se desprende de las lecciones de los casos analizados.

## **El contexto de surgimiento de la contractualización**

Desde los años noventa, numerosos países europeos han llevado a cabo reformas tendientes a cambiar la estructura de gobernanza de la educación superior<sup>3</sup>. Estas reformas estuvieron orientadas a elevar los niveles de autonomía de las IES, a la par que se reducía el papel del Estado como su coordinador directo (Kaiser *et al.*, 2003; Krüger *et al.*, 2018).

En el plano del financiamiento, estas reformas supusieron que los gobiernos destinaran un monto global (block grant) para cada institución de educación superior y la asignación de una proporción de estos fondos a través de instrumentos del Tesoro, tales como fórmulas y contratos (Salmi y Hauptman, 2006).

Estas políticas de financiamiento incorporaron además distintos mecanismos de rendición de cuentas (accountability) en función de los resultados alcanzados por cada institución (Krüger *et al.*, 2018). En el caso de las fórmulas, la distribución de fondos se realiza de acuerdo con los logros alcanzados por las IES, según se expresan en los indicadores de insumos, procesos y productos; en el caso de los contratos, la asignación de recursos está ligada a promesas de desempeños adecuados en el futuro. En ambos casos, la producción de información y su presentación a través de indicadores cuantitativos, especialmente indicadores de resultados, alcanza un papel central (García, 2005).

Entre los objetivos que los gobiernos buscan al utilizar estos instrumentos de financiamiento se encuentra la alineación de los objetivos del Estado con aquellos que persiguen las IES en tanto organizaciones que gozan de amplia autonomía de gobierno y gestión. Se supone que vía el uso de fórmulas o contratos se construye un esquema de incentivos

---

<sup>3</sup> La gobernanza universitaria hace referencia a la estructura y al proceso de toma de decisiones en las universidades que afectan tanto a agentes internos como externos a las instituciones (Gayle *et al.* 2003, p. 16).

económicos que pueden impulsar el funcionamiento adecuado de las IES. La cuestión se plantea en términos de “timonear o pilotear a distancia” a las IES, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave y van Vught, 1994).

Estas innovaciones en el plano del financiamiento ocurren en el marco de la doctrina de la administración pública que se denominó “Nuevo Gerenciamiento Público” (New Public Management). En particular, el Nuevo Gerenciamiento Público enfatiza que la rendición de cuentas del funcionamiento de una organización pública requiere de personal que asuma la responsabilidad por su acción y una declaración clara de los objetivos a perseguir, incorporando estándares mensurables sobre los resultados de la gestión (Hood, 1991).

Subyace también a esta política de contractualización la existencia de una relación de desconfianza entre el gobierno y las universidades, en la cual el gobierno carece de información adecuada sobre el real funcionamiento de las IES y evalúa entonces necesario incorporar regulaciones e incentivos para lograr que las universidades persigan los fines colectivos para los cuales fueron creadas. Así, es posible analizar la relación entre el gobierno y las universidades dentro del marco del enfoque del principal y el agente (Kivistö y Zalyevska, 2015).

La relación principal-agente ocurre cuando un principal (por ejemplo, el gobierno) delega autoridad para la realización de una tarea a un agente (por ejemplo, las universidades) y cuando el principal no cuenta con la información adecuada sobre el desempeño del agente (información asimétrica) y existe un conflicto potencial de intereses entre los objetivos que persiguen el principal y el agente. Como soluciones, frente a esta situación de posible falta de alineación de los objetivos de los gobiernos y las universidades, las políticas factibles son de dos tipos (Kivistö y Zalyevska, 2015). Una opción es establecer un contrato basado en el comportamiento esperado del agente (behaviour-based governance procedures), recompensándolo cuando esté alineado con el que espera el principal. Un ejemplo de ello es la implementación de procedimientos de acreditación de las carreras de grado en la Argentina llevada a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). En este caso, el gobierno fija unos estándares de calidad para las carreras y

las instituciones y se supone que, si cumplen con estos estándares, las carreras serán acreditadas y por tanto tendrán reconocimiento oficial. Con este procedimiento el Estado busca garantizar un cierto nivel de calidad en el producto de estas carreras e IES (la formación de profesionales en ciertos campos disciplinarios). Entre las dificultades que enfrenta esta regulación del comportamiento de las organizaciones universitarias podemos mencionar dos. En primer lugar, supone que se conoce la función de producción universitaria. Ello implica que se tiene certeza que, dado ciertos insumos y procedimientos perseguidos por las IES y las carreras, ello dará lugar a un resultado determinado. En segundo lugar, este tipo de políticas suelen demandar altos costos en inversión de tiempo por parte de los actores intervinientes y en recursos financieros para llevar adelante el proceso de evaluación. Otra opción, que en cierta medida se supone evita los inconvenientes recién señalados, es establecer un contrato basado en los resultados (*outcome-based contracts*). Los contratos de financiamiento según desempeño o contratos programa se ubican dentro de este tipo de solución al problema de principal-agente en las universidades. A continuación, desarrollaremos cuáles son sus principales características.

## **Principales rasgos de los contratos según desempeño**

Los contratos de desempeño o contratos programas (*performance agreements*) en la educación superior son arreglos entre el gobierno y cada una de las IES en los cuáles se especifica, por un lado, los objetivos generales perseguidos por el gobierno y, por el otro, los que la institución busca alcanzar en un plazo de tiempo, normalmente entre tres y cuatro años. Como cualquier contrato, implica un pacto o convenio entre partes que se obligan sobre una materia determinada, que en este caso es obtener ciertos resultados a partir de las actividades propias de las IES. También, unido a la firma del contrato, existen procedimientos legales que obligan a las partes a su cumplimiento.

La principal innovación de estos instrumentos de financiamiento es que estos contratos suponen un periodo de negociaciones, debates,

acuerdos entre el gobierno y las universidades, durante el cual éstas brindan información sobre su funcionamiento y formulan su estrategia de mediano plazo y el gobierno busca alinear estos objetivos con sus propias metas globales para la educación superior.

Los objetivos que persiguen los gobiernos al introducir este tipo de instrumento de financiamiento son varios, pero normalmente están asociados con: (1) fomentar que las universidades realicen un planeamiento estratégico de sus objetivos de mediano plazo, promoviendo además la diferenciación de misiones institucionales (o institucional profiling); (2) facilitar el diálogo entre el gobierno y las universidades, construyendo un clima de confianza entre ambas partes; (3) promover la mejora de ciertas actividades centrales de las universidades (la calidad de las actividades de enseñanza-aprendizaje, investigación y transferencia; el aumento de la productividad o asegurar el cumplimiento de ciertos estándares mínimos e incrementar la eficiencia de las universidades a través del establecimientos de metas referidas a tasas de graduación, abandono, tiempo para la graduación, etc.) (De Boer *et al.*, 2015). El análisis que De Boer *et al.* (2015) llevan a cabo a partir de algunas experiencias de contratos de desempeño en Europa y los Estados Unidos revela la existencia de algunos casos exitosos en el logro de estos objetivos. En Dinamarca, por ejemplo, aumentó el ingreso de fondos de terceros y la cantidad de publicaciones científicas desde la incorporación de los así llamados “contratos de desarrollo”. En Finlandia, la incorporación de estos acuerdos de desempeño influyó en términos de una mayor conciencia de los costos y de los resultados por parte de las IES. En Alemania, los contratos afectaron positivamente el proceso decisorio de las universidades.

Más allá de sus aspectos positivos, como la teoría del principal-agente lo expone (Milgrom y Roberts, 1992), el establecimiento de contratos no está exento de condicionamientos.

En primer lugar, ambas partes deben disponer de capacidad para definir con claridad sus objetivos estratégicos de mediano plazo. Las universidades, en tanto organizaciones altamente complejas, tienen múltiples fines y raramente existe un consenso interno en relación con cuáles son éstos y particularmente respecto a su escala de prioridades,

ocurriendo algo semejante con la determinación de los objetivos de la política pública en los ministerios de educación.

Una segunda cuestión es la disponibilidad de información válida y confiable para la construcción de los indicadores de desempeño por parte de las universidades, lo cual resulta clave en este tipo de contratos. Como lo muestran Orr y Usher (2018), tras analizar el uso de tasas de graduación en los modelos de financiamiento según resultado, algunos indicadores pueden ser válidos si partimos de un tipo de estudiante tradicional, que comienza sus estudios inmediatamente después de la escuela media y los prosigue sin interrupción en la misma institución, pero este indicador no es válido en el caso de los estudiantes no tradicionales, que cada vez son más dentro de la educación superior.

En tercer lugar, este tipo de contratos son “incompletos” pues no pueden establecer ex ante todas las circunstancias que se sucederán y que pueden alterar lo pautado en dicho contrato. Como lo señalan Milgrom y Roberts (1992), los contratos son mecanismos para proteger a las personas alineando sus incentivos. Cuando los contratos son incompletos<sup>1</sup> e imperfectos, tienen solo una efectividad limitada para alcanzar sus compromisos. Su éxito depende en gran medida de la confianza que exista entre las partes. Como señalan Gornitzka *et al.*, (2004), si bien este tipo de contratos surge como una forma de mejorar la relación entre el gobierno y las universidades, para funcionar adecuadamente se requiere que exista confianza entre las partes. En tal sentido, los autores destacan que, como la relación entre los gobiernos y las universidades puede ser analizada como un juego iterativo de “toma y daca” (estrategia “tip-for-tat” de teoría de los juegos), estos contratos tendrán éxito en la medida que ambas partes construyan una historia de colaboración respetando lo pautado.

---

<sup>1</sup> Para que un contrato completo tenga lugar se deben poder predecir todas las contingencias posibles, poder delinear todos los cursos de acción para cada contingencia y aquellos que firmen el contrato estarán plenamente de acuerdo con todo lo anterior. Esto último implica que no querrán después renegociar los términos del contrato y, si se violan esos términos, cada uno debe tener la voluntad y ser capaz de dar cumplimiento a lo acordado (Milgrom y Roberts, 1992).

En cuarto lugar, debe ser posible trasladar el mensaje contenido en estos contratos a los centros de decisión y ejecución dentro de las universidades. La coordinación de la política de contractualización se logrará en tanto el plan formulado se traduzca en que los agentes comprometidos dentro del mismo voluntariamente cumplan con su parte en el todo. Se debe entonces determinar en qué medida aquellos agentes internos en las universidades, que acuerdan con las autoridades gubernamentales para llevar adelante el plan, son los mismos que están en condiciones de tomar las decisiones o, en caso contrario, en qué medida ellos tienen mecanismos de incentivos o de directivas para imponer este plan internamente. Dada la complejidad de la estructura de gobernanza de las instituciones universitarias públicas, no es fácil cumplir con la condición recién señalada. Esto se debe al grado de atomización de la toma de decisiones en las universidades y al papel central que en éste y en la ejecución de las decisiones tiene el cuerpo de docentes e investigadores (García, 2005). Así se observa, por ejemplo, que uno de los efectos principales de la aplicación de fórmulas según resultados para mejorar la graduación en los Estados Unidos fue la inclusión de prácticas y oficinas encargadas de ello, pero con escaso efecto en términos de graduación. Ocurre que está en poder de las autoridades universitarias tomar decisiones sobre su estructura y políticas institucionales generales, pero no así sobre lo que ocurre dentro del aula. Además, siguiendo este ejemplo, muchos de los factores que inciden sobre el problema a resolver; esto es, la baja graduación, no responden exclusivamente a las decisiones que se adoptan dentro de la organización universitaria, sino a factores extraescolares dada la desigualdad de oportunidades de la estructura social de cada país. Es por ello que un efecto no deseado de esta política de asignación a través de fórmulas según resultados en los Estados Unidos fue que las universidades comenzaron a ser más selectivas, de modo tal de garantizar una mayor graduación (Claeys y Estermann, 2015; Dougherty *et al.*, 2014).

En quinto lugar, en la educación superior es difícil establecer mecanismos claros de sanción frente al incumplimiento de lo acordado y, en particular, determinar quién será el encargado de hacer cumplir estos contratos (Gornitzka *et al.*, 2004). En la práctica, Jongbloed (2010) y De

Boer *et al.* (2015) señalan que, en los casos europeos analizados por estos autores, tales sanciones no están previstas o no se aplican en los hechos. La experiencia internacional también muestra que este tipo de instrumento de financiamiento requiere de gobiernos con fortaleza, tanto para construir estos contratos como para garantizar su cumplimiento (Salmi y Hauptman, 2006).

Finalmente, los costos de transacción<sup>2</sup> de armar y sostener estos contratos pueden ser elevados. Según lo expone Araneda *et al.* (2018, p. 73) en el caso de los convenios de desempeño utilizados en Chile: “De acuerdo con miembros de las comunidades académicas entrevistados, se percibe que la implementación de los convenios de desempeño se encuentra estrechamente vinculada con la rendición de cuentas públicas, lo que inevitablemente genera una situación de control y monitoreo permanente tanto al interior de la universidad como por parte del Estado. Lo anterior, se configura, por tanto, en una situación de complejidad, puesto que los líderes de estas instituciones se ven obligados a rendir cuentas de forma constante de los recursos públicos recibidos, al mismo tiempo que tienen que vencer resistencias internas al incorporar la rendición, un monitoreo y control de logros con énfasis en los procesos administrativos, financieros y académicos. Se vuelve necesario, en este contexto, el contar con un equipo de profesionales que se ocupen de todos los procesos y procedimientos administrativos asociados a la ejecución del gasto y a la posterior rendición de cuentas.”

En la experiencia europea se observa falta de coordinación entre estos contratos de desempeño y los mecanismos de evaluación de la calidad. Usualmente se solicita a las IES información a través de indicadores sobre el cumplimiento de lo acordado en estos contratos y estos datos se superponen con los que se requieren vía los mecanismos de aseguramiento de la calidad, demandando así mucho tiempo y esfuerzo a las

---

<sup>2</sup> Siguiendo la definición de North (1990), y aplicándola al caso de las universidades, los costos de transacción consisten en los costos de obtener y verificar la información sobre la cantidad y calidad de los servicios educativos, la identificación de los actores que participarán de la transacción (su reputación, su historia) y en los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir los contratos.

autoridades universitarias en la producción de información para distintos agentes del gobierno (Gornitzka *et al.*, 2004). La presencia de estos “múltiples principales” da lugar también a señales conflictivas respecto a los resultados que las universidades deben maximizar, impidiendo además que puedan innovar en el contexto de una estructura de gobernanza interna sujeta a estructuras burocráticas estrictas y a una gobernanza externa cuyos agentes no están coordinado entre sí (Rutherford y Rabovsky, 2014). Esto genera el síndrome de “trastorno de responsabilidad social múltiple” (multiple accountabilities disorder-MAD) que exacerba la ambigüedad de los fines que persiguen las universidades e incide sobre la efectividad de sus acciones (Koppell, 2005).

En el Cuadro 1 ilustramos algunos ejemplos de utilización de los contratos de desempeño dentro de los modelos de asignación de fondos públicos a las IES.

### Cuadro 1: Ejemplo de acuerdos de desempeño

AUSTRALIA
Acuerdos de 3 años ( <i>mission-based compact</i> ) desde el 2011 para lograr alcanzar la misión institucional (diferenciación) y contribuir con los objetivos nacionales. Estos acuerdos incluían objetivos de logro y una parte de la financiación estaba supeditada al cumplimiento de los objetivos acordados. Desde el 2015, estos acuerdos continuaron, pero sin asignación de fondos. Entrar en un acuerdo es uno de los requisitos de calidad y responsabilidad que un proveedor de educación superior debe cumplir en virtud de la <i>Higher Education Support Act 2003</i> (HESA) como condición para recibir una subvención del Estado. Se requiere información sobre la misión institucional (plan estratégico), prioridades en el campo de la enseñanza-aprendizaje, investigación, entrenamiento en investigación e innovación, búsqueda de equidad (elevar la participación de estudiantes indígenas). Las IES deben presentar un informe anual con indicadores de desempeño ( <i>Performance Portfolio Information Collection</i> ) y se realiza una evaluación exhaustiva después de 3 años.

## AUSTRIA

Los convenios de desempeño (*Leistungsvereinbarungen*) tienen una duración de 3 años. Iniciado en 2007, el gobierno expone cuáles son los lineamientos generales y su plan nacional. Luego las IES elaboran su propio acuerdo de desempeño. El acuerdo final surge del diálogo y la negociación. Los acuerdos de desempeño integrales comprenden los objetivos estratégicos, las políticas de enseñanza, investigación y deserción, mejoras en la ratio docente/alumnos, orientación internacional, cooperación universitaria, definición y medición de indicadores. Cada seis meses, el gobierno y las IES discuten individualmente el progreso. Las universidades deben informar sobre el rendimiento.

## CHILE

Los Convenios de Desempeño (CDs) se inician a modo de instancia piloto en la segunda fase (2007-2010) del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP). Las propuestas presentadas por las IES debían contemplar la realización de un plan de mejoramiento institucional (PMI) que, en un plazo de tres años, alcanzara resultados de mayor envergadura que los logrados con los instrumentos de financiamiento tradicionales. Por ello fueron llamados "desempeños notables o destacados". Para la entrega de la segunda cuota y las restantes, se exigía la demostración objetiva de hitos y metas en indicadores comprometidos por la universidad en el PMI. En el proceso de selección de las IES que presentaron sus propuestas, participó un Comité de Evaluación y Selección de Convenios de Desempeño, el cual realizó recomendaciones respecto de las IES a seleccionar. Estas IES seleccionadas debían luego presentar el PMI definitivo. En la realización de esta etapa intervino un negociador designado por el MINEDUC como su representante en este proceso. Tras estas negociaciones se confeccionaba el PMI definitivo, que debía especificar los componentes, resultados esperados, hitos, indicadores con línea de bases y metas, formas de medición y recursos necesarios para el CDs, lo cual era revisado y acordado con el negociador. Una vez aprobado este PMI, se firmaba un contrato legal suscrito por el titular del MINEDUC y el Rector, o representante legal facultado de la IES beneficiada, por medio del cual la IES compromete desempeños notables y el MINEDUC compromete la entrega de recursos financieros. Por último, a lo largo de la implementación del CDs, distintas autoridades y otros actores externos designados por el MINEDUC, realizaron un seguimiento de lo que se estaba ejecutando, lo cual facilitaba el realizar ajustes y mejoras sobre lo inicialmente planificado en el PMI.

## DINAMARCA

Desde el año 2017 se ponen en marcha los contratos marco estratégico (*the strategic framework contract*) cuya duración es de cuatro años. A diferencia de los primeros contratos de desempeño, que se celebraban de forma voluntaria, ahora existe la obligación legal de celebrar un contrato bilateral. El contrato se realiza entre el gobierno y cada institución de educación superior y debe contener objetivos estratégicos para las actividades de la universidad en investigación, enseñanza y colaboración social e internacional. Estos objetivos son fruto de un proceso de negociación entre las partes y los contratos pueden sufrir reajustes si existe un acuerdo mutuo para ello. Los indicadores y las fuentes de datos a utilizar para evaluar el logro de estos objetivos son también el resultado de negociaciones entre el ministerio y cada institución y se consideran una parte importante del diálogo. Como resultado, para tipos similares de objetivos estratégicos, las universidades pueden seleccionar diversos indicadores, así como diferentes fuentes de datos. Anualmente se discuten los progresos realizados en estos contratos a partir de los informes que deben elaborar las instituciones. Se destina a estos contratos el 1,25% de la subvención operativa básica. En caso de incumplimiento del contrato, la sanción económica equivale a igual monto.

## ESPAÑA

Las primeras experiencias en el empleo de contratos-programa se dieron en Cataluña a través del contrato programa firmado por la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalidad de Cataluña, para el periodo 1997-2000 y Canarias en la Propuesta de Contrato-Programa 1996-1998. Posteriormente son varias las comunidades autónomas y las instituciones universitarias que incorporaron a los contratos-programa. Por ejemplo, el Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía 2017-2021 reconoce a los "contratos programa" como uno de los instrumentos a utilizar para lograr los objetivos de mejora de la calidad en la enseñanza e investigación y de la gestión en las universidades. Se realiza un seguimiento de objetivos e indicadores según el Cuadro de Mando Integral del Sistema Público Universitario Andaluz. Para la evaluación de los resultados las universidades deben presentar una Memoria de los Resultados del Contrato Programa.

## FRANCIA

Desde 1993 se llevan a cabo contratos programas de cuatro años (desde 2007 cinco años) entre las IES y el gobierno, asociando en éste las actividades de enseñanza, investigación y las otras acciones universitarias y sustentado en un proyecto institucional según el diseño previo de un plan estratégico. El objetivo del contrato programa es fomentar el diálogo estratégico entre el Estado y las IES, teniendo en cuenta su autonomía de gestión. Demanda un proceso de negociación con la mediación de un consejero de establecimiento (un representante de las universidades elegido especialmente para tal propósito). Las convocatorias anuales se realizan según IES ubicadas en las regiones de Francia seleccionadas en cada oportunidad. Buscan articular los proyectos de los establecimientos con el esquema nacional de políticas de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial, desarrollar una gestión de recursos humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos y atenta al desarrollo de nuevas funciones dentro de los establecimientos, ordenar la gestión financiera, construir un sistema de indicadores, conducir la modernización de la gestión y elaborar un modo de asignación de los recursos más cualitativo. Desde 2013, los contratos se acuerdan con los "sitios." El contrato de sitio ahora tiene dos partes distintas: un componente común a los establecimientos del sitio que describe una trayectoria compartida en formación, investigación y transferencia; un componente específico para cada establecimiento, que describe en particular la contribución de este establecimiento a la política del sitio.

## HOLANDA

En el 2012 se pusieron en marcha acuerdos de desempeño con una duración de 4 años en los cuales cada IES debía señalar cuáles eran sus objetivos y cómo se diferenciaban de otras IES. Los acuerdos buscaban fomentar y recompensar el desempeño en términos de los siguientes objetivos: mejorar la calidad de la educación y la tasa de éxito de los estudiantes; mejorar la diferenciación dentro y entre las IES, alentándolas a exhibir perfiles de educación distintos y áreas de investigación más concentradas y fortalecimiento de la difusión del conocimiento, comercialización y promoción del emprendedorismo. El 5% de la asignación IES se relacionaba con los objetivos perseguidos por las IES de acuerdo con siete indicadores y 2% se otorgaba de manera competitiva a las IES que formularan mejores propuestas de diferenciación. Un Comité de Revisión independiente evaluaba y supervisaba los acuerdos. Después del período de contrato, se determinaba si se habían alcanzado los siete objetivos relacionados con los indicadores (entre ellos la tasa de completitud y la de abandono), en base a la evidencia presentada por las instituciones. Las metas respecto a la diferenciación y perfil institucional se establecían de modo cualitativo. Desde el 2018 estos acuerdos de desempeño reciben el nombre de "Acuerdo de Calidad". Mientras que el anterior esquema se centraba en las actividades de enseñanza, investigación y transferencia al medio, los Acuerdos de calidad se ocupan de promover: educación más intensiva y de pequeña escala, diferenciación educativa (incluyendo el desarrollo del talento), calidad de los profesores, instalaciones educativas adecuadas y más y mejor supervisión de los estudiantes y estudio del logro (incluyendo transferencia, accesibilidad e igualdad de oportunidades). Los indicadores son importantes, pero ahora están determinados en el plano de las IES. El control sobre los resultados tiene lugar a través de las instituciones encargadas de la evaluación de la calidad.

Fuentes: Sobre la base de Aranedo y Pedraja (2016); Australian Government (2018); de Boer *et al.* (2015); García (2008); Harvey *et al.* (2018); Jongbloed *et al.* (2018); Jongbloed (2018); Jongbloed y de Boer (2020); Junta de Andalucía (2016); Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2019); Prado (2003); Reich *et al.* (2011); Saint-Gerand y Méry, (2004) y Yutronic *et al.* (2012).

## Alternativas en el diseño de los contratos de desempeño

Además de los desafíos planteados en la confección y en el hacer cumplir estos contratos, su operatoria, según lo analizan De Boer *et al.* (2015), plantea algunos dilemas. En el contexto particular de las universidades de América Latina, resultan en particular relevantes los siguientes:

## **Indicadores cuantitativos o cualitativos**

A diferencia de las fórmulas, los contratos pueden incluir no solo indicadores cuantitativos sino también cualitativos. Esto enriquece la medición del producto, en particular en lo que respecta a poder alcanzar una mejor aproximación en la determinación de la calidad. Como desventaja, los indicadores cualitativos son menos claros y transparentes, los costos de medición son relativamente altos y los conflictos por el cumplimiento en lo que respecta a lo pautado pueden ser mayores.

## **Comprensivos o acuerdos focalizados**

Los costos de transacción aumentan a medida que se incluyen nuevos tópicos a atender por parte de estos contratos. Según de Boer *et al.* (2015), en términos de gestión, los acuerdos sobre materias específicas deben ser preferidos. No obstante, esto implica que otras políticas e instrumentos deben atender los aspectos no contemplados en el contrato de desempeño. Algunos países que tienen una larga historia en confeccionar acuerdos de desempeño, como Finlandia y Dinamarca, muestran un cambio en la estrategia, desde los contratos iniciales más comprensivos a otros más focalizados en los últimos tiempos.

## **Asociados con montos altos o bajos del presupuesto universitario**

En general se señala que, si no hay transferencia de recursos financieros a través de estos contratos, las instituciones son menos propensas a ajustar su comportamiento a lo pautado en el contrato. Un ejemplo es el caso de Holanda que durante un periodo inicial institucionalizó el establecimiento de acuerdos y la promoción del diálogo entre las IES y el gobierno. Después de esta etapa, decidieron pasar a la siguiente, incluyendo fondos para la realización de los objetivos pautados. Por otro lado, existe

también la perspectiva de que, cuando los montos comprometidos son muy altos y forman parte del presupuesto existente, las instituciones pueden no llegar a cooperar pues lo que está en juego de su presupuesto total es una proporción muy elevada y esto es visto como riesgoso. Pero si los montos son muy bajos y las instituciones tienen otras oportunidades externas para obtener recursos, los costos de llevar a cabo estos acuerdos pueden ser estimados como más altos que los beneficios que pueden reportar.

## **Presupuestos existentes o adicionales**

Otra cuestión para contemplar relativa a los recursos financieros destinados a estos contratos es si estos fondos deben provenir de la asignación presupuestaria que normalmente reciben las IES o si serán fondos adicionales. Cuando este instrumento recién se incorpora, lo más conveniente es que se distribuyan fondos adicionales (European Commission, 2014). No obstante, este ideal no siempre es posible de alcanzar pues los fondos destinados a la educación superior suelen ser escasos, tanto por situaciones de crisis económica o por la competencia que generan otros gastos del Estado. De ahí que lo más realista es que una proporción de los montos destinados a la educación superior se asignen por este medio.

Adicionalmente, un aspecto importante a considerar cuando se estudia la posible incorporación de esta política de contractualización en el financiamiento de la educación superior en América Latina es que la experiencia de Europa muestra que las distintas modalidades adoptadas por los países se relacionan con las diversas tradiciones culturales e históricas de estos sistemas de educación superior (es decir, son path dependence) (Grosjean y Atkinson, 2000). No hay, por tanto, un único modelo virtuoso a imitar y su éxito seguramente dependerá de su adaptación a las tradiciones propias de la región.

## Los contratos programa en la Argentina

Siguiendo el modelo de la política de financiamiento de Francia, Argentina en el 2005 incorporó contratos-programa plurianuales (3 años de duración) en tres casos piloto (García, 2006; 2008). Aun cuando la evaluación de esta experiencia realizada por la SPU dio cuenta de que estos contratos programa fueron de utilidad para que las universidades atendieran algunas debilidades señaladas en las evaluaciones externas (SPU, 2017), esta política no se continuó tras el cambio de la autoridad a cargo de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Algunos factores que incidieron en la falta de escalamiento de esta política al resto de las universidades nacionales entre el 2008 y el 2015 fueron la canalización del grueso del crecimiento presupuestario destinado a las universidades nacionales vía el aumento de las remuneraciones de los docentes, administrativos y autoridades y a través de otros programas con objetivos específicos (e.g. mejora de la calidad de las carreras de grado acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (CONEAU); voluntariado universitario, promoción de la universidad argentina, becas para los estudiantes, etc.) (García, 2014). Cabe destacar que, durante este período, se continuó empleando la denominación de “contrato programa”, pero para la asignación de fondos específicos a algunas universidades, a fin de atender cuestiones particulares en cada caso.

En el año 2017, bajo la nueva gestión que asume entonces en la SPU, se escribieron los lineamientos de un nuevo programa de “Contratos Programas Integrales (CPI)”. La propuesta consistía en financiar CPI de modo experimental y con distintos montos y duración dentro del Programa de Calidad Universitaria de la SPU. Estos CPI serían una herramienta apropiada para que las Universidades Nacionales pudieran llevar a cabo objetivos incluidos en sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI), atender recomendaciones realizadas durante las evaluaciones institucionales externas e internas y desarrollar fines dispuestos en la misión institucional dentro del marco de lineamientos generales de la política pública (SPU, 2017). Las universidades nacionales podían presentar propuestas dentro de tres modalidades de CPI: (a) de transición (CPI-T) de una duración de

dos años, destinados a las universidades que aún no hubieran implementado PDI ni contaran con un diagnóstico como para poder formularlo, pero que requirieran financiamiento para atender necesidades de corto plazo; (b) iniciales (CPI-I) de una duración de tres a cuatro años para las universidades que no hubieran formulado aún el PDI pero que dispusieran de un diagnóstico previo que les permitiera elaborar este plan y (c) afianzados (CPI-A) con una duración de cuatro o cinco años, destinado a las universidades que estuvieran llevando a cabo el PDI (SPU, 2017).

En general, el monto del financiamiento otorgado en cada caso dependió del número de estudiantes comprendidos en las líneas del proyecto, la amplitud de la oferta formativa, el impacto institucional de las líneas propuestas en el mediano y largo plazo, la magnitud y contenido de las necesidades institucionales de la Universidad y, en el caso de los CPI-I, el estado de avance en la elaboración del PDI, mientras que en los CPI-A se tomó en cuenta el nivel de ejecución del PDI.

La SPU también llevó adelante actividades, especialmente talleres, para apoyar a las universidades nacionales en la elaboración de los PDI.

A mediados del año 2019, se aprobaron cinco contratos programas celebrados con universidades nacionales<sup>3</sup>, otros dos se encontraban entonces todavía en etapa de negociación<sup>4</sup> y se iniciaron conversaciones con otras instituciones universitarias<sup>5</sup>. El mecanismo de selección de las instituciones no fue competitivo, sino que debían ajustarse a algunos requisitos expuestos en las bases de la convocatoria respectiva. Entre los rubros financiables se encontraban los salarios docentes. Así las universidades nacionales pudieron proponer la incorporación de nuevos docentes, el aumento de la dedicación horaria y la promoción de categoría docente. Todo ello debía contribuir con la mejora de la función de enseñanza del grado y, con ello, con el rendimiento académico de los estudiantes, la persistencia de los estudios y la graduación.

---

<sup>3</sup> Con las Universidades Nacionales de Litoral, La Pampa, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Matanza y Sur.

<sup>4</sup> Con las Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata.

<sup>5</sup> Con las Universidades Nacionales del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Río Cuarto, Misiones y Río Negro.

El proceso de negociación de cada uno de estos contratos programa ha demandado un periodo de negociaciones entre las partes de aproximadamente cuatro meses. Las universidades debieron completar un formulario en el cual brindaron información sobre el objetivo general y los específicos que se perseguían con este contrato, expresados estos luego en actividades y cursos de acción, y en resultados esperados e indicadores para monitorear el logro de tales resultados. El seguimiento lo llevarían a cabo los integrantes del Programa de Calidad Universitaria.

Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2019 y, especialmente, en el contexto de la pandemia del COVID-19 que se inicia en marzo de 2020, las nuevas autoridades de la SPU centraron las políticas de financiamiento para mejorar la calidad en la cuestión de la virtualidad de la enseñanza. Por tanto, hasta mediados del año 2021 no se realizaron nuevas convocatorias para la firma de contratos programa integrales.

## **Conclusiones**

Entre los rasgos que caracterizan a las universidades argentinas, cabe destacar la autonomía que gozan en lo que respecta al gobierno y la gestión de sus instituciones. Además, aun dentro de una aparente homogeneidad en las misiones institucionales, existen una gran variedad de instituciones universitarias, con rasgos propios que se expresan en la naturaleza de los programas de grado y posgrado que ofertan, en el perfil de sus estudiantes y docentes y en la prioridad que otorgan a las actividades de enseñanza, investigación y transferencia al medio. Partiendo entonces de la presencia de IES autónomas y diversas, la mejora del funcionamiento institucional de las universidades requiere de políticas públicas que las ayuden a consolidar y expandir sus fortalezas. Estas transformaciones, no obstante, no suelen ser sencillas debido a las divergencias de intereses dentro de la gobernanza interna de estas instituciones y a la complejidad intrínseca de este tipo de burocracias profesionales, como las denomina Mintzberg (2005), en las cuales el poder descansa en el saber experto de los campos disciplinares. También afecta la capacidad institucional

autónoma para innovar; la falta de herramientas de gestión y de información para diseñar políticas institucionales basadas en la evidencia.

Frente a esta situación del sector universitario, los gobiernos pueden colaborar en la promoción del cambio institucional a través de los instrumentos de financiamiento. En particular, los contratos de desempeño —o sus variantes en función de la tradición cultural y política de cada país— pueden constituir una alternativa provechosa para impulsar estas reformas en las universidades, respetando la autonomía y la heterogeneidad de los perfiles institucionales.

De la experiencia europea y chilena se puede concluir que los contratos de desempeño presentan ciertos rasgos que los convierten en una herramienta adecuada para la mejora de la gobernanza universitaria.

En primer lugar, las metas a alcanzar en estos contratos son resultado de un proceso de negociación entre los objetivos propios de cada institución universitaria y los de los gobiernos. Este proceso resulta enriquecedor por el aprendizaje organizacional que supone acordar sobre estos objetivos dentro de las universidades y también obliga a los gobiernos a definir con mayor claridad sus propios retos de mediano plazo. Por otra parte, además de facilitar la alineación de objetivos entre ambos actores, favorece el desarrollo de la confianza entre ambos, en la medida en que los acuerdos se cumplan.

En segundo lugar, el proceso de planeamiento que las instituciones universitarias deben realizar para elaborar los planes de mejoramiento institucional (PMI) sobre la base de sus objetivos estratégicos, contribuye con la coordinación de los variados intereses académicos y políticos de sus actores internos y promueve la producción de información sobre su funcionamiento. Ello también facilita solucionar el problema de información asimétrica que existe en la relación entre las universidades y los gobiernos, al producir una batería de indicadores para identificar los resultados de las actividades emprendidas.

En tercer lugar, la negociación y la implementación de los PMI fortalecen a los órganos de gobierno de las universidades, frente a los grupos de intereses y otras fuerzas internas que oponen resistencia a los cambios, brindándoles una estructura de gestión y fondos plurianuales para

llevar adelante las reformas que previamente han sido consensuadas en estos PMI.

En suma, estos contratos de desempeño pueden colaborar para mejorar la gobernanza interna, impulsando a que las instituciones universitarias definan y logren consensos alrededor de sus objetivos estratégicos, y la gobernanza externa, al mejorar la relación con los gobiernos.

Para que estos contratos de desempeño alcancen su cometido, es importante tener presente las siguientes recomendaciones que surgen del análisis de la experiencia internacional:

a. Para lograr la alineación de los objetivos entre ambas partes, universidades y gobiernos, resulta central desarrollar la capacidad de planeamiento estratégico en ambos actores, de modo tal de que exista claridad respecto de los fines que se persiguen en el plano organizacional y político para el sector universitario.

b. En los planes estratégicos y en el proceso de negociación entre las universidades y los gobiernos, es importante asegurar la participación de los docentes e investigadores, de modo tal de lograr que el mensaje que se transmite vía estos acuerdos de desempeño se traslade a aquellos que serán los actores principales de estos procesos de reforma e innovación en pos de mejorar la calidad de las universidades. Cuando de la coalición promotora del cambio participan solo las autoridades ejecutivas (rector, decanos), es posible que el impacto final del contrato sea más acotado o no tenga un efecto duradero en el tiempo.

c. Previo a acordar los objetivos y metas a alcanzar por parte de cada una de las universidades participantes en los contratos de desempeño, es conveniente evaluar la capacidad de la estructura de gobernanza interna y externa del sector universitario para cumplir con lo acordado. En ocasiones, no descansa en la propia universidad la posibilidad de alcanzar los resultados pautados porque estos se ven afectados principalmente por factores exógenos a la organización universitaria. Por ejemplo, en ocasiones las bajas tasas de graduación de una universidad están centralmente asociadas con el bajo capital educativo y económico de los estudiantes que residen en el ámbito de localización geográfica de

la universidad y no exclusivamente con sus políticas institucionales para mejorar la retención y la graduación. Asimismo, en contextos locales con mercados de trabajo segmentados, sin un desarrollo adecuado de la demanda de empleos formales, la capacidad de inserción laboral de los graduados puede verse en ocasiones limitada, no quedando en poder de la organización universitaria cambiar esta situación.

d. Dentro de la factibilidad de aplicación de este instrumento de financiamiento, se debe determinar si el marco regulatorio y el accionar de las agencias de regulación de la calidad son consistentes con los resultados a alcanzar vía estos contratos de desempeño. En ocasiones, el logro de los resultados acordados a través de estos contratos se ve obstaculizado por la presencia, en la estructura de la gobernanza externa, de múltiples principales con objetivos no coordinados entre sí, dando lugar a una situación de parálisis o confusión respecto de lo que el gobierno espera como meta del accionar de las universidades, dando así lugar al síndrome de multiple accountabilities disorder (Koppell, 2005). Esto ocurre, por ejemplo, cuando las agencias de evaluación y acreditación de carreras e instituciones fijan estándares de calidad que no son compatibles con las propuestas de cambio e innovación pedagógica que se buscan impulsar vía estos contratos de desempeño, o cuando el marco regulatorio impide ciertos cambios en los planes de estudio o pone trabas en la asignación interna de los fondos.

e. Las IES deben estar en condiciones de producir indicadores de desempeño apropiados para la definición de metas claras y auditables, a la par que los gobiernos deben contar con capacidad institucional para realizar un seguimiento periódico de los resultados intermedios y finales alcanzados, de modo de retroalimentar la política de contractualización con el aprendizaje adquirido durante la implementación de los PMI. Para ello, es también necesario que el conjunto de la información sobre cada una de las instituciones universitarias se centralice en una oficina de estadística e información. Su tarea principal es la construcción de un conjunto de indicadores básicos sobre el sector universitario para su empleo durante el proceso de negociación de los contratos y en el posterior seguimiento de éstos.

f. Las metas definidas en los planes estratégicos deben ser planteadas a través de indicadores que muestren la mejora en el tiempo. De este modo se puede evitar uno de los inconvenientes que acarrea el financiamiento según indicadores de resultados, por ejemplo, aumentar las tasas de graduación incorporando políticas de admisión más selectivas o sin control de la calidad de la formación. Estos indicadores de mejora facilitan también tener en cuenta cuál es el valor agregado por la universidad en aquellas circunstancias, como las antes señaladas, cuando factores exógenos a la institución explican una proporción importante de la varianza de estos indicadores de resultado.

g. Los recursos financieros deben ser suficientes como para llevar a cabo, en tres o cuatro años, cambios de envergadura dentro de las IES, y estos fondos comprometidos se deben sostener en el tiempo pautado y deben ser acompañados de otras medidas que ayuden a mejorar progresivamente la estructura de incentivos destinada a los docentes-investigadores. El grado de significatividad de dichos montos depende, a su vez, de su relación con el presupuesto total normal que maneja cada institución y con su asignación a ítems de gastos de alto impacto sobre la calidad y la innovación educativa. Si los montos destinados a la política contractual son reducidos o si no se garantiza su continuidad plurianual, es de esperar que esta política no tenga gran impacto. Cabe resaltar que ésta es una de las principales restricciones a enfrentar en la implementación de los contratos de desempeño en contextos económicos y políticos volátiles, como son los que predominan en los países de América Latina. También lo es la continuidad de los cambios implementados (su institucionalización) cuando se concluye el contrato y se deja de percibir los fondos adicionales vía la política de contractualización.

Las recomendaciones realizadas tornan evidente que la política de asignación de fondos de los gobiernos a las universidades vía los contratos de desempeño no tiene su éxito asegurado. Tampoco constituye una panacea para resolver los varios problemas que presenta la gobernanza del sector universitario en América Latina. No obstante, la experiencia

internacional indica que las ventajas como política de financiamiento superan a los retos que supone su incorporación. En particular, contribuyen positivamente en la mejora del diálogo entre los gobiernos y las universidades, el planeamiento estratégico y la producción de información sobre el funcionamiento universitario.

## REFERENCIAS

Araneda, C. y Pedraja, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento de educación superior. *Formación Universitaria*, 9(3), 75–86. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062016000300009>

Araneda, C., Gairín, J. y Pedraja, R. (2018). La autonomía en la educación superior: reflexiones desde los actores en el contexto del financiamiento por desempeño en Chile. *Formación Universitaria*, 11(4), 65–74. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000400065>.

Australian Government. (2018). Mission Based Compact Between the Commonwealth of Australia and Monash University. [https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2018\\_-\\_compact\\_-\\_monash\\_university.pdf](https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2018_-_compact_-_monash_university.pdf)

Claeys, A. y Estermann, T. (2015). *Define Thematic Report: Performance-Based Funding of Universities in Europe. EUA- Lifelong Learning*. Springer. [http://www.eua.be/Libraries/publicationshomepage-list/define-thematic-report\\_-\\_pbf\\_final-version](http://www.eua.be/Libraries/publicationshomepage-list/define-thematic-report_-_pbf_final-version)

Dougherty, K., Jones, S., Lahr, H., Natow, R., Pheatt, L. y Reddy, V. (2014). Performance Funding for Higher Education: Forms, Origins, Impacts, and Futures. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 163–184. <https://doi.org/10.1177/0002716214541042>

European Commission (2014). *Performance agreements and their relationship to funding in higher education*. ET20 Country Workshop. [https://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2014-2015/higher/performance-agreements\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2014-2015/higher/performance-agreements_en.pdf)

García, A. (2005). Universidad, organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Miño y Dávila-Fundación OSDE.

García, A. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Education Policy Analysis Archives*, 14(11), 1–26.

García, A. (2008). *Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. IIPE-UNESCO.

García, A. (2014). Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En Brunner, J.J. y Villalobos, C. (Eds.). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013* (pp. 133–168). Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales.

Gayle, J., Tewarie, B. y White, A. (2003). *Governance in the Twenty-First Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management*. Jossey-Bass.

Gornitzka, A., Bjorn, S., Jens-Christian, S. y de Boer, H. (2004). Contract Arrangements in the Nordic Countries-Solving the Efficiency/Effectiveness Dilemma? *Higher Education in Europe*, 29(1), 87–101. <https://doi.org/10.1080/03797720410001673319>

Graham, R. (2017). *Snapshot review of engineering education reform in Chile*. UNESCO-Aalborg University-Pontificia Universidad Católica de Chile.

Grosjean, G. y Atkinson, J. (2000). The Use of Performance Models in Higher Education. *Education Policy Analysis Archives*, 8(30), 1–35. <https://doi.org/10.14507/epaa.v8n30.2000>

Harvey, A., Cakitaki, B. y Brett, M. (2018). *Principles for equity in higher education performance funding*. La Trobe University.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.

Jongbloed, B. (2010). *Funding Higher Education: A view across Europe*. CHEPS. [https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/MODERN\\_Funding\\_Report.pdf](https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/Publications%202010/MODERN_Funding_Report.pdf).

Jongbloed, B. (2018). Quality Agreements: a short description September 14. CHEPS. <https://www.researchgate.net/project/Monitoring-and-evaluating-performance-contracts-for-Dutch-higher-education-institutions/update/5b9bc477cfe4a76455f3398a>

Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F. y Westerheijden, D. (2018). Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding. En Curaj, A., Deca, L. y Pricopie, R. (Eds.). *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 671–687). Springer.

Jongbloed, B. y de Boer, H. (2020). *Performance Agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands Report for the project Evaluation of development contracts in Norwegian higher education*. CHEPS. [https://www.researchgate.net/publication/344774112\\_Performance\\_Agreements\\_in\\_Denmark\\_Ontario\\_and\\_the\\_Netherlands\\_Report\\_for\\_the\\_project\\_Evaluation\\_of\\_development\\_contracts\\_in\\_Norwegian\\_higher\\_education](https://www.researchgate.net/publication/344774112_Performance_Agreements_in_Denmark_Ontario_and_the_Netherlands_Report_for_the_project_Evaluation_of_development_contracts_in_Norwegian_higher_education)

Junta de Andalucía (2016). *Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía 2017-2021*. <https://delegacionfceye.files.wordpress.com/2017/03/modelo-financiacion3b3n-diciembre.pdf>.

Kaiser, F., Vossensteyn, H., Beerkens, E., Boezerooij, P., Huisman, J., Lub, A., Maassen, P., Salerno, C. y Theisens, H. (2003) *Higher education policy issues and trends. An update on higher education policy issues in 11 Western countries*. CHEPS.

Kivistö J. y Zalyevska I. (2015) Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance. En Huisman J., de Boer H., Dill D. D. y Souto-Otero M. (Eds.). *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 132–151). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_8)

Koppell, J. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94–108. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>

Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. y Surssock, A. (2018). Introduction. En Krüger, K., Parellada, K., M., Samoilovich, M., D. y Surssock, A. (eds). *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal* (pp. 1–10). Springer.

Marqués, C. (ed.) (2020). *La Agenda Universitaria V. Criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias*. Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. Prentice-Hall.

Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. (2019). *Contrats Pluriannuels de Site*.

Mintzberg, H. (2005). La burocracia profesional. En H., Mintzberg. *La estructura de las organizaciones* (pp. 393–425). Ariel Economía.

Neave, G. (1998) The Evaluative State Reconsidered, *European Journal of Education*, 33(3), 265–285.

Neave, G. y van Vught, F. (Eds.). (1994). *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Gedisa.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Orr, D. y Usher, A. (2018) Revisiting student performance as a cornerstone of higher education – how is student performance reflected in performance-based funding? En Hazelkorn, E., Coates, H. y McCormick, A. (Eds.). *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education* (pp. 290–304). Edward Elgar Publishing.

Prado, J. (2003). Los nuevos mecanismos de financiamiento de la educación universitaria pública: la aplicación de Contrato-Programa en España. *Revista de la Educación Superior*, 32(126), 111–120.

Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J., Music, J., Rodríguez, E. y Yutronic, J. (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(1), 8–18. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052011000100002>

Rutherford, A. y Rabovsky, T. (2014). Funding Policies on Student Outcomes in Higher Education. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 185–204. <https://doi.org/10.1177/0002716214541048>

Saint-Gerand, J. y Méry, P. (2004). Les instruments des politiques d'enseignement supérieur [conferencia]. *Conferencia brindada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología*. Buenos Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Salmi, J. y Hauptman, A. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. *Education Working Paper Series*, 4. The World Bank.

Secretaría de Políticas Universitarias [SPU] (2017). *Criterios para la implementación de la nueva modalidad de Contratos Programa Integrales (CPI)*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if\\_2017\\_13943185\\_apn\\_secpu2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if_2017_13943185_apn_secpu2.pdf)

Vidal, J. y Vieira, M. J. (2014). Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad. Bordón. *Revista de Pedagogía*, 66(1), 17–30.

Yutronic, J., Reich, R., Rodríguez, E., Music, J. y López, D. (2012). Convenios de desempeño y su porte en el financiamiento de la Educación Superior en Chile. *Educación Superior y Sociedad*, 16(1), 53–77.

# DIVERSIDAD Y NUEVAS TIPOLOGÍAS UNIVERSITARIAS EN AMÉRICA LATINA

*Claudio Rama*

## **Introducción**

La educación superior en América Latina y a escala global está inserta en transformaciones que se han expresado fundamentalmente en una masificación de la matrícula por un aumento de las demandas. El cambio de la dinámica económica y social que se ha asociado con un nuevo ciclo tecnológico desde los setenta ha impulsado el crecimiento de la cobertura que se vinculó primero a una amplia diferenciación institucional y que posteriormente se estaría desarrollando a través de una diversificación institucional y por ende también académica. La lógica de un capitalismo del conocimiento y la innovación va a tal efecto transformando las instituciones creadoras de recursos humanos y sostenedoras de la innovación. En este proceso de transformación institucional, mientras que en un primer momento lo dominante fue una diferenciación tanto público como privada, así como la universitarización de la formación terciaria, el proceso de diversificación ha derivado en una creciente variedad de formas institucionales y de enfoques en los currículos, las pedagogías, las modalidades, la gobernanza o las estructuras organizacionales y los perfiles de ingreso y egreso. Ello no es tanto resultado de transformaciones internas de las instituciones universitarias en el marco de sus lógicas competitivas sino más como derivación de una multiplicidad de impulsos externos provenientes de los mercados de trabajo, los conocimientos, las tecnologías, así como de los propios mercados universitarios.

Las dinámicas de diversificación se constituyen en la base del aumento de los accesos y de la cobertura en todos los países y son resultado de la complejización de los sistemas de educación superior e impulsan la conformación de múltiples tipologías y subsistemas. Es un proceso que

tiende a hacer desaparecer las tradicionales jerarquías al interior de los sistemas de educación superior y resulta en la conformación de nuevos subsistemas o clúster universitarios como bases de una nueva diversidad, imponiendo el establecimiento de nuevas tipologías y clasificaciones universitarias para comprender, evaluar, incentivar y regular a la educación superior; y también de nuevas jerarquizaciones en la pelea por la reputación y los mercados.

De una realidad caracterizada por una jerarquía dada por unas pocas universidades complejas en la parte superior y de unas instituciones terciarias en su parte inferior, públicas, pero sobre todo privadas, se pasó a una diferenciación institucional pública y privada y a partir de allí a una creciente diversificación que está agregando nuevas complejidades en el nivel universitario. Es la diversidad de la presencia de universidades a distancia, tecnológicas, politécnicas, especializadas, de posgrado, internacionales, militares, de investigación, multiculturales, de docencia, complejas, regionales, virtuales, internacionales, mega universidades, globo universidades, etc., así como de una diversidad de modelos pedagógicos, académicos, curriculares y de gobernanza. Es una multiversidad a nivel sistémico, con multimodalidades y multipedagogías que irrumpen como derivación de los cambios en el capitalismo del conocimiento, de la creación destructiva y del valor agregado en red. Muchas de estas nuevas universidades a su vez han sido resultado de una universitarización de la formación terciaria, a medida que los mercados y las personas reclamaban competencias y certificaciones de nivel universitario.

Es una dinámica que no refiere a las tradicionales diferencias institucionales terciaria—universitaria, o pública—privada, sino a una nueva realidad institucional en el marco de sistemas más complejos de educación superior con una pluralidad enorme de formas institucionales de organizar, transmitir, dotar de competencias y certificar que, como veremos en este artículo, resulta en la conformación de un régimen particularmente diverso de capitalismo académico en América Latina.

## **La dinámica de la diferenciación de la educación superior en la región**

Ante el impulso de mayores demandas de acceso desde los años setenta, se inició en la casi totalidad de los países de la región, variando su inicio y su intensidad, una amplia reforma universitaria signada por la diferenciación institucional (Rama, 2018). La vieja plataforma institucional de las ofertas, fundamentalmente pública, profesional, de elites, localizada predominantemente en las capitales o grandes ciudades, dejó de ser eficaz y viable para responder a esas demandas de acceso en términos de cantidad, localización, tipos de ofertas, infraestructuras necesarias y diferenciación. Aulas desbordadas, carencia de ofertas en múltiples regiones y campos profesionales, y lentitud de las respuestas con notorias caídas de la pertinencia universitaria fue la primera expresión de estas nuevas realidades junto con una importante fuga de sectores de elite desde las instituciones públicas a las privadas.

Fue un impulso reformador basado en la diferenciación institucional y de la expansión de la cobertura que atravesó a toda la región durante un periodo de varias décadas y que transformó las dinámicas de la educación superior ampliando o construyendo los sistemas universitarios mediante una mayor diferenciación y cantidad de instituciones, fundamentalmente privadas pero también públicas. Esta diferenciación universitaria fue la respuesta tanto gubernamental como del mercado a las nuevas demandas de acceso y realidades laborales, que atravesaron a todos los países, así como a los conflictos universitarios entre los cuales la radicalización de la universidad con un enfoque revolucionario que deterioró la gobernabilidad y los mecanismos tradicionales internos de aseguramiento de la calidad en las instituciones resultó de particular importancia. El aumento de las demandas de acceso, tanto en términos de cantidad como de calidad fue la base, pero también es de destacar una amplia diferenciación de los campos del conocimiento, un aumento de las demandas de trabajo profesional y una mayor diferenciación de las tareas profesionales como acompañamiento a esa expansión institucional tanto pública como fundamentalmente privada. En algunos países puntuales

la diferenciación institucional fue en primera instancia pública, en tanto que en otros lo dominante fue el sector privado, quien tuvo los mayores niveles de expansión.

En un nivel más general, la diferenciación fue resultado de que los sistemas de educación superior tienen una tendencia innata a diferenciarse incrementando su diversidad (Clark, 1983; Parsons, 1999). Este proceso analizado por Durkheim (1987) de especialización y diferenciación de las tareas se constituye en el soporte y motor del desarrollo económico y social. La ampliación de la división social y técnica del trabajo como resultado del aumento del conocimiento se constituye en la base de las transformaciones en los sistemas de educación superior. Estos se diferencian para expresar los nuevos conocimientos y producir más ofertas académicas para cubrir las nuevas demandas segmentadas en el mundo del trabajo. Para Merton (2002) esta diferenciación de las ofertas es un movimiento acorde a los requerimientos del mundo del trabajo por mayores complejidades de las tareas y está asociado al aumento de la densidad tecnológica.

La reforma de la diferenciación, impulsó la ruptura —donde había— de los monopolios y se expresó tanto en el sector público, como en el privado, variando esas características de país en país. En la región, al soportarse la oferta pública en condiciones de gratuidad o altos subsidios, se facilitó la canalización de las nuevas demandas al sector privado financiado por el mercado. Tal dinámica conformó un modelo dual que facilitó luego el aumento de las tipologías institucionales con un fuerte crecimiento de ellas en el sector privado que impulsó la regionalización y su aumento de la cobertura. Para algunos la diferenciación fue la creación de un nuevo sector privado de absorción de demanda frente al tradicional sector privado de elites, así como de nuevas universidades públicas no siempre coincidentes con los arquetipos tradicionales (Levy, 1995). Correspondió a un crecimiento de la cobertura por expansión institucional y que posteriormente se modificó impulsando un crecimiento por concentración e internacionalización institucional (Rama, 2017) y que cambió el tipo de institución universitaria impulsora del crecimiento.

Tales diferenciaciones en sus inicios no alteraron significativamente las estructuras pedagógicas o curriculares, ya que fue predominantemente un

proceso de creación de nuevas instituciones para canalizar las demandas, pero lentamente, al tiempo que impulsaron un aumento de la competencia entre las instituciones, comenzó a aumentar la diversidad del sistema y sentar nuevas bases del funcionamiento sistémico. Este escenario competitivo fue la base, tanto de una reforma de la regulación —como mecanismo de control y estandarización—, como del impulso al aumento del grado de diversidad de las instituciones de educación superior, como resultado de su propia diferenciación en condiciones de mercado.

La reforma de la diferenciación institucional en América Latina (Krotsch, 2001; Rama, 2006), sentó las bases del pasaje desde universidades monopólicas o dinámicas muy limitadas de acceso e instituciones, hacia sistemas de educación superior más amplios. Y a la vez sentó las bases de la diversidad creciente de instituciones y modelos educativos. Para Ziegele (2013) “la diferenciación puede verse como un proceso donde emergen nuevas entidades en un sistema, mientras que la diversidad se define como un concepto que indica el nivel de variedad de las entidades dentro de un sistema” (p. 84).

## **Diversificación y tipologías u homogenización y estandarización**

Existe una correlación entre la diferenciación institucional, la diversificación académica, la expansión de la cobertura y los niveles de calidad. En este sentido, la vinculación entre la diversidad de las universidades, la cobertura y la calidad de los sistemas de educación superior, ha planteado la necesidad de concebir nuevas tipologías universitarias para facilitar la regulación y la mayor cobertura de la educación superior. Uno de los primeros aportes metodológicos fue en la década del sesenta, la Clasificación de las instituciones de educación superior propuesto por la Fundación Carnegie (McCormick, 2013) que concibió un sistema altamente diversificado. A partir de esta tipología inicial, se han formulado otras clasificaciones de universidades atendiendo a las distintas zonas geográficas, como la European Classification of Higher Education Institutions (Van Vught *et al.*, 2010), o a diferentes casos nacionales como son los

que se han realizado en Alemania, Brasil, España, Francia, México, Reino Unido y Estados Unidos (Ganga, 2018). Muchas legislaciones nacionales han realizado incluso sus propias clasificaciones de universidades.

Robert Birnbaum (1983) consideró distintas metodologías para analizar la diversidad de los sistemas de educación superior y construyó un aparato conceptual, con diversas dimensiones de análisis que permiten alimentar múltiples tipologías y clasificaciones. Planeó un debate que se ha incrementado en los últimos años como resultado de la irrupción de los distintos rankings internacionales de universidades y de la capacidad de ellos de evaluar a las universidades en contexto de su alta diversidad al interior de los sistemas universitarios a escala global. En los rankings la utilización de menos indicadores en la evaluación hace que la selección de la tipología institucional escogida como marco referencial sea más precisa, y los rankings dominantes a escala internacional expresen más claramente un tipo de universidad centrada en la investigación de las que se ha llamado de “clase mundial” (Salmi, 2009).

El problema es similar en relación a los procesos de evaluación y acreditación que, aunque tengan una mayor cantidad de factores o indicadores, se sostienen y apoyan también en un marco referencial y responden a un particular modelo universitario como eje de su enfoque de la calidad. Ello plantea la necesidad de una atención particular a criterios y enfoques diferenciados que permitan poder reconocer otros modelos de instituciones al interior de los sistemas de educación superior que se diversifiquen por pertinencias múltiples. El desarrollo en varios países de la región de estándares de evaluación institucionales diferenciados que atienden a las diferencias entre instituciones universitarias y no universitarias, a los distintos niveles de posgrado o a la educación a distancia, constituyen avances en la focalización de los sistemas de aseguramiento de la calidad propendiendo a establecer criterios propios y ajustados a las particularidades de los diversos subconjuntos universitarios. Sin embargo, ellos son limitados y se necesita establecer tipologías institucionales —y por ende diferenciaciones— más ajustadas a las diversas realidades universitarias.

En tanto la educación superior se ha masificado y se ha pasado de unas pocas universidades a sistemas muy amplios de educación superior con muy diferentes instituciones universitarias con misiones y

funciones diversificadas, la discusión sobre la conceptualización de las distintas clasificaciones y tipologías ha pasado de ser un aspecto de reflexión meramente académico a constituirse en un componente de la política pública y de las orientaciones de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Ello en tanto la función de las tipologías y clasificaciones refiere, no a la investigación académica, sino a la ejecución de políticas públicas, especialmente del aseguramiento de la calidad, que deben de estar ajustadas a las realidades y particularidades de los sistemas de educación superior y propender a una mayor pertinencia de las instituciones de educación superior.

La focalización de la política pública constituye un basamento de los nuevos modelos de regulación de los Estados en general y de la acción pública en educación superior en particular como área social. Focalizar la regulación y la atención no responde meramente a la búsqueda de políticas de compensación proactivas, sino a la necesidad de una delimitación más clara de los sujetos de la regulación y de las acciones en la materia. La focalización y segmentación de las políticas se basan por su parte en un conocimiento más exhaustivo y detallado de los problemas y de los instrumentos. Hernández *et al.* (2005) consideran en este sentido que el eje de la política pública es la focalización y que ello requiere delimitar claramente subconjuntos específicos diferenciados atento a sus problemáticas y realidades singulares.

Sistemas más amplios y diferenciados hacen entonces más necesarias la existencia de tipologías y clasificaciones institucionales, que permitan una mayor sofisticación y particularismos de las acciones de aseguramiento de la calidad y de regulación de los mercados. McCormick (2013) ha considerado incluso que a medida que las categorías son sometidas a una definición más precisa, el número de categorías aumenta, pero al tiempo ello redundará en un grado de homogeneidad mayor al interior de dicha tipología o subconjunto y con ello políticas más focalizadas. Esto al tiempo produce que el tamaño del grupo o el peso de una categoría dentro del sistema decline, pero que la comprensión del subsector y la focalización de la acción se hagan más precisa y con ello la propia calidad de los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad.

Dada la alta correlación entre la expansión de la cobertura y la diferenciación y diversificación de las instituciones, la construcción de clasificaciones se constituye en la base para el propio desarrollo de las universidades al interior de los subgrupos o clúster mediante su propia especialización de funciones y cometidos. Se constituye así en un componente de los objetivos del desarrollo de los sistemas de educación superior y de su diversidad, la especialización de las instituciones en nichos específicos para alcanzar niveles superiores de desarrollo y cobertura asociados a sus propias misiones, visiones e historias y demandas particulares. Ello favorece también la focalización de las políticas de regulación y de aseguramiento de la calidad. La diversificación institucional y la propia especialización constituyen en tal sentido el soporte de la calidad al permitir responder más claramente a las demandas de algunos sectores, alcanzar curvas de experiencia superiores y focalizar los servicios y ofertas universitarias con una mayor pertinencia educativa.

La función de los procesos de diferenciación primero y de diversificación institucional posterior no solo están asociados a sistemas universitarios más complejos que impulsan una amplia variación de las modalidades, niveles, pedagogías, formas de gobernanza, perfiles de oferta y misiones institucionales, sino también a la especialización de las instituciones dentro de subconjuntos de clúster de servicios y que, gracias a ello, al tiempo contribuyen a expandir el propio sistema de educación superior. Porter (2002) planteó que en los escenarios competitivos las organizaciones tienen tres opciones de desarrollo, dadas por el liderazgo en costos, que refiere a producir servicios con reducción en los costos; la diferenciación, que refiere a ofertas originales que se puedan distinguir de la competencia y a la focalización, que refiere a un enfoque por el cual se cubre un segmento específico de la demanda concentrando los esfuerzos y creando ventajas en esa área.

Bajo su análisis, se aprecia que las tres orientaciones implican una especialización, y se constituyen en la clave del funcionamiento y de mayores niveles de eficiencia y eficacia en todos los mercados para agregar valor a las ofertas y para responder a los escenarios más competitivos, con pertinencia segmentada.

Las tradicionales funciones universitarias de investigación, docencia y extensión, que correspondían al paradigma tradicional del arquetipo universitario, también han sido tensionadas por la tendencia a la diversificación y la especialización de las universidades con el pasaje desde universidades a sistemas de educación superior.

De la misma manera, a medida que los posgrados se han constituido en un nuevo nivel universitario especializado, se ha planteado la problemática de la orientación a la oferta de posgrados y su inclusión en los fines institucionales por parte de las universidades tradicionales, o si correspondería también pensarlos en un enfoque de especialización, tal como se dio en varios países que crearon Universidades de Posgrado. La aparición de la educación a distancia, o incluso antes la educación técnica y tecnológica o las universidades multiculturales, plantean tensiones similares entre la especialización de esas funciones en el marco de la diversidad académica y de nuevas instituciones, o su incorporación como una oferta específica, pero al interior de las universidades tradicionales.

Ello ha planteado la diversificación, la conformación de nuevos subgrupos dentro de los sistemas de educación superior, y correlacionado con ello, la formulación de nuevas tipologías para atender la complejidad creciente de los sistemas de educación superior ante la expansión de nuevos subsectores con sus propias y diferenciadas misiones. Ello resulta en la necesidad de una redefinición de las funciones sustantivas universitarias de cara a un enfoque sistémico de la educación superior caracterizado por la diversidad y especialización de las universidades en determinados subconjuntos, clúster, clasificaciones o tipologías. La diversificación es el mecanismo de mejoramiento de cobertura, pertinencia y equidad, y deriva necesariamente en una expansión institucional que requiere su ordenamiento en tipologías universitarias en términos de subconjuntos con determinadas características comunes entre sí.

Se ha considerado sin embargo que existen limitaciones a la diversificación de las universidades al interior de los sistemas de educación superior. Ello por cuanto se considera que los sistemas de educación superior se expanden a través de una doble dinámica, dada por la tendencia a la homogeneidad y a la diferenciación, atendiendo tanto a impulsos de los mercados de trabajo, de las áreas del conocimiento, de las regulaciones

como de las propias misiones institucionales. Fernández (2018) considera en este sentido que las razones del aumento o decrecimiento de la diversidad institucional y académica en una sociedad en particular se vinculan a condiciones de mercado y a la actividad del Estado: mientras el primero potenciaría la diversidad y la innovación, las regulaciones y las concepciones establecerían limitaciones a la diversidad y a la especialización. En contextos mercantiles sin duda aparecen limitaciones de políticas de mercado, pero la creciente movilidad internacional permite construir niveles de diversidad de los sistemas de educación superior, no sobre las lógicas locales, sino apoyadas en ámbitos globales.

La discusión en un plano más general se focaliza entre un enfoque centrado en la institución, y en cómo ella debe cumplir todos los fines de la educación superior, y un enfoque centrado en el sistema de educación superior y cuyo grado de desarrollo está asociado a la diversidad de funciones y cometidos de las universidades, incluyendo los sub sectores y tipologías específicas en los cuales actúan las universidades buscando monopolios o segmentaciones de mercado y de misiones.

Esta discusión lleva a reconceptualizar cuáles son las funciones sustantivas de las universidades en sus áreas de especialización y de diversidad y cuáles son los fines y misiones que solo se podrán alcanzar desde el sistema y de la diversidad del accionar de las universidades. El enfoque histórico se ha centrado básicamente en las universidades y no en los sistemas de educación superior.

Varios enfoques se presentan en esta relación entre diferenciación, diversidad y cobertura. Analizando el caso de Argentina, Marquina y Buchbinder (2008), reconociendo la enorme expansión cuantitativa del sistema, sostienen que la fuerte heterogeneidad y la segmentación adquirida por el sistema, constituye un rasgo negativo del sistema. Visualizan desde ese paradigma la necesidad de establecer mecanismos homogéneos que garanticen la igualdad de oportunidades, dado que la diversificación de ofertas de formación es interpretada por estos autores como una dinámica caótica, superpuesta y escasamente coordinada. Ven en el sistema universitario su crecimiento más democrático y más amplio, pero también más caótico y fragmentario, sin asociar el crecimiento a esa diversidad.

Brunner (2007, 2011), por su parte, ha sostenido que en la medida que se compite en un mercado que se basa en la reputación, la diferenciación institucional y la diversidad de tipologías tiene límites estructurales desde el punto de vista de las instituciones, en tanto asume la reputabilidad asociada a una tipología de universidad centrada en la investigación. Sin embargo, el propio Brunner (2013) sostiene a partir del análisis chileno, pero que puede generalizarse a toda la región, que —siguiendo a Durkheim (1987) y a Bourdieu (2018)— las clasificaciones y tipologías han sido resultado de las luchas por imponer no solo un orden determinado al sistema universitario, sino fundamentalmente para consagrar relaciones de jerarquía y de subordinación, y concomitante con ello, la distribución de prestigios, reputaciones y beneficios entre las instituciones que lo integran en favor de unos y en detrimento de otras instituciones.

En este análisis Brunner, 2013 muestra que en el caso chileno la clasificación de universidades miembros del Consejo de Rectores de Chile (CRUCH) y de aquellas que están fuera ha sido el mecanismo de distribución de espacios de poder, riqueza y prestigio, con miras a consagrar una serie de privilegios y ventajas en favor de las instituciones incluidas en una determinada clasificación, y que al tiempo excluye a sus instituciones competidoras. La clasificación entonces, más allá de ser un ejercicio técnico —o intelectual— de organización de la realidad a través de diferenciarla en tipologías y situaciones diferenciadas, constituye una forma de organización del poder. Siguiendo los enfoques sociológicos tradicionales, muestra entonces cómo las clasificaciones se constituyen en dispositivos de poder y de formas de organizar y disciplinar las relaciones sociales en el campo de la educación superior a favor de unas instituciones y en detrimento de otras. Sin duda, las clasificaciones son siempre arbitrarias, como los tigres de Borges, y parten de la mirada y definición del observador.

## **Las tradicionales tipologías y clasificaciones universitarias**

La región históricamente ha tenido pocas tipologías y clasificaciones universitarias, dado el carácter de elite de los accesos y la baja cobertura en general hasta los años setenta. La más importante diferenciación institucional de clasificación ha estado dada históricamente por el tipo de gestión y por la propiedad de la institución. En su inicio, en esta línea el enfoque dominante de clasificación distinguió a las universidades entre si eran propiedad de la Corona o de la Iglesia. Luego, con la Independencia, ellas se clasificaron en públicas o privadas. Irrumpieron luego universidades públicas regionales y se estableció una diferenciación entre universidades nacionales o mayores a las de las capitales y universidades regionales sin distinciones especiales, pero con limitaciones en algunas dimensiones. A su vez, el modelo privado se diferenció posteriormente entre instituciones religiosas o laicas, pero en el marco de la educación de elites y de similares pedagogías y modelos de gestión académicos. En el siglo XX, con la reforma de Córdoba, se plantearon diferenciaciones dadas por un tipo de gobernanza diferenciada. A partir de los años setenta, con el aumento de las demandas de acceso, se plantearon nuevos tipos de instituciones, tanto privadas como públicas, en el marco de una diferenciación donde en el sector público irrumpieron otras instituciones regionales o especializadas o con diferente autonomía y, en el sector privado, instituciones de absorción de la demanda frente a las instituciones de elite. Posteriormente con la creciente diversificación se plantean nuevas clasificaciones institucionales y académicas más complejas.

A continuación, analizaremos tres tipos de clasificaciones y con ello también distintas tipologías de los sistemas de educación superior dados por el tipo de gestión (público o privado), el nivel en el cual ofrecer (pregrado, grado o posgrado) y la modalidad de su oferta (presencial, a distancia y virtual). Estas corresponden a las clasificaciones tradicionales, y que hoy, argumentaremos, están siendo superadas por una realidad cada vez más más compleja con la diversificación. Así, la primera clasificación tiene antecedentes desde hace varios siglos; la segunda se desarrolló

en el siglo XX y, finalmente, la clasificación asociada a las modalidades de la oferta se inicia en la región, muy puntualmente en algunos países, en la década del setenta del siglo pasado.

## **Clasificación y diferenciación entre instituciones públicas y privadas en el marco de un enfoque centrado en el tipo de gestión**

Más allá de las historias particulares previas de universidades privadas antes del siglo XX, podemos identificar en este siglo y acompañando la conformación de la autonomía y el cogobierno universitario público, la lenta expansión de la educación superior privada de elites, tanto religiosa como laica, en la región. En el contexto de un cuasi monopolio público, la educación estatal se conformó como el arquetipo dominante de calidad y de funcionamiento. Por ello, se careció de tipologías o clasificaciones, lo cual facilitó la valorización de un isomorfismo institucional específico por encima de cualquier criterio de diversidad de los mercados de trabajo profesionales. Costa (2001) plantea en este sentido que la clasificación de la valorización del isomorfismo como arquetipo se produjo negando la diversidad, y se realizó más allá de otra corriente proveniente de Europa, que considera a la diversidad como sinónimo de la calidad y esta, de la equidad.

El enfoque dominante del arquetipo universitario público ha sido la base de clasificaciones universitarias que se soportan en la autonomía más allá de la calidad o la pertinencia. Bajo este paradigma, la calidad se asocia a una forma de participación en la gestión más allá de sus resultados. Este enfoque se produjo en el contexto de la lenta caída de la calidad que facilitó la irrupción de nuevas universidades privadas religiosas, así como también laicas, asociadas a una fuga de las elites desde la educación pública a la educación privada, a medida que estas instituciones aumentaban su cobertura, establecían sistemas de cogestión y descuidaban los aspectos de la calidad en miras de la cobertura o la autonomía y la cogestión. En este marco de clasificación institucional público y privado

como ámbitos diferenciados se fueron lentamente agregando nuevas sub categorizaciones tanto al interior de lo público como de lo privado. Básicamente ellas giraron alrededor del tipo de ámbito público (estadual, nacional o municipal), del grado de autonomía en el sector público o de la figura jurídica al interior del sector privado. Desde los setenta en algunos países se produjo una diferenciación pública con un perfil de regionalización, de especialización institucional o de diferenciación de nivel de autonomía. Por su parte en el sector privado, desde los setenta también, se comenzaron a diferenciar las universidades, entre las tradicionales de élites y unas nuevas universidades de absorción de demandas y producción de excedentes que eran predominantemente instituciones familiares o corporativas.

El enfoque tradicional separó a las universidades privadas según su figura jurídica entre fundaciones o asociaciones civiles, pero ello no tenía efectos significativos, siendo en general de uno u otro régimen. Sin embargo, en algunos países se comenzaron a incorporar nuevos modelos de gestión institucional a través de sociedades anónimas, lo cual derivó en una nueva clasificación de las universidades diferenciando entre instituciones de educación superior asociativas o societarias, diferenciándose con ello a asociaciones sin fines de lucro de sociedades anónimas y por ende con fines de lucro.

La clasificación atendiendo a la propiedad de la institución y del régimen de gestión constituye una tipología cuya función se orienta hacia los aspectos de la regulación económica, de su tributación, subsidio o financiamiento predominantemente.

### **Clasificación y diferenciación entre instituciones terciarias, de grado y de posgrado en el marco de un enfoque centrado en los niveles de enseñanza y los perfiles de egreso diferenciados.**

Otra clasificación tradicional en educación superior ha estado marcada por los niveles educativos. Este enfoque se expresa contemporáneamente en la Clasificación Internacional Normativa de la Educación, CINE

(UNESCO, 2011), que organiza los sistemas educativos por niveles, reservando a la educación superior los niveles 5 (formación técnica), 6 (formación de grado), 7 (formación de maestría) y 8 (formación doctoral). Esta clasificación es la dominante y tradicional en la región y corresponde en su mayoría de niveles a un ordenamiento sucesivo centrado en los requisitos de ingreso, los tiempos de duración y los criterios de egreso en cada uno.

Esta clasificación tiene sin embargo crecientes limitaciones, fundamentalmente por problemas de distinciones en las definiciones en los niveles 5 y 6. La CINE (UNESCO, 2011, p. 48) plantea que el nivel terciario “se basa o parte de los conocimientos adquiridos en la educación secundaria, proporcionando actividades de aprendizaje en campos especializados de estudio. Está destinada a impartir aprendizaje a un alto nivel de complejidad y especialización”. La educación terciaria comprende entonces lo que se conoce como “educación académica”, pero también incluye la educación profesional o vocacional avanzada. Esos niveles 5, 6, 7 y 8, son denominados educación terciaria de ciclo corto, grado en educación terciaria o equivalente, nivel de maestría, especialización o equivalente y nivel de doctorado o equivalente, respectivamente.

Mientras que los niveles 7 y 8 son sucesivos y por ende más fácil de diferenciar y clasificar hay una problemática para definir y categorizar a los sectores terciario no universitario y terciario universitario, que corresponden a los niveles 5 y 6 del CINE, que no son sucesivos. Tradicionalmente las diferencias estuvieron dadas por los requisitos de acceso, el tiempo de los estudios, la secuencia posterior, los requisitos de egreso, el grado de especialización y organización de los conocimientos y el campo de trabajo. En estos niveles, el CINE diferencia los programas en i) programas de educación terciaria de ciclo corto de nivel CINE 5 (duración mínima de 2 años), ii) programas de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (de 3 a 4 años de duración) y iii) programas largos de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (más de 4 años de duración).

Este eje de diferenciación es la base de la distinción tradicional en América Latina entre las universidades y las instituciones terciarias o no

universitarias, que se ha constituido en una de las bases de las tipologías de la educación superior en la región.

Sin embargo, aun cuando de acuerdo con el marco normalizado tradicional, esos programas no tienen fronteras nítidas ni constituyen dos sectores separados claramente, la tradición universitaria propendía a su diferenciación siguiendo los esquemas europeos. De este modo no solo se incrementa el solapamiento de situaciones, sino que además se produce un escenario de creciente integración y articulación entre esas tipologías, haciendo confusas e imprecisas sus diferencias anteriores. En tal sentido el CINE (UNESCO, 2011) afirma que:

“la transición entre programas no siempre es clara y podría darse la posibilidad de combinar programas y transferir créditos de un programa a otro. En ciertos casos, los créditos otorgados por programas previamente cursados se pueden transferir a un programa de nivel CINE superior. En tal sentido, expresa que, por ejemplo, los créditos obtenidos en un programa de nivel CINE 5 pueden reducir el número de créditos o el tiempo de estudio requerido para finalizar un programa de nivel CINE 6”. (p. 48 )

El CINE define que los programas de nivel CINE 5, asociados a educación terciaria de ciclo corto, “suelen estar destinados a impartir al participante conocimientos, habilidades y competencias profesionales. Estos programas se caracterizan por estar basados en un componente práctico, estar orientados a ocupaciones específicas y preparar al estudiante para el mercado laboral”

(UNESCO, 2011, p. 50). La característica está entonces dada fundamentalmente por el tiempo de estudio que son menores que los de nivel universitario, por el componente práctico de dichos aprendizajes y por la mayor preparación hacia puestos de trabajos.

En tal sentido, y bajo este enfoque, los programas de nivel CINE 5 estarían destinados principalmente a preparar para el empleo, y sería en lo relativo a los contenidos teóricos donde podrían otorgarse créditos transferibles a los programas de niveles CINE 6 o 7. Bajo este esquema, sería una formación superior técnica de menos tiempo, pero al mismo tiempo una parte de esos estudios, los no práctico-laborales, podrían ser reconocidos en el nivel 6.

Al mismo tiempo, también se producen cambios en el nivel 6. Los programas de nivel 6, estudios universitarios o de grado dentro de la educación terciaria, están definidos en la CINE como destinados a impartir conocimientos, destrezas y competencias académicas o profesionales intermedias (nivel medio de complejidad o intensidad de los contenidos académicos frente a los posgrados) que conducen a un primer título o a una certificación equivalente. La clasificación está dada por su nivel intermedio. Los programas de este nivel eran tradicionalmente esencialmente teóricos y aunque podían incluir un componente práctico, en general estaban basados en investigaciones que reflejan los últimos avances en el campo o las mejores prácticas profesionales. Tradicionalmente, los programas de este nivel son ofrecidos por universidades y otras instituciones de educación superior.

Los criterios básicos o dominantes del Nivel 6 o de programas de grado incluían tradicionalmente un contenido de carácter esencialmente teórico y/o profesional; haber concluido el Nivel 4 como requisito de ingreso; y tener una duración acumulada de 3, 4 o más años, dependiendo de los distintos sistemas, junto, una posición en la estructura nacional de títulos y certificaciones. Estaba constituido pues en función del egreso, por programas que no requieren, necesariamente, la preparación de una tesis o disertación, pero que —todos ellos— dan acceso al Nivel 7, de estudios de posgrado (especialización o maestría).

Actualmente las delimitaciones entre los niveles 5 y 6 están en un proceso de cambio con una enorme confusión de delimitaciones. Los cambios más significativos están dados por el aumento de los tiempos de formación de los técnicos, especialmente con las carreras de tecnólogos, la mayor incorporación de conocimientos teóricos en el nivel 5, el creciente reconocimiento de sus créditos en el nivel 6 y la posibilidad de realizar estudios posteriores de posgrado en algunos países. Al mismo tiempo, desde el lado del nivel 6 se aprecia una reducción de los tiempos tradicionales de estudio y la incorporación de componentes prácticos en el proceso de enseñanza incluyendo pasantías y prácticas profesionales. Ambos niveles, como actualmente se ha dado en Costa Rica, están sujetos a procesos de evaluación y acreditación, con lo cual otra de sus

tradicionales separaciones, dada por la ausencia o diversidad de sistemas de regulación, se ha ido también reduciendo.

Como se aprecia, la tradicional distinción entre los niveles 5 y 6 cada vez tiene menos claridad y sus fronteras se van difuminando, haciendo altamente complejas sus clasificaciones diferenciadas. En la medida que en muchas legislaciones se desarrollan salidas intermedias de los programas de nivel 6, o que las universidades desarrollan estas formaciones en el marco de procesos de articulación con los recorridos hacia las titulaciones del nivel 6, las fronteras se hacen más confusas y problemáticas, complejizando la tradicional distinción entre instituciones universitarias e instituciones terciarias en la región.

La clasificación de esos niveles se ha ido también difuminando en la medida que se está frente a un enorme proceso de universitarización de la formación terciaria que está pasando a nivel universitario, que los programas entre ambos sectores se integran y que se reconocen los créditos. Algunos países aún mantienen sistemas de regulación diferenciados, en un contexto de enorme integración entre ambos subsistemas, pero esta diferenciación de tipologías es cada vez menos pertinente para conceptualizar y explicar las realidades universitarias.

## **Clasificación y diferenciación entre instituciones y programas a distancia y virtuales, en el marco de un enfoque centrado en las modalidades del proceso de enseñanza**

La expansión de la educación a distancia desde los años setenta ha introducido una nueva particularidad en los sistemas de educación superior, al estructurar un nuevo subsistema de instituciones y programas y, con ello, provocar la irrupción de una nueva tipología de universidades e instituciones de educación superior. Esta se halla caracterizada desde la oferta a través de lo que se ha denominado como modalidades de enseñanza, al irrumpir un modelo educativo que se apoya en recursos de aprendizaje, con centros de apoyo y con un rol diferenciado de los procesos de en-

señanza. Ello ha derivado en la incorporación de criterios diferenciados en los procesos de regulación y de evaluación y también en una tipología específica universitaria. En los aspectos de evaluación, aunque en un comienzo estos se tendieron a concebir meramente en el agregado de un factor más en los procesos de licenciamiento o de acreditación, la dinámica derivó en la construcción de sistemas más complejos de regulación —licenciamiento y evaluación con miras a acreditación— en tanto la modalidad a distancia permeaba todos los componentes del procesos de enseñanza en términos de estudiantes, docentes, currículos, pedagogías, infraestructura, servicios de apoyo, etc. Esto ratificaba y, a la vez, subrayaba su conformación como una tipología de instituciones caracterizada por la modalidad de la oferta educativa.

La virtualización en curso desde los años dos mil planteó un nuevo cambio tanto en los modelos de educación a distancia, que en algunos casos pasaron a tener apoyos a través de plataformas, como en la irrupción de formas de educación virtual sin centros de apoyo y donde todas las interacciones se realizan al interior de las plataformas de apoyo. Con ello, se pasó a un sistema más complejo de multimodalidades que planteaba como, además de la educación tradicionalmente presencial, se desarrollaban dos modalidades de educación no presencial o a distancia: una modalidad más de tipo semipresencial y otra virtual. Actualmente con la irrupción de los MOOCs, hay un aumento de las modalidades que deriva en la necesidad de nuevos criterios de regulación y de aseguramiento de la calidad y que incluso ha planteado una nueva tipología que hemos denominado como “Globouniversidades” (Rama, 2013). A modo de ejemplo, la normativa de la educación a distancia de Ecuador ya habilita que hasta el 15% de los componentes de la educación a distancia o virtual se puedan realizar con modelos de educación de tipo empaquetados.

La diferenciación entre una educación a distancia, una educación virtual asincrónica y una educación basada en MOOCs y, recientemente, de una educación sincrónica virtual, más allá de conformarse como modalidades diferenciadas, ha derivado en clasificaciones y tipologías universitarias, que se están expresando en nuevos instrumentos de regulación para el licenciamiento de instituciones y programas, así como para los

procesos de evaluación y acreditación de instituciones y de programas. En los casos de los programas las regulaciones de las ofertas de estas modalidades, en tanto tipologías universitarias, tienen además sus propias particularidades dependiendo de si las ofertas corresponden a los niveles 5, 6, 7 u 8.

La existencia de multiplicidad de componentes a distancia en los programas o de marcos normativos que facilitan que hasta un porcentaje de los programas presenciales autorizados se puedan ofrecer a distancia, torna muy compleja la diferenciación de estas modalidades por los porcentajes respectivos. Varios países han intentado delimitar las diferencias entre modalidades presencial (hasta el 20% de los créditos u horas a distancia), a distancia (entre el 20 y el 50% a distancia) y virtuales (más de 50% a distancia). Tales distinciones son de muy difícil clasificación y son cada vez menos eficaces.

El crecimiento de dinámicas híbridas (digitales tanto en lo presencial como en lo no presencial) de las dinámicas educativas por la creciente virtualización de los procesos de apoyo o de enseñanza torna cada vez más difícil diferenciar las modalidades presenciales de las de distancia y a éstas a su vez de las virtuales, haciendo que estas tipologías también manifiesten limitaciones para delimitar y diferenciar a las instituciones y especialmente a los programas.

Con todo, es necesario reconocer la tendencia hacia una definición clasificatoria según el modo de producción característico; esto es, según el carácter dominante de la enseñanza a distancia o presencial, lo cual remarca la diversidad de clasificaciones y, a la vez, la existencia de un tipo particular de orientación en la oferta universitaria realizada a distancia. La educación híbrida y flexible incluso complejizará estas diferenciaciones y tipologías separadas.

## **La gestación de nuevas tipologías y clasificaciones universitarias**

El pasaje desde universidades a sistemas de educación superior, en el marco de la reforma de la diversidad, ha ido trasladando el enfoque desde un enfoque único centrado en las universidades hacia un enfoque que ha posicionado el rol de los sistemas de educación superior en el cumplimiento de los fines sociales de la educación por encima de la función particular de las universidades e instituciones de educación superior. Ello se ha basado en la comprensión de que los fines de las universidades en términos de cobertura, equidad, calidad, pertinencia, etc., se realizan más eficientemente sobre la base de la especialización y la diversidad institucional y que además se logran mejores resultados globales sobre la base de la diversidad.

La diferenciación institucional ha ido desarrollando nuevas dinámicas y sub sectores, resultando en una creciente diversidad de los sistemas de educación superior. La base de estos procesos está en el propio desarrollo de las universidades que se van especializando y organizando en determinadas funciones o misiones para cumplir sus fines y responder diferenciadamente a las demandas de los mercados de trabajo. La especialización es una de las bases del desarrollo de las instituciones y no solo de los programas, en tanto permite cubrir más ampliamente algunos nichos de demandas del mercado de trabajo y alcanzar niveles de eficiencia y eficacia superiores con mayores reputabilidades y ahorro de costos.

Este proceso está marcando el pasaje desde universidades “complejas” en términos de la realización de múltiples fines y funciones hacia una relativa especialización institucional de las instituciones de educación superior. Los fines no son ya realizados en su totalidad por una sola institución, sino que se producen procesos de diferenciación - diversificación sobre la base de la especialización de las instituciones para cumplir más ampliamente los diversos cometidos.

Este desarrollo conceptual, en una de sus orientaciones, se expresa en que los perfiles de las instituciones, así como sus tradicionales misiones planteadas como formación profesional, investigación y extensión, se

desarrollan en forma de especialización y diferenciación a través de distintas universidades al interior de los sistemas, en particulares clasificaciones y tipologías diferenciadas. Las instituciones tienden a especializarse en las diversas funciones alcanzando de este modo curvas de experiencia, niveles de eficiencia y resultados mayores.

Más allá de la existencia de niveles de investigación, docencia y extensión básicos, las instituciones tienden a especializar sus estructuras, sus cuadros de gestión, sus infraestructuras, sus equipos docentes o de investigación, sus alianzas o sus recursos financieros, en determinados perfiles de funciones que a su vez se correlacionan con sus misiones y visiones más precisas y delimitadas. Este escenario plantea la irrupción incluso de universidades especializadas como uno de los ejes dominantes de los sistemas universitarios y de tipologías asociadas a esos nuevos escenarios misionales.

El pasaje hacia un escenario de diversidad institucional y de especialización académica en la organización de los sistemas universitarios introduce un cambio de las formas jerarquizadas de los sistemas universitarios que existían previamente y que se soportaban sobre un arquetipo de universidad dominante y, por ende, sobre un modelo que valoraba a unas universidades por encima de otras. Este arquetipo correspondía a un modelo basado en un paradigma dominante que impulsaba una dinámica homogénea de las universidades. Se carecía entonces de un enfoque sistémico que valorara la contribución diferenciada de las distintas instituciones al sistema, prefiriéndose, en cambio, impulsar un enfoque homogéneo de instituciones de perfil isomórfico.

En tal sentido, por ejemplo, se valoraba más a las universidades profesionales sobre las universidades tecnológicas; las de posgrado sobre las de pregrado, las universitarias sobre las de formación técnico profesional, las universidades presenciales sobre las de distancia; las públicas sobre las privadas, las nacionales sobre las regionales, las universidades autónomas sobre las no autónomas y las universidades no especializadas frente a las universidades especializadas. En este escenario, el sistema de educación superior, aun no siendo monopólico, se basaba en un modelo jerárquico y piramidal que valoraba, en lo financiero, en los estándares, en los niveles de libertad o en los niveles reputacionales a unas universidades por

encima de otras. En este contexto se imponen estándares y criterios de acreditación para alcanzar el paradigma de universidad único que afectan a todo el sistema de educación superior:

En dicho marco la universidad profesional constituía la cúspide del sistema sobre la cual se estructuraban las diversas clasificaciones y tipologías para su legitimación y valorización. El concepto de campo de Bourdieu nos ayuda a enmarcar el problema, al definir al campo como un ámbito de conflicto alrededor del conocimiento que lo organiza en términos de grupos de poder, espacios sociales, recursos económicos, funciones sociales y formas de creación y transferencia de conocimiento. Siguiendo a este autor, la imposición de un isomorfismo bajo un modelo único dentro de este campo responde a una concepción específica del poder y tiene como función marginar a otros actores, propendiendo a reproducir y reforzar —en el plano político, burocrático y económico— la posición ocupada por un modelo particular de universidad dentro del campo de la educación superior y sus relaciones de dominación con los beneficios y desventajas asociadas que ello implica.

Así, el uso de una clasificación o tipología única existente reproduce de hecho una estructura de poder en el marco de un sistema que se ha tornado cada vez más diferenciado y diverso como respuesta a las realidades socioeconómicas que en la región latinoamericana son además fuertemente heterogéneas social, cultural, económica y tecnológicamente. Salir de ese espacio conceptual e institucional de tipo paradigmático sobre un arquetipo de universidad tradicional compleja, presencial, de docencia, investigación y extensión, e incluso autónomo y de cogestión, implica pensar fuera de esa matriz y de un espacio particular de dominación. En efecto, el cambio de paradigma y la des-homogenización institucional que ello implica, se constituye en un campo de conflicto y da lugar a resistencias en el plano de los enfoques sobre regulación y calidad.

La diferenciación y la diversidad son aquí el camino para mejorar la educación superior en el actual mundo con sistemas más amplios y complejos de educación superior. En este sentido, la construcción de una más amplia diferenciación universitaria con nuevas clasificaciones y tipologías institucionales que expresen otros subsistemas de la realidad universitaria se constituye en un “campo” de conflicto desde el ángulo de los

actores existentes más allá de las problemáticas de las definiciones teóricas y de las características epistemológicas e institucionales de las nuevas clasificaciones y de las nuevas o diversas instituciones.

Uno de los aspectos más marcados en los procesos de diferenciación (nuevas instituciones) y diversidad (nuevas tipologías) remite a la creciente “universitarización” de las formaciones terciarias (Nivel 5) que pasan al nivel 6 como instituciones y programas de oferta universitaria. Este proceso —que se está dando en todos los mercados educativos (formación técnica, docente, militar, religiosa, de salud, educación física, etc.)— implica elevar estas tradicionales ofertas localizadas en un nivel inferior (terciario) a un nuevo nivel universitario, lo que al tiempo crea la necesidad de introducir nuevas tipologías o clasificaciones al interior del Nivel 6 o universitario.

Un caso de este tipo es la formación técnica y tecnológica terciaria que en América Latina permaneció en condición subalterna, sin que se introdujese un modelo de universidades tecnológicas como en los países desarrollados. Se prefirió expandir como paradigma superior el modelo académico-profesional universitario, asociado probablemente al rol marginal de la producción fabril en el capitalismo industrial. El sistema educativo se conformó así como un modelo dual, en el cual la formación técnica se realizaba a nivel medio o terciario, en tanto que la formación profesional se realizaba a nivel universitario. Tal dinámica se expresó igualmente en un conjunto de ofertas de nivel terciario o secundario, como enfermería, técnicos, profesores, deportistas, cocineros, policías, artistas, etc., y que contribuyó a una ausencia de tipologías y de clasificaciones diferenciadas en el nivel universitario. Dichas ofertas se expresaban en el marco de un esquema educativo jerarquizado y piramidal donde la formación de nivel 6, más que una formación universitaria, se caracterizaba por ser una formación de tipo profesionalizante.

La creciente “universitarización” de la formación terciaria, más allá de la creciente difuminación de las tradicionales fronteras entre los niveles 5 y 6, plantea la necesidad de introducir nuevas tipologías o clasificaciones universitarias, tanto para conceptualizar la realidad y ordenar los datos, como para formular políticas y facilitar los desarrollos de calidad atendiendo a las particularidades en los mercados o ámbito en los cuales se actúa.

Igualmente, las universidades de clase mundial, categoría sobre la cual se estructuran los rankings, constituyen hoy un arquetipo de universidad, en este caso de la universidad de investigación de alcance global, que reproduce la concepción dominante universitaria de un modelo jerarquizado con este tipo como paradigma dominante (Salmi, 2009, 2013).

En este escenario de diversidad institucional se encuentra un amplio conjunto de universidades que realizan diversos niveles de ofertas antes focalizadas en los Niveles 5 o incluso 4, pero cuyas ofertas luego se fueron “universitarizando”, con lo cual amplían la diversidad académica en términos de otras clasificaciones y tipologías distintas en cuanto a los indicadores usados, sino también por la diferenciación de sus misiones, estructuras curriculares y modelos pedagógicos.

La nueva diversidad institucional y académica es múltiple y entre ella podemos destacar universidades tecnológicas, politécnicas, pedagógicas, a distancia, virtuales, militares y policiales, multiculturales, especializadas, profesionales, de investigación, de clase mundial, de posgrado, internacionales, transfronterizas, megauniversidades, globouniversidades, locales, en red, corporativas, municipales, estatales, religiosas, sin fines de lucro, con fines de lucro, técnicas, etc.

Este escenario de diversidad institucional impulsa conceptualizar diversas tipologías y clasificaciones en el marco de la regulación pública y de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Más allá de plantear problemas respecto al establecimiento de estándares mínimos comunes sin duda introduce nuevas complejidades en relación con los criterios de alta calidad que deben ajustarse a una nueva tipología universitaria que permita cubrir estas variedades institucionales y académicas.

El hecho de que la oferta de estas instituciones esté focalizada exclusivamente en un área del conocimiento, o que aun teniendo una variedad de ofertas poseen una oferta característica o dominante que contribuye con un porcentaje significativo de la matrícula de la institución, revela que asistimos a una tendencia hacia la especialización de las instituciones. Ello al mismo tiempo que existen modelos de universidad de tipo ‘complejo’, que ofertan en variadas áreas y que, en general, corresponden a las instituciones más tradicionales o que alcanzan escalas más elevadas, permitiéndoles cubrir una amplia oferta de programas. Sin embargo, son

tantas las áreas que todas las instituciones funcionan, de hecho, bajo un perfil de especialización en cada uno de los mercados de certificaciones profesionales en que participan.

El desarrollo por especialización y focalización de las ofertas crea a su vez curvas de experiencia y de eficiencia, asociándose más fuertemente a determinadas demandas y áreas particulares, creando de este modo mayores sinergias y pertinencias y contribuyendo dinámicas de calidad y reputabilidad cada vez más adecuadas a las demandas de su entorno.

## **Los modelos de tipologías apriorísticos y los modelos de clasificación empíricos**

En los últimos años, diversos países han comenzado a analizar las nuevas características de los sistemas universitarios y especialmente sus particularidades institucionales y de tipologías. (Algañaraz, 2019; De la Torre, Casani y Pérez, 2015). La taxonomía es, en su sentido más general, la ciencia de la clasificación. La tipología por su parte sigue el mismo marco conceptual, pero corresponde al estudio de los tipos o modelos de clasificación en las ciencias o disciplinas científicas o en las áreas sociales.

Se ha considerado la existencia de dos modelos conceptuales para definir las clasificaciones o tipologías universitarias. Por una parte, un esquema conceptual de definición a priori para clasificar la realidad y, por otra, un modelo clasificatorio derivado del análisis del funcionamiento de los sistemas universitarios y que propende a identificar los clúster o agrupamientos universitarios significativos.

Son definiciones en primera instancia formuladas a partir de modelos apriorísticos, conceptuales o intuitivos, muchos de ellos basados en la realidad internacional o en paradigmas intelectuales. O bien corresponden, en segunda instancia, a modelos resultados del análisis de las realidades universitarias y de la formulación de clúster o grupos significativos con identificación de similitudes al interior de un conjunto de instituciones en particular. En tal sentido, los clústeres constituyen agrupamientos o sub conjuntos de universidades identificadas y agrupadas por dimensiones e

indicadores comunes que actúan en mercados similares y que se pueden agrupar y organizar en base a la existencia de sus grados de similitud, los cuales son superiores con respecto a otras instituciones que son parte de otros subconjuntos o de la totalidad del sistema.

A su vez, estos análisis de similitudes institucionales permiten identificar la existencia de clústeres universitarios comunes, a partir de los cuales se pueden formular clasificaciones y tipologías y, por ende, políticas, concibiendo a partir de ellos indicadores para su funcionamiento y evaluación.

Estos esquemas metodológicos buscan identificar con más detalle las nuevas realidades derivadas de la complejización de los sistemas universitarios y de la diversidad de universidades, construyendo clasificaciones significativas para “aprehender” las nuevas realidades. Se busca responder a modelos que limitan la realidad como, por ejemplo, las metodologías de los rankings internacionales que claramente analizan solo un porcentaje muy pequeño (entre 1 y 3%) de las realidades universitarias o incluso las acreditaciones estandarizadas que, al agrupar a todas las instituciones y no distinguir sus misiones y desarrollos, tienden a realizar valorizaciones jerárquicas de todas las instituciones o programas, sin atender inicialmente a la existencia de diferencias considerables entre ellas. Dichos esquemas se basan claramente en un determinado arquetipo que se debe reproducir, produciendo efectos de isomorfismo institucional.

En este sentido, como señala Reisberg (2019), “las instituciones públicas más antiguas en toda la región han definido lo que debería ser una universidad y los estándares por los cuales se juzga a la mayoría (si no a todas) de las otras instituciones, lo cual limita la libertad de innovación. Como resultado, si bien el sector privado ha crecido exponencialmente en casi todas partes, replica lo que ofrece el sector público con mayor, menor o igual eficiencia” (p. 10).

No cabe duda que ninguna clasificación es neutra o inocente; por eso, siempre será posible concebir una sin problemas conceptuales. Por su lado, las especificidades de las instituciones, en parte determinadas por sus misiones, sus niveles de autonomía, sus propias dinámicas históricas, llevan lógicamente —en el extremo— a la necesidad de construir tantas tipologías como universidades e instituciones en el mercado y en los

sistemas de educación superior. El riesgo a este respecto es que el desarrollo de tipologías y clasificaciones más precisas fragmente en exceso la realidad y haga perder el objetivo de construir identidades compartidas.

## **Otras tipologías no referidas al tipo de institución**

En el plano conceptual han existido múltiples esquemas de propuestas de clasificaciones universitarias, pero no asociadas a tipos de instituciones, sino a sus funciones centrales, es decir, al grado que estas realizan las funciones de investigación, docencia y extensión. En este sentido, las instituciones se diferencian principalmente entre instituciones centradas en la docencia e instituciones centradas en la investigación, y que en tal diferenciación se definen también sus equipos docentes, los resultados de las áreas en las cuales ofrecen sus servicios y hasta sus niveles de internacionalización.

Fresán y Taborga (1998) propusieron en este respecto una tipología asociada a los tres aspectos esenciales que han definido tradicionalmente los paradigmas de la conceptualización de las instituciones, dados por la misión de la institución y su actividad preponderante, las áreas del conocimiento, y el cuerpo de programas que conforman su oferta educativa. Con este enfoque distinguieron según su naturaleza funcional académica entre tres clases de instituciones:

1. Instituciones centradas principalmente en la transmisión del conocimiento;
2. Instituciones centradas en la transmisión, así como en la generación y aplicación del conocimiento; e
3. Instituciones cuya orientación predominante es la generación y aplicación del conocimiento, así como la transmisión del conocimiento a nivel posgrado.

La segunda categoría se estableció asociada a las “áreas específicas del conocimiento” donde los autores proponen diferenciar entre dos clases dadas por instituciones: instituciones especializadas en una o dos áreas

de conocimiento o aquellas con programas en más de dos áreas del conocimiento.

Por último, en la tercera categoría, los autores sugieren subdividirla entre “niveles de los programas de estudio” de cuya categoría desprendieron las siguientes clases:

- Instituciones que imparten programas en el nivel técnico superior universitario;
- Instituciones que imparten programas de licenciatura;
- Instituciones que imparten programas de licenciatura y especialización;
- Instituciones que imparten programas de licenciatura, especialización y maestría;
- Instituciones que imparten programas de licenciatura, especialización, maestría y doctorado.

Este tipo de clasificación que toma como eje la diferenciación en procesos de creación de conocimientos tales como perfil de investigación de la institución, y perfil de comunicación del conocimiento, tanto sea a nivel de pregrado como de posgrado, con sus matices y diferenciaciones, sigue los esquemas desarrollados por la Carnegie Institution que se focalizan principalmente en la función de la investigación y docencia de posgrado, más allá de las múltiples variaciones y ampliaciones que ha tenido esta pionera clasificación en el mundo de la educación superior.

Este tipo de tipología se ajusta más precisamente a las características de la educación superior en América Latina. Igualmente, a escala mundial, la Clasificación de Carnegie constituye el eje dominante de la reflexión de las tipologías que, más allá de la amplitud de las nuevas versiones de esta, tiene siempre a diferenciar entre universidades centradas en la investigación y universidades centradas en la docencia. Más allá de ser un modelo basado en facultades de tipo Napoleónico o un modelo basado en departamentos de tipo Humboltiano, lo que define la tipología es la misión y orientación de la universidad hacia una u otra función de investigación o docencia.

## Conclusiones

La irrupción de un enfoque centrado en tipologías universitarias no refiere meramente a oportunidades de mercado o desarrollos propios de las misiones institucionales diferenciadas, sino que remite a la existencia de nuevas características en los conocimientos, las demandas sociales de formación y las oportunidades y ámbitos laborales en el mundo del trabajo, las cuales se expresan en una variedad de modelos universitarios y, consecuentemente, formas peculiares de desarrollo del capitalismo académico. Así, de un esquema simple de arquetipo universitario que jerarquiza estas instituciones frente a otras ofertas terciarias se ha evolucionado hacia una diversidad de formas de articulación entre sistemas, instituciones universitarias y mercados.

Con ello, los viejos arquetipos universitarios y los sistemas tradicionales jerarquizados han entrado en crisis ante la nueva diversidad institucional y académica a medida que aumenta la complejidad de demandas de conocimiento en la actual sociedad. Ello se manifiesta también en múltiples tensiones frente a los sistemas de aseguramiento de la calidad, especialmente aquellos estructurados sobre un conjunto de estándares y paradigmas homogéneos y simples, centrados en un tipo de paradigma universitario, que no resultan adecuados ante realidades más complejas y diversas que requieren, precisamente, la formulación de nuevas tipologías universitarias para los sistemas de regulación, de evaluación y de acreditación.

Emergen en este sentido nuevos sistemas universitarios complejos y diversos con componentes de multiculturalismo, multimodalidades, multipedagogismo y multicurrículos, así como también multigobernanzas universitarias y múltiples posibles pertinencias en el contexto de una enorme diversidad de los mercados, misiones e instituciones universitarias. Correlativamente a esta nueva realidad se plantea entonces la necesidad de concebir y construir nuevas tipologías universitarias para comprender mejor estos sistemas y que sean capaces, a la vez, de evaluar las instituciones, estructurar los bordes entre los diversos subsectores y establecer los ejes de una regulación del funcionamiento y de la

competencia, atenta a las nuevas particularidades y dejando ya atrás los enfoques simplificadores y homogéneos.

La realidad heterogénea requiere en este sentido de instrumentos diferenciados y un enfoque que reconozca la diversidad dentro de sistemas universitarios más complejos, diferenciados y amplios, y una mayor complejización de miradas en la articulación entre las dinámicas y funciones universitarias y los mundos del trabajo y la producción de valor.

Las presiones desde la sociedad a través del mercado, como división social y técnica del trabajo y de los intercambios derivados, impulsan demandas sobre los sistemas educativos. El concepto de capitalismo académico —como una derivación de dichas demandas de trabajo— se expresa especialmente en requerimientos de diversidad de pertinencias educativas que se manifiestan también en el desarrollo de tipologías universitarias que favorezcan una articulación más estrecha entre las ofertas de conocimiento y las demandas de mercado. En este sentido, el capitalismo académico no se expresa necesariamente en un menor rol del Estado y de las organizaciones públicas en la prestación de los servicios, sino también en una mayor focalización y articulación de las ofertas tanto públicas como privadas en forma sistémica a los cambios estructurales de la nueva fase del capitalismo en el marco de los llamados ciclos de Kronratieff (Perez, 2004).

La creación y ampliación de las tipologías universitarias es una de las formas por las cuales los sistemas de educación superior, y las universidades a su interior, responden a las fuerzas del mercado siendo necesario incorporar esa dimensión, actualmente excluida, en los análisis del capitalismo académico (Brunner et al., 2018). El presente análisis espera haber avanzado en esta dirección de modo de fortalecer la conceptualización de este fenómeno.

Correspondería en tal esfuerzo investigar si la propia preponderancia internacional de unas tipologías universitarias en unos países y regiones frente a otros puede mostrar también la lenta construcción de una división internacional, no solo del trabajo en general, sino particularmente del trabajo intelectual al interior de las diversas cadenas de valor en los centros y periferias. El análisis geopolítico y especialmente de educación comparada a escala global del capitalismo académico puede en este

sentido arrojar más luces de cómo las articulaciones entre mercados y conocimiento se están produciendo no solo a nivel de las modalidades de funcionamiento particular de las universidades, sino en la preponderancia de las diversas tipologías a escala global, y cuyas diferenciaciones abonaría en la conformación de una división internacional del trabajo intelectual que mostrara las diferenciaciones en los sistemas universitarios en las distintas regiones.

## REFERENCIAS

- Algañaraz, V. (2019). El circuito de las universidades privadas en Argentina (1955-1983): entre la autonomía académica y la heteronomía del campo de poder: Hacia una tipología de sus instituciones. *Sociológica*, 34(96), 275-318. <https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v34n96/2007-8358-soc-34-96-275.pdf>
- Birnbaum, R. (1983). *Maintaining Diversity in Higher Education*. Jossey-Bass,
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (2018). *La reproducción: elementos para una teoría del sistema educativo*. Siglo XXI Editores.
- Brunner, J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355. [http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf)
- Brunner, J. (2013). Sobre la clasificación de universidades. En M.V. Santelices, J.J. Ugarte y J. Samil. (Eds). *Clasificación de Instituciones de Educación Superior* (pp. 109–134). Ministerio de Educación de Chile.
- Brunner, J., Ganga, F. y Rodríguez, E. (2018). Gobernanza del capitalismo académico: aproximaciones desde Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(1), 11–35. <https://www.redalyc.org/journal/290/29062781001/html/>
- Buchbinder, P. (autor) (2008). Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007 / Pablo Buchbinder y Mónica Marquina. Buenos Aires: Biblioteca Nacional; Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento
- UNESCO. (2011). *Clasificación internacional normalizada de la educación*, CINE. Instituto de Estadística de la UNESCO. <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/iscid2011-sp.pdf>
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Costa, M. (2001). Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, 5(9), 89–102. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832001000200006>
- De la Torre, E., Casani, F. y Pérez, C. (2015). ¿Existen diferentes tipologías de universidades en España? Una primera aproximación. *Investigaciones en Economía de la Educación*, 10, 231-251. <https://ideas.repec.org/h/aec/ieed10/10-11.html>

- Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social*. Ediciones AKAL.
- Fernández, E. (2018). Política pública, mercado y diversidad institucional: las complejidades de clasificar instituciones de educación superior. El ejemplo chileno. *Innovar*, 28(67), 147–158. <https://doi.org/10.15446/innovar.v28n67.68620>
- Fresán, M. y Taborga, H. (1998). *Tipología de Instituciones de Educación Superior*. ANUIES, [http://www.anui.es.mx/servicios/p\\_anui.es/publicaciones/libros/lib13/0.htm](http://www.anui.es.mx/servicios/p_anui.es/publicaciones/libros/lib13/0.htm)
- Ganga, F. y Viancos, P. (2018). Tipología de universidades: una propuesta a partir del rol del máximo directivo. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2), 1–18. <https://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>
- Hernández, D., Orozco, M. y Vázquez, S. (2005). *La focalización como estrategia de política pública*. Secretaría de Desarrollo Social.
- Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Marquina, M. y Buchbinder, P. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación El sistema universitario argentino (1983 – 2008)*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- McCormick, A. (2013). Clasificación de las instituciones de educación superior: lecciones de la Clasificación Carnegie. Pensamiento Educativo. *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(1), 65–75. <https://doi.org/10.7764/PEL.50.1.2013.6>
- Merton, R. (2002). La división del Trabajo Social de Durkheim. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 99, 201–212. <https://www.redalyc.org/pdf/997/99717892009.pdf>
- Levy, D. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. UNAM – Porrúa.
- Parsons, T. (1999). *El sistema social*. Alianza Editorial.
- Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiera*. Siglo XXI.
- Porter, M. (2002). *Ventaja competitiva*. Alay Ediciones.
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Fondo de Cultura Económica.
- Rama, C. (2013). Nueva modalidad de la educación virtual: la Educación Digital de los MOCCs y las Globouniversidades. En Morocho, M., Rama, C. (eds). *La educación a distancia y virtual en Ecuador. Una nueva realidad universitaria* (pp. 90–104). Universidad Técnica Particular de Loja.

- Rama, C. (2017). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. TESEO-UAI.
- Rama, C. (2018). La nueva reforma universitaria de la diversidad académica: de la diferenciación institucional y la regulación pública, a la diversidad académica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), 64–76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6572531>
- Reisberg, L. (2019). ¿Es posible la innovación en América Latina? La educación superior en toda América Latina necesita una transformación dramática. *Revista de Educación Superior en América Latina*, ESAL, 5. <https://doi.org/10.14482/esal.5.303.48.1>
- Salmi, J. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial.
- Salmi, J. (2013). Atreverse a volar alto: una estrategia para desarrollar universidades de rango mundial en Chile. En Santelices, M.V., Ugarte, J.J. y Samil, J. (eds). *Clasificación de Instituciones de Educación Superior* (pp. 169–196). Ministerio de Educación de Chile.
- Carnegie Institution. The Carnegie. (s.f). *Classification of Institution of Higher Education*. <http://www.carnegieclassifications.iu.edu/>
- Van Vught, F. A., Kaiser, F., File, J. M., Gaethgens, C., y Westerheijden, D. F. (2010). U-Map: The European classification of higher education institutions. Enschede: CHEPS.
- Ziegele, F. (2013). Clasificación de las instituciones de educación superior: el caso europeo. *Pensamiento educativo, Revista de Investigación Latinoamericana*, 50(1), 76–95. <https://doi.org/10.7764/PEL.50.1.2013.7>

# ¿QUÉ TIPO DE UNIVERSIDADES DE RANGO MUNDIAL PARA AMÉRICA LATINA? MÁS ALLÁ DE LOS RANKINGS Y DE LA EXCELENCIA ACADÉMICA

*Jamil Salmi*

## **Introducción**

En el pasado, el papel de los gobiernos nacionales en el fomento del crecimiento de las universidades de investigación de élite no era un factor crítico. Por el contrario, Oxford y Cambridge evolucionaron a lo largo de los siglos por su propia voluntad, con niveles variables de financiación pública, pero con una autonomía considerable en términos de gobernanza, definición de misión y dirección estratégica. De manera similar, la historia de las universidades de la Ivy League en los Estados Unidos revela que, en general, estas instituciones de élite adquirieron prominencia como resultado de un progreso propio sin una intervención gubernamental deliberada.

Sin embargo, la llegada de los rankings internacionales hace casi veinte años —promovido por el primer Ranking Académico de Universidades del Mundo (ARWU por sus siglas en inglés) de la Universidad Jiao Tong de Shanghái en 2003— ha cambiado el panorama universitario de una manera irreversible. Hoy, la creación de universidades de rango mundial se ha convertido en parte de la agenda política en muchos países como un motivo de orgullo nacional. Un número creciente de gobiernos ha lanzado iniciativas de excelencia que consisten en grandes inyecciones de fondos adicionales para impulsar su sector universitario. Esto muestra claramente que las instituciones emblemáticas no pueden surgir rápidamente sin un entorno político favorable, una iniciativa pública directa y un apoyo financiero significativo, aunque solo sea por los altos costos

que implica la creación de instalaciones de investigación avanzada y el desarrollo de capacidades científicas.

Se ha avanzado mucho en los últimos veinte años. Los países que no tenían una sola universidad entre las instituciones mejor clasificadas ahora están presentes. Las nuevas universidades creadas desde cero han cobrado protagonismo y las viejas universidades que vivían complacientemente de su gloria pasada han vuelto a destacarse. Parecería que, al final, los rankings mundiales han desempeñado un papel positivo en el impulso de la excelencia académica, al menos en la investigación.

Pero, ¿va este progreso en la dirección correcta? ¿Cómo se pueden conciliar los avances en las capacidades de la investigación con la falta de progreso para superar los principales desafíos de la humanidad, como el hambre, la pobreza, las enfermedades, la violencia y el deterioro ambiental? ¿Las universidades mejor posicionadas en los rankings se han vuelto más inclusivas o elitistas? ¿Están las sociedades usando el vasto conocimiento generado por universidades de rango mundial para tomar decisiones basadas en evidencia científica y un debate político racional? ¿Las universidades líderes están contribuyendo a la construcción de sociedades éticas y democráticas?

En este contexto, el objetivo principal de este capítulo es evaluar cómo la definición relativamente limitada de excelencia académica impulsada por los rankings internacionales ha influido en el comportamiento y el desempeño de las universidades de rango mundial existentes y aspirantes en todo el mundo, incluida América Latina. La primera sección del capítulo analiza cómo los rankings internacionales han dado forma a las políticas nacionales e institucionales para el desarrollo de universidades de rango mundial en varias partes del mundo. La segunda parte evalúa los principales resultados que se pueden observar y analiza las posibles razones del bajo desempeño de América Latina. La tercera y última sección del capítulo explora elementos importantes que faltan en el enfoque de los rankings para la promoción de la excelencia académica, como la equidad, la verdad, la ética, el compromiso social y la sostenibilidad, que las universidades latinoamericanas igualmente deberían adoptar.

## Impacto de las clasificaciones en políticas y comportamientos

Una cosa es cierta; Los rankings no dejan indiferentes a instituciones y partes interesadas. Si los estudiantes esperan ansiosamente su publicación, a menudo los administradores universitarios los temen. Los rankings internacionales generan orgullo e ira; la prensa y los partidos políticos están ansiosos por utilizarlos como armas contra el gobierno.

Salmi y Saroyan, 2007, p. 13

### *Nivel Nacional*

Cuando Vladimir Putin fue reelegido como presidente de Rusia en 2012, una de sus primeras declaraciones fue un llamado a transformar las universidades del país en instituciones de rango mundial, con el objetivo específico de tener cinco universidades rusas entre las 100 mejores del mundo. De ahí el nombre de "Proyecto 5-100" para la Iniciativa de Excelencia de Rusia. En noviembre de 2015, el presidente de la India dijo en un discurso oficial ante los rectores del país que "la India no puede aspirar a ser una potencia mundial sin tener una sola universidad de rango mundial". A esto siguió el lanzamiento, en 2017, del programa "Institutos de Eminencia".

Este tipo de declaraciones e iniciativas públicas son características de la influencia que los rankings globales han tenido en el escenario político de muchos países en las últimas dos décadas, especialmente en Asia Oriental y Europa. Si bien las primeras iniciativas de excelencia durante la década de 1990 tuvieron un carácter más endógeno, lo que reflejaba una preocupación política a largo plazo por impulsar la contribución de las universidades al desarrollo económico nacional, especialmente en los países nórdicos y China, la ola más reciente parece haber sido principalmente inducida por consideraciones externas vinculadas a la percepción de una desventaja competitiva en relación con el mejor desempeño de las universidades extranjeras, medido por los rankings globales (Salmi, 2016).

Además de estimular la inversión pública en el sector universitario, los rankings también han provocado debates nacionales saludables sobre el desempeño y la contribución de las universidades en el desarrollo de los países. En Francia, por ejemplo, donde la publicación del primer ranking de Shanghái había provocado una mezcla de indignación y consternación porque ninguna universidad francesa figuraba entre las 50 primeras del mundo, uno de los principales economistas de educación del país, François Orivel (2004), escribió un muy lúcido artículo que analiza las razones por las que las universidades francesas no son competitivas a nivel internacional. Uno de los principales factores identificados fue el hecho de que las universidades francesas no pueden seleccionar a los graduados de secundaria más calificados académicamente. Una característica única del sistema de la educación superior en Francia es la estructura dual que separa las mejores escuelas ("Grandes Écoles"), que reclutan a los mejores estudiantes a través de exámenes nacionales muy competitivos, y las universidades a las que todos los graduados de la escuela secundaria tienen acceso automático. Dado que las Grandes Écoles son predominantemente escuelas profesionales de élite que realizan poca investigación, una proporción sustancial de estudiantes de doctorado en las universidades de investigación no proviene de los grupos de estudiantes más calificados académicamente, a diferencia de lo que sucede en las mejores universidades brasileñas, británicas, chilenas, japonesas o estadounidenses.

En Japón, de manera similar, los rankings han impulsado un análisis retrospectivo del desempeño institucional y una evaluación comparativa prospectiva, lo que ha llevado al establecimiento de objetivos en apoyo de visiones nacionales e institucionales ambiciosas. Esto había llevado, a su vez, al lanzamiento e implementación de importantes reformas hacia la mejora de la calidad (Yonezawa *et al.*, 2002).

Quizás menos beneficiosas han sido las decisiones de política centradas exclusiva y de manera muy reducida en los rankings. En Brasil, por ejemplo, cuando el Gobierno lanzó el programa Ciencia sin Fronteras en 2011 para enviar a miles de estudiantes a las mejores universidades del mundo, inicialmente restringió la elegibilidad para elegir estudiantes brasileños con becas completas que accedieran a las 100 mejores universidades del

mundo, sin darse cuenta. que algunas universidades podrían disfrutar de algunos de los mejores programas disciplinarios de nicho en el mundo sin estar entre las 100 mejores instituciones. En países tan diversos como Brunei Darussalam, Chile, Colombia, Kazajstán, Mongolia, Qatar, Arabia Saudita y Singapur, las agencias que ofrecen becas para estudios en el extranjero han restringido la elegibilidad de los estudiantes a aquellos admitidos en las universidades mejor posicionadas en los rankings.

Los rankings mundiales también han influido en las decisiones nacionales sobre alianzas entre universidades y en estrategias migratorias para el otorgamiento de visas. En 2011, por ejemplo, la Comisión de Becas Universitarias de la India anunció que las universidades indias ya no podían celebrar alianzas con universidades extranjeras que no se encontraran entre las 500 primeras del mundo (Downing y Ganotice, 2016). Un número creciente de gobiernos —Dinamarca, los Países Bajos, Macedonia del Norte, Rusia y el Reino Unido, por ejemplo— incluso están tomando en consideración los resultados de los rankings mundiales para emitir visas de manera prioritaria y más ágil a los graduados extranjeros que quieran migrar a estos países y que provengan de las mejores universidades.

América Latina, junto con África Subsahariana, se destaca como una de las pocas regiones del mundo donde los gobiernos nacionales se han resistido en entrar en el debate y el propósito de participar en el escenario de establecer universidades de rango mundial. Ecuador es quizás la única excepción, con el lanzamiento en 2014 de la Universidad Tecnológica de Yachay como “nuestro camino hacia el futuro”, como expresó el entonces presidente Correa.

Finalmente, vale la pena mencionar que los gobiernos, molestos por los resultados de sus universidades, en ocasiones, han ejercido presión política sobre las propias organizaciones que desarrollan los rankings, llegando a situaciones de manipulaciones o amenazas. En el caso del ranking de Shanghái, por ejemplo, el equipo que originalmente diseñó y continúa preparando ARWU tuvo que trasladar su actividad de la Universidad Jiao Tong de Shanghái (SJTU) a una firma consultora independiente para proteger el liderazgo de SJTU y el gobierno chino de presión política indebida de otras naciones.

### *Nivel institucional*

La influencia de los rankings internacionales quizás ha sido aún más fuerte a nivel institucional. Un hecho positivo e importante ha sido la creciente influencia de los rankings en los procesos de planificación estratégica y la mejora de la calidad.

En el informe de 2014 publicado por la Asociación Europea de Universidades (EUA), “Ranking en Estrategias y Procesos Institucionales (RISP)”, se afirma que dos tercios de los que participaron en la encuesta coincidían en que los resultados del ranking les habían influido a la hora de realizar su estrategia, acciones y decisiones organizacionales, gerenciales y académicas (Downing y Ganotice, 2016, pp. 241–242).

Las universidades que analizan datos detallados de los rankings como una finalidad de compararse —benchmarking—, ya sea dentro de su mismo país, entre países y a lo largo del tiempo, pueden utilizar estos resultados para orientar de manera informada sus procesos de planificación estratégica y su visión a largo plazo. Estos análisis les permiten de mejor manera identificar las áreas débiles, así como sus fortalezas, y definir acciones correctivas. Esta es una actividad saludable siempre que las universidades no se preocupen por su rango per se o se fijen un rango específico para superar o alcanzar, sino que se centren en indicadores específicos para comprender mejor los determinantes de su desempeño y trabajar para mejorar la calidad de enseñanza, aprendizaje e investigación según sea el caso.

Menos útiles son los atajos que las universidades a veces han tomado en su búsqueda por ascender rápidamente en los rankings sin necesariamente desarrollar su capacidad de una manera genuina. Algunas universidades se acercan a académicos de otras instituciones y les pagan para que agreguen una segunda afiliación universitaria o los animan a proporcionar comentarios positivos a través de las encuestas de reputación realizadas por algunos de los rankings comerciales globales como THE y QS. Varias universidades australianas emplean “gerentes de rankings” para brindar orientación sobre cómo posicionar mejor a su institución (MacGregor, 2013). La Academia de Ciencias de Rusia ordenó recientemente la retirada de al menos 869 artículos científicos rusos por motivos de plagio (Dixon, 2020). Se ha acusado a las universidades saudíes de inflar artificialmente su

producción científica al contratar, a tiempo parcial, investigadores extranjeros muy citados que aceptan publicar bajo la afiliación de la institución saudí (Bhattacharjee, 2011). Finalmente, un estudio reciente del Centro de Estudios de Educación Superior de la Universidad de Berkeley encontró que “las universidades rusas que utilizan con frecuencia los servicios proporcionados por QS ... mejoraron sus posiciones en el QS World University Rankings con el tiempo, independientemente de las mejoras en su calidad institucional” (O'Malley, 2021).

En general, los líderes universitarios latinoamericanos han sido muy críticos con los rankings internacionales. En 2012, una gran reunión de rectores de universidades de toda la región en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) reafirmó su oposición a lo que veían como un instrumento de políticas neoliberales de educación superior. Condenaron, en particular, el hecho de que los rankings no tuvieran en cuenta la importante contribución de las universidades latinoamericanas a la construcción de la nación (Ordorika y Lloyd, 2014).

## **Desempeño de universidades de rango mundial después de veinte años del ranking de Shanghái**

Analizar los resultados del Ranking Académico de Universidades de Rango Mundial elaborado por la Universidad Jiao Tong de Shanghái es una forma indirecta de evaluar cómo se han desempeñado durante los últimos veinte años las universidades de “investigación intensiva” catalogadas como de rango mundial. Lo anterior por dos razones, en primer lugar, ARWU es un ranking estable que ofrece la serie de datos más antiguo (2004-2019) sin ningún cambio en su metodología para realizar el ranking. En segundo lugar, ARWU comparte con el ranking de Leiden la característica de trabajar únicamente con indicadores objetivos y transparentes que están a disposición del público, lo que permite duplicar y validar sus resultados, a diferencia de otros rankings, que otorgan un peso sustancial a los resultados de encuestas subjetivas la reputación de las universidades.

La primera serie de datos (Tabla 1) muestra el ranking del país según la posición de la universidad con mejor ranking de ese país entre las 100

mejores universidades del mundo. En ese nivel, se pueden notar pocas diferencias significativas en los últimos diecisiete años. En 2004, diecisiete países tenían al menos una universidad entre las 100 primeras; el ranking 2020 incluye 18 países. Tres países que no estaban entre los 100 primeros en 2004 ahora han llegado a la cima: China (# 7), Bélgica (# 14) y Singapur (# 16), mientras que Austria e Italia cayeron.

**Tabla 1. Rankings de países basadas en los resultados de ARWU para las 100 mejores universidades (2004 y 2020)**

2004		2020			
Ranking de País	País	Rank de la mejor universidad del país	Ranking de País	País	Rank de la mejor universidad del país
1	Estados Unidos	1	1	Estados Unidos	1
2	Reino Unido	3	2	Reino Unido	3
3	Japón	14	3	Francia	14
4	Canadá	24	4	Suiza	20
5	Suiza	27	5	Canadá	23
6	Países Bajos	39	6	Japón	26
7	Francia	41	7	China	29
8	Alemania	45	8	Dinamarca	33
9	Suecia	46	9	Australia	35
10	Australia	53	10	Suecia	45
11	Dinamarca	59	11	Alemania	51
12	Rusia	66	12	Países Bajos	52
13	Noruega	68	13	Noruega	60
14	Finlandia	72	14	Bélgica	66

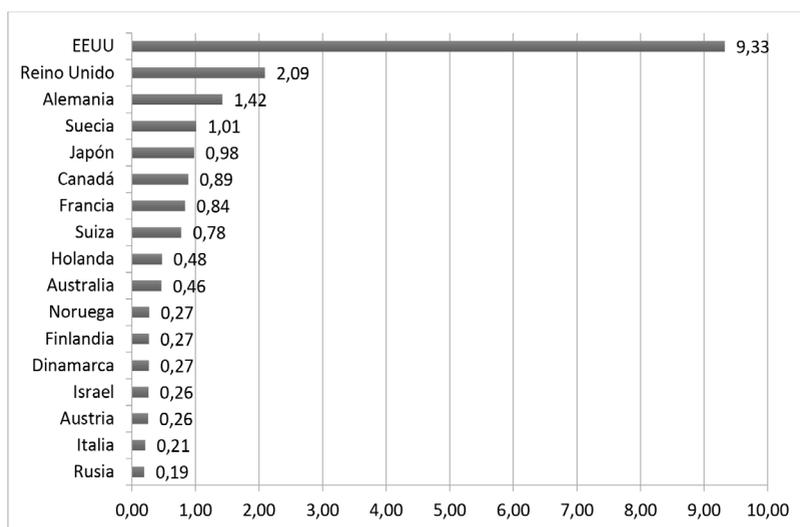
15	Austria	86	15	Finlandia	74
16	Israel	90	16	Singapur	80
17	Italia	93	17	Israel	93
			18	Rusia	93

Fuente: ARWU - <http://www.shanghairanking.com/>

Nota: Los países en negrilla son aquellos con iniciativas de excelencia.

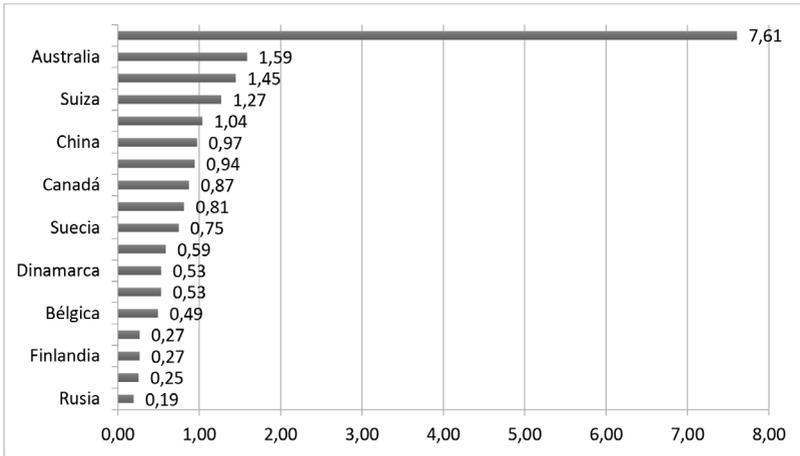
Seguir la evolución del índice de concentración de las Universidades de Rango Mundial (WCU por sus siglas en inglés) a lo largo de los años ofrece una imagen más precisa del progreso y el declive de las universidades. Las figuras 1 y 2 calculan el índice de concentración de WCU, definido por el autor como el número de universidades que cada país coloca entre las 100 mejores a nivel mundial en relación con su población (utilizando el valor logarítmico de la población).

**Figura 1. Índice de concentración WCU (2004)**



Fuente: ARWU y World Population Data

Figura 2. Índice de concentración WCU (2020)



Fuente: ARWU y World Population Data

La Tabla 2 resume los resultados de la comparación entre las dos figuras anteriores. Los países con una población relativamente pequeña (menos de 40 millones) han logrado avances significativos. Si bien 80 de las 100 universidades líderes en 2004 pertenecían a países grandes (EE. UU., Reino Unido, Japón, Alemania, Francia y Rusia), el panorama había cambiado sustancialmente en 2020, con 32 universidades de países de población pequeña entre las 100 principales. Australia, China y Suiza han mostrado un progreso impresionante. A pesar de dos rondas de iniciativa de excelencia, Alemania bajó de la tercera a la séptima posición, y Francia mejoró su posición en solo un rango. Por el contrario, Australia subió de manera impresionante del décimo al segundo puesto. Estados Unidos y el Reino Unido perdieron 12 universidades en total. Japón bajó del quinto al décimo lugar.

**Tabla 2. Comparación de los resultados de 2004 y 2020**

2004			2020		
País	Número de Universidades	Ranking del País	País	Número de Universidades	Ranking del País
Estados Unidos	51	1	Estados Unidos	42	1
Reino Unido	10	2	Australia	7	2
Alemania	7	3	Reino Unido	7	2
Suecia	4	4	China	6	4
Japón	5	5	Francia	5	5
Canadá	4	6	Suiza	5	5
Francia	4	7	Canadá	4	7
Suiza	3	8	Alemania	4	7
Países Bajos	2	9	Países Bajos	4	7
Australia	2	10	Japón	3	10
Noruega	1	11	Suecia	3	10
Finlandia	1	12	Bélgica	2	12
Dinamarca	1	13	Dinamarca	2	12
Israel	1	14	Singapur	2	12
Austria	1	15	Finlandia	1	15
Italia	1	16	Noruega	1	15
Rusia	1	17	Israel	1	15
-	-	-	Rusia	1	15

Fuente: ARWU y World Population Data.

Nota: Los países en negrilla son aquellos que tienen iniciativas de excelencia.

Es difícil evaluar de manera concluyente hasta qué punto las iniciativas de excelencia pasadas y en curso explican el grado de éxito de las universidades de manera individual. La disponibilidad de recursos adicionales es ciertamente una condición necesaria. Estos mayores niveles de financiación pueden provenir de iniciativas de excelencia, como en el caso de

Australia, China, Dinamarca y Singapur, o de altos niveles de financiación pública de forma sostenida, como en Suiza. Pero diversos estudios han confirmado que el financiamiento es una condición necesaria pero no suficiente para explicar el progreso relativo tanto a nivel de países como de universidades (Salmi, 2017; Usher y Ramos, 2018).

Quizás más importante que los niveles de financiamiento, varios trabajos señalan el papel crucial de la gobernanza para explicar el éxito de las universidades de rango mundial (Aghion *et al.*, 2009; Salmi, 2011, 2013). Una estructura de gobierno adecuada y condiciones regulatorias favorables ayudan a promover un comportamiento innovador entre las instituciones de educación superior. Las universidades que son completamente autónomas, con buenos niveles de rendición de cuentas, y que no están limitadas por regulaciones impuestas desde el exterior, pueden como resultado, administrar sus recursos, financieros o humanos, con más flexibilidad y racionalidad en búsqueda de la excelencia académica.

Entre las diversas dimensiones de gobernanza, el liderazgo parece ser uno de los impulsores más importantes de transformación y progreso a nivel institucional, lo que resulta en niveles más altos de desempeño y reconocimiento internacional (Altbach *et al.*, 2018). Esto, a su vez, está fuertemente influenciado por el modo de selección de los líderes universitarios. Varios países —Dinamarca y Finlandia, por ejemplo— han pasado en los últimos años de un proceso de elección popular entre los miembros de la comunidad académica a un enfoque de selección profesional liderado por juntas universitarias independientes y empoderadas, siguiendo la tradición de Australia, Canadá, Irlanda, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Estas consideraciones de gobernanza ayudan a comprender la ausencia de universidades latinoamericanas entre las 100 principales (Salmi, 2014) del mundo. América Latina representa el 8,5 por ciento de la población mundial y produce el 8,7 por ciento del PIB del planeta, pero sus universidades representan solo el 1,6 por ciento de las 500 instituciones principales en el ranking de Shanghái. Como se mostró anteriormente (Tabla 1), ninguno de los países latinoamericanos aparece en el top 100, y solo una, la Universidad de São Paulo, se ubica en el rango 101-200. Esta es una deficiencia grave para un continente que aspira a producir investigación e innovación

de calidad y participar en el progreso impulsado por la ciencia del siglo XXI, especialmente en los tiempos actuales de pandemia donde las políticas públicas deben estar debidamente sustentadas en evidencias científicas.

El caso de la Universidad de São Paulo (USP), la principal universidad de Brasil, ilustra de manera clara las limitaciones de gobernabilidad de muchas universidades públicas en América Latina, incapaces de evolucionar rápidamente con la flexibilidad que caracteriza a las instituciones insignia en otros lugares. Aunque la USP tiene el mayor número de programas de posgrado mejor calificados en el país, produce anualmente más graduados de doctorado que cualquier universidad de los EE. UU., produce investigaciones pertinentes para el país y es la universidad pública con mayor financiamiento de América Latina, su posibilidad de usar su potencial científico para estar al nivel de las universidades top del mundo y de tener este prestigio y reconocimiento internacional, se ve considerablemente limitado tanto porque internamente tienen una cultura endogámica y prácticas administrativas rígidas y burocráticas y externamente se ven enfrentados a las rígidas regulaciones de la administración pública del país. Tiene pocos vínculos con la comunidad internacional de investigación: solo el 3 por ciento de sus estudiantes de posgrado son de fuera de Brasil y la mayoría de los profesores son graduados de la USP.

El elemento clave que falta en muchas universidades públicas de la región es una visión audaz de excelencia para desafiar el statu quo y transformar culturas institucionales que tienden a ser conservadoras, reforzadas por un sistema de elección democrático de líderes universitarios que promueve el clientelismo y la frecuente rotación de líderes, un consejo universitario interno con numerosos miembros que hace que el proceso de toma de decisiones sea difícil de manejar y finalmente, una cultura académica igualitaria que desaprovecha el reconocimiento y recompensa a los investigadores y profesores destacados. En Brasil, como en muchos países de la región latinoamericana, la falta de ambición estratégica para el desarrollo de la educación superior pública a menudo se puede observar tanto a nivel del gobierno federal, los mismos estados y entre los líderes de las propias universidades. Esto explica el rol predominante de unas pocas universidades privadas que se destacan en el panorama de varios países de

América Latina, incluidos Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México y Perú.

La situación se ha agravado aún más por los bajos niveles de financiamiento público para la educación superior en la mayoría de los países de América Latina (Central América, Ecuador), la falta de continuidad a largo plazo en las políticas nacionales de educación superior debido a la inestabilidad política (por ejemplo en el Perú) y, a veces, opiniones negativas hacia la misión científica de las universidades, como se ilustra por las políticas adversas del gobierno de Bolsonaro en Brasil (Altbach y Salmi, 2021).

## ¿Dimensiones Faltantes en la Excelencia Académica? <sup>1</sup>

Una universidad no es el resultado en el próximo trimestre, ni siquiera se trata de en quién se ha convertido un estudiante al graduarse. Se trata de un aprendizaje que moldea toda la vida; aprendizaje que transmite la herencia de milenios; aprendizaje que da forma al futuro.... Las universidades se comprometen con lo atemporal, y estas inversiones tienen rendimientos que no podemos predecir y, a menudo, no podemos medir ... [que] perseguimos ... en parte "por nuestro propio bien", porque definen lo que nos ha hecho humanos durante siglos, no porque puedan mejorar nuestra competitividad global.

Discurso inaugural de Drew Faust, presidente de la Universidad de Harvard, en 2007

El poeta y crítico literario T.S. Elliot preguntó una vez: "¿Dónde está la sabiduría que hemos perdido en el conocimiento?" La misma pregunta podría hacerse sobre la búsqueda de la excelencia académica por parte de las universidades, bajo la influencia de los rankings globales. ¿Qué miden realmente los rankings? Muchos investigadores han documentado como, con el pretexto de medir el resultado de la investigación en diversas formas, los rankings venden principalmente visibilidad internacional (Bekhradnia, 2016; Hazekorn, 2017; Rauhvargers, 2013).

---

<sup>1</sup> Esta sección se basa en trabajos anteriores de Pierre de Maret (rector emérito de la Universidad Libre de Bruselas) y el autor. Ver de Maret *et al.* (2018).

El enfoque limitado en la excelencia hacia la investigación significa que se están perdiendo otras facetas igualmente importantes de la misión de las universidades. Quizás, en lugar de preocuparse por mejorar la posición internacional de sus universidades en los rankings tradicionales, los líderes de las universidades latinoamericanas deberían considerar cuidadosamente las siguientes cinco preguntas: ¿Cómo contribuyen las universidades a la agenda de movilidad social? ¿Cuán efectivos son para defender los principios de la evidencia científica? ¿Son formadoras de comportamientos éticos? ¿Qué tan relevante es su investigación para ayudar a resolver los grandes problemas sociales? ¿Contribuyen a la agenda global de sostenibilidad? Estas preguntas se las deberían hacer todos los líderes de las universidades que buscan la excelencia académica, pero de igual manera los diferentes rankings necesitarían hacerlas para incluir dimensiones más relevantes en su concepción de excelencia y en las metodologías usadas para realizarlos. De lo contrario, el concepto de excelencia seguirá siguiendo concebido únicamente como la producción de investigación en las universidades, lo cual es una visión muy limitada de la verdadera misión de las universidades.

Estas nuevas dimensiones en un verdadero concepto de excelencia deberían ser como mínimo las siguientes: equidad, búsqueda de la verdad, ética, compromiso social, y sostenibilidad. A continuación, se presenta una descripción y alcance de cómo deberían ser abordadas cada una de ellas.

### *Equidad*

Igualdad de oportunidades: la cortesía impertinente de una invitación ofrecida a huéspedes no deseados, con la certeza de que las circunstancias les impedirán aceptarla.

R.H. Tawney

En la búsqueda de la excelencia académica, muchas de las mejores universidades se han vuelto más selectivas, lo que conlleva el riesgo de excluir a los estudiantes talentosos de familias de bajos ingresos o de bajo capital cultural. Esta tendencia genera más elitismo y mayores disparidades en la educa-

ción superior. Las instituciones mejor clasificadas en la India, los Institutos de Tecnología, son las instituciones de educación superior más selectivas del mundo, con una tasa de admisión del uno al tres por ciento. Los “programas preparatorios” franceses (dos años de duración), los cuales son la puerta de entrada a las “Grandes Écoles”, admiten entre el 3 y el 4 por ciento de los candidatos que se presentan. Las universidades de la “Ivy League” en los Estados Unidos aceptan uno de cada 10 a 15 candidatos. La Universidad de São Paulo es la institución más selectiva de Brasil, recibiendo alrededor del 10% de los que postulan. Tres cuartas partes de los candidatos seleccionados proceden de colegios secundarios privados de élite. De manera similar, en Chile, la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile admiten un pequeño porcentaje de postulantes, muchos provenientes de escuelas privadas en los distritos más ricos de Santiago, la capital del país. Un estudio de 2013 mostró que aproximadamente la mitad de los estudiantes matriculados en la Universidad de Chile provenían del 12% de las familias más ricas del país (Iglesias *et al*, 2013).

La investigación ha demostrado que el puntaje promedio del SAT de los estudiantes aceptados en las mejores universidades de EE. UU., que está estrechamente relacionado con su origen socioeconómico, ha aumentado de manera constante en los últimos años (Gladwell, 2011). La Tabla 3, que contrasta la proporción de beneficiarios de las Becas Pell matriculados en las mejores universidades estadounidenses consideradas más inclusivas y menos inclusivas, ofrece evidencia concreta de la falta de equidad de muchas universidades de rango mundial<sup>2</sup>. Paradójicamente, estas universidades tienen un superávit presupuestario considerable año tras año, lo que les permitiría ofrecer más becas y ayudas a estudiantes de bajos ingresos. Entre 2012 y 2015, por ejemplo, el superávit anual promedio de la Universidad de Harvard ascendió a \$ 1.2 mil millones, el de Yale fue de \$ 970 millones y el de Stanford de \$ 840 millones (Carnevale y van der Werf, 2017).

---

<sup>2</sup> Las Becas Pell son el principal programa federal de asistencia financiera para estudiantes de bajos ingresos en los Estados Unidos. Los beneficiarios pueden usar su Beca Pell para pagar la matrícula u otros costos relacionados con la universidad. Aproximadamente dos de cada cinco estudiantes de pregrado reciben una Beca Pell.

**Tabla 3. Proporción de estudiantes de bajos ingresos en las mejores universidades de EE. UU.**

Universidades más inclusivas	Proporción de beneficiarios de becas Pell	Universidades menos inclusivas	Proporción de beneficiarios de becas Pell
Universidad de California - Los Ángeles	35.9%	Universidad de Stanford	15.6%
Universidad de California - Berkeley	31.4%	Universidad de Pennsylvania	14.4%
Universidad de California del Sur	23.4%	Universidad de Duke- Carolina del Norte	14.0%
Universidad Estatal de Ohio - Columbus	22.4%	Universidad de Northwestern	14.0%
Universidad de Nueva York	21.5%	Universidad de Harvard	13.0%
Universidad de Columbia - Nueva York	21.4%	Universidad de Yale	11.9%
Universidad de Missouri - Columbia	21.4%	Instituto de Tecnología de California	11.3%
Universidad de Carolina del Norte -Chapel Hill	21.3%	Universidad de Notre Dame	11.2%

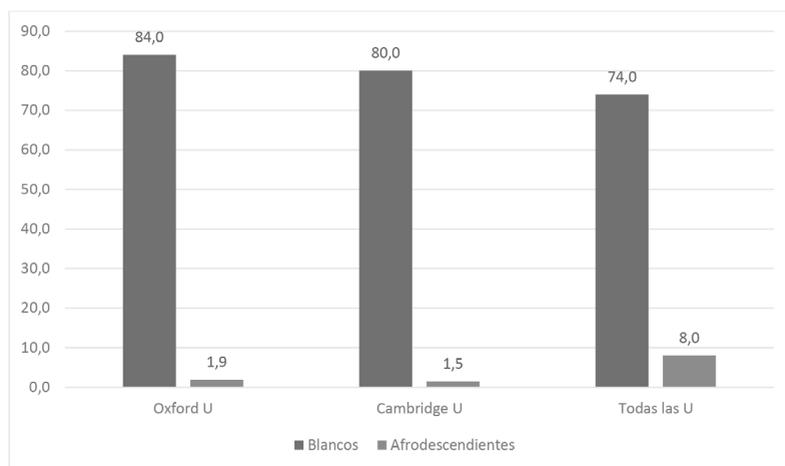
Fuente: Carnevale and van der Werf (2017).

La distribución socioeconómica de los estudiantes en las principales universidades públicas de California muestra claramente que lograr el estatus de rango mundial no es incompatible con ser más inclusivo, todo lo contrario. UC-Berkeley y UCLA se encuentran en el puesto 5 y 13

en el mundo, mientras que tienen una de las proporciones más altas de estudiantes de bajos ingresos entre las universidades estadounidenses de investigación intensiva.

De manera similar, en el Reino Unido, los diseñadores de políticas y los investigadores han observado durante muchos años la naturaleza elitista constante de las mejores universidades. La Figura 3, que muestra la proporción de estudiantes afrodescendientes en Oxford y Cambridge, ilustra la enorme brecha en comparación con la proporción promedio en las universidades británicas.

**Figura 3. Proporción de estudiantes afrodescendientes (2018)**



Fuente: Higher Education Statistics Authority

Un estudio de 2018 del Instituto de Políticas de Educación Superior, utilizando la dirección de los nuevos estudiantes como un indicador del nivel socioeconómico, reveló que, entre las 132 universidades que operan en el Reino Unido, las diez últimas en términos de equidad en las admisiones eran Cambridge (peor caso), St Andrews, Bristol, Oxford, Aberdeen, Edimburgo, University College London, Durham, Robert Gordon y London School

of Economics (SI, 2018). Cinco de ellas se encuentran entre las 100 mejores universidades del ranking de Shanghái.

Otra aproximación para medir el grado de selectividad social de las universidades británicas es observar la proporción de estudiantes admitidos que provienen de una escuela secundaria pública, en un país donde la mayoría de los niños de familias de élite están matriculados en escuelas privadas. La Tabla 4 presenta los datos de las ocho universidades del Reino Unido que aparecen en el top 100 del ranking de Shanghái, mostrando una proporción significativamente mayor de estudiantes entrantes de escuelas privadas de élite. La Universidad de Manchester es el único caso atípico, cinco puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. La Universidad de Oxford es la institución más elitista entre las ocho mejores universidades del Reino Unido.

**Tabla 4. Proporción de estudiantes provenientes de colegios públicos inscritos en las 100 mejores universidades británicas (2018-19)**

Universidad	ARWU Ranking	Proporción de Estudiantes provenientes de Colegios Públicos
Universidad de Cambridge	3	65.3%
Universidad de Oxford	7	60.6%
University College London	15	65.9%
Imperial College London	23	67.1%
Universidad de Edinburgh	31	65.4%
Universidad de Manchester	33	85.4%
King's College London	51	77.8%
Universidad de Bristol	64	67.6%
Promedio Nacional		90.2%

Fuente: ARWU Ranking y Higher Education Statistics Authority

Por el contrario, los países nórdicos logran tener universidades entre las 100 mejores con criterios de admisión mucho más abiertos y equitativos que los de las universidades de EE. UU y el Reino Unido. Al considerar la educación de los padres como un indicador indirecto de su nivel de ingresos, la Tabla 5 presenta la probabilidad de asistir a la educación superior en relación con el nivel de logro educativo de los padres en países seleccionados que tienen universidades entre las 100 primeras. La segunda columna representa la probabilidad de asistir a la educación superior de personas cuyos padres han completado la educación superior en comparación con las personas cuyos padres solo tienen una educación secundaria. Por ejemplo, si se observa el promedio de la OCDE, los estudiantes de las familias más educadas tienen 4,5 veces más probabilidades de asistir a la educación superior que los estudiantes de las familias más pobres. Finlandia tiene el sistema de educación superior más igualitario de Europa. Suiza y Estados Unidos se encuentran en el otro extremo, con una probabilidad casi 7 veces mayor.

**Tabla 5. Probabilidad de participar en la educación superior en relación con el logro educativo de los padres (2012)**

País	Probabilidad de acceder a la educación superior ("Odds Ratio")
Australia	4.3
Canadá	2.6
Dinamarca	3.0
Finlandia	1.4
Países Bajos	2.8
Noruega	2.0
Rusia	2.6
España	3.9
Suecia	2.3
Suiza	6.8
Reino Unido (Inglaterra)	6.3

Estados Unidos	6.8
Promedio OCDE	4.5

Fuente: OECD Education at a Glance, 2014, Table A4.1b

### *Búsqueda de la Verdad*

“Ninguna cultura puede basarse en una relación distorsionada con la verdad”.  
Robert Musil

La pandemia de Covid-19 ha revelado, de la manera más dramática, la importancia de confiar en la evidencia científica para impulsar las políticas públicas y salvar vidas humanas. En el mundo de la post-verdad, desarrollar y difundir el pensamiento crítico es absolutamente esencial.

...en la actualidad, las universidades se enfrentan a un cambio social tan fundamental que es difícil saber cómo resultará. La esencia misma de una universidad, parece, está amenazada. A lo largo de la historia de las universidades, el ejercicio de la razón, la búsqueda del conocimiento y la búsqueda de la verdad han gozado del respeto y apoyo de la sociedad. Pero ya no. O al menos ya no en la medida en que las universidades siempre han dado por sentado ese respeto. Es difícil pensar en un momento anterior en el que el concepto mismo de verdad haya sido socavado y restringido como en la actualidad.

Chris Brink, exvicerrector de la  
Universidad de Newcastle (2018).

Las universidades tienen la responsabilidad de enseñar cómo distinguir la evidencia real de la información fabricada. Las habilidades para buscar la verdad, la base de una auténtica educación en artes liberales, deberían ser el núcleo de todo plan de estudios. En los tiempos populistas actuales, los políticos y los demagogos apelan más a la emoción que a la razón, difundiendo la “pseudo” ciencia, la negación de los hechos y las teorías de la conspiración sobre una amplia gama de temas que incluyen el cambio climático, las enfermedades infecciosas y las vacunas (Knobel, 2020). Hoy más que

nunca, las universidades deberían poner énfasis en la rama de la retórica (“epideictic”) que explica por qué la emoción y la creencia personal pueden manipularse en detrimento de la razón y los hechos<sup>3</sup>.

Las plataformas digitales y las redes sociales, presentadas originalmente como las herramientas de empoderamiento definitivas, se están convirtiendo en la mayor amenaza al pensamiento libre y la democracia en la historia. Como observó acertadamente Umberto Eco, “las redes sociales han dado voz a legiones de tontos que, antes, solo hablaban en los pubs locales y no dañaban a la comunidad. Entonces, serían silenciados de inmediato, mientras que hoy tienen el mismo derecho a hablar que un premio Nobel”. La mera idea de que algo se vuelva viral es una expresión de las multitudes más que del individuo. El hecho de que los motores de búsqueda clasifiquen principalmente los resultados de búsqueda en función del número de sitios vinculados refuerza el pensamiento grupal, no la individualidad. Toda la lógica de la Web trabaja más hacia la popularidad que hacia la precisión. Como observa Kaplan (2018), la lucha por la democracia se ha convertido en sinónimo de la lucha por la objetividad.

Las universidades de rango mundial deben liderar la defensa de la tradición académica del debate libre y justo que ha sido socavada por el relativismo y las posturas de aquello considerado “políticamente correcto”. Estas universidades están bien posicionadas para ofrecer un espacio seguro para presentar y valorar la diversidad de puntos de vista, así como para participar ante la sociedad en debates públicos sobre temas complejos. La rectora de la Universidad de Belgrado, Ivanka Popovic, sugirió en 2019 que la lucha contra las “fake news” (noticias falsas) podría convertirse en la cuarta misión de la Universidad, actuando de alguna manera, como conciencia de la sociedad. En una entrevista reciente, el exministro británico de Educación Superior David Lammy observó que, en “la era del populismo”, los académicos tienen el deber de “mantenerse firmes y valientes y comunicar con bastante firmeza los peligros que se avecinan para el mundo global” (THE, 2019).

Las perspectivas multidisciplinarias suelen ser necesarias para ese

---

<sup>3</sup> En Finlandia, la formación para detectar noticias falsas comienza en la escuela primaria. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/28/fact-from-fiction-finlands-new-lessons-in-combating-fake-news>

propósito. Las universidades se encuentran entre las pocas instituciones que cuentan con esta experiencia, fundamental para alimentar la reflexión objetiva e incidir en las políticas públicas a partir de hechos y evidencias científicas. Como escribió van der Zwaan (2017, p. 182): “En el futuro, la universidad puede derivar su forma más importante de legitimidad de su visibilidad y liderazgo en la sociedad. A pesar de que el discurso público muestra cada vez menos interés por la complejidad, abordar problemas complejos es una de las fortalezas clave de la universidad”.

Como parte de su contribución al bien público, las universidades de rango mundial pueden utilizar múltiples canales para comunicarse con el mundo exterior y llegar a una gran audiencia a nivel local, regional y mundial. Un buen ejemplo de tal práctica es la serie anual de simposios de ciencia públicos Lorne-Trottier, lanzada por la Universidad McGill en 2016, para comunicar la ciencia de manera responsable al público en estos tiempos difíciles. En 2020, Imperial College London ha establecido un curso en línea gratuito de ocho semanas en la plataforma Coursera, llamado “La ciencia importa: hablemos de COVID-19”.

Un desafío importante en ese sentido es la creciente tensión entre la búsqueda de la excelencia y las limitaciones a la plena libertad académica, que tradicionalmente se ha considerado una característica fundamental de las universidades, como lo demuestra la siguiente declaración de 1957 de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

La esencialidad de la libertad en la comunidad de universidades estadounidenses es casi evidente ... Imponer una camisa de fuerza a los líderes intelectuales en nuestras universidades pondría en peligro el futuro de nuestra Nación ... El buen desempeño académico no puede florecer en una atmósfera de sospecha y desconfianza. Los profesores y los estudiantes siempre deben tener libertad para investigar, estudiar y evaluar, para adquirir una nueva madurez y comprensión (el presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Earl Warren, en 1957, citado en Currie *et al.*, 2006, p. 23).

Se han lanzado varias iniciativas de excelencia en países con democracia limitada (China, Hungría, Irán, Rusia, Arabia Saudita, Turquía y Vietnam, por nombrar algunos) y queda por ver si las mejores universidades pueden

operar con resultados sobresalientes sostenibles donde la libertad académica es restringida. Si bien la restricción es algo menor en las ciencias duras, aunque el control gubernamental de Internet restringe el alcance de la investigación de todos los académicos por igual—, ciertamente las restricciones obstaculizan de una manera más severa, la capacidad de los científicos sociales para realizar investigaciones científicas sobre temas que los gobiernos autoritarios pueden considerar como políticamente sensible. Por ejemplo, Hungría eliminó recientemente la financiación para estudios de género (Oppenheim, 2018). En 2015, el Ministro de Educación chino dijo a las universidades que evitaran los libros de texto que promueven los valores occidentales, indicando que los académicos deberían abstenerse de criticar al Partido Comunista (Li, 2015). El principio de “libertad de pensamiento” fue eliminado recientemente de los estatutos de tres universidades chinas líderes, incluida Fudan (The Guardian, 2019). Estas nuevas restricciones pueden socavar los esfuerzos de las universidades chinas para mejorar su desempeño investigador.

Del mismo modo, los académicos de las universidades de Hong Kong, que hasta ahora habían disfrutado de una libertad académica irrestricta, han expresado temores de una mayor intrusión del gobierno a la luz de múltiples incidentes de interferencia académica que reflejan la creciente influencia del gobierno chino (Yeung, 2015). La nueva ley de seguridad aprobada en 2020 por el Congreso Nacional del Pueblo en Beijing podría significar el fin del estatus especial de Hong Kong y la pérdida de la libertad académica en sus universidades.

También se han encontrado mayores amenazas a la libertad académica en varias naciones con un sistema político democrático. El informe de 2020 de “Scholars at Risk” (Académicos en Riesgo), revela incidentes de ataques en contra de la libertad académica en países tan diversos como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, India, México, Reino Unido y Sur África (Scholars at Risk, 2020).

## Ética

Teniendo en cuenta que los egresados de las universidades más prestigiosas del mundo están destinados a ocupar importantes funciones de autoridad en el gobierno y la industria, es importante plantearse la pregunta imperativa hecha por el filósofo belga Pascal Chabot (2017, p. 56): "¿No requiere una gran potencia una educación que deje espacio a la duda, la filosofía y una larga iniciación ética?". Una dimensión importante en ese sentido es el grado de alineamiento de las universidades de rango mundial con comportamientos éticos en la forma en que operan como institución y en su relación con el mundo exterior. Esto comienza con el hecho de tener principios claros dentro de la propia comunidad universitaria para prevenir y sancionar la deshonestidad académica. La Universidad de Oxford, por ejemplo, tiene un estricto Código de Honor para este propósito, que detalla las expectativas relacionadas con los estándares de ética e integridad en la investigación, las obligaciones éticas y legales y los posibles conflictos de intereses. Una definición clara sobre lo que podría ser considerado una mala conducta, establece las responsabilidades de los miembros de la universidad y protege la confidencialidad en relación con las investigaciones en casos potenciales de mala conducta. También define el proceso para manejar dichos casos, estipulando los pasos a seguir, así como la relación de los procedimientos internos de la universidad con otros procesos externos, como los legales.<sup>4</sup>

Las universidades de rango mundial deben definir y hacer cumplir estándares estrictos con respecto al fraude en los exámenes y en la investigación, así como cualquier forma de comportamiento agresivo en el campus, incluida la violencia sexual, la discriminación, el acoso y la intimidación. El director científico de Australia, Alan Finkel, hizo recientemente un llamado a un mayor involucramiento de las agencias que financian la investigación en el monitoreo de la integridad de las investigaciones que apoyan y que quizás están bajo la presión de obtener resultados publicables que les permitan entrar en los rankings internacionales (Finkel, 2019). En el Reino Unido,

---

<sup>4</sup> <https://hr.admin.ox.ac.uk/academic-integrity-in-research>

se ha notado el uso frecuente de acuerdos de confidencialidad por parte de universidades británicas para impedir que sean dados a conocer informes de mala conducta por parte de víctimas de acoso (Murphy, 2019).

Un segundo aspecto en el cual los rankings no están bien diseñados para evaluar es si los graduados universitarios están bien preparados éticamente, además de su educación general y formación profesional. Por ejemplo, después de la crisis financiera de 2007-2008 desencadenada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo, causada a su vez por el uso no regulado de las inversiones en productos especulativos de tipo “derivatives”, muchas voces desafiaron de manera más enfática darle responsabilidad corporativa a los programas de las escuelas de negocios que formaron a quienes en ese momento estaban frente a los hechos que provocaron esa profunda crisis. Como Don Winslow observó irónicamente en su novela *The Border*, “¿Cuál es la diferencia entre un administrador de fondos de cobertura y un jefe de cartel?, Wharton Business School”:

Las escuelas de negocios estadounidenses capacitaron a muchas de las personas que tenían en sus manos el timón cuando el barco económico de la nación encalló. Ahora, los que ocupan puestos de liderazgo en las mejores escuelas se preguntan qué grado de responsabilidad tienen. Las escuelas tenían críticas antes de que la crisis económica les costara a millones de estadounidenses sus trabajos y sus ahorros para la jubilación. Ahora, los críticos son más fuertes y las preguntas que plantean se toman más en serio. “Este es un momento de gran introspección para esta institución”, dice Jay Light, decano de la Escuela de Negocios de Harvard<sup>5</sup> (p. 105)

Un estudio realizado en el 2017 en Colombia es bastante revelador en ese sentido. El “think tank” que lideró esta investigación analizó el título universitario obtenido en universidades colombianas de 110 políticos o empresarios famosos que habían sido acusados de corrupción u otros delitos graves en los dos años anteriores y correlacionó esta información con la universidad donde estudiaron en Colombia. En la tabla 6 se muestran las principales universidades que aparecen en este tipo de ‘ranking de delincuentes’ desde el punto de vista de sus egresados, junto con el ranking

---

<sup>5</sup> <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=103719186>

de desempeño académica elaborado por el Ministerio de Educación de Colombia (ranking MIDE). Es preocupante observar que las tres primeras universidades, según el ranking de desempeño académica del propio Gobierno de Colombia, ocupan respectivamente el tercer, quinto y séptimo lugar en el ranking de corrupción. Igualmente preocupante que el 80 por ciento corresponde a universidades privadas. Las profesiones con mayor concentración de corruptos fueron abogados (43%) y empresarios (28%).

**Tabla 6. Ranking de Corrupción y Ranking de Resultados Académicos en Colombia (2017)**

Universidad	Ranking de Corrupción	Ranking de Desempeño Académico	Carácter Legal
Universidad Externado de Colombia	1	15	Privada
Universidad Pontificia Javeriana	2	7	Privada
Universidad Los Andes	3	1	Privada
Universidad Santo Tomás	4	49	Privada
Universidad Nacional de Colombia	5	2	Pública
Universidad Libre	5	50-100	Privada
Universidad del Rosario	7	3	Privada
Universidad de Antioquia	8	6	Pública
Universidad del Norte	8	11	Privada

Fuente: Basado en Observatorio de la Universidad Colombiana (Abril 17, 2017) y Ministerio de Educación de Colombia (Mide, 2017)

En tercer lugar, las universidades de rango mundial tienen el deber de evitar conflictos de intereses en sus relaciones con el mundo político y empresarial para preservar su independencia intelectual y científica. Como declaró el rector de la Universidad Libre de Bruselas en su discurso de graduación de los estudiantes en 2002, “en las sociedades democráticas, las universidades deben mantener absolutamente su independencia, tanto del gobierno como del sector privado. La prensa que está controlada por intereses financieros con fines de lucro ha perdido gran parte de su legitimidad de contrapoder ... Debemos asegurarnos que las universidades sirvan a la sociedad no solo a través de la educación y la investigación, sino también indirectamente a través de sus puntos de vista críticos” (de Maret, 2007, p. 96).

Uno de los elementos relevantes en ese sentido es la transparencia en el establecimiento y aplicación de reglas estrictas sobre el tipo de actividades de investigación en las que las universidades quieren participar y de qué donantes están dispuestas a aceptar contribuciones para la recaudación de fondos. La Universidad de Hong Kong, por ejemplo, tradicionalmente ha evitado recibir donaciones de empresas que fabrican armas y productos de tabaco. Por el contrario, la imagen del MIT se dañó recientemente cuando se hizo público que el “Media Lab” había aceptado donaciones financieras del delincuente sexual y magnate condenado Jeffrey Epstein. A raíz del asesinato del periodista Jamal Khashoggi, tanto la Universidad de Harvard como el MIT han sido criticados en los últimos años por sus vínculos financieros con el Gobierno de Arabia Saudita.

Finalmente, en los últimos años, algunas universidades han tratado de revisar y analizar su pasado con ojo crítico y reconocer su estrecha relación con momentos vergonzosos de la historia de su país, como la esclavitud, el apartheid o la discriminación hacia poblaciones indígenas. En los Estados Unidos, por ejemplo, les fue difícil a las Universidades de Brown, Yale y Georgetown aceptar y reconocer como en sus inicios fueron propietarios de esclavos. Incluso las universidades a las cuales el gobierno les otorgó tierras mediante la Ley Morrill de 1862 como apoyo financiero para su desarrollo, han sido desafiadas a reconocer que el estado se apropió de estas tierras que pertenecían a los pueblos indígenas.

La Ley Morrill fue una transferencia de riqueza disfrazada de donación [...]. Una investigación [...] encontró que la ley redistribuyó casi 11 millones de acres, que es casi el tamaño de Dinamarca. Las subvenciones provinieron de más de 160 cesiones de tierras las cuales fueron tomadas de manera violenta en cerca de 250 territorios pertenecientes a diferentes grupos indígenas del país. Si esto se ajustara a la inflación actual, la ganancia inesperada le reportó a 52 universidades aproximadamente 500 millones de dólares (Ahtone y Lee, 2020).

En el Reino Unido, el University College London creó una base de datos de propietarios de esclavos británicos, que ha influido en impulsar a las universidades de Bristol, Edimburgo, Glasgow, Londres y Liverpool a analizar detenidamente cómo se beneficiaron de la esclavitud y la economía esclavista. (The Economist, 2020). En Sudáfrica, el movimiento #RhodesMustFall que comenzó en 2015 en la Universidad de Ciudad del Cabo ha provocado acalorados debates y acciones violentas contra los símbolos históricos del apartheid, como las estatuas, en las antiguas universidades blancas del país y esfuerzos generalizados para descolonizar el plan de estudios. Finalmente, en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, un número creciente de universidades ha lanzado “iniciativas de reconciliación” con el objetivo de ofrecer mayores oportunidades a los estudiantes y docentes provenientes de grupos indígenas, honrando así a los pueblos indígenas y su cultura, forjando vínculos más profundos con sus comunidades, y desarrollando una colaboración y diálogo interculturales. A raíz de los incidentes de comportamiento policial racista en América del Norte en 2020, a raíz del asesinato de George Floyd por policías blancos, varios académicos canadienses han pedido que se suspenda toda clase de alianzas para investigación con las autoridades policiales para “enfrentar el racismo subyacente y el carácter colonizador en la violencia policial” (Quan, 2020).

### *Compromiso Social*

El aspecto principal que los rankings globales identifican muy bien es el desempeño de las universidades de rango mundial en la realización de

una excelente investigación de carácter general, lo que en inglés es conocido como “blue sky research”. Pero al analizar la cantidad de publicaciones indexadas que los investigadores de las mejores universidades producen, estas no dicen mucho sobre la relevancia y el impacto de su investigación, ni miden hasta qué punto las universidades se involucran activamente con la sociedad y la economía para ayudar a resolver problemas reales y abordar los desafíos globales. Cada universidad sigue un camino distinto en ese sentido, y los rankings no están diseñados para capturar estas diferencias. De hecho, la investigación ha demostrado que la búsqueda de visibilidad global a menudo empuja a las universidades de rango mundial a colaborar con otras instituciones ubicadas en buenas posiciones en los rankings en otras regiones del mundo en lugar de comprometerse estrechamente con su comunidad local (Hazelkorn, 2020a).

En este sentido, el contraste entre las experiencias de Oxford y Cambridge en el desarrollo de vínculos con la economía local es muy ilustrativo. Ambas universidades comparten una historia similar y provienen de la misma cultura académica. Ambas están consideradas entre las mejores universidades del mundo. Y, sin embargo, en lo relacionado al impacto en sus respectivas ciudades, Oxford y Cambridge han seguido caminos divergentes y han logrado resultados sorprendentemente diferentes. Oxford sigue siendo una ciudad universitaria estática en el tiempo, mientras que Cambridge se ha convertido en el “cluster tecnológico más interesante de Europa”. Lo que comenzó en la década de 1970 con la creación de parques empresariales para acoger a académicos emprendedores y sus estudiantes de doctorado se ha convertido en un centro de 4.000 empresas de conocimiento intensivo en electrónica, farmacéutica, biotecnología y otros dominios fronterizos. Hoy en día es el lugar más dinámico de Europa donde profesores, científicos, Premios Nobel e inversionistas planean la puesta en marcha de sus próximos emprendimientos (Startups). Con un nivel de productividad de un 30 por ciento más alto que el de Londres, Cambridge genera más patentes que sus próximos seis rivales británicos en conjunto, alberga más empresas de miles de millones de dólares que ciudades diez veces más grandes y cuenta con casi empleo total.

El secreto del éxito de Cambridge parece residir en un enfoque equilibrado que combina políticas ilustradas para proporcionar las condiciones básicas y un entorno económico adecuado, así como una actitud de *laissez-faire* que confía en el ingenio la intuición y la suerte del ser humano. Por un lado, la universidad, la ciudad y las autoridades han trabajado de forma coordinada para crear un ecosistema propicio mediante la creación de parques científicos e incubadoras empresariales, fomentando el desarrollo de urbanizaciones y negocios, atrayendo inversionistas y presionando al gobierno para políticas de inmigración más abiertas. Por otro lado, se han mantenido alejados de imponer prioridades estratégicas y micro gestionar el desarrollo económico de la ciudad. La ciudad no decide qué tipo de industria de alta tecnología tiene más probabilidades de convertirse en la industria del mañana, y la universidad ofrece incentivos a los académicos interesados en establecer empresas, haciendo que la conexión entre sus laboratorios y las empresas privadas sea lo más factible. Esto ha dado lugar a alianzas dinámicas en las que las empresas brindan asesoramiento sin ningún costo e invitan a estudiantes a ayudarlas, mientras que académicos e inversionistas trabajan juntos para acompañar y apoyar a nuevas empresas (The Economist, 2015).

Esto no significa que el resultado de la investigación de la Universidad de Oxford sea menos relevante, sino todo lo contrario. Por ejemplo, un equipo de investigadores médicos de Oxford ha estado a la vanguardia del desarrollo de la vacuna Astra-Zeneca contra Covid-19. De hecho, la proliferación de iniciativas universitarias en todo el mundo durante la pandemia ha sido una clara señal que reitera la importancia de su involucramiento en resolver problemas sociales.

Numerosos estudiantes en campos relacionados con la salud se ofrecen como voluntarios en hospitales y otros lugares públicos según sea necesario. Los estudiantes de ingeniería están creando tapabocas para los socorristas y los trabajadores de la salud. Los estudiantes de química están produciendo desinfectantes y aquellos productos químicos que necesitan los hospitales. El personal académico también ha entrado en acción. Los laboratorios universitarios están produciendo kits de prueba de coronavirus. Las facultades médicas están donando sus ventiladores, mascarillas y otros equipos de seguridad personal (Surssock, 2020).

Si bien los rankings no se construyen para tomar en consideración esta dimensión de relevancia, una excepción es el nuevo ranking que mide las contribuciones de las universidades al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentado en 2019 por Times Higher Education (THE)<sup>6</sup>. El llamado “ranking de impacto” se basa en los portafolios presentados por las universidades interesadas, que proporcionan datos, evidencia y ejemplos contra al menos tres ODS de su elección y el ODS-17 (cooperación internacional y alianzas para lograr los ODS). THE recibió alrededor de 500 portafolios de instituciones en el primer año, 858 en 2020 y 1,239 en 2021. Como informaron Ellen Hazelkorn y Angel Calderon (2020), la metodología evalúa la actividad en cuatro dimensiones: enseñanza, investigación, administración y divulgación. Los datos de investigación de Elsevier, usados en este “ranking de impacto”, representan el 27% de los indicadores utilizados para medir la contribución respectiva de cada ODS. La puntuación general se calcula sobre la base de las tres puntuaciones más altas de los ODS, más el desempeño de cada universidad con respecto al ODS-17 (único objetivo obligatorio para recibir una puntuación general).

La comparación de la lista de las 100 mejores universidades en el ranking de los ODS con las del ranking de Shanghái arroja información interesante. Entre las 20 mejores universidades de rango mundial, identificadas por el ranking de Shanghái, solo el MIT aparece en el ranking de los ODS de 2021. Según Calderón (2021), esto se debe muy probablemente a que las mejores universidades pueden considerar que “no vale la pena arriesgarse a dañar la reputación en caso de que las universidades de investigación intensiva o con buenos recursos no se desempeñen tan bien como otras instituciones que ocupan un lugar más bajo en los principales esquemas del ranking”. En total, solo 9 entre los 100 mejores de Shanghái están en el ranking de impacto THE top 100, por debajo de los 12 en 2020. Como lo revela la Tabla 7, todos ocupan un lugar más alto en el ranking de impacto, excepto la Universidad de Toronto y el MIT. Por falta de información sobre cómo THE evalúa realmente la contribución de estas universidades,

---

<sup>6</sup> [https://www.timeshighereducation.com/rankings/impact/2020/overall#!/page/0/length/25/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/undefined](https://www.timeshighereducation.com/rankings/impact/2020/overall#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/undefined)

no está claro si su rango más bajo se debe al hecho de que realizan más investigaciones de orden general ("blue sky research") o a un problema metodológico con los rankings, incluido el hecho de que la metodología ha cambiado ligeramente cada año.

**Tabla 7. Comparación entre SDG y Shanghái Rankings**

Universidad	THE Ranking de Impacto SDG (2021)	Ranking de Shanghái (2020)
Universidad de Manchester	1	36
Universidad de Sydney	2	74
King's College London	7	47
Universidad de British Columbia	13	38
Universidad de McMaster	14	98
Universidad de Monash	18	85
Universidad de Toronto	34	23
Universidad de Edinburgh	36	42
MIT	76	4

Fuente: THE 2021 and ARWU 2020

Aproximadamente el 10% de los portafolios presentados para este ranking provienen de universidades latinoamericanas. Los principales países contribuyentes son Brasil (38), Colombia (18), México (18), Chile (16), Perú (7) y Argentina (4). Solo dos universidades latinoamericanas, la USP y la UNAM, se ubican en el top 100 del ranking de Impacto, en las posiciones 48 y 72, respectivamente.

Como cualquier ranking, este ranking de Impacto tiene varios defectos metodológicos. Existe un fuerte elemento de subjetividad incorporada que surge de la dificultad de THE para validar la precisión y comparabilidad de la información presentada por las universidades (Hazelkorn, 2020b). THE no publica los resultados reales y las ponderaciones utilizadas

para llegar a presentar este ranking. Además, el número de universidades incluidas en el ranking es muy pequeño en comparación con el universo global de instituciones. Una de las razones de esto es que preparar un portafolio para presentar de manera completa requiere mucho trabajo e información, algo que pocas universidades en el mundo tienen la capacidad e interés de hacer. Como observó Calderón (2020), "... de las 164 instituciones que pudieron presentar datos sobre los 17 ODS [en 2020], 95 procedían de economías de altos ingresos, en su mayoría provenientes de las regiones de Asia Oriental, el Pacífico y Europa Occidental. Había 124 instituciones de economías de ingresos medio-bajos que presentaron datos sobre al menos cuatro ODS y, por lo tanto, recibieron un ranking general". En 2021, de las 262 instituciones que presentaron datos sobre los 17 ODS, 129 procedían de economías de ingresos altos, 95 de países de ingresos medios y solo 38 de países de ingresos medio-bajos. Por lo tanto, el ranking está fuertemente sesgado a favor de las universidades de países de ingresos altos y medios.

A pesar de estas limitaciones metodológicas, el ranking de impacto de THE tiene el mérito significativo de llamar la atención a las universidades de rango mundial sobre la importancia de ser relevante para la sociedad y los principales problemas que el mundo está enfrentando. En un artículo reciente que aboga por una nueva forma de multilateralismo para evitar que las universidades se vuelvan irrelevantes, el secretario general de la Asociación de Universidades de la Cuenca del Pacífico brindó un excelente resumen de la responsabilidad de las universidades en la nueva era después de la pandemia de Covid-19.

Para abordar el interés público, debemos enfatizar la educación superior como un bien público que ayuda a la movilidad e inclusión social, busca alinear la enseñanza y la investigación con los desafíos globales y honra el servicio público y el compromiso social (Tremewan, 2020).

### *Sostenibilidad*

La última dimensión a considerar, pero no menos importante, es hasta qué punto la forma como operan las universidades de rango mundial es

ambientalmente responsable. La Universidad de Indonesia produce un ranking de sostenibilidad (Ranking Greenmetric) basada en una serie de factores, incluido el nivel de carbono que genera cada institución como resultado del consumo de electricidad, uso de agua, gestión de residuos y de aquellas actividades de educación e investigación relacionadas con el cambio climático<sup>7</sup>. Solo 4 universidades que aparecen en el ranking de las 100 mejores de Shanghái también están incluidas en el ranking de Greenmetric: la Universidad de Oxford (2), la Universidad de California-Davis (3), la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill (21) y la Universidad de Washington en St- Luis (60). Tres países latinoamericanos destacan entre los 100 primeros: Colombia (5), México (4) y Brasil (2).

La sostenibilidad ambiental es un área que preocupa a un número creciente de universidades, adoptando medidas relevantes para lograr la neutralidad de carbono, incluso mediante la reducción de viajes a conferencias. En varias partes del mundo, las universidades se han convertido en productoras de energía renovable. La Universidad Autónoma del Occidente en Colombia, la Universidad Strathmore en Kenia y la Universidad RMIT en Australia son líderes en ese sentido. Una reciente iniciativa de la “Coalición del Cambio Climático”, anunciada por el presidente de la Universidad de California, reúne los esfuerzos de investigación de 13 importantes universidades canadienses, mexicanas y estadounidenses comprometidas a poner en común sus conocimientos y recursos científicos en esta área<sup>8</sup>. En 2019, las redes que representan a más de 7,000 instituciones de educación superior de todo el mundo anunciaron una “emergencia climática” y se comprometieron a implementar un plan de tres frentes para trabajar con sus estudiantes para abordar la crisis ambiental: (i) transformar sus campus en zonas neutrales de carbono para 2030, (ii) movilizar recursos para la investigación y capacitación en el área del cambio climático, y (iii) incrementar las actividades de enseñanza y aprendizaje sobre medio ambiente sostenible en el currículo y programas de extensión comunitaria (O’Malley, 2019).

---

<sup>7</sup> <http://greenmetric.ui.ac.id/>

<sup>8</sup> <https://tinyurl.com/yxfdhjce>

Por último, un número creciente de universidades han vendido las acciones de sus fondos patrimoniales provenientes de aquellas empresas que contribuyen a altos niveles de contaminación, esto como resultado de las campañas constantes que los estudiantes hicieron, presionando para que estas decisiones se tomaran. En el Reino Unido, por ejemplo, la Universidad de Glasgow fue la primera en tomar esta iniciativa en 2014, seguida de Warwick, Sheffield, King's College London, Edimburgo, Oxford y Durham. Se estima que aproximadamente la mitad de las universidades del Reino Unido se han movido en esa dirección (Ibrahim, 2020).

El movimiento ha sido más lento en Estados Unidos. Hampshire College fue la primera institución en adoptar dicha política, en 2011. El sistema de la Universidad de California anunció una decisión similar en mayo de 2020, convirtiéndose en el más grande en hacerlo en el país. La Universidad de Harvard, por el contrario, se ha resistido a los llamamientos de profesores y estudiantes para adoptar una política similar (Asmelash, 2020). Los académicos y administradores de Australia han ejercido una presión cada vez mayor sobre el fondo de pensiones nacional (Unisuper) para que se deshaga de las empresas que tienen un impacto negativo en el medio ambiente (Richards y Pietsch, 2020).

## Conclusión

"Cuidado con el conocimiento falso; es más peligroso que la ignorancia".

George Bernard Shaw

La irrupción en 2003 del Ranking Académico de Universidades del Mundo en la escena de la educación superior mundial, a iniciativa de la Universidad Jiao Tong de Shanghái, ha tenido un impacto profundo y duradero tanto en los gobiernos como en las universidades. Muchos países comenzaron a considerar el rango de sus universidades como un indicador del desempeño científico y una fuente de orgullo nacional. Han financiado ambiciosos programas de inversión para mejorar sus universidades, en algunos casos

incluso creando nuevas instituciones con el objetivo explícito de alcanzar el estatus de rango mundial.

Las universidades, a su vez, se han sumado con entusiasmo a esta nueva forma de “carrera de cerebros”. Con frecuencia, los rankings se han convertido en los nuevos hitos que guían los planes estratégicos institucionales e influyen en la motivación y el comportamiento de los líderes universitarios y académicos. Si bien muchas universidades de todo el mundo han mejorado su desempeño en materia de investigación durante la última década, hay muchas señales de que el tipo de excelencia académica promovida por los rankings a menudo está desviando a las universidades de contribuir al progreso en varias dimensiones cruciales de la vida humana, como la inclusión de minorías, la verdad científica, la justicia social, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental.

Durante la pandemia de 2020, fue tristemente irónico observar que Estados Unidos y el Reino Unido eran dos de las naciones del mundo con el mayor número de muertes por Covid-19. Estos son los países con supuestamente las mejores universidades del mundo, con historiadores que estudian pandemias, microbiólogos que investigan virus, expertos en salud pública que asesoran a los gobiernos y el mayor número de premios Nobel de Medicina en el último siglo (94 y 28, respectivamente). Lo que sucedió allí muestra explícitamente la desconexión entre el poder científico y la acción política real, y las dificultades que enfrentan las principales universidades para construir puentes entre el mundo del conocimiento científico y los escenarios político, social y cultural de un país.

La pandemia, la crisis económica resultante y las explosiones de frustración social ante el racismo estructural profundamente arraigado en los Estados Unidos, por ejemplo, hacen que sea aún más urgente e imperativo examinar las dimensiones faltantes en la definición de excelencia académica impulsada por los rankings mundiales. Se requiere un concepto más comprensivo de excelencia académica que no se centre estrictamente en la investigación y las publicaciones científicas en revistas de élite.

Los principios de Shanghái lanzados en 2017 por de Maret y Salmi fueron un intento en esta dirección, como un recordatorio a los líderes

universitarios de rango mundial de la responsabilidad social de sus instituciones (de Maret y Salmi, 2018). Haciendo eco de la filosofía de independencia intelectual, libertad académica y autonomía institucional defendida por la Carta Magna firmada en 1988 por 388 rectores de universidades europeas, estos principios propuestos por de Maret y Salmi se centran en la inclusión social, la verdad científica, los valores éticos, la investigación responsable y la solidaridad global como pilares morales para las universidades de rango mundial. Estas dimensiones pueden ser difíciles de medir a través de los rankings, pero son fundamentales para la misión de las universidades más destacadas del mundo.

Al igual que las otras regiones del mundo, América Latina se merece tener universidades de primer nivel que puedan involucrarse con la ciencia global a través de la investigación de vanguardia tanto pura como aplicada, capacitar a ciudadanos y profesionales con principios éticos y contribuir al desarrollo sostenible de las sociedades latinoamericanas. Avanzar en esa dirección requerirá una desviación significativa de las políticas pasadas, aumentos sustanciales en la financiación pública para la educación superior y la investigación científica, un enfoque continuo en el desarrollo nacional y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una estructura de gobernanza moderna que permita la selección de los líderes universitarios de manera más independiente y transparente, y una plena autonomía y libertad académica, junto con la responsabilidad de rendir cuentas ante el gobierno y la sociedad. Se requiere también una internacionalización más profunda para conectar a las universidades latinoamericanas con sus pares globales a través de la movilidad internacional y la investigación colaborativa.

En un mundo lleno de grandes desafíos, nadie ha captado mejor la noble misión de las universidades como faros de conocimiento y sabiduría que Alfred North Whitehead, el filósofo y matemático del siglo XX.

La tragedia del mundo es que aquellos que son imaginativos tienen poca experiencia, y aquellos que tienen experiencia tienen una imaginación débil. Los tontos actúan sobre la imaginación sin experiencia. Los pedantes actúan sobre el conocimiento sin imaginación. La tarea de la universidad es mezclar imaginación y experiencia.

## REFERENCIAS

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. y A. Sapir (2009). The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S. National Bureau of Economic Research. *Working Paper No. 14851*. <https://doi.org/10.3386/w14851>

Ahtone, T. y Lee, R. (2020, May 7). Ask Who Paid for America's Universities. *The New York Times*. [https://www.nytimes.com/2020/05/07/opinion/land-grant-universities-nativeamericans.html?nl=todaysheadlines&emc=edit\\_th\\_200508](https://www.nytimes.com/2020/05/07/opinion/land-grant-universities-nativeamericans.html?nl=todaysheadlines&emc=edit_th_200508)

Altbach, P., Reisberg, L., Salmi, J. y Froumin, I. (2018). *Accelerated Universities: Ideas and Money Combine to Build Academic Excellence*. Brill Publishers.

Asmelash, L. (2020, May 20). The University of California has fully divested from fossil fuels. It's the largest school in the US to do it. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2020/05/20/us/university-of-california-divest-fossil-fuels-trnd/index.html>

Bhattacharjee, Y. (2011). Saudi Universities Offer Cash in Exchange for Academic Prestige. *Science*, 334(6061), 1344-1345. <https://doi.org/10.1126/science.334.6061.1344>

Bekhradnia, B. (2016). *International university rankings: For good or ill?*. HEPI.

Brink, C. (2018). *The Soul of a University*. Bristol University Press.

Brooks, R. (2005). Measuring University Quality. *Review of Higher Education*, 29(1), 1-21. <https://doi.org/10.1353/rhe.2005.0061>

Calderon, A. (2020, May 9). Sustainability rankings show a different side to higher education. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2020050409591134>

Carnevale, A. y Van Der Werf, M. (2017). *The 20% Solution: Selective Colleges Can Afford to Admit More Pell Grant Recipients*. Georgetown University Center on Education and the Work Force.

Chabot, P (2017). *Exister, résister. Ce qui dépend de nous*. PUF.

Currie, J., Petersen, C. y Mok K.H. (2006). *Academic Freedom in Hong Kong*. Lexington Books.

De Maret, P. y Salmi, J. (2018). World-Class Universities in a Post-Truth World. En Wu, Y., Wang, Q. y Cai Liu N. (Eds.). *World-Class Universities: Towards a Global Common Good and Seeking National and Institutional Contributions* (pp. 70-87). Brill Sense.

De Maret, P. (2007). *Le tour du potier. Six leçons sur l'université et le monde*. Le livre Timperman.

Dixon, R. (2020, January 17). Putin wanted Russian science to top the world. Then a huge academic scandal blew up. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/world/europe/putin-wanted-russian-science-to-topthe-world-then-a-major-academic-scandal-blew-up/2020/01/16/f58239ec-34b9-11ea898f-eb846b7e9feb\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/putin-wanted-russian-science-to-topthe-world-then-a-major-academic-scandal-blew-up/2020/01/16/f58239ec-34b9-11ea898f-eb846b7e9feb_story.html)

Downing, R. y Ganotice, A. (2016). *World University Rankings and the Future of Higher Education*. Information Science Publishing.

Finkel, A. (2019, september 21). It's time for granting agencies to tackle bad science. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190916114836558>

Gladwell, M. (2011, february 14). The Order of Things: What college rankings really tell us. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2011/02/14/the-order-of-things>

Hazelkorn, E. (2020a). Higher Education in the Age of Populism: Public Good and Civic Engagement. *International Higher Education*, (100), 6–7. [https://www.internationalhighereducation.net/en/handbuch/gliederung/#/Gliederungsebene/789/Winter-Issue-No.-100-\(2020\)](https://www.internationalhighereducation.net/en/handbuch/gliederung/#/Gliederungsebene/789/Winter-Issue-No.-100-(2020))

Hazelkorn, E. (2020b, march 21). Should universities be ranked for their SDG performance? *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200317145134326>

Ibrahim, Z. (2020, January 13). Universities divesting from fossil fuels have made history, but the fight isn't over. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/education/2020/jan/13/universities-divesting-from-fossil-fuels-have-made-history-but-the-fight-isnt-over#img-1>

Iglesias, P., Mendoza, M. y del Río, T. (2013). La composición social de la matrícula en la Universidad de Chile y la ideología del mérito en la (re)producción de la desigualdad. *Sociedad Hoy*, (24), 157–168.

Kaplan, R. D. (2018, March 2). Everything here is fake. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/opinions/everything-here-is-fake/2018/03/02/064a3d4a-18c6-11e8-8b08-027a6ccb38eb\\_story.html?utm\\_term=.67d2d9799d26](https://www.washingtonpost.com/opinions/everything-here-is-fake/2018/03/02/064a3d4a-18c6-11e8-8b08-027a6ccb38eb_story.html?utm_term=.67d2d9799d26)

Knobel, M. (2020). The Critical Role of Communication in a Post-Truth World. *International Higher Education*, (100), 9-10. [https://www.internationalhighereducation.net/en/handbuch/gliederung/#/Gliederungsebene/789/Winter-Issue-No.-100-\(2020\)](https://www.internationalhighereducation.net/en/handbuch/gliederung/#/Gliederungsebene/789/Winter-Issue-No.-100-(2020))

Lammy, D. (2017, october 20). Seven years have changed nothing at Oxbridge. In fact, diversity is even worse. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/20/oxford-cambridge-not-changed-diversity-even-worse-admissions>

Li J. (2015, january 22). Communist Party orders Marxism course for universities. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1847015/chinese-government-officials-give-university-lectures>

MacGregor, K. (2013, june 23). Concerns growing over 'gaming' in university rankings. *University World News*, (227).

Murphy, S. (2019, april 17). UK universities pay out £90m on staff 'gagging orders' in past two years. *The Guardian*, (1). <https://www.theguardian.com/education/2019/apr/17/uk-universities-pay-out-90m-on-staff-gagging-orders-in-past-two-years>

Observatorio de la Universidad (2017). <http://www.gestionandoportunidades.com/archivo/10992>

OECD (2014). *OECD Reviews of Innovation: France*. OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264214026-en.pdf?expires=1594746368&id=id&acname=guest&checksum=C5C9AA22E216B70A2DC652B81FE08D4F>

O'Malley, B. (2021, May 1). Berkeley study: major university rankings may be biased. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210501083053372>

O'Malley, B. (2019, July 10). Networks of 7,000 universities declare climate emergency. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190710141435609>

O'Malley, B. (2015). Minister blasts patchy quality of university teaching. *University World News*, (381).

Oppenheim, M. (2018, october 24). Hungarian Prime Minister Viktor Orban bans gender studies programs. *The Independent*. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-bans-gender-studies-programmes-viktor-orban-central-european-university-budapest-a8599796.html>

Orivel, F. (2004). *Pourquoi les universités françaises sont-elles si mal classées dans les palmarès internationaux ?* IREDU-CNRS.

Ordorika, I. y Lloyd, M. (2015). International rankings and the contest for university hegemony. *Journal of Education Policy*, 30(3), 385–405 <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.979247>

Quan, D. (2020, June 3). 'To continue to partner with police ... is to be complicit': These academics want Canadian universities to cut ties with law enforcement'. *The Star*. <https://www.thestar.com/news/canada/2020/06/02/to-continue-to-partner-with-police-is-to-be-complicit-these-academics-want-canadian-universities-to-cut-ties-with-law-enforcement.html>

Rauhvargers, A. (2013). *Global University Rankings and Their Impact - Report II*. European University Association.

Richards, L. y Pietsch, T. (2020, June 3). Climate change is the most important mission for universities of the 21st century. *The Conversation*. <https://theconversation.com/climatechange-is-the-most-important-mission-for-universities-of-the-21st-century-139214>

Salmi, J. (2017). Excellence Strategies and the Creation of World-Class Universities. En Hazelkorn, E. (Ed.), *Global rankings and the geopolitics of higher education: Understanding the influence and impact of rankings on higher education, policy and society*. Routledge.

Salmi, J. (2014, January 29). The Governance Challenge for Ibero-American Universities. *Inside Higher Education*. <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/governance-challenge-ibero-american-universities>

Salmi, J. (2013). *Formas Exitosas de Gobierno Universitario en el Mundo*. CYD Foundation Study # 03/2013.

Salmi, J. and Saroyan, A. (2007). League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses. *Higher Education Management and Policy*, 19(2), 1–38.

Scholars at Risk (2020). *Free to Think: Report of the Scholars at Risk Academic Freedom Monitoring Project*. Scholar at Risk Network. <https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2020/11/Scholars-at-Risk-Free-to-Think-2020.pdf>

Study International – SI (2018, April 9). "The most & least equal universities in the UK". *SI News*. <https://www.studyinternational.com/news/most-least-equal-universities-uk/>

Sursock, A. (2020, May 16). "The vital role of civic engagement for universities". *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200515072822480>

Swarns, R.L., (2019, October 30). Is Georgetown's \$400,000-a-Year Plan to Aid Slave Descendants Enough? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/30/us/georgetown-slavery-reparations.html>

*The Economist* (2020, february 8). British universities are examining how they benefited from slavery'. *The Economist*. <https://www.economist.com/britain/2020/02/08/british-universities-are-examining-how-they-benefited-from-slavery>

The Guardian (2019, december 18). China cuts 'freedom of thought' from top university charters. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/18/china-cuts-freedom-of-thought-from-top-fudan-university-charter>

Times Higher Education (2019, june 10). In conversation with David Lammy MP. <https://www.timeshighereducation.com/news/conversation-david-lammy-mp>

Tremewan, C. (2020, May 30). A new multilateralism for our own endangered species. *University World News*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200529083803102>

Usher, A. y Ramos, M. (2018). The changing finances of world-class universities. Centre for Global Higher Education working paper series. *Working paper*, (41), 1-28. <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp41.pdf>

van der Zwaan, B. (2017). *Higher Education in 2040: A Global Approach*. Amsterdam University Press.

Whitehead, A. N. (1917). *Universities and Their Function', Aims of Education: & Other Essays*. Free Press, 1967.

Yeung, L. (2015). Fear of erosion of academic freedom. *University World News*, (357). <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20150305155709320>

Yonezawa T., Nakatsui I. y Kobayashi, T. (2002). University Rankings in Japan. *Higher Education in Europe*, 27(4), 373–382. <https://doi.org/10.1080/0379772022000071850>

# VARIEDADES DE CAPITALISMO ACADÉMICO: UN MARCO CONCEPTUAL DE ANÁLISIS<sup>9</sup>

*José Joaquín Brunner, Julio Labraña, Emilio Rodríguez-Ponce y Francisco Ganga*

## Introducción

La literatura de corriente principal caracteriza a la educación superior (ES) a nivel global por experimentar grados crecientes de privatización (Tilak, 2009); intensos procesos de mercadización (Teixeira *et al.*, 2004) y de comodificación o mercantilización (Wee y Monarca, 2019) y, en algunos casos, además, por hallarse envuelta en procesos de comercialización (Bok, 2009), o bien, en una fase avanzada de financiarización a través de la creación de un mercado secundario para la securitización de préstamos estudiantiles (Jessop, 2017, p. 861). Sin detenernos a evaluar aquí los aspectos positivos o negativos asociados a un alto grado de privatismo, conviene subrayar de entrada dos particularidades. Primera, el hecho de que las diferentes dimensiones del privatismo —como privatización, mercadización y comodificación o mercantilismo— son analizadas en esta literatura habitualmente mediante conceptos sujetos a diversas y usualmente polémicas interpretaciones; es decir, aparecen como conceptos esencialmente contestados (Berenskoetter, 2017; Brunner, *et al.*, 2020). Segundo, el hecho de que estos conceptos se hallan estrechamente interrelacionados

---

<sup>9</sup> Texto elaborado en el marco y con el apoyo del Proyecto FONDECYT N° 1180746, “Sistema Universitario Chileno: Gobernanza del Capitalismo Académico y Calidad de las Instituciones”, 2018-2021 y del Proyecto FONDECYT N° 11200429 “Las tensiones en el gobierno de las universidades estatales en el sistema chileno de educación superior entre 1990 y 2020: un enfoque de cambio organizacional”. Una versión anterior apareció en Archivos Analíticos de Política Educativa Volumen 27, Número 79.

y poseen entre sí afinidades electivas; conforman pues verdaderos clústeres o conglomerados conceptuales (Howe, 1978; Rosenberg, 2016). Así, el núcleo de los conceptos recién identificados suele acompañarse con otros, tales como liberalización (Verger, 2013), neoliberalismo y políticas neoliberales (Olssen y Peters, 2005), desregulación (Wozniki, 2013), empresarialización (Clark, 1998, 2004), managerialismo o gerencialismo (Deem, 2017), neoliberalismo (Tight, 2019) y crisis de la idea de universidad (Readings, 1996; Hayes y Wynyard, 2002). Este amplio espectro semántico se encuentra ampliamente reconocido dentro del campo de estudios de la ES (Teixeira y Shin, 2018); remite a la noción de *capitalismo académico* (CA), tal como fue elaborada originalmente por Slaughter y Leslie (1997) y es empleada ahora en la literatura especializada (Cantwell y Kauppinen, 2014; Slaughter y Taylor, 2016; Findlow, *et al.*, 2020).

Al contrario, en América Latina se observa un uso separado de aquellos conceptos que integran el conglomerado conceptual del CA, sin que se haya extendido el empleo de la teoría del CA propiamente, la cual ha tenido ahí una recepción limitada, como se muestra en el Capítulo I de este volumen (Brunner *et al.*, 2019a, 2019b; Maldonado-Maldonado, 2014) sin llegar a constituir un tópico relevante de la investigación especializada (Ordorika y Rodríguez-Gómez, 2018). Esto a pesar de que las características estructurales propias de la ES de América Latina —sobre todo la fuerte incidencia de la oferta privada (Levy, 1986, 2018), la alta participación de la financiación privada (Brunner y Miranda, 2016), el extendido rol de los mercados (Mollis, 2003) y el intenso uso de políticas neoliberales por parte de la gobernanza de los sistemas de la región (Bernasconi y Celis, 2017)— hacen de ella un lugar propicio para el estudio de fenómenos propios del CA. En tal sentido, se han estudiado, entre otros: procesos de privatización (Levy, 2018); la organización y el comportamiento de instituciones privadas (Rama y Gregorutti, 2015); dinámicas público-privadas de los sistemas (Brunner y Peña, 2011a; Teixeira *et al.*, 2017), y la erosión del espacio tradicional de la ES pública (De Moura Castro, 2000; Rhoads, Torres y Brewster, 2014). Igualmente, hay investigaciones sobre diferentes mercados de la ES latinoamericana en diversas dimensiones: teóricas y de clarificación conceptual (Brunner, 2009; Verger,

2013); su papel en la gobernanza de los sistemas nacionales (Brunner y Ganga, 2016); su vinculación con el acceso y la equidad en la ES (Schendel y McCowan, 2016); crítica del rol y la ideología de los mercados (Ordorika y Lloyd, 2015) y su papel en la movilización y las protestas estudiantiles (Guzmán Valenzuela, 2017). Lo mismo sucede con fenómenos de commodificación (Salto, 2018) y de comercialización de la investigación (Appel et al., 2017; Ramírez, 2018); la institucionalización del lucro en la ES privada (Bernasconi, 2013) y la participación del capital extranjero y de grupos transnacionales en la ES regional (Rama, 2012, 2016). Recientemente se han desarrollado diversas otras líneas adicionales de estudio en la región, como el surgimiento de universidades emprendedoras (Fernández, 2009; Pineda, 2015) y los cambios internos en la gestión universitaria (Arata y Rodríguez, 2009), especialmente el managerialismo y la Nueva Gestión Pública (NGP) en la gobernanza de las universidades estatales (Pereira, et al., 2018).

El presente artículo responde a la pregunta de si una parte significativa de esa literatura podría utilizarse para avanzar la teoría del CA en dos direcciones. Por un lado, hacia una mejor comprensión de la realidad propia de la ES contemporánea y, por el otro, hacia un fortalecimiento de esa misma teoría, mediante la incorporación de una mayor variedad de experiencias y trayectorias de sistemas nacionales. En particular, se busca establecer una conversación con la literatura sobre *variedades de capitalismo académico* (VdeCA), tópico que ha emergido últimamente también en el campo internacional de estudios de la ES (Tight, 2012, pp. 117–118). Esto permitiría ampliar el foco de la conceptualización sobre el CA que, desde su origen, se concentra unilateralmente en las universidades públicas (estatales) de investigación de los países angloamericanos primero (Brunner et al., 2019a, 2019b), para luego, durante la última década, cubrir a otros países de Europa occidental (Slaughter y Cantwell, 2012; Schulze y Olson, 2017) y últimamente también de Europa central y del este (Bates y Godon, 2017) y, de manera más reciente, a América Latina (Maldonado, 2014; Brunner, 2017), Asia del Este (Jessop, 2016a, 2016b), África (Cross y Ndofirepi, 2016) y países árabes (Findlow y Hayes, 2016).

Con este objetivo se propone un marco de análisis que incluye la diversidad de sistemas nacionales de ES existentes. Para ello revisamos, en primer lugar, la literatura internacional sobre VdeCA en sus diferentes enfoques. Entre éstos existe un interés compartido por la economía política, el campo organizacional y la gobernanza de los sistemas contemporáneos de ES. Enseguida, se formula un mapa conceptual para el análisis de VdeCA que distingue —en los sistemas nacionales— tres pisos analíticos: régimen de economía política, modalidad de estructuración y funcionamiento del campo organizacional y gobernanza de los sistemas nacionales. En relación con los regímenes de economía política del CA, se plantea que éstos se caracterizan por la intensidad de los procesos de mercadización (*marketization*) de la coordinación sistémica y el grado de privatización de la provisión y del financiamiento de la ES. En el caso de la provisión, ella se expresa por la participación privada en el total de la matrícula de ES; en el caso del financiamiento, por el nivel de comodificación o mercantilización de la enseñanza y los grados de avance de los fenómenos de comercialización y financiarización del bien ES. El impacto de esas diversas dinámicas de privatización —que resultan en el grado de privatismo de los sistemas nacionales (Brunner, *et al.*, 2020)— genera procesos de empresarialización y managerialismo en el campo organizacional de la ES y determinan la forma e intensidad de la competencia entre instituciones.

## **Literatura internacional sobre capitalismo académico y sus variedades**

Un análisis conceptual de la producción sobre VdeCA (Brunner *et al.*, 2019a, 2019b; Brunner, *et al.*, 2020) —fenómeno que suele designarse también como de *variegated academic capitalism* (capitalismo académico variegado) (Jessop, 2017)— permite distinguir cuatro diferentes enfoques.

Primero, un enfoque que explica la variedad del CA como resultado de la inserción de los respectivos sistemas nacionales de ES en diferentes modelos de capitalismo económico (Hall y Soskice, 2004), como serían el capitalismo

liberal de mercados y el capitalismo de mercado coordinado (Graf, 2009, 2017). Si bien este modelo dicotómico de tipos ideales de capitalismo ha sido criticado por su reduccionismo, continúa siendo un referente en la literatura especializada de las variedades de capitalismo (Ebner, 2015). Con todo, la evolución más reciente de esa literatura plantea que es necesario reconocer una mayor variedad de modelos o tipos de capitalismo —tres, cuatro, hasta cinco (Vasileva y Schmidt, 2019)— lo que haría posible indagar si a cada uno de ellos corresponde también una variedad particular de CA, con atributos distintivos.

Segundo, uno que postula la existencia de características peculiares de las VdeCA según su inserción dentro de diversas construcciones y modalidades de Estados de Bienestar (Ansell, 2010; Busemeyer, 2015; Iversen y Stephens, 2008); básicamente, en las tres modalidades clásicas que se distinguen al efecto: Estado de Bienestar liberal, Estado de Bienestar conservador y Estado de Bienestar socialdemócrata (Schulze y Olson, 2017). También esta división tripartita ha sido criticada, proponiéndose una mayor variedad de tipos de Estado de Bienestar (Isakjee, 2017)

Tercero, un enfoque que indica que las peculiaridades de las distintas formas de CA responden a la fase de desenvolvimiento en que se encuentra cada sistema de ES; en términos de Jessop (2017): (i) CA con incipiente comercialización, (ii) CA con capitalización como una específica economía capitalista de mercado; (iii) CA con cuasi-mercantilización del trabajo mental como insumo; (iv) CA con financiarización parcial; (v) CA bajo dominación financiera y, por último, (vi) “plena privatización de universidades e instituciones de investigación y su integración a una economía de mercado global financiarizado” (Jessop, 2016a: 106). En otra parte, el mismo Jessop (2017b) combina este enfoque dinámico con una perspectiva complementaria que, recurriendo a Max Weber, agrega variedades de ‘capitalismo político’ en el ámbito académico: basado en la fuerza y la dominación, de carácter depredador o parasitario o que actúa mediante tratos irregulares con las autoridades.

Cuarto, un enfoque que surge de la literatura sobre la globalización del CA (Cantwell y Kauppinen, 2014). Según estos autores, si bien el proceso de mundialización tiende hacia una convergencia de variados sistemas nacionales en torno a ciertos modelos comunes como el de las *world class*

*universities*, sin embargo proporciona suficiente espacio para una especialización y diferenciación del CA en diferentes contextos nacionales (Keidesoja y Kauppinen, 2014; Zajda y Rust, 2016). En similar dirección se plantea lo importante que es identificar la manera cómo diferentes CA, asentados (*embedded*) en sus respectivos contextos nacionales, interactúan en el plano global ya bien para complementarse o contraponerse. Como resultado de esta perspectiva emergería, más que una particular variedad de CA, un único CA variegado (*variegated*) según lo llama Jessop, o bien, una variegada neoliberalización de la ES (Kavka, 2017).

Existe un quinto enfoque que empieza a emerger inductivamente a partir de la acumulación de estudios realizados en países de la periferia —varios mencionados más arriba al discutir la producción relativa a Latinoamérica— y en países de ingreso medio (Zajda y Rust, 2016), entre ellos los del grupo BRICS (Carnoy *et al.*, 2014; Demin, 2017). Desde esta perspectiva de múltiples casos nacionales y regionales, resulta más fácil imaginar un CA variegado que una VdeCA identificados deductivamente a partir de ciertos tipos ideales o modelos. De cualquier forma, ambas estrategias reconocen la centralidad de las características y trayectorias peculiares de cada sistema nacional de ES, así como la diversidad de contextos socioeconómicos, político-institucionales y culturales en que se desenvuelven y a los que deben atender. El cuadro 1 resume la literatura especializada sobre variedades de CA.

### Cuadro 1. Enfoques sobre variedades de CA

Línea de investigación	Referencias ilustrativas
Modelos de capitalismo económico y VdeCA	Hall y Soskice, 2004; Graf, 2009, 2017; Ebner, 2015; Vasileva-Dienes y Schmidt, 2019
Modelos de Estado de Bienestar y VdeCA	Ansell 2010; Busemeyer 2015; Iversen y Stephens 2008; Schulze-Cleven y Olson, 2017; Isakjee, 2017
VdeCA como diferencia de fases de progresión hacia el CA pleno	Jessop, 2017a, 2017b

VdeCA y la tensión entre presiones globales y nacionales (Perspectiva conceptual)	Cantwell y Kauppinen, 2014 Keidesoja y Kauppinen, 2014; Zajda y Rust, 2016; Kavka, 2017
VdeCA y la tensión entre presiones globales y nacionales (Estudios empíricos)	Zajda y Rust, 2016; Carnoy <i>et al.</i> , 2014; Demin, 2017

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Entre estos abordajes existen rasgos comunes que emplearemos para avanzar hacia una teoría integrada de las VdeCA y proponer un marco conceptual para su análisis. En primer lugar, estos análisis se hallan acoplados sueltamente a una perspectiva de economía política, reconociendo la importancia de ésta para la estructuración de los sistemas nacionales; se ocupan, por lo mismo, de las relaciones de poder entre las instituciones, el Estado (gobierno) y los mercados, así como de las políticas que inciden sobre la integración y coordinación de los sistemas de ES, perspectiva inaugurada por Clark (1986). Enseguida, comparten una noción, explícita o implícita, de campo organizacional y lógicas de campo; es decir, que la ES constituye un campo de fuerzas y, por ende, un espacio de conflictos, dominación y contestación, cuyos participantes poseen una noción común respecto de qué se trata en dicho campo y cuáles son las reglas del mismo (Fligstein y McAdam, 2012). Para el estudio de los comportamientos organizacionales utilizan la teoría de dependencia de recursos (TDR) (Froelich, 1999) o, en cualquier caso, analizan tales comportamientos como motivados por la necesidad y posibilidad de obtener recursos externos estratégicos, trátase de estudiantes, profesores, directivos y gerentes académicos, investigadores, técnicos, y variados insumos para la operación, prestigio y, sobre todo, financiamiento de las instituciones. Sobre todo, la forma como esa dependencia es internalizada por las organizaciones y convertida en un imperativo ético constituiría un eje central del espíritu del CA (Meyer y Bromley, 2013). Finalmente, las aproximaciones examinadas otorgan similar importancia a la gobernanza de los sistemas y al rol de las políticas en la estructuración del campo organizacional, particularmente aquellas de orientación neoliberal que

habrían servido para acentuar los rasgos privatizadores que adoptan las diferentes modalidades de CA.

A pesar de ser América Latina un terreno fértil para el estudio del CA y su diversidad, no ha recibido mayor atención en la propia región ni tampoco ha estimulado el análisis empírico del CA variegado de la región como un medio para contrastar la pertinencia de los enfoques sobre VdeCA (Brunner *et al.*, 2019a, 2019b). Para avanzar en esa dirección se requiere precisar el marco de análisis, partiendo por la propia conceptualización de los sistemas nacionales de ES que luego permita entender las transformaciones que éstos experimentan bajo la influencia del CA. Para este efecto, siguiendo los rasgos comunes identificados en los diferentes enfoques de VdeCA, postulamos que es posible representar a los sistemas nacionales de ES como un edificio ensamblado de tres pisos (Figura 1). En la base, formando la infraestructura del sistema (piso 1), aparece su régimen de economía política que organiza la forma como se realiza la provisión y el financiamiento de la ES. El piso intermedio (piso 2) es ocupado por el campo organizacional, con su composición específica de instituciones, agentes, partes interesadas y públicos e individuos que interactúan condicionados por aquella infraestructura de economía política y por las propias reglas y dinámicas del campo en que se desenvuelven. A su turno, este campo se despliega conforme al conjunto cambiante de políticas y reglas dispuesto “desde arriba” (piso 3), por la superestructura de gobernanza del sistema. Postulamos que las VdeCA se configuran en cada uno de esos tres pisos, en interacción mutua y con el entorno —v. gr., el sistema político institucional, modo de estructuración y funcionamiento de la economía, organización y movimientos de la sociedad civil y cultura nacional e internacional— resultando en una diversidad de expresiones del nuevo espíritu del capitalismo en cada uno de los sistemas nacionales y sus instituciones.

Figura I. Marco de análisis, pisos y conceptos rectores



Fuente: Elaboración propia

Las siguientes secciones describen cada uno de esos tres pisos en torno a sus conceptos rectores: economía política, campo organizacional y gobernanza del sistema.

## Plano de economía política

Operando desde la base de los sistemas nacionales, los regímenes de economía política organizan la provisión y el financiamiento de la ES; responden,

por tanto, a las preguntas: quiénes están habilitados para proveer ES y quiénes la financian. Estas interrogantes dan lugar luego a otras que son inherentes a un enfoque de economía política (Jessop, 2012): la relación existente entre Estado y mercados, o sea, cómo se coordinan e integran los sistemas (Schuetze, *et al.*, 2012); el comportamiento de los agentes públicos y privados y sus expresiones híbridas (Bromley y Meyer, 2013; Marginson, 2016a, 2016b), y si acaso las decisiones son adoptadas de manera centralizada o descentralizada (Kwiek, 2016a). Examinando la literatura del CA, es posible identificar una serie de tendencias en la economía política de la ES: mercadización (*marketization*) en primer lugar y, asociados con ésta, procesos de privatización (*privatization*), mercantilización (*mercantilization, commodification*), comercialización (*commercialization*) y, finalmente, de financiarización (*financialization*).

### *Mercadización*

Es el término que según el enfoque del CA comanda las dinámicas de economía política de los sistemas. Se reserva aquí este término para la exposición de la ES a los mercados, entendidos como contextos de coordinación e integración sistémica en el sentido empleado por Clark (1986); esto es, una modalidad de conducir, guiar, al sistema (Mok, 2008; Peters, 2013; Robertson y Komljenovic, 2016) y no solo como un espacio de intercambios y precios. Se trata, por tanto, de los mercados en la tradición de Lindblom y la ciencia política más que en un sentido puramente económico (van Vught y de Boer, 2015): representan, en este sentido, una ‘gran transformación’ —y, de alguna manera, el *enclosure*, el cercamiento o cierre de Polanyi (2001)— del bien ES, del cual ya en su origen medieval se habla como de un bien que no puede ser objeto de compra y venta por ser un don de Dios (*scientiae donum Dei est, unde vendi non potest*) (Post, *et al.*, 1955) y que luego, en la época moderna, se designa como un bien público producido en la esfera nacional-estatal, ajeno a los mercados y a la ganancia privada (Marginson, 2016a; Pusser, 2016, 2018). Por el contrario, con el CA y su economía política de intereses privados, la ES se convierte en un

bien puesto progresivamente en 'situación de mercado', donde funciona según el 'espíritu del capitalismo', siendo sus prácticas crecientemente 'colonizadas' por esa esfera de intercambios (Habermas, 1987).

Para entender las características y el grado de mercadización de un sistema de ES y poder comparar dicho fenómeno puede recurrirse a una estimación del grado en que se reconocen las 'libertades de mercado', tanto de los oferentes como de los consumidores o usuarios (Jongbloed, 2003; de Boer y Jongbloed, 2012). En el primer aspecto (oferentes), tales libertades aparecen relacionadas fundamentalmente con la autonomía institucional para operar en los mercados: autogobernarse, definir sus servicios y la combinación de ellos, crear y suprimir programas, contratar personal y organizar la carrera académica, determinar el número de vacantes de estudio ofrecidas y sus correspondientes aranceles, y decidir —al interior de cada organización— la distribución de los recursos. En referencia a los usuarios, las libertades de mercado dependen de si ellos pueden elegir libremente una institución y un programa de estudio; usar a su arbitrio las respuestas hitschmanianas de salida (*exit*), voz (*voice*) y lealtad (*loyalty*) para manifestar su satisfacción e insatisfacción con el servicio o experiencia recibida (Hirshman, 1970) y si acaso cuentan o no con suficiente información para decidir. Asimismo, si cuenta o no con el necesario apoyo para ejercer su derecho a la ES dentro del mercado (McCowan, 2012).

### *Privatización*

Se refiere, por un lado, al volumen de la provisión privada de ES ofrecida por instituciones privadas independientes o dependientes (OECD, 2019), con o sin fines de lucro, con o sin subsidio estatal, con o sin carácter comercial. En su versión contemporánea, este tipo de provisión se asocia fundamentalmente con la expansión de la matrícula y la masificación de la ES (Marginson, 2016c; Tight, 2019; Levy, 2018), pudiendo adoptar diferentes expresiones tales como ES religiosa, de formación de élites y semi-élites, de absorción de demandas en el mercado de estudios de pregrado (Levy, 2018; Teixeira et al., 2017; Kwiek, 2016b, 2016c), o

bien, como ES privada dependiente del financiamiento estatal. La privatización de la provisión ha propulsado la matrícula de este sector a nivel mundial hasta alcanzar a un tercio de la población estudiantil; en el caso de América Latina representa actualmente alrededor de la mitad de la matrícula regional (Brunner y Miranda, 2016). Con todo, según observa Levy (2013), la ES privada mostraría signos de estancamiento o retroceso en algunas regiones (Kwiek, 2014a, 2014b, 2016b, 2016c). Por otro lado, la privatización comprende la proporción de recursos provenientes de fuentes privadas que financia a las instituciones de ES, sea por concepto de aranceles pagados por las familias o los propios estudiantes —de su bolsillo o mediante préstamos públicos o comerciales— o bien por concepto de contribuciones provenientes de otras entidades privadas, incluyendo donaciones filantrópicas. Según la clasificación propuesta por Marginson, se trata entonces de una provisión producida para el mercado por un sector no-estatal de instituciones (Marginson, 2018). En América Latina este tipo de financiamiento privado ha experimentado significativos avances durante las últimas décadas (Brunner y Miranda, 2016; Ferreyra et al., 2017).

### *Mercantilización o comodificación*

Se define aquí como la conversión de un valor de uso —la ES entendida como bien público— en un valor de cambio por el mercado (Weber, 2014, p. 209). Reservamos este término, por tanto, para designar la producción docente como mercancía; en particular, la enseñanza regular de pregrado y su certificación. Es posible encontrar usos más amplios de este concepto en la literatura especializada; por ejemplo, Kauppinen (2014) habla del conocimiento como mercancía (*knowledge as commodity*), y Komljenovic y Robertson (2016) se refieren, en la tradición de Slaughter y Rhoades (2004), a una generalizada mercantilización de las actividades universitarias, en particular de la investigación. A diferencia de estas aproximaciones más abiertas, aquí, por el contrario, este concepto sirve para identificar un mercado en especial, el de estudiantes de educación terciaria

—en toda su diversidad— que buscan, mediante un proceso formalizado de enseñanza y aprendizaje, obtener un primer grado académico o título técnico o profesional. Trae aparejado otros conceptos, tales como ‘venta de destrezas’ (*selling of skills*) y ‘fábricas de credenciales’ (*credential mills*) (Miller, 2010); el estudiante como cliente o consumidor (Molesworth, Nixon y Scullion, 2009) y el clásico problema de asimetrías de información y sus negativas consecuencias hacia las cuales ya J.S Mill (1869/2006) llamó la atención en su tiempo. Una parte importante de la literatura sobre “industria de la educación superior” (*higher education industry*), “nuevos proveedores” (*new providers*) y liberalización del comercio de ES dentro del marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) forma parte de esta misma orientación expresada primordialmente en el plano transnacional o global (Altbach y Knight, 2007) en conexión, según veremos a continuación, con la idea de la comercialización de la ES.

### *Comercialización*

Efectivamente, tal como se entiende aquí, la comercialización corresponde al acto de poner en situación de mercado a cualquier otro producto, servicio o actividad académica que no sea la docencia regular conducente a un primer grado, incluyendo, por ende, actividades de educación especializada de nivel de maestrías profesionales, diplomados y capacitación en empresas; venta de productos y servicios de conocimiento resultado de la investigación, patentamiento y transferencia tecnológica, emprendimientos en el Modo de Producción 2 de conocimiento y actividades de triple hélice (Etzkowitz y Leydersdorff, 2000), *spin off companies*, negocios deportivos administrados por universidades, de difusión cultural, capacitación, marketing, servicios de control de calidad, etc.

Sobre todo interesan aquí las actividades académicas comercializadas dentro del ‘nuevo espíritu del capitalismo’, en contextos competitivos de mercadización; por ejemplo, consultorías académicas (*academic consulting*) y el emprendimiento académico (*academic entrepreneurship*) en áreas de las ciencias sociales, las humanidades y las artes. Por tanto, la

noción de actividad comercial empleada aquí no se limita únicamente a labores de I+D+i sino que cubre toda la gama de acciones generadoras de ingreso que llevan a cabo las universidades. Esta perspectiva es más apropiada para el CA de los países de la periferia, donde las labores de I+D+i se hallan fuertemente concentrada en unas pocas universidades (Labraña, et al., 2019). En efecto, una definición de comercialización referida exclusivamente “a actividades destinadas a generar propiedad intelectual (invenciones y patentamiento), así como a la explotación comercial por vía de la creación de *spin-out companies* o el licenciamiento de invenciones” (Perkman et al., 2015) no serviría sino excepcionalmente en la región latinoamericana. Dentro de las más de 4 mil universidades existentes en la región (Brunner y Miranda, 2016), solo un pequeño porcentaje puede calificarse como ‘universidades de investigación’ (*research universities*) y, por ende, en condiciones de participar rentablemente en actividades complejas de comercialización del conocimiento producido. Esta limitación ya se había constatado en los años 1990, manteniéndose inalterada, en lo esencial, hasta hoy (Bárcena, 2010). Más aún, según observa un reciente estudio, “cualquiera sea el indicador que se tome, los resultados de la comparación entre la realidad de la región y los países más desarrollados muestran diferencias sustanciales [en este plano] que lejos de ir disminuyendo se han ido acrecentando en el tiempo. Pero, más preocupante aún es que las brechas también se han ensanchado con respecto a otras economías emergentes, particularmente aquellas del continente asiático” (Rivas, 2014, p. 1). En cambio, hay universidades estatales y privadas de la región que generan recursos —aunque de cuantía limitada— a través de legítimas actividades comerciales<sup>1</sup> de capacitación, asesorías a empresas, venta de servicios rutinarios de conocimiento, etc., y no solo mediante la mercantilización de la enseñanza de pregrado.

---

<sup>1</sup> Considerado lo anterior; aquel segmento de instituciones que, contrariando su propia misión y la ley, actúa en el terreno que Weber llama del “capitalismo aventurero, comercial y especulador” (Weber, 2012:1290), donde prima “el comercio libre, es decir, no sujeto a normas [...] que se burla de los límites marcados por la moral” y “que atiende más bien al éxito político

## Financiarización

Suele referirse en la literatura del CA al desarrollo de un “mercado secundario de valores respaldado por activos en los préstamos para estudiantes (secondary market in Student Loan Asset-Based Securities, SLABS). Con todo, si bien este fenómeno es un aspecto importante de la financiarización de la ES en algunos países (González, 2018; Marambio, 2018), aquí este concepto apunta a un proceso más general en la ES a nivel global, resultado de la transformación de las universidades en ‘cuasi-firmas’ (*quasi-firms*) que actúan en los mercados financieros para obtener préstamos y contratos de leasing, emitir bonos, manejar portafolios financieros, efectuar risk management, crear endowments, realizar planificación financiera, etc., todo esto con el propósito de financiar actividades de emprendimiento académico y generar beneficios para las propias instituciones (Santiago et al., 2008; Engelen, et al., 2014).

## Plano de campo organizacional

En nuestro esquema conceptual (Figura 1), la economía política (piso 1) y sus tendencias privatistas recién identificadas, inciden “hacia arriba”, por así decir, condicionando el campo organizacional dentro del cual las instituciones de ES se desenvuelven y, por su intermedio, también sobre los comportamientos de los miembros de cada organización, según sostiene la teoría de la dependencia de recursos (RDT) aplicada por Slaughter y Leslie (1997) al estudio del CA. Postulamos que dichos condicionamientos son tan diversos como variegada es la economía política de los sistemas nacionales de ES. Con todo, hay dos fenómenos de general ocurrencia en el campo organizacional que acompañan al creciente privatismo de la

---

y la especulación irracional” (Weber, 2012: 1863, 2125), se halla fuera de los supuestos de la comercialización de actividades en el contexto del CA. En efecto, tales instituciones operan en un sentido totalmente opuesto al espíritu del CA que, por el contrario, se funda en la explotación racional y metódica de oportunidades económicas antes que el mero aprovechamiento atrabiliario de oportunidades y beneficios.

economía política del CA. Por un lado, la orientación institucional hacia el emprendimiento (*entrepreneurialism*) y, por el otro, la instalación del gerencialismo (*managerialism*) en todos los niveles y actividades de las organizaciones académicas.

Efectivamente, la lógica propia del campo organizacional, imbuida del espíritu del nuevo CA, tiende hacia una generalizada empresarialización. En la literatura se reconoce este fenómeno bajo diversos nombres, según el aspecto que se desea destacar. Así, por ejemplo, se señala que de ser una institución, las universidades han pasado a ser organizaciones (Krücken y Meier, 2006); es decir, aparecen como cuasi-firmas en contextos progresivamente mercadizados (Marginson, 2018) y desarrollan culturas emprendedoras (*entrepreneurial cultures*) (Clark, 1998, 2004). El rasgo esencial de esta tendencia —expresado en términos weberianos— es una creciente racionalización, en el mismo sentido de la racionalización “de la economía, de la técnica, del trabajo científico, de la educación, de la guerra, de la justicia y de la administración” observada por Weber (2012, p. 1298). En una dirección similar, Jessop (1993) propone estudiar la actividad emprendedora de las universidades partiendo de la conceptualización schumpeteriana de la innovación en la economía capitalista. Concluye que en el campo organizacional de la ES existen las siguientes áreas y posibilidades de innovación: (i) nuevos productos o cualidades de los mismos; por ejemplo en el caso de la creación de programas docentes, desarrollo de nuevas disciplinas o especialidades o establecimiento de servicios hasta ese momento inexistentes para el sector productivo, la comunidad o el gobierno, (ii) adopción de nuevos métodos de producción o comercialización de productos; por ejemplo, mediante el uso de tecnologías digitales o en el plano del comercio transnacional; (iii) apertura de nuevos mercados; por ejemplo, establecimiento de sedes en diferentes ciudades o en el extranjero o mediante programas de posgrado en modalidades de tipo *joint ventures*; (iv) identificación de nuevas fuentes de insumos; por ejemplo, convocatorias internacionales de profesores o bien adopción de reglas de admisión para favorecer el ingreso de estudiantes con una mayor diversidad de orígenes socioeconómicos,

y, finalmente, (v) reorganización de la 'industria educacional'; por ejemplo, a través de la aparición de unos pocos operadores transnacionales en condiciones de imponer el predominio global de sus marcas (Marginson, 2010).

Clark (1998), por su lado, sugirió tempranamente que la transformación de las universidades en organizaciones emprendedoras ocurre en cinco dimensiones fundamentales: una base diversificada de ingresos (*diversified funding base*); un núcleo fortalecido de conducción (*strengthened steering core*); una periferia de desarrollo expandida (*expanded developmental periphery*); un núcleo académico estimulado (*stimulated academic heartland*), y una cultura emprendedora integrada (*integrated entrepreneurial culture*). Según muestran estudios posteriores sobre universidades emprendedoras (Clark, 2004; Pineda, 2015; McClure, 2016), el contar con una periferia de desarrollo expandida resulta crucial. Dicha zona se compone de interfaces entre la organización académica y su entorno; esto es, crea una red de instancias, organismos, actividades y procedimientos que vinculan a las universidades con su medio ambiente. Allí se generan y ponen a prueba innovaciones que sirven tanto para diversificar las funciones y servicios de las instituciones como para diversificar sus fuentes de ingreso y obtener recursos adicionales. De allí pueden surgir además nuevas unidades académicas permanentes o, más comúnmente, grupos de tarea y programas que abordan proyectos con una duración determinada y generan instancias administrativas y personal responsable de dichos proyectos y su coordinación.

Slaughter y Rhoades (2004) retomaron y profundizaron la idea del emprendimiento académico bajo la óptica de una serie de instancias, redes, actividades e interacciones que serían una parte esencial del CA y servirían, a la vez, para amplificarlo. Primero, nuevos circuitos de conocimiento (*new knowledge circuits*) que aceleran la transformación del espacio académico al entrar éste en contacto con el sector productivo y el sector gubernamental con el propósito de impulsar actividades de triple hélice y la empresarialización universitaria (Cai y Etzkowitz, 2020). Segundo, organismos intersticiales (*interstitial organizations*) al interior de las universidades o desde dentro hacia fuera de ellas, en los márgenes de

sus unidades formales o en instancias interdisciplinarias, frecuentemente con participación no solo de académicos en sus funciones tradicionales sino, además, de personal técnico superior y/o académicos que trabajan en conexión con los mercados del entorno o en vinculación con el medio social. Tercero, organizaciones de intermediación (*intermediating organizations*) que ponen en relación a *managers* académicos con personal directivo en empresas y organismos *non profit*, quienes negocian entre sí los límites organizacionales que los separan, ayudando a la universidad a sobrepasarlos y crear oportunidades de negocio. Cuarto, una capacidad gerencial expandida (*expanded managerial capacity*) generada a partir de las interacciones y actividades surgidas de las tres instancias anteriores, como condición para hacer frente a las nuevas actividades de mercado que van apareciendo e impulsar su ulterior desarrollo (Slaughter y Rhoades, 2004). Enunciado sucintamente, podría decirse que, igual como el “capitalismo actual, señor absoluto en la vida de la economía, educa y crea por la vía de la selección económica los sujetos (empresarios y trabajadores) que necesita” (Weber, 2012, p. 1821), así también el CA selecciona aquel modo de conducción de vida y de concebir la profesión académica más adecuada para su desarrollo. De este modo la organización, en condiciones de mercadización de sus actividades, fomenta ella también —en su personal— una conducción de vida de los académicos conforme con el nuevo espíritu del CA y permite el surgimiento de una cultura emprendedora acorde con las necesidades de ese espíritu.

En estrecha vinculación con el anterior fenómeno se despliega en el campo organizacional —y en el seno de las instituciones— un fenómeno adicional, el del nuevo gerencialismo (*new managerialism*) nombrado así para distinguirlo de cualquiera forma de managerialismo antiguo o clásico, ligado a concepciones de administración pública de tipo legal-burocrática con sus valores propios y distintivos de bien público, ética vocacional y fines equitativos (Alford, 1993; Deem, 2004). Usualmente se representa este último fenómeno como un desplazamiento desde la administración y la política hacia la gestión, con énfasis en la idea del *management*. Más específicamente, como un “gradual alejamiento del colegialismo académico en las instituciones de ES en favor del poder de los *managers* [...]”

para tomar decisiones en nombre y respecto de los académicos” (Deem, 2017, p. 3). En este sentido, el principal impacto del nuevo gerencialismo afectaría precisamente el gobierno interno de las organizaciones académicas, introduciendo en él nuevas ideas, actores, procedimientos, tecnologías y prácticas, junto con elementos ideológicos propios del neoliberalismo y una narrativa sobre las ventajas de modernizar la gestión de las universidades para tornar más eficaz y eficiente el cumplimiento de sus funciones (Baltaru y Soysal, 2018; Brunner, et al., 2020). Si bien en ocasiones esta tendencia ha sido calificada como una burda imitación de ciertas modas importadas desde la gestión de los negocios privados (Birnbaum, 2001), su efecto práctico ha sido importante: subordinar en parte el trabajo de los académicos a los gerentes (Marginson y Considine, 2011), poner al centro de las organizaciones académicas la preocupación por optimizar el desempeño institucional y, según algunos autores, subvertir la idea de una comunidad autogobernada (Harris, 2014; Brunner et al., 2019c).

Aplicada esta constelación conceptual del nuevo gerencialismo a universidades del Estado surge el fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP) (*New Public Management, NPM*). De hecho, las principales críticas dirigidas al gerencialismo se originan en el sector universitario estatal, en defensa de las tradiciones que separan lo público de lo privado como dos formas excluyentes de organización (Brunner y Peña, 2001b; Simbürger y Guzmán, 2019). Desde esta perspectiva, la difusión de la NGP es percibida como el sometimiento de la razón pública kantiana a la doble pinza de la razón técnico-económica por un lado y de la razón administrativo-burocrática por el otro (Peters, 2018). Ambas abrazarían a la universidad contemporánea ‘colonizándola’ en nombre de la superioridad de la razón instrumental y la integración sistémica producida por la economía (Habermas, 1987). Nacería así una nueva ‘jaula de hierro’ donde la autonomía institucional de las universidades se reduce, la cultura organizacional se transforma por imperio de la empresarialización y la academia asume una *Lebensführung* (conducción de vida) coherente con las exigencias del CA (Brunner et al., 2019c).

En la práctica, sucede que los cambios en la economía política de los sistemas de ES vinculados a la privatización parcial o total de la provisión

y del financiamiento, la mercadización de los sistemas y los fenómenos asociados de comodificación, comercialización y financiarización, provocan un incremento generalizado de la competencia (Naidoo, 2018) y transforman a las instituciones en organizaciones emprendedoras, con el consiguiente surgimiento de nuevos modos de gobierno y gestión al interior de ellas. En adelante, las universidades deben dirigirse y comportarse estratégicamente, competir en diferentes mercados, cumplir estándares de calidad definidos por la autoridad acreditadora, contar con un sólido cuerpo académico, ser evaluadas positivamente por los estudiantes, obtener lugares satisfactorias en los rankings, establecer vínculos con el medio externo, rendir cuentas ante organismos del Estado y la sociedad civil y financiar —con recursos de diferentes fuentes— sus objetivos y metas. El diseño, planeamiento, ejecución, control y evaluación de este conjunto de actividades —y las demás que vienen aparejadas con organizaciones más complejas, como la gestión de diversos modos de producción de conocimiento, las vinculaciones de triple hélice, la administración de diversos flujos de admisión y seguimiento de alumnos, el aseguramiento interno de calidad, los conflictos distributivos de todo tipo al interior de la organización, etc.— requieren igualmente una gestión fortalecida, con un plantel de personal profesional más amplio y calificado, una división del trabajo más sofisticada y, correspondientemente, un incremento de las capacidades ejecutivas y de control.

A su turno, todo esto conduce, a una mayor separación del trabajo académico y de gestión, en favor del fortalecimiento de este último; a un aumento del control y regulación del trabajo académico en función de objetivos del *management* y de la competitividad de la organización; a un nuevo ethos institucional y una nueva cultura emprendedora que permean a las instituciones y al campo organizacional en su conjunto. En breve, empuja a aquellas y a éste hacia la competencia y la generación de recursos (Shepherd, 2018); más precisamente, de un excedente (Shattock, 2000). En efecto, los departamentos, programas e individuos son premiados por su capacidad de producir recursos y reputación. Al contrario, aquellas “actividades que no están en condiciones de generar un excedente neto —sea en términos de ingreso o reputación institucional— son discontinuadas” (Williams, 2004, p. 86). A su turno, en el

plano de las políticas públicas, la gobernanza de los sistemas nacionales podrá— de acuerdo con sus fundamentos de economía política y dentro de su propio contexto de actuación— limitar, mantener o expandir los grados de mercadización y empresarialización de las actividades académicas, favoreciendo usualmente el desarrollo del nuevo gerencialismo para así lograr que el campo en su conjunto responda a los imperativos de la racionalización capitalista de la academia.

## **Plano de la gobernanza**

Como se señaló previamente, dentro de nuestro marco de análisis la gobernanza representa el tercer piso de los sistemas nacionales de ES, que actúa, por así decir, como torre de mando, “desde arriba hacia abajo”, sobre el campo organizacional y las organizaciones que lo integran (piso 2) y sobre en el plano estructural sobre la economía política del sistema y su funcionamiento (piso 1), al mismo tiempo que el régimen de economía política condiciona “desde abajo” el alcance de las políticas y el campo organizacional y las instituciones lo hace sobre la gobernanza del sistema. Nótese que el esquema subyacente no se limita a una suerte de contrato bilateral entre Estado nación/gobierno y universidades; por el contrario, la relación es trídica, con la presencia —como se ha venido señalando a lo largo de este texto— de niveles inferior (piso 1), meso (piso 2) y superior (piso 3 que interactúan entre sí y con el entorno externo económico, social, político y cultural. Por lo mismo, empleamos una definición amplia de gobernanza de los sistemas, tal como aparece enunciada un estudio de la OCDE: estructuras, relaciones y procesos a través de los cuales —tanto a nivel nacional como institucional— se elaboran, implementan y revisan las políticas para la educación terciaria. La gobernanza comprende por tanto una compleja red de elementos que incluye el marco legislativo del sistema de ES; las diversas categorías de organizaciones académicas y la manera como se relacionan con el sistema en su conjunto; las modalidades de asignación de recursos públicos a las instituciones y de captación por parte de éstas de recursos privados; las regulaciones y controles ejercidos respecto de las instituciones y

la forma cómo éstas responden por el uso de recursos (*accountability*), junto con estructuras menos formales que guían e influyen los comportamientos institucionales en el campo organizacional (Santiago et al., 2008, p. 28; Dobbins, et al., 2011; Brunner et al., 2020). Según el marco de análisis utilizado, el foco principal de la gobernanza es el campo organizacional y, en particular, el comportamiento de las organizaciones (piso 2), si bien las políticas públicas inciden también sobre el régimen de economía política, adoptando allí un alcance estructural (piso 1). La compleja interrelación entre estos tres planos determina, en cada caso, la variedad nacional de CA.

La gobernanza de los sistemas nacionales es multi niveles (*multi-level*), multi actores (*multi-actor*) y multi asuntos (*multi-issue*) (Chou et al., 2017), hallándose inserta (*embedded*), en cada caso, en un distintivo contexto nacional, el que posee su propia trayectoria histórica y atributos particulares. Desde la perspectiva que interesa aquí, la gobernanza incluye a los mercados que, en algunos sistemas de ES, son un instrumento central de aquella. No solo son un medio de la política pública sino que la mercadización aparece como resultado de la acción de gobiernos que “hacen mercados” (*market making*), los mantienen, modifican parcialmente, transforman o en, ocasiones, los reducen o eliminan (Komljenovic y Robertson, 2016; Ossandon, 2019). Según confirma la literatura, en la actualidad se hace un creciente uso de mercados, cuasi mercados (*quasi-markets*) y de mecanismos de tipo mercado por parte de la gobernanza de los sistemas de ES (Jungblut y Vukasovic, 2018), igual como hay reformas basadas en mercados (*market-based reforms*) (Broucker y de Wit, 2015), impulsadas indistintamente por gobiernos con diferentes orientaciones ideológicas (Brunner, 2015a, 2015b; Capano y Pritoni, 2020).

El vínculo entre gobernanza y mercados adopta diferentes formas. Así, por ejemplo, la literatura distingue diversos roles del Estado/gobierno frente a los mercados: gobierno creador de mercados (*market making government*) (Jungblut y Vukasovic, 2018); gobernanza basada en mercados (*market based governance*); Estado acelerador de mercados (*accelerationist state*); gobernanza desregulada (*deregulated governance*) (Mok, 2005a, 2005b); gobierno facilitador de mercados o cuasimercados (*market and*

*quasi-market facilitator*) (Ferlie, et al., 2009); gobernanza que guía a los mercados (Brunner et al., 2005); gobernanza orientada por mercados (*market oriented governance*); gobernanza corporativa (*corporate governance*) (Austin y Jones, 2016); gobernanza multiniveles (*multi level governance, MLG*) (Fumasoli, 2015); Estado supervisor (*supervisory state*) (van Vught y de Boer, 2015); Estado evaluativo (*evaluative state*) (Neave, 2012); modo neoliberal de gobernanza (*neoliberal mode of governance*) (Cone, 2018); gobernanza privada (*private governance*) (Hartmann, 2017); Estado competitivo (*competition state*) y gobernanza por técnicas y métricas de mercado (*governance by market techniques and market metrics*) (Naidoo, 2016). Tras estas formas de concebir la gobernanza y su vínculo con los mercados relevantes, subyace la distinción entre un modelo de control estatal (*state control model*) y un modelo de supervisión estatal (*state supervising model*) como en su momento propuso van Vught (1988, 1992), cada uno acompañado por una caja típica de instrumentos de políticas (van Vught y de Boer, 2015), instrumentos que difieren entre sí según cómo combinan jerarquía y competencia, regulación y autorregulación, centralismo y descentralización de las decisiones, control y confianza, planificación racional y resultados del intercambio.

En relación con los instrumentos de política y sus calibraciones, Van Vught y de Boer (2015) identifican cuatro categorías de instrumentos según los recursos empleados: (i) de información (producción, obtención, comunicación, difusión); (ii) de autoridad (mandatos, prohibiciones, permisos, licencias, cuotas, recomendaciones, certificaciones, aprobaciones, compromisos); (iii) del tesoro (adquisiciones o intercambios vía contratos y subsidios y todo tipo de transferencias a instituciones, individuos y grupos-objetivo) y (iv) de organización (tradicionalmente, ley y orden y provisión de bienes públicos). Últimamente esta caja completa de herramientas —esto es, sus cuatro tipos de instrumentos— ha sido puesta al servicio de políticas pro-mercado, siendo utilizada, con diversos grados de intensidad, por la gobernanza de diferentes sistemas nacionales; sobre todo, aquellos donde predominan —en términos de la tipología de Marginson (2018)— objetivos neoliberales o de mercado comercial, mixtos de cuasi mercado estatal y mixtos de sociedad civil. Según señalan Dob-

bins, Knill y Vögtle (2011, p. 672) a este propósito: “en vez de diseñar y dar forma al sistema, el Estado tiende a promover la competencia junto con asegurar la calidad y la transparencia [...]. Al mismo tiempo, los sistemas orientados hacia el mercado ofrecen a los gobiernos una colección de instrumentos de política para estimular la competencia, tales como regulación de los subsidios e instrumentos que afectan la estructura de precios y la matrícula, por ejemplo admisiones competitivas y fijación de techos para los precios”.

Naturalmente, lo dicho no significa que el Estado/gobierno haya sido vaciado (Capano, *et al.*, 2015) o no ocupe ya un lugar central en la gobernanza de la ES, o que las propias instituciones se hallen entregadas exclusivamente a las dinámicas de los mercados. Por el contrario, al ocupar también los mercados, cuasimercados y mecanismos de tipo mercado, los Estado nación/gobiernos ensanchan su capacidad de guiar a distancia a los sistemas y adquieren nuevos instrumentos, a la vez que mantienen sus medios convencionales de comando y control (Capano y Pritoni, 2019a, 2019b). En suma, la gobernanza de la ES se mueve decisivamente en torno a la combinación y calibración de instrumentos: por ejemplo, acelerar el mercado de estudiantes facilitando el acceso de nuevos proveedores privados; o bien, ampliar la demanda por estudios mediante una reducción de la tasa de interés de los créditos estudiantiles; o bien, en sentido contrario, reducir el alcance de los mercados, por ejemplo, estableciendo cuotas obligatorias de acceso en beneficio de estudiantes de menores recursos o elevando los requisitos de ingreso para ciertos programas como medicina o pedagogía. Por tanto, la adopción de políticas pro-mercado no implica que el Estado/gobierno desaparece sino, más bien, que utiliza los mercados y mecanismos de tipo mercado, así como su guiamiento y regulación, para cumplir con sus objetivos de bien público y bienestar social (Austin y Jones, 2016; Lo, 2017; Tomlinson, *et al.*, 2018).

Un resumen sintético del esquema conceptual propuesto a lo largo de este artículo se presenta a continuación (Cuadro 1).

## Cuadro I. Marco conceptual para el análisis de VdeCA

Piso	Definición y características en el contexto de CA
Economía política	Modo de organización de la provisión y el financiamiento de la ES (mercadización, privatización, mercantilización, comercialización y financiarización)
Campo organizacional	Dinámicas de competencia y coordinación entre las instituciones de ES y sus procesos de empresarialización y managerialismo
Gobernanza	Ideas paradigmáticas e instrumentos de política utilizados en la conducción de la ES (coordinación mediante mercados)

Fuente: Elaboración propia de los autores

## Conclusión

El CA pone a prueba los sistemas nacionales de ES, en particular a las universidades, tensionando al máximo sus capacidades de adaptación. La mercadización de los regímenes de economía política, con su secuela de privatización, mercantilización, comercialización y financiarización —según el uso técnico que aquí damos a estos términos— puede ser vista, efectivamente, como un mecanismo adaptativo en un contexto de capitalismo global de mercados. Obliga al campo organizacional de las universidades a adquirir el nuevo espíritu del capitalismo de Boltanski y Chiapello (2002) que, igual que el antiguo espíritu weberiano de la racionalización capitalista, fuerza a abandonar las tradiciones contemplativas y a salir de la torre de marfil donde se podía gozar de libertad interior y soledad en el cultivo del conocimiento. Las energías acumuladas a lo largo de la historia en la “idea de universidad” (Barnett, 2016) deben ponerse ahora al servicio de aquel nuevo espíritu que, como vimos, significa vivir en función de proyectos y una incesante actividad orientada hacia fuera

de las organizaciones, similar al espíritu faustiano de la modernidad (Berman, 2000). A su turno, dentro de las universidades, este cambio significa sustituir gradualmente el poder colegial de los académicos para dar paso al poder burocrático y managerial de un estrato gerencial, como ocurre típicamente en las instituciones académicas sujetas a procesos de empresarización. Hacia fuera, las instituciones y los sistemas nacionales se hallan impelidos a desenvolverse en un contexto *glonacal* (Marginson y Rhoades, 2002): mercados de estudiantes, personal académico y prestigios que operan a lo ancho de aquel espacio, desde lo global a lo nacional y lo local; redes de conocimiento que se extienden transnacionalmente hasta las fronteras de las disciplinas; captación recursos públicos y privados en sectores de mercado y no-mercado; políticas de los Estados nacionales y gobiernos que intentan, mediante diferentes paradigmas de gobernanza e instrumentos asociados, dirigir o guiar la trayectoria de los sistemas de ES.

Considerados de esta manera, los procesos de adaptación en curso van más allá de un simple acomodamiento a circunstancias económicas cambiantes y habitualmente restrictivas. Tal es solo uno de los aspectos que impactan sobre los sistemas nacionales, especialmente sobre el plano de su economía política. Efectivamente, en cada país la economía política, el campo organizacional y la gobernanza de los sistemas se expresan de forma idiosincrática según un conjunto de arreglos políticos-institucionales históricamente elaborados que condicionan la fisonomía de cada variedad de CA. La dependencia de la trayectoria (*path dependence*) de estos arreglos es bien conocida (David, 1994; Pierson, 2000) y se manifiesta en cada uno de los tres pisos que conforman el sistema. Arribar a una comprensión precisa de la VdeCA requiere, por lo mismo, prestar atención al desarrollo de las bases de economía política de los sistemas nacionales y a la manera cómo éstas interactúan con las dinámicas del campo organizacional y con las orientaciones y regulaciones de la gobernanza establecidas a través de políticas y los instrumentos utilizados. Los estudios de los sistemas nacionales necesitan incluir —en cada caso— el edificio entero; solo esta triple aproximación permite avanzar hacia una caracterización y entendimiento de las VdeCA y escapar de los esquemas relativamente simplistas de la teoría del CA a la que suele recurrirse

en la actualidad (Brunner *et al.*, 2019a, 2019b). En breve: la complejidad del CA requiere enfoques igualmente complejos. El presente volumen, a lo largo de sus nueve capítulos, responde a ese postulado.

Particular importancia adquiere el análisis comparado del campo organizacional de sistemas nacionales de ES (Slaughter, 2001; Teichler, 2014); campo que, como una esfera de acción y valores, posee su propia lógica, actores protagónicos, memoria y leyendas institucionales. Las universidades operan ahí como comunidades de saberes a la vez que como empresas de conocimiento, con una participación directiva creciente de profesionales y técnicos especializados que ejercen funciones de conducción, planeación, gerenciamiento, administración, análisis y evaluación de procesos institucionales claves como la vinculación con el medio externo, el monitoreo de la competencia en los mercados y el seguimiento de las políticas y regulaciones emanadas del Estado nación/gobierno (Doyle y Brady, 2018; Donina y Paleari, 2019). Además, cabe considerar que cada campo organizacional de base nacional se halla en constante cambio y adaptación a los nuevos contextos y tendencias de transformación que afectan a los sistemas: su diferenciación, masificación, diversificación, estratificación, tecnificación y, en general, su racionalización en todas las dimensiones. Lo anterior se halla ampliamente documentado en el esfuerzo colectivo que representa este libro.

De la misma manera, los estudios comparados deben considerar la influencia de los cambios que experimenta el contexto externo en que cada sistema se desenvuelve, el que está transformándose continuamente por la acción del nuevo espíritu del capitalismo global que recorre también a la periferia de la que forma parte América Latina (Labraña, *et al.*, 2019). Ahí la ES en general, y las universidades en particular, pasan a ser gradualmente un medio imprescindible para racionalizar la economía y la sociedad; en especial, mediante la generación del capital humano avanzado que se supone es una condición para el desarrollo de las sociedades en el mundo del capitalismo global (Marginson, 2016c) y para difundir el modelo de cultura científico-técnica que se ha convertido en el paradigma por excelencia del conocimiento (Ramírez y Meyer, 2013).

Para finalizar, valga subrayar la paradójica posición de las universida-

des ante las transformaciones identificadas en este volumen. Se ven arrastradas por fuertes corrientes de racionalización técnico-instrumental que ellas mismas ayudaron a desencadenar, las que a su vez las transforman —como consecuencia del CA— en organizaciones desencantadas, más próximas al mundo de la producción de bienes, servicios y símbolos que al ideal contemplativo de las humanidades y la cultura. Ocurre como si Kant y von Humboldt se hubiesen topado, al final del camino, con Schumpeter y von Hajek. Nuestras propuestas conceptuales buscan contribuir a la comprensión y discusión de esta paradoja.

## REFERENCIAS

- Alford, J. (1993). Towards a new public management model: Beyond “managerialism” and its critics. *Australian Journal of Public Administration*, 52(2), 135–148. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1993.tb00263.x>
- 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. <https://doi.org/10.1177/1028315307303542>
- Ansell, B. W. (2010). *From the ballot to the blackboard: The redistributive political economy of education*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge University Press.
- Appe, S., Rubaii, N., Líppez-De Castro, S., y Capobianco, S. (2017). The concept and context of the engaged university in the Global South: Lessons from Latin America to guide a research agenda. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 21(2), 7–36. <https://openjournals.libs.uga.edu/jheoe/article/view/1329>
- Arata-Andreana, A., y Rodríguez Ponce, E. (Eds.). (2009). *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Comisión Nacional de Acreditación.
- Austin, I., y Jones, G. (2016). *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices*. Routledge.
- Baltaru, R., y Soysal, Y. (2018). Administrators in higher education: organizational expansion in a transforming institution. *Higher Education*, 76(2), 213–229. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0204-3>
- Bárcena Ibarra, A. (2010). Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis. *Revista Cepal*, 100, 7–28. Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11351>
- Barnett, R. (2016). The Idea of the University: Renewing the Great Tradition. En Shin, J. y Teixeira, P., (Eds.). *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1–25). Springer Netherlands.
- Bates, A., y Godoń, R. (2017). Tackling knowledge ‘like a business?’ Rethinking the modernisation of higher education in Poland. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(4), 454–467. <https://doi.org/10.1080/03057925.2016.1234931>
- Berenskoetter, F. (2017). Approaches to Concept Analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, 45(2), 151–173. <https://doi.org/10.1177/0305829816651934>

Berman, M. (2000). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Siglo XXI Editores.

Bernasconi, A. (2013). The Profit Motive in Higher Education. *International Higher Education*, 71, 8–10. <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/andr%C3%A9s-bernasconi-profit-motive-higher-education>

Bernasconi, A., y Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Archivos Analíticos De Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives*, 25, 67. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240>

Birnbaum, R. (2001). *Management fads in higher education: Where they come from, what they do, why they fail*. Jossey-Bass.

Bok, D. (2009). *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt7svxh> <https://doi.org/10.2307/j.ctt7svxh>

Boltanski, L., y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal.

Bromley, P., y Meyer, J. W. (2017). “They are all organizations”: The cultural roots of blurring between the nonprofit, business, and government sectors. *Administration & Society*, 49(7), 939–966. <https://doi.org/10.1177/0095399714548268>

Broucker, B., y de Wit, K. (2015). New public management in higher education. En Huisman, J., de Boer H., Dill, D. y Souto-Otero, M. (Eds.). *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 57–75). Credo Reference.

Brunner, J. J., Labraña, J. R., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019a). Teoría del capitalismo académico en los estudios de educación superior. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21(33), 1-13. <https://doi.org/10.24320/redie.2019.21.e33.3181>

Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez Ponce, E. (2019b). Circulación y Recepción de la Teoría del “Academic Capitalism” en América Latina. *Education Policy Analysis Archives*, 27. <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/3181>

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2009)*. Ediciones UDP.

Brunner, J. J. (2015a). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.). *La educación superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 21–108). Ediciones Universidad Católica de Chile.

Brunner, J. J. (2015b). Un análisis de política de la política educacional. *Debate Universitario*, 3(6), 7–15. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario/article/view/6439>

- Brunner, J. J. (2017). La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile. En Lavados, H. y Durán, A., (Eds.). *Desafíos para el desarrollo universitario en Chile* (pp. 159–231). Tirant Humanidades.
- Brunner, J. J., y Ganga, F. A. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32(80), 12–35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5920758>
- Brunner, J. J., y Miranda, D. (Eds.). (2016). *Educación superior en Iberoamérica: Informe 2016*. Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Brunner, J. J., y Peña, C. (Eds.). (2011a). *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., y Peña, C. (2011b). Introducción - La dialéctica público/privado entre el medioevo y la globalización. En Brunner, J.J. y Peña, C. (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 9–61). Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillett, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P., y Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Universidad. Adolfo Ibáñez.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019c). Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119–140. Retrieved from <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXXI/article/view/22480>
- Brunner, J. J., Pedraja Rejas, L., y Labraña, J. (2020). Capitalismo académico: distinciones conceptuales y procesos contradictorios a propósito del caso chileno. *Bordón, Revista De Pedagogía*, 72(3), 25–44. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2020.72761>
- Busemeyer, M. R. (2015). *Skills and inequality: Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*. Cambridge University Press.
- Cai, Y., y Etkowitz, H. (2020). Theorizing the triple helix model: Past, present, and future. *Triple Helix Journal*, 1, 1–38. <https://doi.org/10.1163/21971927-bja10003>
- Cantwell, B., y Kauppinen, I. (Eds.). (2014). *Academic capitalism in the age of globalization*. Johns Hopkins University Press.
- Capano, G., y Pritoni, A. (2020). What really happens in higher education governance? Trajectories of adopted policy instruments in higher education over time in 16 European countries. *High Education*, 80, 989–1010. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-020-00529-y>
- Capano, G., y Pritoni, A. (2019a). Exploring the determinants of higher education performance in Western Europe: A qualitative comparative analysis. *Regulation & Governance*, 14, 764–786. <https://doi.org/10.1111/REGO.12244>

Capano, G., y Pritoni, A. (2019b). Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10–28. <https://doi.org/10.1111/HEQU.12180>

Capano, G., Howlett, M., y Ramesh, M. (2015). Bringing governments back in: Governance and governing in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4), 311–321. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1031977>

Carnoy, M., Froumin, I., Loyalka, P. K., y Tilak, J. B. G. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs. *Higher Education*, 68(3), 359–378. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9717-1>

Chou, M.-H., Jungblut, J., Ravinet, P., y Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: An introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1287999>

Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. IAU Press by Pergamon Press.

Clark, B. (1986). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.

Clark, B. (2004). *Sustaining change in universities: Continuities in case studies and concepts*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Cone, L. (2018). Towards a university of *Halbbildung*: How the neoliberal mode of higher education governance in Europe is half-educating students for a misleading future. *Educational Philosophy and Theory*, 50(11), 1020–1030. <https://doi.org/10.1080/00131857.2017.1341828>

Cross, M., y Ndofirepi, A. (2016). Reconnecting the university to society: The role of knowledge as public good in south african higher education. *JHEA/RESA*, 14(1), 119–140. <https://tinyurl.com/y2fkokct>

David, P.A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics*, 5(2), 205–220. [https://doi.org/10.1016/0954-349X\(94\)90002-7](https://doi.org/10.1016/0954-349X(94)90002-7)

De Boer, H. y Jongbloed, B. (2012). A cross-national comparison of higher education markets in Western Europe. En Curaj, A. (Ed.). *European higher education at the crossroads: Between the Bologna process and national reforms* (pp. 553–571). Springer.

De Moura Castro, M. (2000). Políticas de educación superior: una perspectiva latinoamericana. En Morales, M.E. (Ed.). *Seminarios / CSE: Vol. 4. Políticas de Educación Superior: Tiempo de innovar* (pp. 29–35). Consejo Superior de Educación.

Deem, R. (2004). The knowledge worker, the manager-academic and the contemporary uk university: New and old forms of public management? *Financial Accountability and Management*, 20(2), 107–128. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2004.00189.x>

Deem, R. (2017). New managerialism in higher education. En Teixeira, P. y Shin J. (Eds.). *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.

Demin, M. R. (2017). Universities on the Market: Academic Capitalism as a Challenge and a Window of Opportunity. *Russian Education & Society*, 59(10–12), 465–485. <https://doi.org/10.1080/10609393.2017.1433912>

Dobbins, M., Knill, C., y Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 62(5), 665–683. <https://doi.org/10.1007/s10734-011-9412-4>

Donina, D., y Paleari, S. (2019). New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition. *Higher Education*, 78, 193–219. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-018-0338-y>

Doyle, T., y Brady, M. (2018). Reframing the university as an emergent organisation: implications for strategic management and leadership in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 40(4), 305–320. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2018.1478608>

Ebner, A. (2015). Marketization: Theoretical reflections building on the perspectives of polanyi and habermas. *Review of Political Economy*, 27(3), 369–389. <https://doi.org/10.1080/09538259.2015.1072315>

Engelen, E., Fernandez, R., y Hendrikse, R. (2014). How finance penetrates its other: A cautionary tale on the financialization of a Dutch university. *Antipode*, 46(4), 1072–1091. <https://doi.org/10.1111/anti.12086>

Etzkowit, H., y Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From national systems and “mode 2” to a triple helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29, 109–123. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733399000554>

Ferlie, E., Musselin, C. y Andresani, G. (2009). The Governance of Higher Education systems: A public management perspective. En Paradeise, C. (Ed.). *Higher education dynamics: Vol. 25. University governance: Western European comparative perspective* (pp. 1–19). Springer.

Fernández, E. (2009). El sistema-mundo del capitalismo académico: procesos de consolidación de la universidad emprendedora. *Archivos Analíticos De Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives*, 17(21), 1–43. <https://tinyurl.com/yxkc9xls>

- Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., y Urzúa, S. (2017). *At a crossroads: Higher education in Latin America and the Caribbean*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Findlow, S., y Hayes, L. A. (2016). Transnational academic capitalism in the Arab Gulf: balancing global and local, and public and private, capitals. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 110–128. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1100531>
- Findlow, S., Hayes, A., y Sundell, T. (2020). Academic Capitalism, Conceptualizations of. En David, M.E. y Amey, M. J. (Eds.). *The Sage encyclopedia of higher education* (pp. 18–23). SAGE Publications Inc.
- Fligstein, N., y McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Froelich, K. A. (1999). Diversification of revenue strategies: Evolving resource dependence in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 246–268. <https://doi.org/10.1177/0899764099283002>
- Fumasoli, T. (2015). Multi-level Governance in Higher Education Research. En Huisman, J., de Boer, H., Dill, D. y Souto-Otero, M. (Eds.). *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 76–94). Palgrave Macmillan, Credo Reference.
- González, F. (2018). Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile. *Revista Mexicana De Sociología*, 80(4), 881–908. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032018000400881](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032018000400881)
- Graf, L. (2009). Applying the varieties of capitalism approach to higher education: Comparing the internationalisation of German and British universities. *European Journal of Education*, 44(4), 569–585. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2009.01401.x>
- Graf, L. (2017). Work-based higher education programmes in Germany and the US: Comparing multi-actor corporatist governance in higher education. *Policy and Society*, 36(1), 89–108. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1278872>
- Guzmán-Valenzuela, C. (2017). Neoliberal discourses and the emergence of an agentic field: the Chilean student movement. En Brooks, R. (Ed.). *Society for Research into Higher Education series. Student politics and protest: International perspectives* (pp. 65–80). Routledge Taylor & Francis Group.
- Habermas, J. (1987). The idea of the university - Learning processes. *New German Critique*, 41, 3–22. <https://www.jstor.org/stable/488273>
- Hall, P. A., y Soskice, D. W. (2004). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

- Harris, B. (2014). Corporatisation, managerialism and the death of the university ideal in australia. *Journal of Politics and Law*, 7(2), 63-80. <https://doi.org/10.5539/jpl.v7n2p63>
- Hartmann, E. (2017). Quality assurance and the shift towards private governance in higher education: Europeanisation through the back door? *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 309–324. <https://doi.org/10.1080/14767724.2017.1330138>
- Hayes, D., y Wynyard, R. (E.). (2002). *The McDonalidization of Higher Education*. Bergin and Garvey.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Harvard University Press.
- Howe, R. H. (1978). Max Weber's elective affinities: Sociology within the bounds of pure reason. *American Journal of Sociology*, 84(2), 366–385. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/226788?journalCode=ajs>
- Isakjee, A. (2017). *Welfare state regimes: A literature review (Vol. 18)*. IRIS working paper series. <https://tinyurl.com/y6m5726a>
- Iversen, T., y Stephens, J. (2008). Partisan politics, the Welfare State, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41(4–5), 600–637. <https://doi.org/10.1177/0010414007313117>
- Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40(1), 7–39. <https://doi.org/10.1080/19187033.1993.11675409>
- Jessop, B. (2012). A cultural political economy of competitiveness. En Livingstone, D. y Guile, D. (Eds.), *The knowledge economy and education: 4. The knowledge economy and lifelong learning: A critical reader* (pp. 57–83). Sense Publishers.
- Jessop, B. (2016a). On academic capitalism. *Critical Policy Studies*, 12(1), 104–109. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1403342>
- Jessop, B. (2016b). Putting higher education in its place in (East Asian) political economy. *Comparative Education*, 52(1), 8–25. <https://doi.org/10.1080/03050068.2015.1128659>
- Jessop, B. (2017). Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities. *Higher Education*, 73(6), 853–870. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0120-6>
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110–135. <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00238>

- Jungblut, J., y Vukasovic, M. (2018). Not all markets are created equal: Re-conceptualizing market elements in higher education. *Higher Education*, 75(5), 855–870. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0174-5>
- Kauppinen, I. (2014). Different meanings of 'knowledge as commodity' in the context of higher education. *Critical Sociology*, 40(3), 393–409. <https://doi.org/10.1177/0896920512471218>
- Kavka, J. (2017). Variegated neoliberalization in higher education: Ambivalent responses to competitive funding in the Czech Republic. En Ergül, H. y Coşar, S. (Eds.). *Universities in the neoliberal era* (pp. 95–117). Palgrave Critical University Studies.
- Keidesoja, T., y Kauppinen, I. (2014). How to explain academic capitalism: A mechanismbased approach. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 166–186). Johns Hopkins University Press.
- Komljenovic, J., y Robertson, S. L. (2016). The dynamics of 'market-making' in higher education. *Journal of Education Policy*, 31(5), 622–636. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1157732>
- Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. En Drori, G. S., Meyer, J. W. y Hwang, H. (Eds.). *Globalization and organization. World society and organizational change* (pp. 241–257). Oxford University Press.
- Kwiek, M. (2014a). Changing higher education and welfare states in postcommunist Central Europe: New contexts leading to new typologies? *Human Affairs*, 24(1), 48–67. <https://doi.org/10.2478/s13374-014-0205-1>
- Kwiek, M. (2014b). Structural changes in the Polish higher education system (1990–2010): A synthetic view. *European Journal of Higher Education*, 4(3), 266–280. <https://doi.org/10.1080/21568235.2014.905965>
- Kwiek, M. (2016a). Academic entrepreneurialism and changing governance in universities. evidence from empirical studies. En Frost, J. (Ed.). *Higher education dynamics. Multilevel governance in universities: Strategy, structure, control* (pp. 49–74). Springer Berlin Heidelberg.
- Kwiek, M. (2016b). From Privatization (of the expansion era) to de-privatization (of the contraction era): A national counter-trend in a global context. En Slaughter S. y Taylor B.J. (Eds.). *Higher education, stratification, and workforce development* (pp. 311–329). Springer International Publishing.
- Kwiek, M. (2016c). Private higher education in developed countries. En Shin J. y Teixeira P. (Eds.), *Encyclopedia of international higher education systems and institutions* (pp. 1–9). Springer Netherlands.

Labraña, J., Brunner, J. J., y Álvarez, J. (2019). Entre el centro cultural y la periferia organizacional: La educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein. *Estudios Públicos*, 156, 130–141. <https://www.cepchile.cl/cep/estudios-publicos/n-151-a-la-180/estudios-publicos-n-156/immanuel-wallerstein-1930-2019>

Levy, D. (2013). The decline of private higher education. *Higher Education Policy*, 26, 25–42. <https://doi.org/10.1057/hep.2012.26>

Levy, D. C. (1986). *Higher education and the state in Latin America: Private challenges to public dominance*. University of Chicago Press.

Levy, D. C. (2018). Global private higher education: An empirical profile of its size and geographical shape. *Higher Education*, 76(4), 701–715. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0233-6>

Lo, W. Y. W. (2017). The recalibration of neoliberalisation: Repoliticising higher education policy in Hong Kong. *Higher Education*, 73(5), 759–773. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-9989-8>

Maldonado-Maldonado, A. (2014). Peripheral knowledge-driven economies: What does academic capitalism have to say. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (Eds.). *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 188–207). Johns Hopkins University Press.

Marambio-Tapia, A. (2018). El peso de la financiarización de la vida diaria del nuevo proletariado de servicios en Chile. *Revista Central De Sociología*, 8, 82–100. <https://repositorio.ucm.cl/handle/ucm/2650>

Marginson, S. (2010). Higher education in the global knowledge economy. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2(5), 6962–6980. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.05.049>

Marginson, S. (2016a). Foreword: The partial shift from public to private goods in UK higher education. *London Review of Education*, 14(1), 4–10. <https://doi.org/10.18546/LRE.14.1.02>

Marginson, S. (2016b). The worldwide trend to high participation higher education: Dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72(4), 413–434. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-016-0016-x>

Marginson, S. (2016c). High participation systems of higher education. *Journal of Higher Education*, 87(2), 243–271. <https://doi.org/10.1080/00221546.2016.11777401>

Marginson, S. (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. *International Journal of Educational Development*, 58, 26–36. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.03.008>

Marginson, S., y Considine, M. (2011). *The enterprise university: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge University Press.

Marginson, S., y Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281–309. <https://doi.org/10.1023/A:1014699605875>

McClure, K. R. (2016). Building the innovative and entrepreneurial university: An institutional case study of administrative academic capitalism. *The Journal of Higher Education*, 87(4), 516–543. <https://doi.org/10.1080/00221546.2016.11777412>

McCowan, T. (2012). Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 111–128. <https://doi.org/10.1080/00071005.2011.648605>

Meyer, J. W., y Bromley, P. (2013). The worldwide expansion of "organization". *Sociological Theory*, 31(4), 366–389. <https://doi.org/10.1177/0735275113513264>

Mill, J. S. (Ed.). (1869/2006). *The collected works of John Stuart Mill, Volume V - Essays on Economics and society Part II*. University of Toronto Press.

Miller, B. (2010). Skills for sale: what is being commodified in higher education? *Journal of Further and Higher Education*, 34(2), 199–206. <https://doi.org/10.1080/03098771003695460>

Mok, K. H. (2005b). Riding over socialism and global capitalism: Changing education governance and social policy paradigms in post-Mao China. *Comparative Education*, 41(2), 217–242. <https://doi.org/10.1080/03050060500036956>

Mok, K. H. (2008). Varieties of regulatory regimes in Asia: The liberalization of the higher education market and changing governance in Hong Kong, Singapore and Malaysia. *The Pacific Review*, 21(2), 147–170. <https://doi.org/10.1080/09512740801990220>

Mok, K.-H. (2005b). Globalization and educational restructuring: University merging and changing governance in China. *Higher Education*, 50(1), 57–88. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-6347-z>

Molesworth, M., Nixon, E., y Scullion, R. (2009). Having, being and higher education: The marketisation of the university and the transformation of the student into consumer. *Teaching in Higher Education*, 14(3), 277–287. <https://doi.org/10.1080/13562510902898841>

Mollis, M. (2003). *Las universidades en America Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Naidoo, R. (2016). The competition fetish in higher education: Varieties, animators and consequences. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 1–10. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1116209>

Naidoo, R. (2018). The competition fetish in higher education: Shamans, mind snares and consequences. *European Educational Research Journal*, 17(5), 605–620. <https://doi.org/10.1177/1474904118784839>

Neave, G. R. (2012). *The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe: The prince and his pleasure*. Palgrave Macmillan.

OECD. (2019). Benchmarking higher education system performance. OECD.

Olssen, M., y Peters, M. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313–345. <https://doi.org/10.1080/02680930500108718>

Ordorika I., y Rodríguez-Gómez, R. (2018). Field of higher education research in Latin America. In P., Teixeira & J., Shin. (Ed.). *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.

Ordorika, I. y Lloyd, M. (2015). The state and contest in higher education in the globalized era. En Martínez-Alemán, A.M., Pusser, B. y Bensimon, E.M. (Eds.). *Critical approaches to the study of higher education: A practical introduction* (pp. 130–152). Johns Hopkins University Press.

Ossandon, J. (2019). Notes on market design and economic sociology, economic sociology: The European electronic newsletter. *Economic Sociology*, 20(20), 31–39.

Pereira, C. A., Araujo, J. F. F. E., y Lourdes Machado-Taylor, M. de (2018). The Brazilian higher education evaluation model: “SINAES” sui generis? *International Journal of Educational Development*, 61, 5–15. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.11.007>

Perkmann, M., Fini, R., Ross, J.-M., Salter, A., Silvestri, C., y Tartari, V. (2015). Accounting for universities’ impact: Using augmented data to measure academic engagement and commercialization by academic scientists. *Research Evaluation*, 24(4), 380–391. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvv020>

Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>

Peters, M. A. (2013). Competing conceptions of the creative university. *Educational Philosophy and Theory*, 46(7), 713–717. <https://doi.org/10.1080/00131857.2013.785074>

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Pineda, P. (2015). *The entrepreneurial research university in Latin America: Global and local models in Chile and Colombia, 1950-2015*. Palgrave Macmillan US.

Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Beacon Press.

Post, G., Giocarinis, K., y Kay, R. (1955). The medieval heritage of a humanistic ideal: 'Scientia donum dei est, unde vendi non potest'. *Traditio*, 11, 195–234. <https://doi.org/10.1017/S0362152900006358>

Pusser, B. (2016). A state theoretical approach to understanding contest in higher education. En Slaughter, S. y Taylor, B. J., (Eds.). *Higher education, stratification, and workforce development*, Vol. 45 (pp. 331–348). Springer International Publishing.

Pusser, B. (2018). The state and the civil society in the scholarship of higher education. En Cantwell, B., Coates, H. y King, R. (Eds.). *Handbook on the politics of higher education* (pp. 11–29). EE Edward Elgar Publishing.

Rama, C. (2012). El negocio universitario 'for-profit' en América Latina. *Revista De La Educación Superior*, 41(164), 59–95. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602012000400003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602012000400003)

Rama, C. (2016). *Mutaciones universitarias latinoamericanas. Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*. Instituto Politécnico Nacional.

Rama, C. y Gregorutti, G. (2015). Research as a new challenge for the Latin American private university. En Gregorutti, G y Delgado, J. E. (Eds.). *Private universities in Latin America: Research and innovation in the knowledge economy* (pp. 9–26). Palgrave Macmillan.

Ramirez, F., Meyer, J. W. (2013). Universalizing the university in a world society. En Shin, J. y Kehm, B. (Eds.). *Institutionalization of world-class university in global competition* (pp. 257–274). Springer.

Ramírez, R. (Ed.). (2018). *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motores del desarrollo humano, social y económico para América Latina y el Caribe*. UNESCO – IESALC.

Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Harvard University.

Rhoads, R. A., Torres, C. A. y Brewster, A. (2014). Neoliberalism, globalisation, and Latin American Higher education. En Zajda J. (Ed.). *Second international handbook on globalisation, education and policy research* (pp. 203–217). Springer Berlin Heidelberg.

Rivas, G. (2014). *Instituciones y políticas para impulsar la innovación empresarial en América Latina y el Caribe. Documento preparado para el proyecto Emergent Issues and Challenges for Latin America and Caribbean Economies, realizado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN y la American University, y con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo. CIEPLAN*.

- Rosenberg, M. M. (2016). The conceptual articulation of the reality of life: Max Weber's theoretical constitution of sociological ideal types. *Journal of Classical Sociology*, 16(1), 84–101. <https://doi.org/10.1177/1468795X15574414>
- Salto, D. J. (2018). To profit or not to profit: the private higher education sector in Brazil. *Higher Education*, 75(5), 809–825. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0171-8>
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. y Arnal, E. (2008). *Tertiary education for the knowledge society*. OECD.
- Schendel, R., y McCowan, T. (2016). Expanding higher education systems in low- and middle-income countries: The challenges of equity and quality. *Higher Education*, 72(4), 407–411. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0028-6>
- Schuetze, H. G., Mendiola, G. Á., y Conrad, D. (2012). *State and market in higher education reforms: Trends, policies and experiences in comparative perspective. Comparative and international education, a diversity of voices: Vol. 13*. Sense Publishers.
- Schulze-Cleven, T., y Olson, J. R. (2017). Worlds of higher education transformed: Toward varieties of academic capitalism. *Higher Education*, 73(6), 813–831. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0123-3>
- Shattock, M. (2000). Strategic management in European Universities in an age of increasing institutional self reliance. *Tertiary Education and Management*, 6(2), 93–104. <https://doi.org/10.1023/A:1009665119955>
- Shepherd, S. (2018). Managerialism: An ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668–1678. <https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239>
- Simbürger, E., y Guzmán-Valenzuela, C. (2019). Framing educational policy discourse in neoliberal contexts: Debates around the public university in a Chilean newspaper. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 42(6), 1–16. <https://doi.org/10.1080/1360080X.2019.1687267>
- Slaughter, S. (2001). Problems in comparative higher education: Political economy, political sociology and postmodernism. *Higher Education*, 41, 389–412. <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1017505525288>
- Slaughter, S., y Cantwell, B. (2012). Transatlantic moves to the market: the United States and the European Union. *Higher Education*, 63(5), 583–606. <https://doi.org/10.1007/s10734-011-9460-9>
- Slaughter, S., y Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S., y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S. y Taylor, B. J. (2016). Conclusion. Academic capitalism, stratification, and resistance: Synthesis and future research. En Slaughter, S. y Taylor, B.J. (Eds.). *Higher Education, Stratification, and Workforce Development* (pp. 349–360). Springer International Publishing.

Teichler, U. (2014). Opportunities and problems of comparative higher education research: the daily life of research. *Higher Education*, 67(4), 393–408. <https://doi.org/10.1007/s10734-013-9682-0>

Teixeira, P. y Shin, J. (Ed.). (2018). *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer.

Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D., y Amaral, A. (E.) (Eds.). (2004). *Markets in higher education. Rhetoric or reality?* Kluwer Academic Publishers.

Teixeira, P., Kim, S., Landoni, P., y Gilani, Z. (2017). *Rethinking the public-private mix in higher education: Global trends and national policy challenges*. Sense Publishers.

Tight, M. (2012). Higher education research 2000-2010: Changing journal publication patterns. *Higher Education Research & Development*, 31(5), 723–740. <https://doi.org/10.1080/07294360.2012.692361>

Tilak, J. B.G. (2009). Private sector in higher education: A few stylized facts. *Social Change*, 39(1), 1–28. <https://doi.org/10.1177/004908570903900101>

Tomlinson, M., Enders, J., y Naidoo, R. (2018). The Teaching Excellence Framework: symbolic violence and the measured market in higher education. *Critical Studies in Education*, 61(5), 627–642. <https://doi.org/10.1080/17508487.2018.1553793>

van Vught, F. (1988). A new autonomy in European higher education? An exploration and analysis of the strategy of self-regulation in higher education governance. *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, 12(1), 16–26. <https://eric.ed.gov/?id=EJ382377>

van Vught, F. (1992). *Governmental strategies and innovation in higher education*. Jessica Kingsley.

van Vught, F. y Boer, H. de. (2015). Governance models and policy instruments. En Huisman, J., de Boer, H., Dill, D. y Souto-Otero, M. (Eds.). *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 38–56). Palgrave Macmillan; Credo Reference.

Vasileva-Dienes, A., y Schmidt, V. A. (2019). Conceptualising capitalism in the twenty-first century: The BRICs and the European periphery. *Contemporary Politics*, 25(3), 255–275. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1555746>

Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: Hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista De Educación*, 360, 268–291. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4098520>

Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu el capitalismo. Introducción y edición crítica de F. Gil Villegas. Traducción de L. Legaz Lacambra*. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad. Ed. revisada y anotada por Francisco Gil Villegas*. Fondo de Cultura Económica.

Wee, C., y Monarca, H. (2018). Educación superior en contextos de cuasi mercados. *Educación xxi*, 22(1). <https://doi.org/10.5944/educxxi.20047>

Williams, G. (2004). The higher education market in the United Kingdom. En Maassen, P., Amaral, A., Arimoto, A., Cloete, N., Dill, D., Enders, J., Gumport, P., Henkel, M., Jones, G., Teixeira, P. y Jongbloed, B. (Eds.). *Higher education dynamics. Markets in higher education, Vol 6*. (pp. 241–269). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/1-4020-2835-0\\_11](https://doi.org/10.1007/1-4020-2835-0_11)

Woźnicki, J. (Ed.). (2013). *Financing and deregulation in higher education*. Institute of Knowledge Society, Polish Rectors Foundation.

Zajda, J., y Rust, V. (Eds.). (2016). *Globalisation, comparative education and policy research: Vol. 15. Globalisation and higher education reforms*. Springer International Publishing.

## AUTORES

### **Elizabeth Balbachevsky**

Profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de San Pablo (USP) y coordinadora del Centro de Investigación de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Avanzados de la USP (Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas, NUPPs / IEA-USP). Desde 2012 ha sido también profesora colaboradora del Programa “Máster en Investigación e Innovación en Educación Superior”, Universidad de Tampere, Finlandia, con el apoyo del Programa Erasmus Mundus, Unión Europea. Junto con el Profesor Andrés Bernasconi, de la Universidad Católica de Chile, Elizabeth es editor para América Latina de la nueva Enciclopedia de Sistemas e Instituciones Internacionales de Educación Superior (2020), publicada por Editora Springer, y también editora del libro “Construyendo cooperación en educación superior con la UE: desafíos y oportunidades de cuatro continentes (2021, Brill Editors)

### **José Joaquín Brunner**

Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Realizó sus estudios de pregrado en la PUC de Chile y sus estudios de posgrado en la Universidad de Oxford. Es Profesor Titular de la Universidad Diego Portales donde dirige la Cátedra UNESCO de Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior y el Programa de Doctorado de Educación Superior impartido conjuntamente con la Universidad de Leiden. Es miembro de número la Academia de Ciencias Sociales, Jurídicas y Morales del Instituto de Chile. Presidió el Consejo Nacional de Televisión de Chile y la Comisión Superior de Educación, así como comisiones técnicas

encargadas por el gobierno de Chile de asistir en procesos de formulación de políticas para el sector educacional. Dirigió la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile e integró su Consejo Superior a nivel regional. Fue ministro secretario general del Gobierno de Chile. Ha trabajado con la OCDE, el Banco Mundial, la UNESCO y diversas Fundaciones internacionales en más de 40 países de diferentes regiones del mundo. Fue miembro del Consejo de la Universidad de Naciones Unidas y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

### **Ana García de Fanelli**

Doctora en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Sociales, orientación Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora Titular en el área de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) - CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Entre el año 2008 y el 2012 ha sido directora del CEDES. Como docente posee una extensa trayectoria en las Carreras de grado de Sociología y Economía de la Universidad de Buenos Aires. Sus líneas de investigación principales son el análisis comparado de las políticas de educación superior, el estudio de la desigualdad en el acceso y la graduación en el nivel superior y las políticas de financiamiento universitario. Ha participado como investigadora principal en numerosos proyectos de educación comparada internacionales. Ha sido asimismo consultora del IIFE-UNESCO Buenos Aires, IIFE-UNESCO París, Fundación Ford, CONEAU-Argentina, CINDA, MINCYT-Argentina y OEI. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras.

## **Francisco Ganga Contreras**

Doctor en Gestión Estratégica y Negocios Internacionales por la Universidad de Sevilla-España y Postdoctorado en Ciencias Humanas por la Universidad del Zulia-Venezuela, Magister en Administración de Empresas por la Universidad Austral de Chile-Chile y Licenciado en Administración por la Universidad de Los Lagos-Chile. Es académico de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá y Director Académico del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa de Chile (IESED-Chile). Ha realizado asesorías a empresas y organismos públicos y asistencias técnicas en investigación a diversas universidades latinoamericanas, ocupado cargos de jefaturas, integrado comisiones universitarias, directorios y asumido cargos académicos de nivel superior (Director Académico, Vicerrector de Campus y Consejero Superior). Es profesor invitado en universidades de Latinoamérica y Europa (en programas de pre y postgrado), y ha participado en múltiples congresos, como ponente y conferencista. Ha sido director y/o investigador de doce proyectos adjudicados con organismos públicos, dentro de los que destacan tres Fondecyt Regular (Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile). Es Presidente Fundador de la Red de Investigadores en Gobernanza Universitaria e Instituciones Educativas (RIGUED) y del Congreso Iberoamericano de Investigación en Gobernanza Universitaria (CIIGUE).

## **Miguel Alejandro González Ledesma**

Doctor en Ciencias Políticas por la Scuola Normale Superior, Italia. Actualmente es investigador asociado en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUE-UNAM). Sus temas de investigación se centran en la gobernanza, las políticas de financiamiento y el aseguramiento de la calidad de la educación superior; la educación superior privada, y los movimientos estudiantiles en América Latina. Sobre estos temas ha escrito

diversos artículos para revistas especializadas y publicaciones académicas. Asimismo, el Dr. González Ledesma es profesor en la licenciatura y el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

### **Julio Labraña**

Dr. Phil. por la Universität Witten/Herdecke, Alemania. Licenciado en Sociología por la Universidad de Concepción y Magíster en Análisis Sistemático aplicado a la Sociedad por la Universidad de Chile. Es académico de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá e investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas de la Universidad Diego Portales. Es miembro de diferentes núcleos de investigación y redes nacionales e internacionales vinculadas con el estudio de las instituciones de educación superior. Sus temas de investigación se centran en el cambio organizacional de las universidades, cambios en la autocomprensión de las instituciones del sector, el análisis de las posibilidades de la interdisciplina y, en general, el desarrollo de la sociología de la educación desde la teoría de sistemas sociales. Sobre estos temas ha escrito artículos en revistas indexadas y capítulos de libro en publicaciones tanto nacionales como extranjeras.

### **Pedro Pineda**

Dr. Phil. por la Universidad Humboldt de Berlín. Es Profesor Asociado (Senior Lecturer) de la Universidad de Bath. Ha sido investigador postdoctoral del International Centre for Higher Education REsearch (IN-CHER), Universidad de Kassel, y del Centro Alemán para la Investigación de la Ciencia y de la Educación Superior (Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung). En Colombia fue Profesor Asistente de la Universidad de los Andes y de la Pontificia Universidad Javeriana. Se especializa en los campos de la educación comparada, la educación superior, la sociología de la educación y los estudios organizacionales.

Trabaja en el desarrollo de teorías y métodos que permitan comprender la influencia de la cultura global en las estructuras organizacionales y las prácticas pedagógicas en escuelas y universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. Investiga comparativamente temas tales como la evaluación del aprendizaje, el currículo, las condiciones de trabajo de los docentes, la investigación universitaria, el liderazgo académico y la diversidad del profesorado.

## **Claudio Rama**

Doctor en Educación por la Universidad Nacional Simón Rodríguez (UNESR); Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y 4 Postdoctorados por la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Simón Rodríguez (UNESR), la Universidad de Campinas y la Universidad Federal de Niteroi. Se graduó de Economista por la Universidad Central de Venezuela (UCV); Especialista en Educación a Distancia por la Universidad Nacional Abierta (UNA); Especialista en Marketing por la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL); Master en Gerencia Educativa por la Universidad José María Vargas (UJMV). Especialista en temas de política y gestión de la educación superior. Director Académico de la Universidad de la Empresa (UDE) de Uruguay, donde es también docente e investigador. Está clasificado como Investigador Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Es consultor de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia. En Uruguay fue director del Instituto Nacional del Libro; director del Sistema Nacional de Televisión; vice presidente del Servicio Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) y Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales (UDE). A nivel internacional entre otros cargos fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), con sede en Venezuela, Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador y Director del Doctorado Interinstitucional de Educación Superior Universitaria (DESU) de Argentina. Tiene 27 libros completos propios sobre temas de

educación y decenas de artículos en libros y revistas indexadas. Obtuvo tres veces el Premio Nacional de Literatura del Uruguay y fue distinguido con 7 Doctorados Honoris Causa por parte de diversas universidades de la región.

### **Emilio Rodríguez Ponce**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona; Magister en Administración mención Finanzas por la Universidad de Chile; Master en Sociedad de la Información y del Conocimiento por la Universidad Complutense de Madrid, España, y Master Certificate in Finance Series por la University of Notre Dame, Francia. Es actualmente Rector de la Universidad de Tarapacá (2018-2022), cargo que ha desarrollado previamente en dos períodos (2002-2006) y (2010-2014). Ha sido el Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile; Intendente de la Región de Arica y Parinacota; Vicepresidente del Consejo de Rectores del Centro Oeste Sudamericano; Vicepresidente de la Agrupación de Universidades Regionales Chile; Director de Estudios Estratégicos del Consorcio de Universidades del Estado. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo del Consejo de Rectores. Es miembro correspondiente de la Academia de Ciencias políticas y Morales. Es Hijo Ilustre de Arica desde el año 2013 y recibió el Premio Anual de la Asociación de Facultades de Administración como el académico distinguido del año 2009. Ha sido referí de múltiples journals, y miembro de diversos directorios, ha participado en 8 proyectos Fondecyt Regular y es Profesor Titular Nivel A de la Universidad de Tarapacá.

### **Jamil Salmi**

Doctorado de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Experto internacional en el desarrollo de los sistemas de educación superior y en la

transformación de las universidades. Trabaja actualmente como consultor independiente de gobiernos, agencias de cooperación y universidades, después de haber cumplido por muchos años el rol de coordinador de los programas de educación superior del Banco Mundial. Su libro, *El Camino Hacia la Excelencia Académica: La Creación de Universidades de Investigación de Rango Mundial*, fue publicado en septiembre del 2011. Su libro anterior, *El Desafío de Crear Universidades de Rango Mundial*, fue publicado en febrero del 2009. En 2017 escribió a pedido de las Naciones Unidas un libro sobre el papel de la educación superior para lograr los Objetivos Sostenibles del Desarrollo. En los últimos 26 años, el Dr. Salmi ha prestado asesoría técnica en reforma y desarrollo de la educación superior en más de cien países en todas partes del mundo. El Dr. Salmi es miembro de la junta de asesoría internacional de varias universidades en Europa, Asia y América latina. Es profesor emérito de políticas de educación superior de la Universidad Diego Portales en Chile e investigador asociado del Centro Internacional de Educación Superior del Boston College en EE. UU.

### **Simon Schwartzman**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California, Berkeley. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y Magíster en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Chile). Investigador asociado del Instituto de Estudios de Política Económica (Casa das Garças), Rio de Janeiro, y miembro de la Academia Brasileña de Ciencias. Se especializa en educación, ciencia y tecnología y política social. Fue presidente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) entre 1994 y 1998. Autor y coautor de, entre otros, *Falso Mineiro: Memórias da Política, Educação e Sociedade* (História Real / Intrínseca, 2021); *Higher Education in Latin America and the challenges of the 21st century*; (Springer, 2020); *130 años - en busca de la República* (Intrínseca, 2019); *Higher Education*

*in the BRICS Countries* (Springer, 2015); *Brasil: la nueva agenda social* (LTC Editores, 2011), *Políticas educativas y cohesión social - una agenda latinoamericana* (Elsevier, 2009); y *Los desafíos de la educación en Brasil* (Nova Fronteira, 2005).