



COLOQUIO INTERNACIONAL
DE GESTIÓN UNIVERSITARIA
URUGUAY 2024

Una nueva gestión para una Universidad en Movimiento

Montevideo, Uruguay

02, 03 y 04 de octubre de 2024



PANORAMA DE LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA Y PORTUGAL: TENDENCIAS Y RETOS

GRAZIELE ALANO GESSER

Universidade Federal de Santa Catarina

graziele.alano@gmail.com

CARMEN PÉREZ-ESPARRELLS

Universidad Autónoma de Madrid

Instituto Interuniversitario de Investigación Avanzada sobre Evaluación
de la Ciencia y la Universidad (INAEUC, UAM-UC3M)

carmen.perez@uam.es

MARIA DE LOURDES MACHADO TAYLOR

Universidade Lusófona

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)

lourdes.taylor@ulusofona.pt

PEDRO ANTÔNIO DE MELO

Universidade Federal de Santa Catarina

pedro.inpeau@gmail.com

RESUMEN

La gobernanza universitaria, campo de estudio dinámico y multifacético que va allende la mera estructura organizativa de las universidades, es esencial para comprender el funcionamiento y la evolución de las instituciones de educación superior. El objetivo de este artículo fue analizar las tendencias y desafíos de la gobernanza universitaria en España y Portugal, destacando las particularidades que afectan a las universidades públicas de cada país. Con un enfoque descriptivo, basado en una revisión de la literatura, el estudio identifica tendencias emergentes en el escenario global y en los países en foco. En España, hubo una expansión significativa de las universidades públicas entre 1980 y 1998, seguida de un marcado crecimiento de las universidades privadas, especialmente a partir de la década de 2000. En Portugal, hubo una expansión significativa después de 1974, con la creación de nuevas universidades e institutos politécnicos, aunque no fue tan exponencial como en España. Si bien España ha sufrido un cambio reciente en 2023 de la legislación del sistema universitario español y Portugal ha experimentado una consolidación de su gobernanza con su normativa universitaria desde 2007, ambos países reflejan algunas de las tendencias globales en la gobernanza universitaria, como la adopción de prácticas empresariales, la centralización del poder de decisión, la mayor participación de *stakeholders* externos y la creciente demanda de responsabilidad social. Este artículo contribuye a la comprensión de la gobernanza universitaria de las universidades públicas de estos dos países europeos, considerando, sin embargo, un contexto más amplio de globalización de la educación superior.

Palabras claves: Gobernanza universitaria; Instituciones de Educación Superior; Sistemas de Educación Superior; España; Portugal.

1. INTRODUCCIÓN

La gobernanza de las instituciones de educación superior (IES), o gobernanza universitaria, se refiere al conjunto de estructuras, procesos y prácticas para dirigir, gestionar y administrar estas instituciones. Implica la toma de decisiones, la gestión de recursos y la definición de políticas que garanticen el funcionamiento eficiente y eficaz de la institución, así como el cumplimiento de su misión educativa, científica y social.

Actualmente, una gobernanza eficaz de las IES es esencial para garantizar que cumplan sus misiones de brindar educación de alta calidad, realizar investigaciones de excelencia y contribuir al desarrollo social y económico de la sociedad. Además, la gobernanza universitaria es un tema central de investigación en la sociedad del conocimiento, abarcando su origen, modelos, prácticas, actores, tensiones y conflictos, además de la conexión con las diferentes tipologías universitarias (Lepori, 2022). Aunque el concepto aún esté en discusión y consolidación, se refiere al control colectivo para lograr objetivos comunes y gestionar los intereses de los diferentes grupos involucrados en la IES. El análisis de la gobernanza interna (institucional) involucra la estructura formal, las relaciones y conflictos de poder, los procesos internos y las influencias externas (Acosta-Silva; Ganga-Contreras; Rama-Vitale, 2021).

Según Ganga-Contreras, Quiroz-Quiroz y Fossatti (2017), la gobernanza universitaria incluye: a) elementos de gobierno (estructuras, procedimientos, políticas, planes, liderazgo, proceso de toma de decisiones); b) nivel o contexto (tipo de institución, campus, escuelas, carreras); c) asuntos administrativos (agenda académica, objetivos educativos, políticas académicas y de investigación, presupuesto, políticas de desarrollo humano); d) participación (forma, momento, lugar y nivel de implicación); e) grupos de interés, internos y externos.

En este contexto, el problema de investigación de este estudio es: **¿Cuáles son las tendencias emergentes y los desafíos de gobernanza que afectan a las universidades públicas en España y Portugal?** Para responder a esta pregunta, este artículo tiene como objetivo analizar las tendencias y desafíos de la gobernanza universitaria en España y Portugal, destacando las particularidades que afectan a las universidades públicas de cada país. Al analizar aspectos emergentes en el escenario global y en los países en foco que influyen en la gestión y el funcionamiento de sus instituciones de educación superior públicas, el estudio ofrece una perspectiva sobre los desafíos y oportunidades que enfrentan estas instituciones. De esta manera, contribuye a la comprensión de la gobernanza universitaria en estos dos países dentro de un contexto más amplio de globalización de la educación superior, proporcionando también perspectivas aplicables en otras regiones y contextos.

Se trata de un artículo de carácter descriptivo, bibliográfico y documental, basado en una revisión de la literatura relacionada con la gobernanza universitaria, especialmente sobre los dos sistemas de educación superior analizados. Se examinaron investigaciones, estudios, informes y documentos sobre el tema y los datos se analizaron, destacando tendencias y retos en la gobernanza universitaria a nivel global.

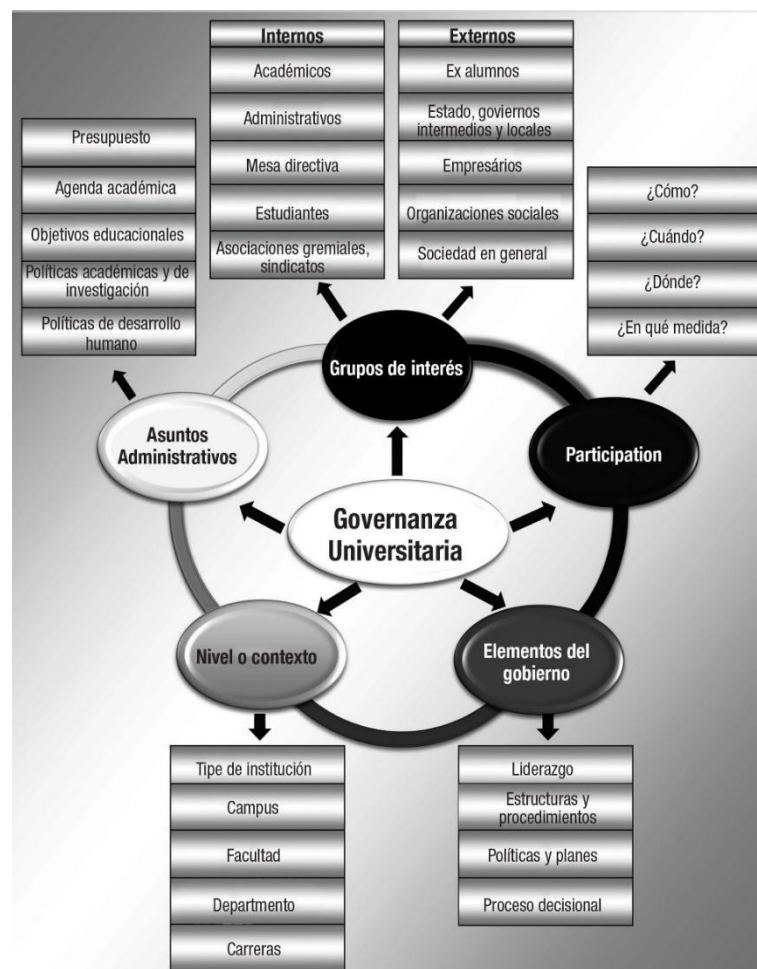
2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

La gobernanza en la educación superior, o gobernanza universitaria, es un tema central de investigación, que abarca su origen, modelos, prácticas, actores, tensiones y conflictos, además de su conexión con las diferentes tipologías universitarias. A pesar de esta

centralidad, el concepto de gobernanza universitaria aún se encuentra en proceso de discusión y consolidación. En términos generales, se refiere al control colectivo para lograr objetivos comunes y gestionar los intereses de los diferentes grupos involucrados en la institución de educación superior. Desde un punto de vista interno, el análisis de la gobernanza debe considerar la estructura formal, las relaciones de poder y los conflictos, el funcionamiento de los procesos y las influencias externas (Acosta-Silva; Ganga-Contreras; Rama-Vitale, 2021).

Según Ganga-Contreras, Quiroz-Quiroz y Fossatti (2017), si bien el término gobernanza universitaria está de moda, no hay claridad sobre su origen y formación. Con el objetivo de contribuir a las discusiones sobre el tema, los autores presentan cinco elementos que componen la gobernanza universitaria: a) elementos del gobierno (como estructuras, procedimientos, políticas y planes, liderazgo, proceso de toma de decisiones); b) nivel o contexto (tipo de institución, campus, escuelas, carreras, entre otros aspectos); c) asuntos administrativos (como agenda académica, objetivos educativos, políticas académicas y de investigación, presupuesto, políticas de desarrollo humano); d) participación (definición de aspectos como forma, momento, lugar y nivel de implicación -¿cómo?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿en qué medida?); y e) grupos de interés, internos y externos. Estos elementos de la gobernanza universitaria están representados en la Figura 1.

Figura 1 - Elementos que componen la gobernanza universitaria



Fuente: Ganga-Contreras, Quiroz-Quiroz y Fossatti (2017, p. 563)

Si bien la gobernanza universitaria puede definirse como un conjunto de actividades universitarias, que involucra procesos de toma de decisiones y que considera a los diversos actores de las instituciones de educación superior (Ganga-Contreras; Abello-Romero; Quiroz-Castillo, 2014), el paradigma que ha afectado la gobernanza universitaria integra diversos elementos como institucionalización de la evaluación, tipologías universitarias, rendición de cuentas, sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad, diversificación de la oferta y la demanda, tanto pública como privada, internacionalización, combinación de financiamiento público y privado (Acosta-Silva; Ganga-Contreras; Rama-Vitale, 2021).

Las tipologías de gobernanza universitaria pueden encontrarse en la literatura tratadas como modelos de gobernanza (Olsen; Maassen, 2007), cultura organizacional (Nauffal; Nader, 2022); o tipos ideales (Sabzalieva; Roser; Mutize, 2023; Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023). En relación con este último término, Sahlin y Eriksson-Zetterquist (2023, p. 15) destacan que “los modelos de gobernanza organizacional a menudo se discuten en términos ideales, como guías perfectas sobre cómo ejecutar las operaciones”¹. Por tanto, los modelos se tratan heurísticamente, como idealizaciones. Según Weber (1949), la referencia a un tipo ideal es fundamental, porque si bien el tipo ideal no es una descripción de la realidad, proporciona una manera clara de expresarla.

Además de las diversas alusiones a tipologías (modelos, culturas, tipos, tipos ideales), las tipologías mismas que se encuentran en la literatura también varían. Entre ellos destacan: modelo gerencial y modelo colegiado (Keczer, 2023); gobernanza tradicional (poder en manos de los académicos) y gobernanza compartida (poder dividido entre actores internos y externos) (Keczer, 2023); modelo racional – de planificación y control – y modelo de autorregulación (Acosta-Silva; Ganga-Contreras; Rama-Vitale, 2021); gobernanza unitaria y gobernanza dual (modelo dual), siendo el modelo dual tradicional o asimétrico (Olier; Valderrey; García-Coso, 2021); modelo estadocéntrico, modelo colegiado y modelo gerencial (Sabzalieva; Roser; Mutize, 2023); empresa, burocracia y gobernanza colegiada (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023); modelo *humboldtiano* (gobiernos entre pares), modelo instrumental (instrumento de política nacional), modelo democrático (democracia representativa interna) y modelo empresarial (corporación involucrada en mercados competitivos) (Balbachevsky, 2017; Olsen; Maassen, 2007); modelo colegiado, burocracia, empresa y corporativo (McNay, 1995; Nauffal; Nader, 2022). Cada uno de estos tipos representa un modelo de gobernanza con características o énfasis distintos (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023), sin embargo, Hsieh (2023) destaca que estos tipos ideales no pueden ser mutuamente excluyentes y sus límites pueden resultar confusos.

La tipología de Olsen y Maassen (2007) se basa en estructuras, criterios de evaluación, autonomía universitaria y dinámicas de cambio en las instituciones, mientras que la tipología de gobernanza universitaria propuesta por McNay tiene en cuenta ocho factores (McNay, 1995; Nauffal; Nader, 2022): 1) la definición e implementación de objetivos; 2) estilo de liderazgo; 3) toma de decisiones; 4) unidad organizativa; 5) autoridad; 6) estándares de desempeño; 7) estrategias de evaluación; y 8) percepción de los estudiantes. Otros factores subyacentes a la gobernanza son la participación, relacionada con la toma de decisiones, la transparencia y la responsabilidad social. A su vez, Sahlin y Eriksson-Zetterquist (2023) destacan que los tipos ideales de gobernanza de la educación superior difieren en términos de las formas de coordinación y liderazgo de las operaciones, los propósitos organizacionales y

¹ Original: “Models of organizational governance are often discussed in ideal terms, as perfect scripts for how to run operations”

la estructuración de las operaciones. El cuadro 1 recoge los aspectos que distinguen los modelos de gobernanza universitaria:

Cuadro 1 - Aspectos distintivos de los modelos de gobernanza universitaria

Aspectos distintivos	Tipo ideal de gobernanza		
	Empresarial	Burocrático	Colegiado
Forma de coordinar y liderar las operaciones	Jerarquía / Estrategia	Jerarquía /Reglas	Comunidad / Autogobierno y consenso
Tipo de liderazgo	Carisma	Supervisión	<i>Primus inter pares</i>
Ideales/propósitos de la organización	Metas	Instrumental	Autogobierno

Fuente: Elaboración propia con base en Sahlin y Eriksson-Zetterquist (2023)

Como se mencionó anteriormente, los tipos de ideas (o modelos) son abstracciones. Ellos y los conceptos teóricos forman marcos de referencia, tanto para el análisis académico como para el desarrollo de la práctica (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023).

Algunos temas son relevantes para las discusiones sobre la gobernanza universitaria y sus tipologías, tales como: autonomía, rendición de cuentas, participación y colegialidad. Salmi (2013) menciona cuatro dimensiones para analizar el nivel de autonomía y gobernanza en las universidades: autonomía organizacional, autonomía financiera, autonomía en la gestión de recursos humanos y autonomía académica. Estas cuatro dimensiones coinciden con las mencionadas por Esquerra Republicana de Catalunya (2013) para un análisis holístico del sistema de gobernanza universitaria. Posteriormente, son las cuatro dimensiones que analiza la Asociación Europea de Universidades (European University Association) desde 2015 en sucesivos informes (PRUVOT; ESTERMANN, 2018).

Salmi (2013, p. 13) define la rendición de cuentas de las IES como “la obligación ética y de buena gerencia de informar sobre sus actividades y resultados, explicar su desempeño y asumir la responsabilidad por las expectativas no cumplidas”. Para el autor, todas las partes interesadas (*stakeholders*) tienen el legítimo derecho a esperar un uso eficiente de los recursos y alta calidad y pertinencia de los programas ofrecidos por las IES. El autor enfatiza dos principios fundamentales de rendición de cuentas para las instituciones de educación superior: honestidad en el uso de los recursos financieros e integridad en la prestación de servicios educativos.

Las dimensiones de la rendición de cuentas en la educación superior incluyen: integridad académica, integridad fiscal, uso eficiente de los recursos, calidad y pertinencia de los programas, resultados académicos y equidad. Además, se considera el cumplimiento de las normas legales y estándares profesionales. Estas dimensiones deben estar alineadas de manera efectiva para alcanzar niveles elevados de desempeño (Salmi, 2013).

3. GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA Y EN PORTUGAL

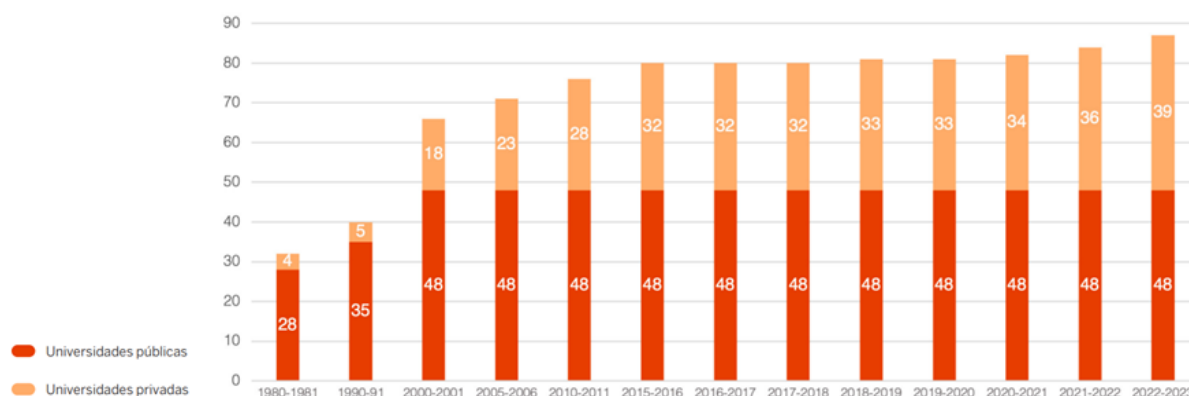
La expresión “gobernanza universitaria” ha ganado mucha popularidad, especialmente a medida que los grupos de interés internos y externos (o *stakeholders*, en inglés) han crecido y se han vuelto más complejos (Ganga-Contreras; Quiroz-Quiroz; Fossatti, 2017; Pérez-Esparrells; Torre, 2013). En las últimas décadas, la gobernanza de las instituciones europeas de educación superior ha experimentado una transformación (Keczer, 2023). En este sentido, las siguientes secciones abordarán las transformaciones en la gobernanza universitaria en España y Portugal, que siendo los dos países que conforman la península ibérica y perteneciendo a la Unión Europea, cuentan con modelos diferentes. Además de un breve repaso a la evolución histórica de los sistemas universitarios de ambos países, se destacarán las particularidades y desafíos que enfrenta cada país en la gobernanza de sus universidades públicas y también, a modo de conclusión de este análisis, una comparación con las tendencias globales.

3.1. GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA

3.1.1. Panorama general del Sistema Universitario Español

En la década de 1980, el Sistema Universitario Español (SUE) contaba con 32 universidades, de las cuales 28 eran públicas. Según la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE, 2024, p. 2) “durante 20 años, desde 1980 hasta 2000, se produjo una fuerte expansión del número de universidades públicas”. La expansión de las universidades públicas en este período tuvo un enfoque principalmente territorial, con la creación de campus universitarios en prácticamente todas las provincias españolas y contribuyendo al desarrollo del país. Sin embargo, la expansión de las universidades públicas “se ralentizó notablemente a partir de ese momento [década de 2000], para quedar estabilizada completamente en 2010” (CRUE, 2024, p. 2). Por otro lado, el número de instituciones privadas creció notablemente a partir de los años 2000 y ha seguido aumentando, una tendencia de crecimiento que aún no se ha detenido. Así, la CRUE (2024, p. 3) considera que “por la información disponible, [...] es previsible que en los próximos años el subsector de las universidades privadas se siga expandiendo en España”. Esta rápida expansión, sobre todo en el número de universidades públicas en la primera etapa y en el número de universidades privadas en la segunda etapa, puede observarse en la Figura 2:

Figura 2 - Evolución del número de universidades en el SUE de 1980 a 2022



Fuente: CRUE (2024, p. 2)

Actualmente, considerando el último curso académico finalizado (curso 2022-2023) según datos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el SUE está compuesto por 89 universidades, 50 de las cuales son públicas y 39 privadas, como se recoge en el Cuadro 2:

Cuadro 2 - Número de instituciones del Sistema Universitario Español (SUE) y de los 17 Subsistemas Universitarios Autonómicos

	Total	Univ. Públicas	Univ. Privadas
	2022-2023	2022-2023	2022-2023
Total Sistema Univ. Español	89	50	39
Andalucía	11	10	1
Aragón	2	1	1
Asturias (Principado de)	1	1	.
Baleares (Illes)	1	1	.
Canarias	5	2	3
Cantabria	2	1	1
Castilla - La Mancha	1	1	.
Castilla y León	9	4	5
Cataluña	12	7	5
Comunitat Valenciana	9	5	4
Estado	2	2	.
Extremadura	1	1	.
Galicia	4	3	1
Madrid (Comunidad de)	18	6	12
Murcia (Región de)	3	2	1
Navarra (Comunidad Foral de)	2	1	1
País Vasco	4	1	3
Rioja (La)	2	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Unificado Integrado (SIUU), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU, 2024)

La notable expansión del número de universidades en España en las últimas décadas ha ido asociada a un incremento considerable del número de estudiantes y de los recursos humanos, lo que afecta directamente a la gobernanza universitaria. Desde las “universidades de minorías” en la década de los 50s, 60s y 70s hasta el presente con universidades y campus repartidas por todo el territorio español, el Sistema Universitario Español (SUE) ha crecido tanto en términos de estudiantes (alrededor de 1.300.000 estudiantes de grado, el 80% en universidades públicas y el 20% en universidades privadas en el curso académico 2022-2023) como en términos de los recursos humanos, siendo los únicos datos disponibles referidos a las universidades públicas (en el curso 2021-2022, 110.194 Personal Docente e Investigador [PDI] y 54.575 Personal Técnico de Gestión y Administración de Servicios [PTGAS]), sin datos disponibles para universidades privadas (Fundación Conocimiento y Desarrollo [CYD], 2023; García de León; García de Cortázar, 1992; MCIU, 2024).

A pesar de un crecimiento inicial rápido que transformó el panorama universitario por Comunidades Autónomas, los últimos años muestran un aumento más moderado, reflejando una estabilización en la demanda universitaria en España como consecuencia principalmente del descenso demográfico y el aumento de la demanda de Formación Profesional de grado superior. Al tiempo que se ha producido un incremento importante de la masa crítica investigadora (PDI) en las universidades públicas, desde la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 hasta la Ley Orgánica 4/2007, con una ralentización tras las dos crisis

económica (2008) y sanitaria (2019). Este desarrollo relativamente continuo destaca la importancia de las universidades como motores del progreso social y económico, asegurando que España siga preparando a sus ciudadanos para enfrentar los desafíos del futuro (Fundación CYD, 2023; García de León; García de Cortázar, 1992; MCIU, 2024).

3.1.2. Tendencias y retos de la gobernanza en las universidades públicas españolas

Desde comienzos del siglo XXI, en el Informe Universidad 2000, Bricall et al. (2000, apud Observatorio del Sistema Universitario [OSU], 2014) destacan retos y desafíos que persisten en la actualidad. Estos incluyen la financiación de las universidades públicas, la forma de gobierno y la demanda por autonomía universitaria lo acompañados por una creciente exigencia por parte de la comunidad universitaria y de la sociedad de responsabilidad social en las instituciones de educación superior.

Una década más tarde, Grau Vidal (2012, apud OSU, 2014) identifica los principales retos a los que se enfrentan las universidades españolas: a) mejorar el nivel de confianza de la sociedad en la universidad; b) mejorar la eficacia y eficiencia universitaria mediante la reforma del sistema de gobernanza; c) mejorar la eficacia y eficiencia del sistema de investigación español ante las restricciones presupuestarias; d) estimular la transformación de nuevos conocimientos en innovación de productos y procesos, con el objetivo de mejorar la competitividad del país en el mediano plazo; y e) las capacidades del país para implementar los cambios necesarios.

Asimismo, el estudio del OSU (2014) sobre la gobernanza de las universidades españolas, destacaba en aquel momento una fuerte preocupación con la elección del rector, que recientemente ha sufrido algunas modificaciones (principalmente el hecho de que solo dispone de un mandato de 6 años, no reelegible o ampliable y que puede ser elegido entre los profesores permanentes doctores a tiempo completo de dentro y fuera de la universidad). No obstante, una de las demandas recurrentes más importantes de los partidarios de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, en inglés) de que el Rector pudiera ser elegido por un consejo externo a la universidad no ha llegado a ser atendida tampoco con la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU/2023). De hecho, entre las reclamaciones de la CRUE para no alterar el actual sistema de elección de los rectores, y respecto al borrador inicial de la LOSU, se eliminó la posibilidad de una elección indirecta a través de un consejo externo de selección, como ocurre, de hecho, en muchos países europeos, en concreto, en Portugal.

Además, este estudio revelaba varias tendencias en relación con la gobernanza universitaria en España que todavía siguen siendo muy pertinentes en la actualidad, cuando todavía no se han implementado los cambios promovidos por la LOSU/2023 en la mayoría de las universidades públicas españolas: a) Reducción del tamaño de los órganos de gobierno; b) Mayor participación de *stakeholders* externos relevantes; c) Centralización del poder y de las decisiones en la gestión central; d) Creciente demanda de autonomía presupuestaria, financiera, pedagógica, patrimonial y de gestión de recursos humanos; e) Adopción de una gestión basada en el desempeño y resultados; y f) Profesionalización de la gestión administrativa (OSU, 2014).

Entre las novedades que establece la LOSU/2023 en relación con la gobernanza de las universidades públicas, la posibilidad de elegir al rector entre profesores permanentes doctores a tiempo completo, de dentro y fuera de la universidad es, sin duda, una de las

medidas más relevantes por su potencial transformador en el liderazgo de las universidades españolas. Se subraya como ventaja, el dinamismo en la elección a Rector desde la perspectiva de género o de la atracción internacional. En primer lugar, la ampliación de la elegibilidad como rector/a a todas las figuras de profesores permanentes facilitará el aumento de candidaturas entre mujeres (se abre a la paridad en la práctica). En la actualidad, en España, pese a sus equivalentes méritos, acceden en menor proporción las mujeres al cuerpo de catedráticos. En segundo lugar, la posibilidad de que no sean de la misma universidad atraerá a nuevos perfiles –incluidos profesores extranjeros o que hayan realizado más parte de su carrera fuera de España – en aquellas universidades que tienen más desarrollado el modelo de “agregados y catedráticos contratados”, como es el caso de Cataluña.

3.2. GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN PORTUGAL

3.2.1. Panorama general del sistema universitario portugués

El sistema de educación superior portugués ha experimentado una evolución significativa a lo largo de las últimas décadas. Inicialmente influenciado por un régimen autoritario que limitaba las inversiones en ciencia y educación, el país se encontraba relativamente aislado a nivel internacional. La grande reforma del sistema educativo portugués comenzó en 1973 con el ministro Veiga Simão. En este momento, se aprobó un nuevo marco legal para la educación superior. En este nuevo marco se crearon nuevas universidades, institutos politécnicos y escuelas de educación superior. Con la Revolución de Abril de 1974, la educación superior sufrió algunas perturbaciones. En 1979, la publicación del Decreto-Ley nº 513-L1/1979 definió el marco legal para la creación y funcionamiento de los institutos politécnicos (Teixeira; Amaral; Rosa, 2003). La publicación de la Lei de Bases do Sistema Educativo, Ley nº 46/86, de 1986, y modificada en algunos artículos por la Ley nº 115/97, de 1997, estableció formalmente los dos subsistemas de educación superior, universidades e institutos politécnicos. La publicación de esta ley organizó la educación superior portuguesa en el sistema binario, como se lo conoce actualmente, que comprende la educación superior pública y privada (Machado; Cerdeira, 2011).

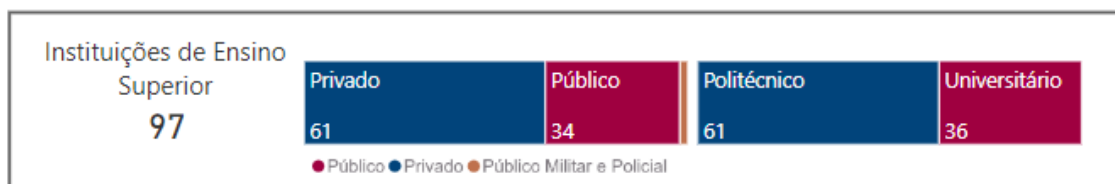
En menos de 30 años, el sistema de educación superior portugués evolucionó de un sistema elitista a un sistema educativo de masas (Stephenson et al., 2023). En la década de 1960, el país tenía alrededor de 30.000 estudiantes, un número que creció rápidamente a casi 400.000 a finales de la década de 1990, crecimiento acompañado de la expansión del número de instituciones de educación superior (Stephenson et al., 2023). Las décadas de 1970 y 1980 representan la expansión del sistema público de educación superior y el surgimiento del sector privado. Como afirman Amaral y Teixeira (2000, p. 246), “hasta mediados de la década de 1970, el sistema de educación superior portugués era claramente un sistema de élite. Se caracterizaba por bajos niveles de matrícula, a pesar de algunos intentos de aumentar la tasa de participación global”.

De hecho, antes de la década de 1970, Portugal tenía sólo cuatro universidades públicas, todas elitistas. A partir de mediados de la década de 1980, el escenario cambió significativamente con la creación de varias universidades e institutos politécnicos públicos y privados (Keczer, 2023), formando un sistema binario de educación superior compuesto por universidades y politécnicos (Stephenson et al., 2023). Los cambios políticos y sociales provocados por la revolución democrática de 1974 reforzaron la presión para ampliar el sistema público. A mediados de la década de 1980, la idea de ampliar significativamente el

papel del sector privado ganó apoyo político, ya que esta expansión permitiría un aumento de la matrícula con un menor costo para las finanzas públicas (Amaral; Teixeira, 2000).

En 2021, el sistema de educación superior portugués contaba con 85 instituciones: 14 universidades públicas (incluidas las fundacionales), 7 universidades privadas, 20 politécnicos públicos, 40 politécnicos privados y 4 instituciones de educación superior militar y policial (Keczer, 2023). Actualmente, el sistema de educación superior portugués está compuesto por 97 instituciones, como se ilustra en la Figura 3:

Figura 3 - Número de instituciones de educación superior en Portugal



Fuente: Direção-Geral de Ensino Superior (DGES, 2024)

Esta expansión no sólo aumentó el acceso a la educación superior, sino que también diversificó el perfil de las instituciones disponibles para los estudiantes en Portugal (Keczer, 2023). Esta ampliación de opciones para los estudiantes satisface una gama más amplia de intereses y necesidades académicas. Además, el aumento de la oferta promovió la inclusión y la equidad en el sistema educativo. Estos factores contribuyen a la democratización de la educación superior en Portugal, asegurando que más ciudadanos puedan obtener un título universitario y contribuir al desarrollo socioeconómico del país.

3.2.2. Tendencias y retos de la gobernanza en las universidades portuguesas

Las instituciones de educación superior en Portugal disfrutaban de cierta autonomía administrativa, financiera y pedagógica. Tienen la libertad de gestionar sus recursos, definir su oferta formativa y establecer alianzas. Las partes interesadas internas y externas participan en la gobernanza y existe la participación de docentes, estudiantes, personal y miembros externos en los procesos de toma de decisiones, lo que garantiza una gobernanza inclusiva y representativa. Sin embargo, están sujetas a supervisión y regulación por parte del gobierno a través de la tutela del Ministerio respectivo y de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES). La gobernanza de las instituciones de educación superior en Portugal enfrenta desafíos multifacéticos que requieren un enfoque estratégico y colaborativo. Algunos de los principales desafíos incluyen:

- a) Financiamiento sostenible;
- b) Calidad e innovación en la enseñanza;
- c) Equilibrio entre autonomía y supervisión;
- d) Internacionalización;
- e) Inclusión y diversidad;
- f) Transición digital y nuevas tecnologías;

g) Relación con el mercado laboral y adecuación de los currículos y empleabilidad de los titulados;

h) Desafíos demográficos derivados de la caída de la tasa de natalidad;

i) Investigación e innovación;

j) Sostenibilidad ambiental.

En 2023, se creó una Comisión presidida por A. Amaral para revisar el Régimen Jurídico de las Instituciones de Educación Superior (RJIES), y promover una reflexión participativa y profunda sobre el marco legal y organizacional de las instituciones de educación superior portuguesas, así como las formas de promover una mayor participación y comunicación dentro de las IES, y entre estos y las comunidades en las que se ubican. Sin embargo, a pesar de que todos reconocen la necesidad de una revisión, debido a la caída del gobierno y las consiguientes elecciones, todavía no ha habido novedades al respecto (Portugal, 2023).

La revisión del RJIES brinda una oportunidad para modernizar y fortalecer el marco legal, promoviendo una gobernanza más efectiva, transparente e inclusiva. Esta revisión pretende ajustar las estructuras de gobernanza para garantizar una mayor eficacia y representatividad y mejorar la autonomía institucional otorgando mayor flexibilidad a las instituciones para innovar y responder rápidamente a los cambios en el panorama educativo y de investigación, promoviendo un equilibrio entre autonomía y responsabilidad.

Algunas tendencias en la gobernanza de la educación superior en Portugal incluyen: a) la centralización del poder de toma de decisiones y la adaptación continua de las IES a los nuevos requisitos regulatorios y financieros impuestos por el RJIES (Keczer, 2023); b) la necesidad de adaptar las estructuras de gobernanza para enfrentar las demandas y expectativas de un entorno académico dinámico y globalizado (Magalhães et al., 2013); y c) el equilibrio entre las tradiciones académicas y los nuevos requisitos de una gobernanza efectiva, promoviendo la transición de modelos rígidos hacia enfoques de gestión más flexibles y colaborativos (Magalhães et al., 2013).

3.3. TENDENCIAS Y RETOS GLOBALES

A lo largo de la historia, los sistemas académicos globales han experimentado transformaciones significativas en su gobernanza, reflejando cambios sociales, políticos y organizacionales. Actualmente, la gobernanza de la educación superior y la investigación ha sido influenciada por ideas burocráticas y empresariales, promoviendo una racionalización de las instituciones. Estas reformas de gobernanza cambiaron tanto lo qué debería ser gobernado como por quién, ajustando las misiones, roles y tareas de las instituciones de educación superior (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023).

Estudios como el de Marginson (2000, apud Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023) muestran que las presiones externas, incluidos los programas gubernamentales, la financiación, la participación masiva de los estudiantes y los mercados globales, han obligado a las universidades a modificar sus estructuras de gobernanza y tradiciones académicas. Estas

prácticas hicieron que las universidades fueran menos seguras de sí mismas y menos únicas en términos de gobernanza, asemejándose a otros tipos de organizaciones.

Actualmente, la práctica de la gobernanza en la educación superior y la investigación resulta de cambios en los ideales de gobernanza y de una mezcla de modelos con misiones e identidades plurales y, en ocasiones, contradictorias. Esto refleja la complejidad y diversidad de las IES y las instituciones de investigación, que pueden tener misiones, ideales e identidades variadas (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023).

La gobernanza universitaria enfrenta varios desafíos y tendencias (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023):

a) Desafíos y debilitamiento de la colegialidad, impulsados por políticas, cambios en ideales organizacionales, culturas e identidades académicas, pero también resultantes de percepciones sobre el trabajo científico por parte de la sociedad y entre los académicos;

b) Reestructuración o eliminación de órganos colegiados, sustituyéndolos por ideales empresariales y burocráticos;

c) Administración estratégica, donde los gestores asumen funciones más estratégicas, controlando la contratación, los programas educativos y los criterios de evaluación, anteriormente gestionados por los docentes;

d) Centralización del poder de decisión, con mayor imposición de arriba hacia abajo, reduciendo la autoridad docente;

e) Introducción de ideales y prácticas empresariales, que pueden conducir a una visión más instrumentalizada del conocimiento;

f) Mayor presión externa, con programas gubernamentales, financiamiento, participación estudiantil masiva y mercados globales que obligan a cambios estructurales en las universidades;

g) Competencia por la financiación, fomentando una mayor especialización y la creación de equipos de apoyo científico, con énfasis en la productividad más que en los resultados científicos o el intercambio de conocimientos;

h) Expansión organizacional e internacionalización, con universidades de clase mundial creando oficinas internacionales, de desarrollo, legales, y oficinas de diversidad;

i) Reformulación de categorías institucionalizadas dentro de las universidades, redefiniendo a las universidades como instituciones;

j) Comunicación digital en redes, plataformas y medios digitales, politizando y dinamizando el entorno universitario;

k) Incremento de puestos académicos temporales, reduciendo la participación de estos empleados y la integración académica.

Alineados con las perspectivas mencionadas anteriormente, los siguientes retos y tendencias en la gobernanza universitaria son abordados por Salmi (2013):

a) Transformación del entorno operativo de las IES, impulsada por una serie de factores disruptivos, como innovaciones tecnológicas, nuevas formas de competencia entre IES, *rankings* internacionales que evalúan la calidad y comparan el desempeño de las universidades;

b) *Rankings* surgiendo como una nueva forma de rendición de cuentas, y respondiendo al creciente interés de estudiantes, gobiernos y agencias de financiación en la selección y financiación de instituciones y programas educativos y la asignación de recursos;

c) En muchos países, reformulación de los marcos regulatorios para promover el desempeño efectivo de sus sistemas de educación superior;

d) Modificación en la forma de selección de rectores, posibilitando la selección de académicos de otras universidades, tanto nacionales como internacionales;

e) Creación de campus de excelencia y “universidades de rango mundial”, buscando posicionar a estas instituciones como líderes en el desarrollo de economías basadas en el conocimiento;

f) Concesión de mayor autonomía a las universidades, con el objetivo de aumentar su flexibilidad y capacidad de respuesta a las demandas de un mercado global dinámico, teniendo como contrapartida la necesidad de cumplir con rigurosos mecanismos de rendición de cuentas.

Salmi (2013) destaca un desafío importante para los países iberoamericanos: encontrar un equilibrio que permita que sus sistemas de educación superior sean ágiles e innovadores, sin comprometer los aspectos fundamentales del bien público y la libertad académica.

En el documento conjunto “Estrategia Universidad 2015”, elaborado por el Ministerio de Educación, Fundación CYD y CRUE (2010), las entidades señalan las siguientes tendencias para la gobernanza universitaria en los países más “avanzados”, que siguen estando de plena actualidad:

a) Reducción de la regulación y aumento de la autonomía universitaria dentro de un marco legal de referencia, acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas;

b) Incremento de la presencia de miembros externos en las Juntas de Gobierno, cuyas funciones son determinar la misión y visión estratégica de la universidad, designar y destituir al rector, y otras funciones que otorguen mayores responsabilidades a estos órganos;

c) Posibilidad de elegir rectores ajenos a la universidad e incluso de otros países.

d) Fortalecimiento del poder de los órganos ejecutivos, cuyos miembros tendrán mayor autonomía y autoridad, pero mayor responsabilidad y necesidad de rendir cuentas;

e) Mayor profesionalización de las actividades de gestión universitaria;

f) Reducción del poder de los órganos colegiados de representación y reducción del número de miembros;

g) Vinculación de los fondos públicos al desempeño e incentivo a la recaudación de fondos del sector privado o al aumento de las tasas a pagar por los usuarios;

h) Mayor competencia por fondos públicos para proyectos de investigación, a nivel nacional e internacional;

i) Mayor autonomía en el reclutamiento de profesorado, incluyendo mayor libertad para establecer contratos, incentivo a la movilidad del personal docente entre las universidades y el sector productivo, y entre diferentes universidades del país o del exterior.

Keczer (2023) y Rubio et al. (2023) destacan las siguientes tendencias en la gobernanza universitaria: a) nuevas modalidades de financiación, señalando Keczer (2023) la diversificación de las fuentes de financiación, acompañada de mecanismos rigurosos de rendición de cuentas, y Rubio et al. (2023) mencionando la vinculación de un porcentaje de fondos públicos a resultados; b) una mayor participación de los miembros externos en la gobernanza, medida que contribuye a reducir la endogamia; y c) mayor poder de los órganos ejecutivos, con centralización del poder de toma de decisiones.

Keczer (2023) agrega: a) implementación de reformas, en algunos países; b) nuevos estatutos legales y formas institucionales para las universidades; c) racionalización y centralización de la oferta de educación superior; d) sustitución de consejos democráticos por consejos ejecutivos; y e) desplazamiento de la responsabilidad colectiva a la individual. Rubio et al. (2023) destacan también: a) menor regulación y mayor autonomía universitaria, con mayor control y rendición de cuentas; y b) mayor profesionalización de la gestión universitaria.

Sumado a esto, las IES enfrentan actualmente la necesidad de adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos, económicos y sociales, manteniendo la relevancia y calidad de sus programas. Además, deben promover la inclusión y la diversidad dentro de las instituciones, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes y el personal, y deben gestionarse de forma sostenible, tanto en términos financieros como medioambientales.

Estos retos y tendencias reflejan la complejidad de las transformaciones en la gobernanza universitaria, afectando tanto a sus estructuras internas como a su interacción con el entorno externo (Sahlin; Eriksson-Zetterquist, 2023).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo tuvo como objetivo analizar las tendencias y retos en la gobernanza universitaria en España y en Portugal, destacando las particularidades de cada país. Se constató que ambos países han visto crecer exponencialmente sus sistemas de educación superior en las últimas décadas y pasar de sistemas elitistas a masificados.

La gobernanza universitaria en España y Portugal ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas, reflejando cambios sociales, económicos y políticos en ambos países. Este estudio reveló que, a pesar de las diferencias históricas y contextuales, ambos sistemas enfrentan retos similares y han adoptado tendencias globales comunes.

En España, la expansión del sistema universitario estuvo marcada por el resaltado crecimiento de las universidades públicas y, posteriormente, de las instituciones privadas. Este crecimiento impactó la gobernanza, requiriendo mayor autonomía, profesionalización de la gestión e inclusión de *stakeholders* externos en los procesos de toma de decisiones. La implantación de la LOSU/2023 pretende impulsar un modelo más comprometido, moderno y flexible. España necesita seguir avanzando en un modelo de gobernanza universitaria que permita afrontar los retos como los de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible,

adaptarse a los cambios tecnológicos, sociales y laborales y al uso de inteligencia artificial y afrontar los retos de la colaboración público-privada e internacionalización.

Portugal también atravesó un proceso de expansión de universidades públicas e institutos politécnicos, aunque menos acusado que el del sistema universitario español. La creación del RJIES buscó aumentar la autonomía institucional y la eficacia de la gobernanza universitaria. Sin embargo, es necesaria una revisión del RJIES para modernizar y fortalecer el marco legal, promoviendo una gobernanza más efectiva, flexible, ágil, transparente, inclusiva y representativa, que permita respuestas rápidas a los cambios del entorno.

Ambos países enfrentan desafíos similares, como la necesidad de financiamiento sostenible, la innovación en la enseñanza, la adaptación a los cambios tecnológicos, la internacionalización, la promoción de la inclusión y la diversidad, la demanda de responsabilidad social y la necesidad de rendición de cuentas. La centralización del poder de decisión, la administración estratégica, la profesionalización de la gestión, la competencia por la financiación y la adopción de prácticas empresariales son tendencias globales que influyen en la gobernanza de las universidades españolas y portuguesas.

El análisis muestra que, a pesar de las diferencias contextuales, España y Portugal siguen un camino de adaptación a las exigencias de un entorno académico dinámico y globalizado. La gobernanza de las instituciones de educación superior en estos países enfrenta a una serie de retos que reflejan las demandas complejas y dinámicas del panorama contemporáneo de la educación superior. Las tendencias globales y los desafíos específicos de cada país dan forma a las reformas y prácticas de gobernanza. Para afrontar los desafíos futuros y garantizar la relevancia y la calidad de la educación superior, es importante que las instituciones sean capaces de adaptarse e innovar. Estos desafíos son fundamentales para garantizar que las instituciones de educación superior puedan continuar brindando educación de alta calidad, promover la investigación de vanguardia y contribuir al desarrollo socioeconómico de sus países.

Las limitaciones del estudio incluyen el uso de un enfoque descriptivo y en sólo dos países. Si bien esta estrategia de investigación es adecuada para el propósito del estudio y proporciona una visión detallada del tema, restringe el alcance del estudio y limita la generalización de los hallazgos a otros contextos o países. Además, el análisis se basó en gran medida en una revisión de la literatura, lo que puede introducir sesgos debido a la selección de fuentes y la interpretación de los autores.

Por lo tanto, se sugiere ampliar el alcance de la investigación para incluir un análisis cualitativo con entrevistas a personas relevantes en los gobiernos de las universidades públicas españolas y portuguesas, ofreciendo una perspectiva más amplia sobre las tendencias globales y específicas en la gobernanza universitaria de ambos países. También se sugiere realizar estudios específicos sobre cómo la tecnología, incluida la inteligencia artificial, está influyendo en la gobernanza universitaria.

REFERÊNCIAS

Acosta-Silva, A.; Ganga-Contreras, F.; Rama-Vitale, C. Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales. **Revista Iberoamericana de Educacion Superior**, v. 12, n. 33, fev. 2021.

Amaral, A.; Teixeira, P. The rise and fall of the private sector in portuguese higher education. **Higher Education Policy**, v. 13, n. 3, p. 245–266, set. 2000.

Balbachevsky, E. Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira. **Sociologias**, v. 19, n. 46, p. 76–101, set. 2017.

Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). ¿Hay demasiadas universidades en España?: número y tamaño de las universidades españolas. In: **La universidad española en cifras: Avances UEC**. 2024, v. 2.

Direção-Geral de Ensino Superior (DGES). **Ensino Superior em números**. 2024. Disponible en: <<https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/ensino-superior-em-numeros>>. Consultado el: 18 jun. 2024.

Esquerra Republicana de Catalunya. **Sobre la governança universitària: document de treball d'Esquerra Republicana de Catalunya**. 2013.

Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD). **Evolución y retos de la universidad en los últimos 20 años**. 2023. Disponible en: <<https://www.fundacioncyd.org/evolucion-de-la-universidad-en-los-ultimos-20-anos/>>. Consultado el: 21 jun. 2024.

Ganga-Contreras, F.; Abello-Romero, J.; Quiroz-Castillo, J. Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. In: Ganga, F.; Abello, J.; Quiroz, J. (Eds.). **Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas y empíricas**. Santiago de Chile: Cedac, 2014. p. 11–20.

Ganga-Contreras, F.; Quiroz-Quiroz, J.; Fossatti, P. Análisis sincrónico de la gobernanza universitaria: una mirada teórica a los años sesenta y setenta. **Educação e Pesquisa**, v. 43, n. 2, p. 553–568, 2017.

García de León, M. A.; García de Cortázar, M. Universidades y universitarios (1970-1990). **Revista de educación**, p. 89–107, 1992.

Hsieh, C. C. Governance in transition: an analytical framework for hybridity and dynamics in higher education. **Higher Education**, v. 85, n. 2, p. 379–397, fev. 2023.

Keczer, G. University governance reforms in Portugal. **Hungarian Educational Research Journal**, jan. 2023.

Lepori, B. The heterogeneity of European Higher Education Institutions: a configurational approach. **Studies in Higher Education**, v. 47, n. 9, p. 1827–1843, set. 2022.

Machado, M. de L.; Cerdeira, L. The rise of the administrative estate in portuguese higher education. In: Neave, G.; Amaral, A. (Eds.). **Higher education in Portugal 1974-2009: A nation, a generation**. Dordrecht: Springer, 2011. p. 353–381.

Magalhães, A. et al. Governance of governance in Higher Education: practices and lessons drawn from the Portuguese case. **Higher Education Quarterly**, v. 67, n. 3, p. 295–311, jul. 2013.

McNay, I. From collegial academy to the corporate enterprise the changing cultures of universities. In: Schuller, T. (Ed.). **The changing university?** Bristol: Taylor & Francis, 1995. p. 105–115.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. **Datos y cifras del sistema universitario español: publicación 2023-2024**. 2024. Disponible en: <https://www.universidades.gob.es/wp-content/uploads/2024/05/SIIU_DatosCifras2024.pdf>. Consultado el: 21 jun. 2024.

Ministerio de Educación; Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD); Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). **Estrategia Universidad 2015: la gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación**. 2010.

Nauffal, D.; Nader, J. Organizational cultures of higher education institutions operating amid turbulence and an unstable environment: the Lebanese case. **Higher Education**, v. 84, n. 2, p. 343–371, 2022.

Observatorio del Sistema Universitario (OSU). **¿Cómo debe gobernarse la universidad? Un estudio de propuestas sobre el gobierno de las universidades públicas en Cataluña y en España (1983-2014)**. 2014. Disponible en:

<<https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2014/05/ComoGobernar.pdf>>. Consultado el: 27 mar. 2024.

Olier, E.; Valderrey, F.; García-Coso, E. University governance models across regions: Europe. In: Khan, M. A. et al. (Eds.). **Governance models for Latin American universities in the 21st Century: Comparative analysis, global perspectives, and future propositions**. Cham: Palgrave Macmillan, Cham, 2021. p. 73–95.

Olsen, J. P.; Maassen, P. European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. In: Maassen, P.; Olsen, J. P. (Eds.). **University dynamics and European integration**. Netherlands: Springer, 2007. v. 19, p. 3–22.

Pérez-Esparrells, C.; Torre, E. M. de la. Fundraising in European higher education institutions: a strategy for university enhancement. In: Karlsen, J. E.; Pritchard, R. M. O. (Eds.). **Resilient universities: confronting changes in a challenging world**. Peter Lang, 2013. p. 323–348.

Portugal. **Governo nomeia comissão de avaliação do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior**. 2023. Disponible en:

<<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-nomeia-comissao-de-avaliacao-do-regime-juridico-das-instituicoes-do-ensino-superior->>>. Consultado el: 23 jun. 2024.

Pruvot, E. B.; Estermann, T. University governance: autonomy, structures and inclusiveness. In: Curaj, A.; Deca, L.; Pricopie, R. (Eds.). **European Higher Education Area: the impact of past and future policies**. Springer, Cham, 2018. p. 619–638.

Rubio, F. et al. Higher Education governance and policy in Spain. **Multidisciplinary Journal for Education, Social and Technological Sciences**, v. 10, n. 2, p. 59–76, out. 2023.

Sabzalieva, E.; Roser, J.; Mutize, T. The impact of self-regulation in the governance of European higher education systems on quality and equity. **Hungarian Educational Research Journal**, v. 13, n. 1, p. 23–46, jul. 2023.

Sahlin, K.; Eriksson-Zetterquist, U. Introduction: university collegiality and the erosion of faculty authority. In: Sahlin, K.; Eriksson-Zetterquist, U. (Eds.). **University collegiality and the erosion of faculty authority**. Emerald Publishing, 2023. v. 86, p. 1–27.

Salmi, J. **Formas exitosas de gobierno universitario en el mundo**. Barcelona: Estudios CYD, 2013. v. 3

Stephenson, G. K. et al. Internationalisation activities: the influence of governance and management models in Argentina, Canada, Lithuania, Portugal, and Taiwan. In: **Internationalization and the Academic Profession**. Springer, Cham, 2023. v. 24, p. 37–65.

Teixeira, P.; Amaral, A.; Rosa, M. J. Mediating the economic pulses: the international connection in Portuguese higher education. **Higher Education Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 181–203, 2003.

Weber, M. “Objectivity” in Social Science and Social Policy. In: **The methodology of the social sciences**. 1949. p. 49–112.