

34

Fecha de presentación: agosto, 2017
Fecha de aceptación: noviembre, 2017
Fecha de publicación: diciembre, 2017

EL DESAFÍO

DE LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA: EL CASO CHILENO

THE CHALLENGE OF UNIVERSITY GOVERNANCE: THE CHILEAN CASE

MSc. Rodolfo Schmal Simón¹

E-mail: rschmal@utalca.cl

Dr. Fernando Cabrales Gómez²

E-mail: fcabrale@uta.cl

¹ Universidad de Talca. Chile.

² Universidad de Tarapacá. Arica. Chile.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

Schmal Simón, R., & Cabrales Gómez, F. (2017). El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. *Universidad y Sociedad*, 9(5), 252-261. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

RESUMEN

En este trabajo se propone un marco histórico y conceptual que permita entender el estado del sistema universitario en Chile luego del retorno de la democracia. Se asume que las universidades chilenas no conforman un sistema sino un conjunto de instituciones sin sentido estratégico y sin dirección compartida. La organización y dirección obedecen a una visión ideologizada de lo que la dictadura esperaba fuera un mercado de educación superior, la educación superior, la investigación y la extensión son concebidas como bienes privados. El trabajo se inicia con una síntesis de la evolución experimentada por las universidades chilenas en la segunda mitad del siglo pasado, se recogen rasgos que distinguen a las universidades en relación con las organizaciones empresariales clásicas, se desarrolla el concepto de la gobernanza según las necesidades de un sistema universitario descentralizado y con grados de autonomía, pero comprometido con las necesidades de la comunidad que lo acoge. Se elaboran proposiciones para construir la gobernanza del sistema universitario y se destaca el valor que debe tener en cuanto al modelo de convivencia democrático, participativo, crítico, disciplinado para la sociedad en que se encuentra inserta.

Palabras clave: Universidades, gobernanza, burocracia, gestión, mercado.

ABSTRACT

In this paper we propose a historical and conceptual framework that allows us to understand the state of the university system in Chile after more than 25 years of the return of democracy. The hypothesis is assumed that Chilean universities do not really constitute a system but a set of institutions without strategic sense and without shared direction, whose organization and direction obey an ideological vision of what the dictatorship expected to be an education market higher. This vision, where higher education, research and extension, are conceived as eminently private property, survives to this day. The work begins with a synthesis of the evolution undergone by Chilean universities, particularly in the second half of the last century. Subsequently, the characteristics that distinguish the universities from the traditional business organizations are collected. In the next section the concept of governance is developed taking into account the needs of a decentralized university system with important degrees of autonomy, but committed to the needs of the host community. Subsequently, based on a critical analysis, some proposals are made to build a modern governance of the university system and it concludes by highlighting some central ideas of the previous analysis, among them, the value that university governance should have in how much model of coexistence - democratic, participatory, critical, disciplined - for the society in which it is inserted.

Keywords: Universities, governance, bureaucracy, management, market.

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 libertades, la democracia, derechos civiles, las reivindicaciones sociales. El desarrollo del Estado se explica en parte gracias a las universidades formadoras de profesionales (ingenieros, médicos, profesores, abogados). (Guevara, 2011)

En Chile, en la segunda mitad de la década del 60, se destaca la Reforma Universitaria caracterizada por estimular el pensamiento y la discusión en torno a la naturaleza, funciones, estructura y objetivos de la universidad. Esta reforma llevó, entre otros, a demandar la participación de los estudiantes en la conducción de la universidad y la flexibilización curricular. (Sunkel, 1970).

Con el golpe de Estado de 1973 este proceso de desarrollo universitario se ve detenido con la intervención de las universidades, disolución de las organizaciones estudiantiles y la atomización de las universidades públicas (estatales). En 1981 la dictadura deja impresa su huella a través de la promulgación de los estatutos de las universidades públicas, la reducción de sus presupuestos, 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)

Los primeros focos de resistencia a la dictadura se constatan en la Universidad de Concepción, en la Universidad Técnica del Estado y en la Universidad de Chile a través de sus asociaciones de académicos bajo la conducción de sus principales dirigentes. La resistencia más emblemática ocurre en la Universidad de Chile en 1987, en oposición a la designación de José Luis Federici como rector delegado y las medidas que planeaba impulsar. Esta resistencia, que concluye con la renuncia de Federici, logra remecer al país entero y constituye un hito en el proceso que culmina con el rechazo a la continuidad de la dictadura en el plebiscito del 1988. (Rajevic, 1987)

La llegada de la democracia en los años 90 produjo una suerte de reflujo en las universidades, motivado por la necesidad de enfrentar problemas de carácter urgente en otros ámbitos, particularmente políticos y sociales, propios de una transición compleja (Huneus, 2014). En el año 2006 se produce un despertar estudiantil a través de lo que se llamó la revolución pingüina, centrada en la problemática de la enseñanza básica y media. Es con las movilizaciones estudiantiles del 2011, cuando las

universidades vuelven a ser protagonistas, exigen mayor participación y cambios en la filosofía de la educación superior chilena (Schmal, 2011).

Esta filosofía se caracteriza por una impronta mercantil, se expresa en una educación universitaria concebida como un bien privado; en un repliegue del Estado que abandona a su suerte a las universidades estatales; en la vigencia de estatutos que no han sido modificados desde su implantación; en la precarización laboral del personal académico y no académico; en el endeudamiento estudiantil; en el comportamiento de universidades estatales que poco se diferencian de las privadas. (Tejeda, 2013)

En el caso chileno ha sido un proceso impuesto dictatorialmente, lo que ilustra la fuerza con que el neoliberalismo se ha logrado imponer, no obstante las resistencias que genera, tan solo han logrado amainar la velocidad del repliegue estatal, pero sin lograr revertirlo. Un hito en la irrupción de criterios de mercado en la actividad universitaria está constituido por el acta Bay-Dole, de los inicios de 1980. (Cabrales, 2008; Schmal et. al, 2006)

Las universidades poseen características que las distinguen, entre las cuales se pueden destacar las dificultades para estandarizar sus actividades esenciales, docencia e investigación, sobre un intangible como es el conocimiento, que deben generar, transmitir y difundir. Sus unidades académicas constituyentes (facultades, institutos, departamentos, centros) suelen operar con una 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 y aquellas cuyo propósito es el desarrollo de la región en que se inserta; de las universidades con financiamiento asegurado y las que deben buscarlo en el mercado en el que se sitúan para financiar sus actividades; de las universidades selectivas respecto de las no selectivas (masivas).

Si bien el entorno de las universidades ha cambiado, hay características que deben permanecer, su rol social y su objeto de estudio: el conocimiento, la búsqueda, su creación, transmisión, difusión y gestión. Las universidades deben servir a muchos interesados. No tienen fines de lucro, su foco no es maximizar utilidades. En su misión, enseñar e investigar permanecen como sus componentes claves, sus académicos constituyen su recurso más valioso.

La estrategia y desempeño de las universidades requieren ser sometidos a evaluación, esta no debe limitarse a criterios financieros, sino a necesidades sociales,

levantando la mirada hacia el largo plazo, bajo elevados estándares ético-morales.

Siguiendo la lógica de la gestión pública (*new public management, managerialism*), a las universidades públicas se tiende a evaluarlas y medirlas en términos financieros (Carnegie & Tuck, 2010). 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 públicas. (Tünnermann & De Souza, 2003)

A continuación se acompañan algunas definiciones acerca de la universidad pública. Romero (2013), señala que una universidad pública es aquel espacio privilegiado para reflejar y analizar críticamente 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 & Wilenmann (2014), afirman que una universidad pública es aquella autónoma de poderes fácticos y no fácticos, no es capturada por intereses privados ni por gobiernos de turno, no se circunscribe necesariamente a una de carácter estatal, lo relevante es su talante abierto, plural, democrático, participativo, autónomo, que pertenece a todos y es la expresión de la voluntad de todos.

Baño (2010) sostiene que es la institución de educación superior comprometida a cumplir con el derecho ciudadano a la educación en todos sus niveles, de acuerdo con los conocimientos y la formación ciudadana que la sociedad define como necesarios; desarrollar la investigación que la nación necesita para aumentar sus conocimientos y enfrentar sus problemas; entregar a 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”

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

El término gobernanza surge en el discurso público desde 1985 y reforzado en 1991 sobre la base de la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia en las organizaciones

gubernamentales (Hollingsworth & Lindberg, 1985; Hollingsworth, et al., 1991). En la segunda mitad de la década del 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 gobierno y gobernabilidad, pone el acento en cómo se toman las decisiones y quiénes las toman. 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 de los valores bajo los cuales será conducida la organización para el logro de sus objetivos. Comprende una red de componentes: el marco legal, social, económico y cultural en que se desenvuelve; criterios de captación, asignación y distribución de los recursos financieros; nivel de formalización de la estructura organizacional y de estandarización de sus procesos; procesos de toma de decisiones, las modalidades de participación y de relacionamiento con el entorno; la eficacia, eficiencia y la calidad de sus resultados. (Ganga, et al., 2014; Meléndez, et al., 2010)

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 gobernar, 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, la manera en que se relacionan con entidades y actores externos con la finalidad de cumplir sus objetivos.

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

La gobernanza universitaria tiene que ver con la manera en que se organizan y estructuran; modalidad bajo la cual se gestionan y vinculan con el entorno mediato e inmediato; incluye conjunto de actividades generadas a partir de procesos decisionales que tomen en consideración los grupos de interés (Ganga, et al., 2014).

Ibarra & Rondero (2001), asimilan la gobernanza universitaria a la gobernabilidad universitaria, la definen como una capacidad para actuar eficaz y legítimamente en la conducción de la institución y sus comunidades. La capacidad para sumar voluntades en torno a un proyecto y se expresa en las normas y reglas que conducen las acciones de su comunidad, en las relaciones que la universidad mantiene con su medio.

La gobernanza universitaria debe entenderse como un conjunto interrelacionado de premisas: autonomía, 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, pueden definir la gobernanza más apropiada. Las universidades del Estado 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)

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 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, como el cambio climático, escasez de agua, problemas energéticos, aumento de la longevidad, la rápida evolución de la tecnología y otros propios del desarrollo de la sociedad.

Esto implica que el proceso de gestión de los gobiernos universitarios tiene implicancia interna y externa, es el entorno el que da sentido a la existencia de las universidades (Alcántara & Marín, 2013). A pesar de los cambios que se han producido en las universidades y su entorno, Kehm (2012) el papel del Estado en la gobernanza universitaria no corresponde que se vacíe ni se debilite.

DESARROLLO

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; Huneus, 1998)

Lo señalado conllevó en la década de los 70 y del 80, al estrangulamiento económico-financiero de las universidades, recortes presupuestarios como consecuencia de la reducción de los aportes fiscales, en un contexto de expansión de la matrícula universitaria y de incursión privada en la educación superior (Rock & Rojas, 2012). Las universidades públicas se han visto forzadas a diversificar fuentes de financiamiento no gubernamentales, incrementando su dependencia. Las fuentes suelen ser de corto plazo, cuya permanencia en el tiempo está sujeta a evaluación, lo que obstaculiza la implementación de programas de largo plazo y el cumplimiento cabal de las funciones que les son propias.

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

Se ha reducido el rol del Estado en relación con las universidades y también ha cambiado, se interesan por controlar los resultados de sus procesos académicos y por 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 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 en agencias externas, estas han ido adquiriendo creciente poder en 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 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 su quehacer propio: docencia, investigación y extensión. (Alcántara & Marín, 2013).

Bajo el modelo neoliberal la autonomía deja de ser visualizada como un principio de autodeterminación de

sus fines y de su quehacer, queda reducida a aspectos operacionales, 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 concepción de la autonomía supone que las universidades pueden actuar con libertad, siempre que respeten los marcos establecidos para conducir sus actuaciones, sus estatutos. En este 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.

Los gobiernos han buscado inducir cambios en la conducción de las universidades, pero 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, han navegado al compás del mercado, sin la suficiente fuerza y voluntad para alterarlo. Estas formas de gobernanza implican reforzar posiciones ejecutivas, ensanchar funciones gerenciales, rediseñar los órganos de gobierno universitario, disminuir el poder colegial de los académicos. (Brunner, 2011)

Se empoderan los cargos unipersonales, en quienes se concentra la toma de las decisiones, mientras se debilita el poder de los académicos, quienes se limitan a elegir a sus autoridades unipersonales en términos establecidos por estatutos implantados por la dictadura y formando parte de autoridades colegiadas de carácter consultivo, sin mayor peso decisional.

En materia de gobernanza, la ideología neoliberal impone una universidad pública al servicio de la empresa en desmedro de otras instituciones de la sociedad, a la que confunde con el mercado (Casillas, et al., 2013). Un mercado que se caracteriza por ser extremadamente desigual y parcial. En síntesis, la gobernanza en las universidades públicas ha sido penetrada por el racional privado, 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.

En el camino hacia la búsqueda de una universidad emprendedora, la actividad académica de generación, transmisión y difusión del conocimiento se ha estado transformando en capital intelectual explotable comercialmente. Este camino se recorre empujado por la masificación de la educación superior, la necesidad de atraer fuentes de financiamiento desde el mundo privado,

reducir los gastos, aumentar la eficiencia y alentar la competencia. Por esta vía se altera el concepto convencional de la universidad y del mundo académico, afectando su gobernanza.

Por otra parte, las respuestas a las presiones para optimizar costos, satisfacer la demanda de más interdisciplinariedad y de una mayor carga investigativa y docente implica 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.

Se está tendiendo a una suerte de *gobernanza compartida*, algunas responsabilidades se han trasladado a niveles nacionales (programas MECESUP) o internacionales (programas Banco Mundial, OCDE o el proceso de Bolonia). A ello se suma el creciente poder de agencias de acreditación y/o certificación inducida por actores internacionales que se ocupan de monitorear y evaluar las universidades y sus programas. La calidad en la docencia, 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.

Se presume que las universidades se adaptan más rápidamente a los cambios externos y sean más flexibles para responder a las demandas, exige una profesionalización en la gestión universitaria, donde los rectores dejan de ser vistos como *primus inter pares*, con un poder de decisión limitado, para ser gerentes con facultades de decisión y ejecución.

Las universidades son pauteadas por la lógica neoliberal, sin que sea sometido a crítica alguna. Parece que el camino a seguir es único, inevitable, incontestable. 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.

Este enfoque supone universidades inmersas en un espacio que las obliga a competir para ganar posiciones que ayer tenían aseguradas mediante sus relaciones con el Estado. Se está ante una universidad en proceso de reconversión, sus formas de organización y trabajo se modifican para alcanzar mayores niveles de flexibilidad, aumenta sus niveles de desempeño y espacios de influencia en el mercado de la educación superior, para competir antes que para cooperar.

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 vigila que cada participante respete las reglas del juego imperantes. Reglas que en la práctica no son respetadas, lo prueba la existencia de universidades que lucran, no obstante, por ley son instituciones sin fines de lucro. Todo esto ante un Estado sin las capacidades para exigir el cumplimiento de las normas legales y castigar su incumplimiento.

La inserción de la gobernanza universitaria en esta visión empresarial o emprendedora ha distorsionado el sentido público de su misión institucional, al adoptar una gestión semejante a la de las empresas convencionales. 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 tareas burocráticas de los académicos, existen funciones administrativas que por su naturaleza son de carácter académico y deben ser de su responsabilidad.

Bajo esta mirada, la democracia en las universidades se ve resentida, al rebajarse la participación y el poder de la comunidad universitaria. En el mundo académico esto se expresa en la necesidad de reportarse por la vía de informes, compromisos, autoevaluaciones ante las instancias de control instituidas. Todo un símbolo de desconfianza, en circunstancias en que debe imperar 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 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 a una realidad universitaria caracterizada en términos generales:

1. La existencia de una realidad objetiva, una sociedad del conocimiento, a la que la universidad debe adaptarse. La no adaptación a esta realidad limita 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 al introducir nuevas formas de organización y gestión, según 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 la heterogénea oferta universitaria desregulada, crecientemente privada, junto con un alto endeudamiento estudiantil.
5. Un Estado *ausente*, sin claridad respecto a su rol, 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.

Esta realidad que se extiende más allá de las fronteras nacionales, según Montenegro & 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 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, externalización de los servicios a la comunidad universitaria (fotocopiado, alimentación, informática, vigilancia, aseo y ornato), aumento en el costo de los estudios y endeudamiento estudiantil.

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, han dejado de orientarse a la sociedad, para enfocarse hacia las necesidades del mercado, no solo 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, competitividad y crecimiento económico. Bajo este discurso los espacios universitarios pasan a ser invadidos por nuevos actores: bancos, multinacionales, los grandes medios de comunicación, las empresas informáticas y de telecomunicación, sin considerar las realidades socioeconómicas en que se asientan.

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- son pospuestos una y otra vez.

Se está ante una realidad presentada como una suerte de camino único para una buena gobernanza, 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 han arrastrado al país hacia esta dirección, sobre la base de la necesidad de adaptación al nuevo entorno social, educativo, económico y tecnológico. Una universidad más flexible, eficiente y competitiva, más ágil y dinámica, más cercana al aparato productivo, que contribuya al crecimiento social y económico, a la competitividad del sistema económico.

Este camino obedece a una ideología, a una manera de ver la universidad. El principal reto de la gobernanza universitaria implica precisar cuál es la universidad a la que se aspira: responder a requerimientos del mercado o de la sociedad. Los requerimientos no son los mismos, los primeros son privados y vienen determinados por la disponibilidad de recursos de las personas. La sociedad tiene requerimientos sociales, que complementan los del mercado y/o que el mercado no está en condiciones de satisfacer, por la desigualdad imperante, 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 distinta la gobernanza para construir una universidad que sigue al mercado que 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. Las universidades públicas tienen la obligación de poner el foco en la sociedad, en quienes menos tienen. Las regionales tienen más razón, las universidades insertas en regiones de menos desarrollo deben poseer más influencia por su potencial carácter catalizador.

También es distinta una gobernanza con la mirada puesta en el corto plazo, con la mirada en lo operacional y que olvida lo estratégico. Una gobernanza cuya preocupación se centra en el financiamiento, en la obtención de

recursos financieros, es 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 Reagan en Estados Unidos, la Thatcher, en el Reino Unido y Pinochet en Chile, la trayectoria de la gobernanza en las universidades, incluyendo las públicas y las regionales, 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.

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 y controlador, que para el logro de los objetivos, recurra a incentivos que pervierten la función académica al convertir a los académicos en productores de papers que pocos leen, desconectados del entorno inmediato en que se encuentran. (Santos, 2012; Tejada, 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 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 alarmantes índices de pobreza en los adultos mayores, víctimas de un sistema 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 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, en particular 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, 2012)

Para estos efectos se hace necesaria una profunda reforma a los estatutos vigentes junto con una concepción de universidad pública no mercantilizada, estatutos que consagren real participación a académicos, estudiantes y no académicos, 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, 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.

CONCLUSIONES

La gobernanza universitaria es reflejo del modelo universitario que se tenga. Un modelo universitario que se guía por las señales del mercado, es 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: sus autoridades tienden a ser reelegidos una y otra vez, se limita y restringe la participación de los académicos a un rol consultivo, protocolar; los estudiantes y no académicos no pueden hacer sentir su voz; las facultades ejecutivas y resolutorias están concentradas en autoridades unipersonales; los organismos colegiados cumplen un rol eminentemente decorativo, consultivo.

La gobernanza universitaria actual presenta rasgos autoritarios bajo un barniz democrático, rasgos que no han sido desmantelados y se han visto reforzados con la

complicidad de académicos sumergidos en el individualismo, en sus respectivos metros cuadrados, incapaces de levantar la mirada. Este es el gran logro a nivel universitario de un modelo neoliberal impuesto a sangre y fuego que la democracia imperante ha sido incapaz de desmontar.

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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, A., & Marín V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 4(10), 93-112. Recuperado de <https://ries.universia.net/article/viewFile/119/169>
- Atria, F., & Wilenmann, J. (2014). La Universidad Pública. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/04/01/la-universidad-publica/> (acceso: agosto 10, 2015)
- Baño, R. (2010). ¿Qué es una universidad pública? Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/noticias/67245/que-es-una-universidad-publica>
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159. Recuperado de http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf
- Cabrales, F. (2008). Innovación universitaria. *Ingeniare*, 16(2), 280-281. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33052008000200001
- Carnegie, G. D., & Tuck, J. (2010). Understanding the ABC of University Governance. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 431-441.
- Casillas, J., et al. (2013). La gobernanza en las universidades públicas españolas en Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español. Madrid: Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario español.
- España. Ministerio de Educación y Cultura. (2011). Debate actual sobre el tema de la gobernanza de las universidades españolas en Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria). Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.

- Esquivel, J. E. (2007). Chile: campo experimental para la reforma universitaria. *Perfiles educativos*, 29(116), 41-59. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/132/13211603.pdf>
- Fernández E., Lenhardt G., Stock, M., & Reisz, R. (2012). Más allá del Estado y del mercado: universidades, libertad académica y vigencia del pensamiento de Wilhelm von Humboldt. *Universum*, 27(2), 59-80. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762012000200005
- Ganga, F., Abello, J., & Quiroz, J. (2014). Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.
- Guevara, C. (2011). La utopía de la Reforma Universitaria en 1918. *Revista Conflicto Social*, 4(5), 35-57. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/05/05_guevara.pdf
- Hollingsworth, J. R., & Lindberg, L. N. (1985). The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour. En Streeck and Schmitter (ed) *Private Interest Governments*. (221-267). Beverly Hills: Sage.
- Huneus, C (2014). La Democracia Semisoberana. Chile después de Pinochet. Santiago de Chile: Taurus.
- Huneus, C. (1998). Tecnócratas y Políticos en un Régimen Autoritario. *Revista Ciencia Política*, 19, 125-158. Recuperado de http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/05_vol_19_2.pdf
- Ibarra, E., & Rondero, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior de la ANUIES*, 30(118), 79-100. Recuperado de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista118_S3A3ES.pdf
- Kehm, B. (2012). Gobernanza: ¿qué es? ¿es importante?. En La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Barcelona: Octaedro.
- Lindberg, L. N., Campbell J. L., & Hollingsworth, J. R. (1991). *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- López R., González, O., Mendoza, J., & Pérez, J. (2011). Las formas de elección de los rectores Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. *Perfiles Educativos*, 333(131), 8-27. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pe-redu/v33n131/v33n131a2.pdf>
- Meléndez, M. A., Solís, P., & Gómez, J. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(2), 210-225. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/280/28016298003.pdf>
- Meyers, P. E. (1975). *La Intervención Militar de las Universidades Chilenas*. *Revista Mensaje*, 24, 380-384. Recuperado de http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1975/n241_379.pdf
- Montenegro, M., & Pujol, J. (2013). La fábrica de conocimientos: in/corporación del capitalismo cognitivo en el contexto universitario. *Athenea Digital*, 13(1), 139-154. Recuperado de <http://atheneadigital.net/article/view/v13-n1-montenegro-pujol>
- Rajevic, P. (1987). Federici, el exterminador. *Revista APSI*, 217, 7-10. Recuperado de <http://www.saladehistoria.com/Revistas/Apsi/pdf/ APSI-217.pdf>
- Rock, J. A., & Rojas, C. (2012). Cambios en el sistema universitario chileno: reflexiones sobre su evolución y una propuesta de gobernanza. *Calidad en la Educación*, 37, 163-188. Recuperado de http://www.uchile.cl/documentos/cambios-en-el-sistema-universitario-chileno_113390_14_2208.pdf
- Romero, N. (2013). Modernización tecnocrática en la educación terciaria. *Derecho y Humanidades*, 21, 207-225. Recuperado de <http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/download/34915/36616>
- Santos, J. (2012). Tiranía del paper. Imposición institucional de un tipo discursivo. *Revista Chilena de Literatura*, 82, 197-217. Recuperado de <http://www.revistaliteratura.uchile.cl/index.php/RCL/article/download/24871/26233>
- Schmal, R. (2011). El movimiento estudiantil en Chile: 2011. Fundación Betiko, España. Recuperado de <http://fundacionbetiko.org/wp-content/uploads/2012/11/el-movimiento-estudiantil-en-chile-2011-vd-rodolfo-schmal.pdf>
- Schmal, R., López, S. & Cabrales, F. (2006). El camino hacia la patentación en las universidades. *Ingeniare*, 14(3), 172-186. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33052006000200002
- Sunkel, O. (1970). Reforma Universitaria, Subdesarrollo y Dependencia. *El Trimestre Económico*, 37(146), 223-244.
- Tejeda, J. G. (2013). La universidad Nerd. *Revista Chilena de Literatura*, 84, 155-160. Recuperado de <http://www.revistaliteratura.uchile.cl/index.php/RCL/article/viewFile/28511/30278>

- Tünnermann C., & De Souza, M. (2003). Desafíos de la universidad en la sociedad del conocimiento. Cinco años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior. París: UNESCO. Recuperado de http://www.unachi.ac.pa/assets/descargas/planificacion/doc-8-desafios_la_universidad.pdf
- Villalobos, S. (2013). Revistas indexadas y otros vicios académicos. *Revista Chilena de Literatura*, 84, 145-153. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3602/360233425010.pdf>
- Yuni, J., & Catoggio M. (2009). La cultura de la auditoría como praxis disruptiva de las prácticas universitarias. *Praxis Educativa*, 13, 25-33. Recuperado de <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/praxis/n13a-03yuni.pdf>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado de http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/18820/original/Gobernanza_una_mirada_desde_America_Latina.pdf?1331221416