

El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno

Schmal, Rodolfo ^a
Cabrales, Fernando ^b

Resumen

Se propone un marco histórico y conceptual que permita entender el estado del sistema universitario en Chile luego de más de 25 años del retorno de la democracia. Se asume que las universidades chilenas conforman un conjunto de instituciones cuya organización y dirección obedecen a una visión donde la docencia, investigación y extensión son concebidas como bienes eminentemente privados, la que sobrevive hasta nuestros días. El trabajo se inicia con una síntesis de la evolución experimentada por las universidades chilenas, particularmente en la segunda mitad del siglo pasado. Posteriormente se recogen los rasgos que distinguen a las universidades. En la siguiente sección se desarrolla el concepto de la gobernanza teniendo en cuenta las necesidades de un sistema universitario comprometido con la comunidad. A partir de un análisis crítico, se elaboran algunas proposiciones para una gobernanza moderna del sistema universitario y se concluye destacando el valor que debe tener la gobernanza universitaria en cuánto modelo de convivencia para la sociedad en que se encuentra inserta.

Palabras clave: Educación superior. Universidades. Gobernanza. Sociedad. Organizaciones.

1 Introducción

En América Latina, desde las primeras décadas del siglo pasado, las universidades han sido agentes de cambio a partir de movilizaciones estudiantiles, tanto para reformarlas como para contribuir al desarrollo de la sociedad a partir de reivindicaciones a favor de las libertades, la democracia y los derechos civiles (GUEVARA, 2011). El desarrollo del Estado se explica en gran parte gracias a las universidades formadoras de profesionales (AGUILAR AGUILAR; CRISANTO CAMPOS; SÁNCHEZ DAZA, 2013).

^a Universidad de Talca. Talca, Chile.

^b Universidad de Tarapacá. Arica, Chile.

Recebido em: 15 mar. 2017

Aceito em: 21 fev. 2018

En Chile, en la segunda mitad de la década de los 1960, destaca la Reforma Universitaria caracterizada por estimular el pensamiento y la discusión en torno a la naturaleza, funciones, estructura y objetivos de la universidad (GARRETÓN; MARTÍNEZ, 1985). Esta reforma llevó, entre otros, a demandar la flexibilización curricular y la participación de los estudiantes en la conducción de la universidad (HUNEEUS, 1988; SUNKEL, 1970). Con el golpe de Estado de 1973, se buscó rediseñar la sociedad imperante, impulsándose una reducción del aparato estatal y una apertura a la privatización en los más diversos ámbitos, entre ellos, el educacional (ALARCÓN LEIVA, 2017; DONOSO; DONOSO, 2009). En lo que concierne al sector universitario, su proceso de desarrollo se ve detenido con la intervención de las universidades, la disolución de las organizaciones estudiantiles y la atomización de las universidades públicas (estatales) (ERRÁZURIZ, 2017). Es así como en 1981 la dictadura deja impresa su huella a través de la promulgación de los estatutos de las universidades públicas, y la reducción de sus presupuestos, mientras al mismo tiempo se facilitaba el ingreso de privados para la creación de nuevas universidades y nuevas carreras sin mayores regulaciones, en un marco de liberalización de los mercados (ESQUIVEL, 2007; MÖNCKEBERG, 2007).

La llegada de la democracia en 1990 produjo una suerte de reflujo en las universidades, motivado en gran parte por la necesidad de enfrentar problemas urgentes, particularmente políticos y sociales, propios de una transición compleja (HUNEEUS, 2014). De hecho, durante la transición hacia la democracia, el modelo universitario chileno ha experimentado tan solo modificaciones marginales que no han alcanzado a alterar su esencia (DONOSO et al., 2015). Recién en el año 2006 se produce un nuevo despertar estudiantil a través de lo que se llamó la Revolución Pingüina, centrada en la problemática de la enseñanza básica y media (BELLEI; CONTRERAS; VALENZUELA, 2010). Es con las movilizaciones estudiantiles del 2011, cuando las universidades vuelven a ser protagonistas, exigiendo mayor participación y cambios profundos en la filosofía bajo la cual estaba siendo conducida la educación superior chilena (BRUNNER, 2005; COMMUNES, 2016; LABRAÑA; RODRIGUEZ, 2017; MÖNCKEBERG, 2007). Filosofía caracterizada por una impronta mercantil, que se expresa en una educación universitaria concebida como un bien esencialmente privado; en un repliegue del Estado que abandona a su suerte a las universidades estatales (BASSO, 2016); en la vigencia de estatutos que no han sido mayormente modificados desde su implantación hace ya más de 30 años; en la precarización laboral del personal académico y no académico; en el endeudamiento estudiantil; y en el comportamiento de universidades estatales que poco se diferencian de las privadas (TEJEDA, 2013).

Si bien, en el caso chileno, este ha sido un proceso impuesto de manera dictatorial, en no pocos países (Estados Unidos, Francia, Polonia, España, Argentina, Perú,

Colombia, México, entre otros) se observa una tendencia en la misma dirección, lo que ilustra la fuerza con que el neoliberalismo se ha logrado imponer, no obstante las resistencias que genera, las que tan solo han logrado amainar la velocidad del repliegue estatal, pero sin lograr revertirlo (BERR; MOULIN, 2017; BRUNNER; FERRADA, 2016; KWIEK, 2009; NAJDORF, 2005; OLIVIER, 2002; SALERNO, 2009; SANCHEZ, 2016).

El presente artículo procura presentar un panorama en torno al desafío que enfrenta la gobernanza de las universidades chilenas en una realidad marcada por los intereses del mercado, que busca explorar la posibilidad de una gobernanza universitaria guiada por los intereses de la sociedad. Para estos efectos, este artículo se inicia con una introducción que caracteriza cualitativamente el sistema universitario chileno, seguido de un apartado en el que se especifica la singularidad de las universidades, en particular las públicas, en relación a las organizaciones tradicionales; luego se identifica el concepto de gobernanza, con especial referencia a la gobernanza universitaria. Posteriormente se incluye un análisis descriptivo y crítico de las características que ha asumido la gobernanza en las universidades chilenas. Este análisis crítico es seguido por una propuesta genérica que apunte a revertir el paradigma dominante. Finalmente se esbozan las conclusiones que se derivan del trabajo realizado.

El objeto de estudio considerado para el desarrollo del trabajo, es la gobernanza universitaria chilena, en particular las universidades públicas. La pregunta que se intenta abordar es ¿cuál es la gobernanza que las universidades públicas chilenas demandan? El enfoque adoptado es de carácter cualitativo, holístico, que visualiza la gobernanza en su globalidad, como un todo y en un contexto. La metodología empleada, tanto para la recopilación de antecedentes, como para el análisis descriptivo y crítico, se basó en un análisis documental en torno a la temática de la gobernanza y la realidad universitaria chilena, con el apoyo de las tipologías empleadas por Johnstone (2007) para clasificar el grado de privatización de los sistemas universitarios; por Clark (1983) para visualizar la fuerza dominante por parte de los distintos actores (Estado, mercado, comunidad académica); y por Mintzberg (1983) para identificar la estructura organizacional universitaria dependiendo de dónde se concentra el poder.

2 La singularidad de las universidades

Las universidades poseen algunas características que las distinguen respecto de las organizaciones clásicas, entre las cuales se destacan las dificultades para estandarizar sus actividades esenciales, docencia e investigación, sobre un intangible como es el conocimiento, que deben generar, transmitir y difundir.

A ello cabe agregar que sus unidades académicas constituyentes (facultades, institutos, departamentos, centros) suelen operar con una gran independencia por la alta calificación de sus miembros, difíciles de dirigir y exigentes en orden a trabajar sin interferencias (KEHM, 2012).

Estas características inciden en la gobernanza de las universidades. Es muy distinta la gobernanza de una universidad cuyo propósito es la búsqueda de beneficios específicos respecto de aquellas cuyo propósito es el desarrollo de la región en que se inserta; o de las universidades con financiamiento asegurado en base al cumplimiento de compromisos respecto de aquellas que deben buscar en el mercado en el que se sitúan para financiar sus actividades, o de las universidades cuya mirada está puesta en el corto plazo respecto de aquella cuya mirada está en el largo plazo; o de las universidades selectivas respecto de las no selectivas (masivas).

Si bien el entorno de las universidades ha cambiado, hay características esenciales de ellas que deben permanecer, en particular su rol social, su objeto de estudio: el conocimiento, la búsqueda de él, su creación, transmisión, difusión y gestión. Las universidades no tienen accionistas, al menos las públicas, pero sí deben servir a muchos interesados. No tienen fines de lucro, y su foco, a diferencia de las empresas con fines de lucro, no es maximizar utilidades. En su misión, enseñar e investigar permanecen como sus componentes clave, por lo que sus académicos siguen constituyendo su recurso más valioso.

Siguiendo la lógica de la nueva gestión pública (*new public management, managerialism*), a las universidades públicas se tiende a evaluarlas y medirlas en términos financieros (CARNEGIE; TUCK, 2010). De hecho, pareciera que se quisiera que la universidad opere como un negocio más, como si fuera una empresa convencional. En este contexto, y bajo la tesis de una supuesta mayor eficiencia de las universidades privadas sobre las públicas, estas últimas van perdiendo su razón de ser. En consecuencia no son menores los desafíos que enfrentan las universidades, en particular para las públicas (BERNHEIM; CHAU, 2003).

En relación a qué se entiende por universidad pública, Romero Reeves (2013) señala que es aquel espacio privilegiado para reflejar y analizar críticamente las contradicciones y posibles soluciones a los problemas que atraviesa una sociedad en acelerado proceso de modernización, y que no está sujeta a intereses ni concepciones religiosas, doctrinas o ideologías particulares. Por su parte, Atria y Wilenmann (2014), afirman que una universidad pública es aquella autónoma de poderes fácticos y no fácticos, que no es capturada por intereses privados ni por gobiernos de turno, por lo que no se circunscribe necesariamente a una de

carácter estatal. Expresan que lo relevante en una universidad pública es su talante abierto, plural, democrático, participativo, autónomo, que nos pertenece a todos, y que por lo mismo es la expresión de la voluntad de todos.

Baño (2010) sostiene que una universidad pública es la institución de educación superior comprometida a: 1) cumplir con el derecho ciudadano a la educación en todos sus niveles, de acuerdo a los conocimientos y la formación ciudadana que la sociedad define como necesarios; 2) desarrollar la investigación que la nación necesita para aumentar sus conocimientos y enfrentar sus problemas; 3) entregar a toda la comunidad del país el producto de su trabajo, extendiendo sus estudios y creaciones más allá de los límites de sus dependencias. A lo expuesto agrega que “su pluralismo es una consecuencia necesaria del hecho de ser una universidad de todos. De aquí también deriva la transparencia de su gestión y las normas que rigen su convivencia interna” (BAÑO, 2010, p. 1).

En consecuencia, las universidades públicas, no son empresas orientadas a los negocios, y por tanto no pueden compararse con organizaciones con fines de lucro. De allí que no sea admisible que la valorización comercial que apuntala a las empresas que buscan maximizar utilidades domine o guíe su gobernanza.

3 Gobernanza universitaria

El término gobernanza surge en el discurso público desde 1985 sobre la base de la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia en las organizaciones gubernamentales (HOLLINGSWORTH; LINDBERG, 1985). En la segunda mitad de los años 90 el concepto se extiende a organizaciones no gubernamentales y a las empresas para fijar marcos referenciales de comportamiento organizacional.

La expresión de gobernanza busca ir más allá de lo que habitualmente se entiende por gobierno y gobernabilidad, poniendo el acento en cómo se toman las decisiones y quienes las toman. El Banco Mundial asume la gobernanza como un conjunto de procesos e instituciones que determinan la forma en que se ejerce el poder para desarrollar sus recursos, tanto económicos como sociales (ZURBRIGGEN, 2011). Por su parte, Alcántara y Marín (2013) hacen referencia a los procesos, las negociaciones y compromisos de quienes participan en las decisiones tanto a nivel estratégico, táctico como operativo.

Por lo expuesto, la gobernanza se asocia a un proceso de direccionamiento que orienta el comportamiento de una organización, no solo en términos de la división del trabajo y de la distribución de la autoridad, sino que de los valores

bajo los cuales será conducida la organización para el logro de sus objetivos. Todo ello, considerando la creciente complejidad del entorno con el cual se relacionan las organizaciones. En consecuencia, la gobernanza comprende una red de componentes, entre las cuales no es posible omitir el marco legal, social, económico y cultural en que se desenvuelve; los criterios de captación, asignación y distribución de los recursos financieros disponibles; el nivel de formalización de la estructura organizacional y de estandarización de sus procesos; los procesos de toma de decisiones, las modalidades de participación en ellos y de relacionamiento con el entorno; la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus resultados (GANGA; ABELLO; QUIROZ, 2014; GANGA; QUIROZ; FOSSATTI, 2017; MELÉNDEZ GUERRERO; SOLIS PÉREZ; GOMEZ ROMERO, 2010).

De allí que la gobernanza tiene que ver con el ejercicio del poder y la autoridad en la asignación y gestión de los recursos; con la promulgación de políticas y procedimientos para la toma de decisiones y el control en la dirección y gestión de las organizaciones para su eficacia (CARNEGIE; TUCK, 2010).

Aplicado a las universidades, la gobernanza se asocia a la forma o método de gobernarlas, esto es, a la forma en que se toman las decisiones al interior de ellas. Según Brunner (2011), la gobernanza es la manera en que las universidades están organizadas y son operadas internamente, y cómo se relacionan con entidades y actores externos con la finalidad de cumplir sus objetivos.

Por su parte, López et al. (2011) incluyen dentro del concepto de gobernanza todo lo vinculado al liderazgo, al ejercicio de la autoridad, al camino hacia la construcción de acuerdos, la legitimidad de las acciones que se emprenden y la rendición de cuentas, la transparencia y la participación en los distintos procesos de toma de decisiones. En esta concepción, la participación involucra no solo al mundo académico propiamente tal, sino que al mundo político, social y productivo en que se inserta la universidad.

En consecuencia, la gobernanza universitaria tiene que ver con: 1) la manera en que se organizan y estructuran las universidades; y 2) la modalidad bajo la cual se gestionan y vinculan con el entorno mediato e inmediato. De allí que la gobernanza universitaria incluya el conjunto de actividades generadas a partir de procesos decisionales que tomen en cuenta a los correspondientes grupos de interés (GANGA; ABELLO; QUIROZ, 2014).

Ibarra y Rondero (2001) asimilan la gobernanza universitaria a la gobernabilidad universitaria, definiéndola como una capacidad para actuar eficaz y legítimamente

en la conducción de la institución y sus comunidades. Esto es, la capacidad para sumar voluntades en torno a un proyecto y que se expresa tanto en las normas y reglas que conducen las acciones de su comunidad, como en las relaciones que la universidad mantiene con su medio.

De allí que la gobernanza universitaria debe entenderse como un conjunto interrelacionado de elementos asociados a la autonomía universitaria, la organización y gestión económico-financiera, las estructuras académicas en que se distribuyen las funciones y las responsabilidades, la organización del quehacer académico, las relaciones institucionales e internacionales y su promoción en el exterior, entre otras.

Las universidades privadas, respetando la legislación vigente, tienen la opción, en uso de su autonomía y libertad académica, de conducir la práctica de algunos valores universitarios relativos al pluralismo, en función de sus principios y concepciones ideológicas, por lo que pueden definir la gobernanza que les sea más apropiada. Las universidades del Estado, en cambio, deben practicar ampliamente los valores de pluralismo ideológico, integración social, vocación pública y bien común, solidaridad y promoción de los valores democráticos, además de los propios del quehacer universitario (ROCK; ROJAS, 2012).

En la actualidad el racional dominante considera como exitosas aquellas universidades que logran adaptar su gobernanza a las demandas cambiantes del entorno. Sin embargo la gobernanza también concierne a la capacidad de las universidades para orientar al mercado, pero sobre todo, a la sociedad en que se inserta. Es ella la llamada a pensar y abrir caminos para el abordaje de los grandes problemas que están afectando a la humanidad, tales como el cambio climático, la escasez de agua, los problemas energéticos, el aumento de la longevidad, la rápida evolución de la tecnología y otros aspectos propios del desarrollo de la sociedad.

Esto implica que el proceso de gestión de los gobiernos universitarios no solo tenga implicancia interna, sino externa, dado que es el entorno el que da sentido a la existencia de las universidades (ALCÁNTARA; MARÍN, 2013). De allí que a pesar de los cambios que se han producido en las universidades y su entorno, el papel del Estado en la gobernanza universitaria no corresponde que se vacíe ni se debilite (KEHM, 2012).

4 Análisis crítico

En Chile, desde 1973, el neoliberalismo dominante se ha estado expresando de las más diversas formas, en particular, por medio de procesos de reestructuración del Estado para ajustar su tamaño, deshaciéndose y vendiendo sus empresas,

conservando tan solo aquellas de carácter estratégico por razones de soberanía y seguridad (MEYERS, 1975; HUNEEUS, 1998).

Lo señalado conllevó, en la década de los 1970 y 1980, al estrangulamiento económico-financiero de las universidades por la vía de significativos recortes presupuestarios como consecuencia de la reducción de los aportes fiscales, todo ello en un contexto de expansión de la matrícula universitaria y de incursión privada en la educación superior (ROCK; ROJAS, 2012). De allí que las universidades públicas se hayan visto forzadas a diversificar sus fuentes de financiamiento no gubernamentales, incrementando su dependencia de ellas.

La nueva institucionalidad de la educación superior fue generada en un marco político de una dictadura cívico-militar, y un marco económico neoliberal extremo mediante tres Decretos con Fuerza de Ley (DFL) publicados a comienzos de 1981: uno posibilitó la creación de universidades privadas como personas jurídicas sin fines de lucro (CHILE, 1980a); otro que facultó a los rectores la reestructuración de sus respectivas universidades, incluyendo su división (CHILE, 1980b); y el último que modifica el financiamiento de las universidades (CHILE, 1981). Cabe consignar que en la época las universidades se encontraban intervenidas y sus rectores eran todos designados por el dictador. Mediante estos decretos se atomizaron las dos universidades nacionales públicas existentes (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), y se dio inicio a un proceso de privatización que persiste hasta la fecha. En lo sustantivo esta institucionalidad rige hasta la fecha (MÖNCKEBERG, 2007; ERRÁZURIZ, 2017).

Cabe destacar que el sistema de educación superior chileno, en el año 2017, está conformado por 58 universidades con una matrícula de 660 mil alumnos, 43 institutos profesionales con una matrícula de 370 mil alumnos, y 44 centros de formación técnica que atiende una matrícula del orden de 135 mil alumnos (CHILE, 2017). De los 660 mil alumnos matriculados en las universidades, 350.000 de ellos lo están en universidades privadas. Por otra parte, de las 58 universidades chilenas, 16 son estatales, esto es, de propiedad del Estado. Respecto del financiamiento el gasto público en educación superior se concentra en las universidades y al año 2015 correspondió al 0,8% del producto geográfico bruto (PGB); en el mismo año el gasto privado fue del 1,3% del PGB (LEMAITRE et al., 2015; OCDE, 2017).

El concepto de aseguramiento de la calidad se instala desde comienzos del presente siglo, y el sistema vigente no obliga a las universidades a someterse al proceso de acreditación, ilustrándose con ello el nivel de desregulación imperante (ROCK; ROJAS, 2012; BASSO, 2016).

El nivel de privatización de las universidades chilenas está dado, en lo fundamental, por la proporción de universidades de propiedad del Estado en relación al total de universidades, los mecanismos de financiamiento, y la proporción de alumnos matriculados en ellas (HOLZAPFEL, HIDEALGO; VALLADARES, 2016).

Las cifras más arriba expuestas revelan que más del 70% de las universidades son de propiedad privada; que más del 50% de los alumnos están matriculados en universidades privadas; y que el gasto privado es 1,5 veces el gasto público. En base a la tipología planteada por Johnstone (2007) lo expuesto da cuenta del grado de privatización de la educación universitaria chilena (BRUNNER; GANGA, 2016) y que es corroborado por las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017).

En el marco del triángulo de Clark (1983) cuyos vértices representan los intereses del aparato político-burocrático del Estado, del mercado y de la comunidad universitaria, en el pasado las fuerzas dominantes se situaban entre los vértices asociados al Estado y la comunidad universitaria. Como lo afirma Brunner (2014), a lo largo de estas décadas la fuerza dominante se ha ido desplazando hacia el vértice vinculado con el mercado, en línea con el proceso privatizador experimentado por las universidades chilenas.

Desde la década de 1990, los sucesivos gobiernos han enfrentado esta realidad por la vía de introducir regulaciones, vía agencias y procedimientos para la evaluación externa y la concesión de acreditaciones, sin modificar mayormente la modalidad de financiamiento a las universidades públicas, persistiendo en políticas de asignación de fondos sobre bases concursables, competitivas (BASSO, 2016).

No solo se ha reducido el rol del Estado en relación a las universidades, sino que también ha cambiado, interesándose por controlar los resultados de sus procesos académicos y la inclusión de actores externos (empresarios en las juntas directivas y agencias acreditadoras) junto con una significativa disminución en la participación estudiantil y de otros actores sociales en las instancias de decisiones estratégicas (KEHM, 2012).

Al surgir el Estado supervisor, evaluador, auditor que condiciona la provisión financiera a los logros alcanzados, y delega la evaluación a agencias externas, éstas han ido adquiriendo creciente poder respecto de los cursos a seguir por parte de las universidades (YUNI, CATOGGIO, 2009). Ello afecta su autonomía e incide en su gobernanza.

Estos cambios expresan la transición desde un Estado del bienestar a un Estado evaluador, cambios que tienen lugar en las universidades con una gobernanza bajo el clásico paradigma empresarial (IBARRA; RONDERO, 2001).

Históricamente, la autonomía se ha entendido como un escudo protector para limitar la intervención del Estado u otros poderes (civiles, religiosos, militares, financieros) en los asuntos propios de la universidad, además de posibilitar la autodeterminación en lo que es su quehacer propio: la docencia, la investigación y la extensión (ALCÁNTARA; MARÍN, 2013). Sin embargo, bajo el nuevo modelo neoliberal la autonomía deja de ser visualizada como un principio de autodeterminación de sus fines y su quehacer, quedando reducida a aspectos operacionales, tales como un eficiente manejo de recursos y programas, el diseño de sistemas y procedimientos de regulación, los mecanismos de captación de alumnos, los acuerdos de intercambio y colaboración que se implementen, y los servicios que se ofrecen (IBARRA; RONDERO, 2001). Esta nueva concepción de la autonomía supone que las universidades pueden actuar con libertad, siempre que respeten los marcos establecidos para conducir sus actuaciones, esto es, sus estatutos. En este nuevo contexto, la autonomía es fruto más de la disciplina que de la libertad. De la disciplina hacia unos estatutos cuya impronta autoritaria no se ha visto alterada en más de 30 años (ATRIA, 2016).

Si bien los gobiernos han buscado inducir cambios en la conducción de las universidades, ellos han sido insuficientes para alterar sustantivamente el cuadro imperante. Los sucesivos gobiernos responsables de la conducción del Estado, con la anuencia de no pocos rectores, no han hecho sino navegar al compás del mercado, sin la suficiente fuerza y voluntad para alterarlo sustantivamente (PEY, 2016).

Estas nuevas formas de gobernanza implican reforzar posiciones ejecutivas, ensanchar funciones gerenciales, y rediseñar los órganos de gobierno universitario, disminuyéndose el poder colegial de los académicos (BRUNNER, 2011). Se empoderan los cargos unipersonales, en quienes se concentran la toma de las decisiones, mientras se debilita el poder de los académicos, quienes se limitan a elegir a sus autoridades unipersonales en los términos establecidos por estatutos establecidos por la dictadura y formando parte de autoridades colegiadas de carácter consultivo, sin mayor peso decisional (CHILE, 1981a; 1981b).

En materia de gobernanza, la ideología neoliberal ha impuesto una universidad pública al servicio de la empresa en desmedro de otras instituciones de la sociedad, a la que confunde con un mercado, el cual se caracteriza por ser extremadamente

desigual. En síntesis, la gobernanza en las universidades públicas ha sido penetrada por la lógica privada, donde se imponen los intereses de quienes tienen más en desmedro de quienes tienen menos. Ello explica que su gobernanza se esté asimilando cada vez más al de las universidades privadas (BENGOETXEA, 2012).

En el camino hacia la búsqueda de una nueva universidad emprendedora, la actividad académica de generación, transmisión y difusión del conocimiento se ha estado transformando en capital intelectual explotable comercialmente (SCHMAL; LOPEZ; CABRALES, 2006). Este camino se recorre empujado por la masificación de la educación superior, la necesidad de atraer nuevas fuentes de financiamiento desde el mundo privado, reducir los gastos, aumentar la eficiencia y alentar la competencia. Por esta vía se ha alterado el concepto convencional de la universidad y del mundo académico, afectando su gobernanza.

Las respuestas a las presiones para optimizar costos, satisfacer la demanda de más interdisciplinaria y de una mayor carga investigativa y docente están implicando una bifurcación de las carreras académicas (docencia *versus* investigación) (HAZELKOM, 2008) o una nueva distribución del trabajo académico entre producción del conocimiento y difusión del conocimiento.

Simultáneamente, se está tendiendo a una suerte de “gobernanza compartida”, dado que algunas responsabilidades se han trasladado a niveles nacionales o internacionales, como son los programas nacionales de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) o internacionales como son los programas del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o el proceso de Bolonia (DIDRIKSSON, 2004). A ello se suma el creciente poder de las agencias de acreditación y/o certificación inducida por actores internacionales que se ocupan de monitorear y evaluar las universidades y sus programas. Es así como la calidad en la docencia, la investigación y la gobernanza que eran definidas internamente, han pasado a ser definidas externamente (KEHM, 2012), lo que da cuenta de una pérdida de autonomía.

Pareciera que el camino a seguir por parte de las universidades fuese único, inevitable, incontrastable, un camino en el cual la universidad renuncia a mirar el largo plazo, deja de abocarse a los grandes problemas del presente y futuro; renuncia a ser referente, espejo de la sociedad futura, a ser la formadora de los líderes del futuro para pasar a formar profesionales proletarizados. Se está ante una universidad en proceso de reconversión, en la que sus formas de organización y trabajo se modifican para alcanzar mayores niveles de flexibilidad, aumentando

sus niveles de desempeño y espacios de influencia en el mercado de la educación superior, esto es, para competir antes que para cooperar.

En suma, en Chile el Estado se ha convertido en el guardián del funcionamiento de un mercado imperfecto, que supuestamente promueve y organiza la competencia, y que vela porque cada participante respete las reglas del juego imperantes. Sin embargo, en la práctica estas reglas no son respetadas, como lo prueba la existencia de universidades que lucran, no obstante que por ley son instituciones sin fines de lucro (MÖNCKEBERG, 2007). Todo esto ante un Estado sin las atribuciones ni capacidades para exigir el cumplimiento de las normas legales y castigar su incumplimiento (MÖNCKEBERG, 2013).

La inserción de la gobernanza universitaria en esta visión empresarial o emprendedora ha distorsionado el sentido público de su misión institucional. Bajo esta visión se desdibuja el límite de lo público y lo privado en los valores de la organización, lo que favorece el surgimiento de niveles de controles administrativos de carácter tecnocrático profesional al cual debe subordinarse el mundo académico. Si bien todo aconseja reducir las tareas burocráticas de los académicos, existen funciones administrativas que por su naturaleza son de carácter académico y que por lo mismo deben continuar siendo de su responsabilidad.

Bajo esta mirada, se resiente la participación y el poder de la comunidad universitaria, lo que se expresa en la necesidad de que los académicos se reporten permanentemente vía informes, compromisos, autoevaluaciones ante las instancias de control instituidas. Todo un símbolo de desconfianza, en circunstancias que uno de los valores que debe imperar en toda universidad es el de la confianza.

En aras de una presunta eficacia, los cambios en la gobernanza han reducido la participación de la comunidad universitaria en la toma de decisiones, apostando por una institucionalidad empresarial clásica para convertir a la universidad en un atractivo espacio de negocios tanto para grandes empresas nacionales, como multinacionales.

Esta transformación del sistema universitario es visualizada como el resultado inevitable de un contexto globalizado donde el conocimiento ha pasado a convertirse en una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado (MONTENEGRO; PUYOL, 2013).

Se llega entonces a una realidad universitaria chilena que, de acuerdo a distintos autores (ATRIA BENAPRES, 2016; BASSO, 2016; COMMUNES, 2016;

LABRAÑA; RODRÍGUEZ, 2017; PEY, 2016), está caracterizada en términos generales por:

1. La existencia de una realidad objetiva, una “sociedad del conocimiento”, a la que la universidad debe adaptarse. La no adaptación a esta realidad limitaría su desarrollo y reconocimiento por parte de los mercados a los que “debe” atender.
2. La necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia (productividad) universitaria introduciendo nuevas formas de organización y gestión, siguiendo los modos clásicos de gestión empresariales.
3. La precarización laboral de los académicos mediante el incremento de esquemas contractuales temporales e instancias evaluativas a las que son sometidos, junto a la pérdida de influencia en las instancias decisionales.
4. Una masificación acelerada basada en una heterogénea oferta universitaria desregulada y crecientemente privada, junto con un alto endeudamiento estudiantil.
5. Un Estado “ausente”, sin claridad respecto de su rol, que abandona a las universidades a su suerte para que por sí mismas, “autónomamente”, resuelvan qué hacer bajo las reglas de mercado imperantes.
6. Un marcado carácter autoritario establecido en tiempos de la dictadura por estatutos donde se consagra la no participación de los estudiantes y funcionarios, y un debilitamiento del poder de los académicos.

Tal como ya se señaló, en términos del triángulo de Clark, se observa claramente un movimiento hacia el vértice del mercado en detrimento de las fuerzas del Estado y de la comunidad académica.

En términos del modelo organizacional de Mintzberg (MINTZBERG, 1983; 1991), dependiendo de dónde se concentra el poder, la universidad se ha caracterizado, por tener antes de 1973 una estructura esencialmente burocrática profesional, para pasar a una estructura simple o empresarial donde el poder reside en el ápice estratégico, caracterizado por ser altamente centralizado y un bajo nivel de formalización. Esto en consideración a que los rectores de las universidades eran designados por la dictadura y concentraban todo el poder decisional. A partir de 1990, con el advenimiento de la transición democrática, en las universidades públicas se ha intentado revertir este proceso de concentración mediante la elección de sus autoridades por parte del cuerpo académico. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de dificultades dentro de la lógica empresarial que la privatización ha introducido en la gobernanza universitaria.

Esta realidad que se extiende más allá de las fronteras nacionales, según Montenegro y Pujol (2013), se expresa en la sustitución del financiamiento público por el financiamiento privado, el ingreso de una visión empresarial en la dirección de las universidades a través de sus juntas directivas, una disminución de carreras universitarias “poco rentables”, la mercantilización de los posgrados, particularmente los programas de magister, un incremento de la carga docente y administrativa, la precarización laboral y contractual del personal académico y no académico, la externalización de los servicios a la comunidad universitaria (fotocopiado, alimentación, informática, vigilancia, aseo y ornato), y un aumento en el costo de los estudios universitarios y endeudamiento estudiantil.

De esta manera, las universidades públicas manejadas como empresas privadas con un estilo gerencial clásico, empoderado y con una colegialidad deteriorada, van siendo empujadas hacia la lógica de los negocios y de la comercialización del conocimiento.

La universidad ha dejado de orientarse a la sociedad, para enfocarse hacia las necesidades del mercado, no sólo nacional, sino internacional, que demanda una productividad mercantilizada, lo que supone una transferencia de recursos de conocimientos y tecnologías del sector público hacia los beneficios del sector privado. Todo este cambio se legitima e instala al amparo de un discurso promotor de la innovación, la excelencia, el emprendimiento, la competitividad y el crecimiento económico. Bajo este discurso los espacios universitarios pasan a ser invadidos por nuevos actores: los bancos, las multinacionales, los grandes medios de comunicación, las empresas informáticas y de telecomunicación, sin considerar las realidades socioeconómicas en que se asientan.

Resumiendo, se ha avanzado hacia un modelo de universidad que la ha desmantelado como institución de servicio público para ponerla al servicio de las grandes empresas y grupos financieros nacionales e internacionales, en desmedro de la sociedad presente y futura, cuyos intereses más profundos – reducción de la pobreza y la desigualdad, la degradación del medio ambiente, entre otros- son pospuestos una y otra vez.

5 Propuesta

Se está ante una realidad presentada como una suerte de camino único para una buena gobernanza, entendiéndose por tal aquella capaz de implementar mejoras en la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones, en la asignación de responsabilidades económico-financieras en las universidades, y en la utilización más flexible de recursos humanos, bajo un enfoque interdisciplinar, de búsqueda de sinergias y de superación de estamentos cerrados.

Las reformas neoliberales a las que ha sido arrastrado el país han ido en esta dirección sobre la base de la necesidad de adaptación al nuevo entorno social, educativo, económico y tecnológico. En síntesis, una universidad más flexible, más eficiente y competitiva, más ágil y dinámica, más cercana al aparato productivo, que contribuya al crecimiento social y económico, a la competitividad de nuestro sistema económico.

Este camino obedece a una ideología, a una manera de ver la universidad. De allí que el principal reto de la gobernanza universitaria implica precisar cuál es la universidad a la que se aspira: para responder a los requerimientos del mercado o de la sociedad. Tales requerimientos no son los mismos, dado que los primeros son requerimientos privados y vienen determinados por la disponibilidad de recursos de las personas. La sociedad en cambio tiene requerimientos sociales, que complementan los del mercado y/o que el mercado no está en condiciones de satisfacer, ya sea por la desigualdad imperante, ya sea por fallas del propio mercado. Se demanda una gobernanza para una universidad que rompa sus ataduras, tanto del Estado como del mercado, que vaya más allá de ambas (FERNÁNDEZ et al., 2012).

Es muy distinta la gobernanza para construir una universidad que sigue al mercado que aquella destinada a una universidad que aspira servir a la sociedad, sin que ello implique desatender al mercado, pero fijando su prioridad en el bienestar social. En el mercado cada persona vale por la cantidad de dinero que posee, por su capacidad de compra; en la sociedad cada persona vale por sí misma con independencia de los recursos de que dispone (SANDEL, 2013). Al menos las universidades públicas tienen la obligación de poner el foco en la sociedad, particularmente en quienes menos tienen. En el caso de las universidades regionales, con mayor razón aún, particularmente aquellas insertas en regiones de menor desarrollo dada su influencia por el potencial carácter catalizador que poseen.

También es muy distinta una gobernanza con la mirada puesta en el corto plazo a aquella puesta en el largo plazo, con la mirada colocada en lo operacional olvidando lo estratégico. Una gobernanza cuya preocupación está centrada en el financiamiento, en la obtención de recursos financieros, es muy distinta a aquella cuyo piso financiero le permite levantar la mirada hacia los problemas regionales, nacionales y mundiales.

Desde la instalación del neoliberalismo, de la mano de Ronald Reagan en USA, Margaret Thatcher en el Reino Unido y Augusto Pinochet en Chile, la trayectoria que ha tenido la gobernanza en las universidades, incluyendo las públicas y

las regionales, desde la instalación de la dictadura, ha sido una gobernanza para satisfacer esencialmente al mercado, y solo en carácter marginal, a la sociedad, como una suerte de apéndice, de responsabilidad social universitaria (HARVEY, 2007).

Este paradigma debe ser revertido. El eje de la gobernanza universitaria debe estar dado, en primer lugar, por la sociedad a la cual sirve, por el compromiso social, y solo después por el mercado. Se requiere una gobernanza que restaure el poder de los académicos, que confíe en ellos; una gobernanza que deje de actuar como vigilante, controlador, que para el logro de objetivos recurra a incentivos que pervierten la función académica, convirtiendo a los académicos en productores de papers que pocos leen, desconectados del entorno inmediato en que se encuentran (SANTOS, 2012; TEJEDA, 2013; VILLALOBOS, 2013).

Una gobernanza que aliente a los académicos en la búsqueda de la verdad, del conocimiento, de ampliar las fronteras del conocimiento guiados por la curiosidad, por querer saber más, no por la necesidad de más ingresos. Una gobernanza que aliente la búsqueda y desarrollo de proyectos orientados a la resolución de los graves problemas que aquejan a la población, como son el avance de la desertificación, la disponibilidad de agua para riego y consumo humano, la creciente contaminación y congestión urbana, la distribución poblacional y la planificación urbana, de la educación y salud públicas, de la galopante obesidad, de los alarmantes índices de pobreza en los adultos mayores, víctimas de un sistema previsional impuesto a la población civil por quienes mantuvieron su propio sistema. Para estos efectos es indispensable una gobernanza autónoma de intereses empresariales, por más legítimos que sean, pero que no necesariamente coinciden con los de la sociedad, y que en no pocas ocasiones se oponen a ellos.

Una gobernanza de esta naturaleza requiere un financiamiento estable, seguro, independiente de vaivenes de cualquier naturaleza, que permita a las universidades desenvolverse con verdadera autonomía, donde el poder de decisión resida en sus académicos en conjunto con los más diversos actores sociales, particularmente de quienes no suelen tener voz.

Una gobernanza bajo un ambiente de colaboración, de deliberación, de confianza y de asociación entre los actores implicados, que preste atención a la sociedad a la cual sirve, al desempeño y al talante con que se desenvuelve, basado en el diálogo, en el acuerdo antes que en la imposición. Gobernanza muy distinta a la clásica empresarial que supedita lo académico a lo económico-financiero sin considerar la satisfacción de objetivos sociales ni la complejidad del quehacer

académico. La primacía que se ha dado a la comercialización del conocimiento y a la gobernanza económico-financiera ha generado una tensión que es endémica en las universidades, particularmente en las públicas. Tensión que absorbe energía y reduce la coherencia, eficacia y eficiencia organizacional. Es imperativo conjugar adecuadamente las dimensiones académica y económico-financiera (CARNEGIE; TUCK, 2010).

Para estos efectos se hace necesaria una profunda reforma a los estatutos vigentes junto con una nueva concepción de universidad pública no mercantilizada, estatutos que consagren real participación a académicos, estudiantes y no académicos, al igual que a actores sociales relevantes; estatutos que otorguen real poder de decisión a los organismos colegiados y donde las autoridades unipersonales sean de carácter ejecutivo antes que resolutivo.

Estatutos con un núcleo común para todas las universidades, incluyendo las privadas para que merezcan el nombre de tales, y otro núcleo común para todas las universidades públicas. En dicho núcleo común debe estar contenido el marco de la participación de los distintos actores en los procesos de toma de decisiones junto con las atribuciones ejecutivas de las autoridades unipersonales y las estructuras básicas que habrán de conformar a las universidades públicas.

De allí que se propone una universidad capaz de conjugar equilibradamente las presiones del mercado, del Estado y de las comunidades académicas, que la sitúen al centro del triángulo de Clark. En la terminología de Mintzberg, se propone una universidad que opere bajo una estructura adhocrática, esto es, con un alto grado de descentralización que promueva y facilite el trabajo académico colaborativo en un entorno crecientemente complejo y dinámico que demanda la inserción en redes académico-profesionales nacionales e internacionales. Lo expuesto implica una organización más horizontal constituida por equipos académicos autodirigidos, diseñada para el aprendizaje y que responda a los requerimientos que plantea la sociedad.

6 Conclusiones

La gobernanza universitaria es reflejo del modelo universitario que se tenga. Un modelo universitario que se guía por las señales del mercado, es muy distinto a uno que por el contrario, guíe al mercado y a la sociedad en que se inserta. Por ello es imperativo invertir el modelo de universidad imperante. Este modelo de universidad que los autores postulan requiere una gobernanza que nada tiene que ver con la vigente en Chile; donde sus autoridades tienden a ser reelegidos una y otra vez, donde se limita y restringe la participación de los académicos a un rol

meramente consultivo, protocolar; donde los estudiantes y no académicos no pueden hacer sentir su voz; donde las facultades ejecutivas y resolutivas están concentradas en autoridades unipersonales; y donde los organismos colegiados cumplen un rol eminentemente decorativo, consultivo. Como consecuencia de ello la gobernanza universitaria actual presenta rasgos autoritarios bajo un barniz democrático, rasgos que no han sido desmantelados, y que muy por el contrario, se han visto reforzados con la complicidad de académicos sumergidos en el individualismo, incapaces de levantar la mirada. Este es el gran logro a nivel universitario de un modelo neoliberal que la democracia imperante ha sido incapaz de desmontar.

A lo largo del trabajo se puede observar que la gobernanza universitaria ha estado inserta en un contexto marcado por un modelo político-económico, el neoliberal, que visualiza la educación universitaria como un bien de consumo antes que como un bien público.

Resulta paradójico constatar que algunos de los países hoy desarrollados, entre los que destacan Estados Unidos e Inglaterra, promuevan el libre mercado, dado que cuando eran países en desarrollo no practicaban el libre comercio; por el contrario, promovían el desarrollo de sus industrias mediante políticas proteccionistas caracterizadas por altos aranceles y tasas aduaneras sobre las importaciones junto con subsidios orientados a estimular el desarrollo de una industria nacional. Incluso en la actualidad, muchos de quienes pregonan el libre mercado, no lo practican, como es el caso de la protección vía subsidios a su producción de alimentos (CHANG, 2013). Sin embargo el discurso neoliberal promueve el libre mercado imponiendo a los países subdesarrollados, o en vías de desarrollo, tratados que la fuerzan a competir en desventaja al carecer de una base productiva en condiciones de competir a nivel internacional. Un fenómeno similar ocurre respecto de las universidades chilenas al exigírseles que se desenvuelvan bajo una lógica mercantil.

Una gobernanza universitaria como la que se propone en este trabajo, orientada a la sociedad y a la solución de los graves problemas públicos que la aquejan, antes que a los problemas privados, requiere un modelo político, económico y social que se desmarque del neoliberalismo dominante. En tal sentido, el discurso neoliberal y las acciones que este discurso alienta, limitan severamente las posibilidades de una gobernanza en el sentido propuesto.

En este contexto, es inevitable poner en duda la sobrevivencia de una universidad pública bajo una gobernanza que tienda hacia el vértice del mercado dentro del triángulo de Clark y que incorpore prácticas de gestión, control y evaluación propias de las empresas privadas.

Sin embargo, un análisis prospectivo, en pleno camino hacia una sociedad basada en el conocimiento, de especialización profesional, de búsqueda de soluciones a grandes problemas públicos que cruzan fronteras geográficas, de libre flujo de información, de mayor horizontalidad organizacional y de conformación de redes, invitan a pensar en que la universidad pública sobrevivirá a los retos actuales de la mano de una gobernanza con las características acá esbozadas.

Inmersos en un mundo cuyos mayores problemas tienden a ser globales, con efectos que van más allá de las fronteras nacionales, el conocimiento está siendo un factor clave para crear valor en las organizaciones y en la sociedad. Por ello, la gobernanza universitaria está llamada a tener la mayor relevancia, dada su responsabilidad en la creación, transmisión y difusión del conocimiento (RODRÍGUEZ; PEDRAJA, 2015).

Paradójicamente se viven tiempos en los que se tiende hacia la masificación de las universidades, su diversificación institucional, la especialización disciplinar, y para enfrentar esta realidad, en Chile se ha abordado una gobernanza guiada por el mercado por la vía de una profesionalización de una gestión centrada en el control y la evaluación y de una pérdida de autonomía de una comunidad académica supeditada a la disciplina financiera (BRUNNER, 2011).

En concreto, ni una universidad militante al servicio de una ideología, ni una universidad enclaustrada al margen de la sociedad, ni una universidad capturada por grupos de interés específicos; ni una universidad funcional y operacional al servicio del mercado. Una gobernanza para una universidad inserta en la sociedad a la que aspira servir.

O desafio da governança das universidades: o caso do Chile

Resumo

Este artigo propõe um marco histórico e conceitual que permite a compreensão da situação do sistema universitário no Chile após mais de 25 anos do retorno à democracia. Defende-se que as universidades chilenas não constituem de fato um sistema, mas um conjunto de instituições sem sentido estratégico e sem liderança compartilhada. A organização e gestão dessas instituições obedecem à visão que encara o ensino superior como um mercado. O conceito de governança é analisado tendo em conta as necessidades de um sistema universitário comprometido com as carências da comunidade onde se encontra. Neste artigo são apresentadas algumas propostas para se construir uma governança moderna do sistema universitário, e conclui dando um destaque ao valor que deve ter a governança da universidade enquanto modelo de convivência para a sociedade em que está inserida.

Palavras-chave: Educação superior. Universidades. Governança. Sociedade. Organização.

The challenge of university governance: the chilean case

Abstract

This study proposes a historical and conceptual framework to elucidate the state of the university system in Chile after more than 25 years following the return of democracy. Chilean universities, in truth, do not form a single system but an amalgam of institutions without a strategic plan and without a shared direction. The organization and direction of these institutions are based on a projected vision of what would be a higher education market, which persists until today. This study analyzes the concept of governance because it seems to be the most adequate to the workings of a decentralized system, yet committed to the needs of the community which embraces it. In this study, some propositions to build a modern governance of the university system are elaborated, and it concludes highlighting the value that the university governance must have as model of coexistence for the society in which the university finds itself included.

Keywords: Higher education. Universities. Governance. Society. Organization.

Referencias

AGUILAR AGUILLAR, M. A.; CRISANTO CAMPOS, O.; SÁNCHEZ DAZA, G. Educación superior y desarrollo en América Latina: un vínculo en debate. ¿La necesaria mediación del mercado? In: MARTINEZ DE ITA, M. E.; PIÑERO, F. J.; FIGUEROA DELGADO, S. A. (Coords.). *El papel de la universidad en el desarrollo*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de La Provincia de Buenos Aires, 2013. p. 23-44.

ALARCÓN LEIVA, J. Las reglas de nuestro juego: privatización neoliberal de la educación en Chile. *Praxis Educativa*, v. 12, n. 3, p. 690-707, sep./dic. 2017. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.12i3.001>

ALCÁNTARA, A.; MARÍN V. Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*; v. 4, n. 10, p. 93-112, 2013. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2013.10.119>

ATRIA, F.; WILENMANN, J. La universidad pública. *Elmostrador*, 1 abr. 2014. Disponible em: <<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/04/01/la-universidad-publica/>> Acceso em: 10 febrero 2017.

ATRIA BENAPRES, R. La autonomía universitaria ante el estado y el mercado. *Revista Análisis*, v. 7, n. 11, p. 81-92, 2016. <http://doi.org/10.5354/0717-8883.2017.45230>

BAÑO, R. *¿Qué es una universidad pública?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, 12 nov. 2010. Disponible en: <<http://www.facso.uchile.cl/noticias/67245/que-es-una-universidad-publica>> . Acceso en: 5 mar. 2017.

BASSO, P. Educación Superior en Chile: el fracaso del modelo neoliberal. *Revista Límite*, v. 11, n. 37, p. 21-48, 2016.

BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. P. *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Chile: Pehuén, 2010.

BENGOETXEA, E. La reforma de la gobernanza de la educación superior en la práctica. Puesta en práctica de los objetivos políticos en la gestión universitaria. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, v. 9, n. 2, p. 86-99, jul. 2012.

BERNHEIM, C. T; CHAU, M. S. Desafíos de la universidad en la sociedad del conocimiento, cinco años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior. París: Unesco, 2003. Disponible en: <http://www.unachi.ac.pa/assets/descargas/planificacion/doc-8-desafios_la_universidad.pdf>. Acceso en: 20 nov. 2016.

BERR, E.; MOULIN, L. La mercantilización de la universidad francesa. *Diálogos sobre Educación*, v. 8, n. 14, p. 1-6, ene./jun. 2017.

BRUNNER, J. J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, n. 355, p. 137-59, mayo/ago, 2011.

_____. La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, v. 17, n. 2, p. 17-34, 2014. <https://doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11477>

_____. Transformaciones de la universidad pública. *Revista de Sociología*, n. 19, p. 31-49, 2005. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2005.27812>

BRUNNER, J. J.; FERRADA, R. Educación superior en Iberoamérica: informe 2011. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo; 2016.

BRUNNER, J. J.; GANGA, F.A. Gobernanza de la educación superior: una mirada crítica y propositiva al caso de Chile. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, v. 4, n. 1), jun/sep. 2016. Disponible en: <<http://files.dilemascontemporaneoseduccionpoliticavalores.com/200002931-f3f5001c20/4-1-33%20Gobernanza%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20superior.....pdf>>. Acceso en: 28 nov. 2017.

CARNEGIE, G. D.; TUCK, J. Understanding the ABC of University Governance. *AJPA The Australian Journal of Public Administration*, v. 69, n. 4, p. 431-41, dic. 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00699.x>

CHANG, H. Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio. *Ensayos de Economía*, v. 23, n. 42, p. 27-57, 2013.

CHILE. Consejo Nacional de Educación. Índices indicadores educación superior. Disponible en: <<https://www.cned.cl/indices-indicadores-educacion-superior>>. Acceso en: 4 dic.2017.

CHILE. Ministerio de Educación Pública. D.F.L. N° 1, 30 de Diciembre de 1980a. Fija normas sobre universidades Disponible em: <<http://bcn.cl/1vkl4>>. Acceso en: 1 dic. 2017.

CHILE. D.F.L. N° 2, 30 de Diciembre de 1980b. Fija normas sobre universidades. Disponible em: <<http://bcn.cl/1w68g>>. Acceso en: 1 dic. 2017.

_____. D.F.L. N° 4, 14 de enero de 1981. Fija normas sobre financiamiento de las universidades. Disponible em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3621>>. Acceso en: 1 dic. 2017.

CLARK, B. R. *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: California University Press, 1983.

COMMUNES, C. El gobierno neoliberal de la universidad en Chile. De *Prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales*, v. 6, n. 8, p. 89-104, ene./jun. 2016.

DIDRIKSSON, A. La universidad desde su futuro. *Pro-Posições*, v. 15, n. 3, p. 63-73, 2004. Disponible en: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643793/11286>>. Acceso en: 29 nov. 2017.

DONOSO, S. et al. Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 23(86), 37-71, ene/mar. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300003>

DONOSO, S.; DONOSO, G. Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (19910 – 2010): una evaluación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 17, n. 64, p. 421-48, jul./set. 2009.

ERRÁZURIZ, J. Intervención y depuración en la Universidad de Chile, 1973-1976: un cambio radical en el concepto de universidad. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2017. Disponible em: <<http://nuevomundo.revues.org/70688>>. Acceso en: 27 nov. 2017.

ESQUIVEL, J. E. Chile: campo experimental para la reforma universitaria. *Perfiles educativos*, v. 29, n. 116, p. 41-59, abr./jun. 2007.

FERNÁNDEZ, E. et al. Más allá del Estado y del mercado: universidades, libertad académica y vigencia del pensamiento de Wilhelm von Humboldt. *Universum*, v. 27, n. 2, p. 59-80, jul./dic. 2012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762012000200005>

GANGA, F.; ABELLO, J.; QUIROZ, J. Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. Em: _____. *Gobernanza universitaria: aproximaciones históricas y empíricas*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos, 2014. p. 11-20.

- GANGA, F.; 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. 553-68, apr./jun. 2017. <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201608135289>
- GARRETÓN, M. A.; MARTINEZ, J. Universidades chilenas: historia, reforma e intervención. Santiago de Chile: SUR, 1985.
- GUEVARA, C. La utopía de la Reforma Universitaria en 1918. *Conflicto Social*, v. 4, n. 5, p. 35-57, jun. 2011.
- HARVEY, D. Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal, 2007.
- HAZELKORN, E. Globalization, internationalization and rankings. *International Higher Education*, n. 53, 8-11, 2008. <https://doi.org/10.6017/ihe.2008.53.8053>
- HOLLINGSWORTH, J. R.; LINDBERG, L. N. The governance of the American economy: the role of markets, clans, hierarchies, and associative behaviour. In: STREECK, W.; SCHMITTER, P. C. (Eds.). *Private interest governments: beyond market and state*. Beverly Hills: Sage, 1985. p. 221-67.
- HOLZAPFEL, C., HIDEALGO, C.; VALLADARES, L. Análisis comparado de sistemas de educación superior de acuerdo a mecanismos de financiamiento. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2016. (Estudio técnico, 25). Disponible en: <<https://documentslide.org/estudio-tecnico-n25-analisis-comparado-de-sistemas-de-educacion-superior-de-acuerdo-a-mecanismos-de-financiamiento>>. Acceso: noviembre 29, 2017.
- HUNEEUS, C. *La reforma universitaria*. Santiago de Chile: Ed. CPU, 1988.
- _____. *La democracia semisoberana Chile después de Pinochet*. Santiago de Chile: Taurus, 2014.
- _____. Tecócratas y políticos en un régimen autoritario. *Revista Ciencia Política*, v. 19, n. 2, p. 125-58, 1998. Disponible en: <http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/05_vol_19_2.pdf>. Acceso en: 15 dic. 2016.
- IBARRA, E.; RONDERO, N. La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior*, v. 30, n. 118, p. 79-100, abr./jun. 2011.

JOHNSTONE, D. B. Privatization in and of higher education in the US. Buffalo: International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project; 2007. Disponible en: <<https://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance.html>>. Acceso en: 20 nov. 2017.

KEHM, B. M. Gobernanza: ¿qué es? ¿es importante?. In: _____. *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Octoedro, 2012. p. 19-43.

KWIEK, M. The two decades of privatization in polish higher education: cost-sharing, equity and access. In: KNIGHT, J. (Ed.). *Financing access and equity in higher education*. Rotterdam: Sense, 2009. p. 149-67.

LABRAÑA, J.; RODRIGUEZ, J. Estado y universidad en Chile: problemas de distinción en torno a su función pública. *Pensamiento*, v. 54, n. 1, p. 1-19, 2017. <https://doi.org/10.7764/PEL.54.1.2017.7>

LEMAITRE, M. J. et al. Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento. Santiago de Chile: Centro Intrauniversitario de Desarrollo, 2015.

LÓPEZ, R. et al. Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. *Perfiles Educativos*, v. 33, n. 131, p. 8-27, ene 2011.

MELÉNDEZ GUERRERO, M. A.; SOLÍS PÉREZ, P.; GÓMEZ ROMERO, J. Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, v. 16, n. 2, p. 210-25, mayo/ago. 2010.

MEYERS, P. E. *La intervención militar de las universidades chilenas*. *Revista Mensaje*, 24, 380-384, 1975. Disponible em: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1975/n241_379.pdf>. Acceso en: 13 ene. 2017.

MINTZBERG, H. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Díaz de Santos, 1991.

_____. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.

MÖNCKEBERG, M. O. *Con fines de lucro: la escandalosa historia de las universidades privadas en Chile*. Santiago de Chile: Random House Mandadori, 2013.

_____. *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago de Chile: Debate, 2007.

MONTENEGRO, M.; PUJOL, J. La fábrica de conocimientos: in/corporación del capitalismo cognitivo en el contexto universitario. *Athenea Digital*, 13(1), 139-154, mar 2013. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v13n1.1031>

NAJDORF, J. La privatización del conocimiento público en universidades públicas. In: GENTILI, P.; LEVY, B. (Comp.) *Espacio público y privatización del conocimiento: estudios sobre políticas universitarias em América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005. (Colección Becas de investigación). p. 101-161.

OCDE. *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Paris: OECD; 2017. Disponible em: <<https://investchile.gob.cl/wp-content/uploads/2017/09/education-at-a-glance-2017.pdf>>. Acceso en: 4 dic.2017.

OLIVIER, G. Reto de la educación superior privada en América latina: entre la expansión y la resistencia. *IdeAs*, v. 2, p. 1-29, 2002. Disponible en: <<https://ideas.revues.org/382>>. Acceso en: 27 nov. 2017.

PEY, R. Autonomía universitaria y democracia. *Revista Análisis*, v. 7, n. 11, p. 63-80, 2016. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2017.45229>

ROCK, J.A.; ROJAS, C. Cambios en el sistema universitario chileno: reflexiones sobre su evolución y una propuesta de gobernanza. *Calidad en la Educación*, n. 37, p. 163-88, dic 2012. <https://doi.org/10.4067/S0718-45652012000200008>

RODRIGUEZ, E.; PEDRAJA, L. El rol de las universidades en el proceso descentralizador de Chile: una perspectiva desde la economía del conocimiento, *Ingeniare Revista Chilena de Ingeniería*, v. 23, n. 4, p. 493-5, oct. 2015. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052015000400001>

ROMERO REEVES, N. A. Modernización tecnocrática en la educación terciaria. *Derecho y Humanidades*, n. 21, p. 207-25, ene./jun. 2013. <https://doi.org/10.5354/0719-2517.2013.34915>

SALERNO, C. Privatizing the public european university. In: MORPHEW, C. C.; ECKEL, P. D. (Eds.). *Privatizing the public university: perspectives from across the academy*. Baltimore: John Hopkins University Press; 2009. p. 160-80.

SANCHEZ, A. El camino a la privatización de las universidades. *Revista de Ciencias Sociales Academicus*, v. 1, n. 8, p. 50-6, 2016.

SANDEL, M. *Lo que el dinero no puede comprar*. Madrid: Random House Mandadori, 2013.

SANTOS, J. Tiranía del paper: imposición institucional de un tipo discursivo. *Revista Chilena de Literatura*, n. 82, p. 197-217, nov. 2012.

SCHMAL, R.; LOPEZ, M. S.; CABRALES, F. El camino hacia la patentación en las universidades. *Ingeniare Revista Chilena de Ingeniería*, v. 14, n. 3, p. 172-86, dic. 2006. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052006000200002>

SUNKEL, O. Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia. *El Trimestre Económico*, v. 37, n. 146, p. 223-44, abr./jun. 1970.

TEJEDA, J. G. La universidad nerd. *Revista Chilena de Literatura*, n. 84, p. 155-160, sep 2013.

VILLALOBOS, S. Revistas indexadas y otros vicios académicos. *Revista Chilena de Literatura*, n. 84, p. 145-53, sep. 2013. <https://doi.org/10.4067/S0718-22952013000200010>

YUNI, J.; CATOGGIO, M. M. La cultura de la auditoría como praxis disruptiva de las prácticas universitarias. *Praxis Educativa*, n. 13, p. 25-33, mar. 2009.

ZURBRIGGEN, C. Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, v. 19, n. 38, p. 39-64, jul./dic. 2011.



Informações dos autores

Schmal, Rodolfo: Ingeniero Civil Industrial y Magister en Informática. Profesor Magister en Política y Gestión Educacional de la Universidad de Talca, Chile. Contato: rschmal@utalca.cl

Cabrales, Fernando: Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas y Doctor en Economía. Profesor Escuela de Negocios de la Universidad de Tarapacá, Chile. Contato: fcabrale@uta.cl