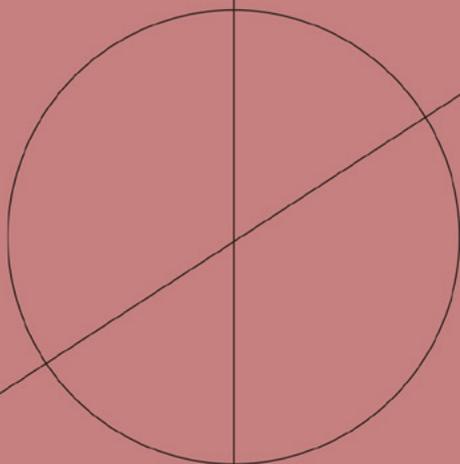


# Redefiniendo la educación superior chilena: Cambio organizacional y nuevas formas de gobernanza



## Editores

Julio Labraña / José Joaquín Brunner / Emilio Rodríguez-Ponce  
Francisca Puyol

COLECCIÓN EDUCACIÓN EN DIGITAL



Labraña, Julio; Brunner, José Joaquín; Rodríguez-Ponce, Emilio; Puyol, Francisca / Redefiniendo la educación superior chilena: cambio organizacional y nuevas formas de gobernanza [libro electrónico]

Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales: 2023, 1ª edición, recurso en línea, (467 pp.)

Dewey: 378.83

Cutter: R314

Colección Educación en digital

Incluye introducción, antecedentes de los autores, conclusiones y bibliografía.

Materias:

Educación superior. Aspectos sociales. Chile  
Currículo y aprendizaje. Investigaciones.  
Calidad de la educación. Reforma Educacional.  
Administración universitaria. Chile  
Empresa y educación.  
Cooperación universitaria.

REDEFINIENDO LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA.  
CAMBIO ORGANIZACIONAL Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

JULIO LABRAÑA, JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER, EMILIO RODRÍGUEZ-PONCE Y FRANCISCA PUYOL (ED.)

© Ediciones Universidad Diego Portales 2023

© VV. AA., 2023

Primera edición: noviembre 2023

ISBN: 978-956-314-575-5

Universidad Diego Portales  
Dirección de Publicaciones  
Av. Manuel Rodríguez Sur 415  
Teléfono: (56) 226 762 136  
Santiago – Chile

ediciones.udp.cl

Diseño: María Fernanda Pizarro Muñoz

# REDEFINIENDO LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA: CAMBIO ORGANIZACIONAL Y NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

Julio Labraña, José Joaquín Brunner,  
Emilio Rodríguez-Ponce y Francisca Puyol

COLECCIÓN  
EDUCACIÓN EN DIGITAL



UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ  
*Universidad del Estado*





# CONTENIDO

- 9 Prólogo
- 19 ¿Y necesitamos realmente teoría? La teoría del capitalismo académico y los estudios organizacionales Sobre educación superior  
*Julio Labraña, José Joaquín Brunner, Francisca Puyol y Emilio Rodríguez-Ponce*
- 39 Estrategia, gestión y mejora en las universidades chilenas. Conceptos e ideas generales  
*Enrique Fernández*
- 61 Universidad emprendedora: Tensiones y desafíos para la gobernanza universitaria  
*Isabella Cuneo*
- 89 Desafíos para la dirección de universidades estatales chilenas  
*Daniel López y Óscar Espinoza*
- 119 Movimientos sociales y cambios normativos en la educación superior. El caso de la Ley N°21369  
*Leopoldo Ramírez*
- 137 La Ley N°21091: Un antes y un después en la gobernanza del sistema universitario chileno  
*Claudia Reyes y Pedro Rosso*
- 163 Competencias claves para gobernar la educación empresarial sostenible. Reflexionando la formación de futuros líderes  
*Esteban Gómez*

- 183 Incorporación de la internacionalización en las misiones institucionales de las universidades chilenas estatales  
**Martha Ramírez-Valdivia y Paulina Latorre**
- 205 Nuevos profesionales en educación superior: Gerencialismo o burocratización en el gobierno de las instituciones  
**Mauricio Rifo y Felipe Torralbo**
- 225 ¿Cómo se definen los criterios que regulan la investigación? Cultura de la evaluación en la universidad chilena?  
**David Marchant-Cavieres, Carla Fardella y Fernanda Valenzuela**
- 251 Transformaciones en el gobierno de las Instituciones de Educación Superior Técnico Profesional en Chile: impacto en el logro de una la cultura de aseguramiento de la calidad  
**María Paz Sandoval**
- 273 Hacia una gobernanza de datos en las universidades chilenas  
**Guy Boisier y Bárbara Klett**
- 295 Desafíos y nuevas narrativas para la transformación universitaria  
**Álvaro Rojas y Pablo Villalobos**
- 335 Modelos de gestión y aseguramiento de la calidad de la experiencia de las y los estudiantes  
**José Julio León**
- 363 Incidencia de la academia en la toma de decisiones del poder ejecutivo y legislativo: Desafíos y perspectivas desde la institucionalidad universitaria chilena  
**Beatriz Rahmer**

- 379 El gobierno de la facultad: múltiples casos de universidades chilenas  
*Mario Alarcón*
- 411 Resiliencia organizacional: Universidades enfrentando la complejidad contemporánea  
*Anahí Urquiza, Ángel Allendes y Julio Labraña*
- 425 Cambios organizacionales en el gobierno de las universidades del G9 a partir de la nueva ley de educación superior: Panorama actual  
*Cristian Schmitz y Andrés Varela*
- 455 Evolución jurídica de la transparencia en los gobiernos de las universidades estatales chilenas desafíos significativos  
*Mariol Virgili*
- 471 Sobre los autores



## PRÓLOGO

La educación superior chilena ha experimentado desarrollos notables durante las últimas décadas. Masificación y universalización de la matrícula, privatización del financiamiento y posterior retorno a un esquema de distribución de recursos centrado en el Estado, introducción de nuevas normativas, consolidación de sistemas externos de evaluación de la calidad, nuevas expectativas sobre el rol de las instituciones formativas e instalación de una lógica de rendición de cuentas, entre otros desarrollos, ilustran el alcance de las transformaciones que las instituciones hoy enfrentan.

En este escenario, no debe sorprender que la organización de las instituciones universitarias y técnico-profesionales haya cambiado notablemente. Atrás parecen haber quedado los tiempos de una gobernanza relativamente simple, centrada en la gestión de la enseñanza y una incipiente investigación básica. En contraste, hoy en día las instituciones de educación superior se enfrentan a una complejidad creciente, marcada por la diversificación de funciones, la interconexión con múltiples actores sociales y económicos, y la necesidad de adaptarse a un entorno globalizado y tecnológicamente avanzado. En particular, este nuevo paradigma exige una reconfiguración de las estructuras organizativas y una revisión profunda de los modelos de gobernanza, que deben ser lo suficientemente flexibles para responder a los desafíos emergentes, sin perder de vista su misión fundamental de formación y generación de conocimiento.

Este libro recoge estudios inéditos de destacados investigadores y practicantes sobre este tema. De manera intencionada, hemos considerado perspectivas que no se centran solo en universidades, públicas o privadas, sino también en institutos profesionales y centros de formación técnica. Dicho sector, de creciente importancia en términos de matrícula, ha sido históricamente relegado en los debates académicos y políticos sobre la educación superior, pese a su rol crucial en la formación de capital humano y en la movilidad social. Este volumen busca por tanto otorgar una mirada integral del cambio organizacional en la educación

superior chilena, reconociendo la diversidad de instituciones y actores involucrados, y subrayando la existencia de múltiples dimensiones en que tiene lugar el profundo cambio de la estructura organizacional.

A su vez, los aportes incorporados en este libro reflejan la transversalidad de los impactos en las instituciones universitarias y técnico-profesionales. Los capítulos demuestran que los cambios en la educación superior chilena no son homogéneos ni lineales, sino que se manifiestan en múltiples dimensiones que van desde la gobernanza y la gestión hasta la cultura organizacional y las prácticas pedagógicas. Por lo tanto, cada contribución aborda un aspecto específico de esta complejidad, ofreciendo tanto análisis empíricos como teóricos que enriquecen la comprensión del cambio organizacional.

En particular, las autoras y los autores exploran temas críticos como la nueva legislación y su impacto en la gobernanza universitaria, los desafíos de la dirección en universidades estatales, la cultura de la evaluación, y las tensiones entre la internacionalización y las misiones institucionales. Además, se abordan cuestiones emergentes como la relación entre educación superior y desarrollo sostenible, el papel de la academia en la toma de decisiones políticas, y la necesidad de teorías robustas que guíen la investigación y la práctica en el ámbito de la educación superior. Con una gama tan amplia de temas y perspectivas, este volumen no solo ofrece un diagnóstico detallado de la situación actual de la educación superior chilena, sino que también plantea preguntas para futuras investigaciones y ofrece evidencia relevante para la intervención informada en este campo organizacional. Esperamos en tal sentido que esta obra sea una herramienta valiosa para académicos, responsables de gestión y las políticas públicas interesados en el desarrollo y la mejora de la educación superior en Chile.

La organización de los materiales que forman parte de este volumen se estructura en 19 capítulos. El primero, “*¿Y necesitamos realmente teoría? Sobre la teoría del capitalismo académico y los estudios organizacionales en educación superior*” de los editores de este compendio, Labraña, Brunner, Puyol y Rodríguez-Ponce, se interroga sobre la relevancia de la teoría del capitalismo académico en el ámbito de la educación superior. Este

capítulo inicial no solo establece la necesidad de aproximaciones conceptuales novedosas a ser empleadas en los futuros análisis del sector, sino que también introduce la perspectiva de las “variedades de capitalismo académico”. De acuerdo con los autores, esta perspectiva permite una comprensión más matizada de las dinámicas y paradojas inherentes a la implementación de modelos capitalistas en instituciones académicas. De esta manera, el capítulo sienta las bases para un programa de investigación más inclusivo respecto a la heterogeneidad de las organizaciones.

El segundo capítulo, *“Estrategia, gestión y mejora en las universidades chilenas. Conceptos e ideales generales”*, de Enrique Fernández, ofrece un análisis detallado de los fundamentos que rigen la administración de las instituciones de educación superior en Chile. En este sentido, el autor profundiza en la intrincada relación entre factores internos y externos que influyen en la adopción de nuevas formas de planificación estratégica, proponiendo entenderla como una programación que, idealmente, debe permitir fijar horizontes de mejora más allá de la mera contingencia.

Le sigue el estudio de Isabella Cuneo, *“Universidad emprendedora: Tensiones y desafíos para la gobernanza universitaria”*, el cual discute la gobernanza en las universidades emprendedoras. Fundada en una amplia revisión de la literatura especializada, Cuneo da cuenta de tres dimensiones de tensión de la universidad emprendedora en relación con la gobernanza de las universidades: cambios en la estructura de gobierno, desafíos para su cultura interna y gestión versus autonomía.

A continuación, Daniel López y Óscar Espinoza abordan el tema de la planificación estratégica en su estudio *“Desafíos para la dirección de universidades estatales chilenas”*. El análisis de los autores demuestra que existe una considerable demanda sobre estas instituciones asociadas a cambios normativos y nuevas reivindicaciones sociales, tecnológicas y culturales de colaboración. En este sentido, el estudio de los programas de gobierno de las universidades estatales muestra una variabilidad significativa en la medida en que estos factores son internamente tomados en cuenta.

En cuarto lugar, Leopoldo Ramírez reflexiona sobre el vínculo entre movimientos sociales y cambios legislativos en el capítulo *“Movimientos*

*sociales y cambios normativos en la educación superior. El caso de la Ley N°21369*". Según el análisis de Ramírez, esta normativa ha obligado a las instituciones a adoptar políticas integrales contra el acoso y la discriminación, crear unidades de implementación y de investigación, y asegurar apoyo a las víctimas. Si bien su implementación efectiva representa un desafío, especialmente para instituciones pequeñas, resulta crucial para garantizar ambientes académicos seguros y libres de acoso y discriminación.

Por su parte, Claudia Reyes y Pedro Rosso analizan los impactos de los cambios normativos en el sector de las universidades estatales en *"La Ley N°21091: Un antes y un después en la gobernanza del sistema universitario chileno"*. La investigación examina la relación entre sistemas de gobernanza y el desempeño académico y económico de las universidades chilenas. Según su análisis, fundado principalmente en los resultados de acreditación, no pareciese existir una relación directa entre estilos de gobierno interno y el desempeño institucional de las universidades chilenas.

El capítulo *"Relaciones entre las competencias claves de la educación para el desarrollo sostenible y la gobernanza de la educación empresarial"*, de Esteban Gómez, aborda el tema de las competencias necesarias para el desarrollo sostenible y, en particular, la formación empresarial sostenible. El análisis examina la centralidad de adquirir competencias como la reflexión sistémica y la anticipación para avanzar en una formación profesional alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El análisis de Martha Ramírez y Paulina Latorre, *"Cultura de la evaluación en la universidad chilena. Incorporación de la internacionalización en las misiones institucionales de las universidades chilenas estatales"* examina cómo la dimensión de internacionalización se ha incorporado en las misiones institucionales de las universidades estatales chilenas. Su estudio demuestra que, si bien la importancia de la internacionalización es reconocida en el sector, resulta necesario avanzar en su consolidación dentro de las organizaciones en función de involucrar miradas locales, regionales y nacionales, y adoptar un enfoque más centrado en la sostenibilidad.

El capítulo *"Nuevos profesionales en educación superior: Gerencialismo o burocratización en el gobierno de las instituciones"*, de Mauricio Rifo y Felipe Torralbo examina un significativo cambio interno en la educación

superior chilena: la emergencia y consolidación de un cuarto estamento, compuesto por equipos directivos y profesionales, en las universidades. El estudio describe cómo su surgimiento y la importancia que le ha sido atribuida a partir de la creación de nuevos instrumentos de financiamiento internacionales, resulta en la creación de nuevas unidades de gestión especializadas cuya articulación con las unidades académicas no es siempre clara.

Luego, David Marchant-Cavieres, Carla Fardella y Fernando Valenzuela abordan el tema de la evaluación de la investigación. En su capítulo, *“¿Cómo se definen los criterios que regulan la investigación”*, examinan cómo se establecen las normas que rigen la investigación en las universidades de Chile, a partir del análisis de los instrumentos empleados por las unidades dedicadas a la gestión de la investigación. Los autores identifican que el mérito juega un papel central en la distribución y asignación de recursos en el área, si bien persisten desafíos considerables en el reconocimiento de las particularidades de la producción de conocimiento entre las áreas disciplinares.

El capítulo *“Transformaciones en el gobierno de las Instituciones de Educación Superior Técnico Profesional en Chile: impacto en el logro de una cultura de aseguramiento de la calidad”*, de María Paz Sandoval, describe cómo el cambio de gobierno puede afectar la cultura del aseguramiento de la calidad en instituciones técnico-profesionales de nivel superior; tomando como casos de estudio el Instituto Profesional Duoc UC y del Centro de Formación Técnica ENAC. La autora demuestra la centralidad de cambios en la misión, visión y propósitos institucionales, estructura de toma de decisiones, sistemas de rendición de cuentas y adaptación general de una cultura centrada en la innovación y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación.

El estudio de Guy Boisier y Barbara Klett, *“Gobierno de datos en la gestión estratégica para el aseguramiento de la calidad de las universidades chilenas”*, analiza las transformaciones en el sector entre las universidades pertenecientes al Consejo de Rectoras y Rectores de las Universidades Chilenas. Los autores demuestran que todas las instituciones se encuentran instaurando sistemas de información institucionales basados en el

registro, procesamiento y análisis de datos, diferentes según su nivel de consolidación y en concordancia con la cultura de cada institución.

Álvaro Rojas y Pablo Villalobos abordan los nuevos retos de las universidades en su capítulo *“Desafíos y nuevas narrativas para la transformación universitaria”*. Este capítulo examina cómo los cambios en el sistema de educación superior chileno han impulsado la emergencia de nuevas funciones para sus instituciones. De acuerdo con los autores, el desarrollo de una formación centrada en la complejidad, la generación y transmisión de conocimiento, centrado en inter- y transdisciplina y asociado con temas de sustentabilidad, resulta urgente para asegurar la pertinencia de este sector.

El capítulo siguiente, *“Modelos de gestión y aseguramiento de la calidad de la experiencia de las y los estudiantes”*, de José Julio León, propone un acercamiento al concepto de calidad centrado en la experiencia transformadora de los estudiantes. A partir de la revisión de instituciones con acreditación avanzada o de excelencia, León da luces sobre la amplia variedad de estructuras y formas de organización de la experiencia estudiantil. Sin embargo, al mismo tiempo, demuestra la centralidad de aplicar sistemáticamente un modelo de gestión sustentado por el sistema interno de aseguramiento de la calidad y capacidades de análisis suficientemente consolidadas.

Beatriz Rahmer explora en *“Incidencia de la academia en la toma de decisiones del poder ejecutivo y legislativo: Desafíos y perspectivas desde la institucionalidad universitaria chilena”* cuáles son las complejidades asociadas al fortalecimiento de la interfaz entre universidades y políticas públicas. Este estudio muestra cómo la creciente expectativa de compromiso social por parte de las universidades debe asociarse a decisiones específicas de gobernanza interna con sustrato técnico.

En su capítulo *“El gobierno de la Facultad: Múltiples casos de Universidades chilenas”*, Mario Alarcón analiza las diferencias en las dinámicas de gobierno en las unidades académicas de tres tipos de universidades chilenas, determinadas por su propiedad y tradición, a partir de las relaciones de poder, la concentración de autoridad y el modelo de autoridad predominante, en cada organización. El análisis demuestra que la dinámica

de gobierno en las universidades chilenas varía significativamente según el tipo de institución, afectando el liderazgo la toma de decisiones, la cultura institucional, la distribución de poder, y la relación entre la administración central y unidades académicas.

El capítulo *“Resiliencia organizacional: universidades enfrentando la complejidad contemporánea”* de Anahí Urquiza, Ángel Allendes y Julio Labraña propone un marco de análisis para las universidades, centrado en la resiliencia. Dicho marco se basa en la capacidad de reflexión, participación y anticipación, y la expansión del entorno relevante para responder a los desafíos del siglo XXI. La sustentabilidad, demuestra el estudio, requiere de cambio organizacional.

En el capítulo *“Cambios organizacionales en el gobierno de las Universidades del G9 a partir de la nueva Ley de Educación Superior: Panorama actual”* de Christian Schmitz y Andrés Varela, los autores observan los cambios realizados por las instituciones universitarias públicas no Estatales del G9 en función de los nuevos desafíos planteados por la Ley de Educación superior de 2018. Concluyen que, en la actualidad, la ley no ha generado cambios significativos debido a la preparación previa de las organizaciones para los nuevos requerimientos y a la implementación de ajustes internos para enfrentar las exigencias legislativas que responden a sus condiciones anteriores, más que con reformas profundas.

Finalmente, Mariol Virgili en su capítulo *“Evolución jurídica de la transparencia en los gobiernos de las universidades estatales chilenas”*, examina los impactos de las exigencias normativas de mayor transparencia, propias de un sistema democrático, en la estructura organizacional y cultura de las universidades estatales. Su análisis muestra que si bien estas instituciones han adoptado progresivamente medidas relacionadas con la publicación de información sobre materias académicas y financieras, queda todavía un considerable espacio de mejora en los sistemas internos de seguimiento y rendición de cuentas y, especialmente, en promover una cultura de la transparencia.

Los editores agradecen a las y lo autores participantes por sus generosas contribuciones. Asimismo, declaran que la publicación del presente volumen fue preparada y se materializó en el marco del Proyecto Fonde-

cyt Iniciación N° I 1200429, "Las tensiones en el gobierno de las universidades estatales, un enfoque de cambio organizacional", adjudicado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, el cual se llevó a cabo en la Universidad de Tarapacá. Además, contó con el apoyo del Fondecyt Regular N° 1221758, el Fondecyt Regular N° 1220568 y el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales. Los análisis y opiniones contenidas en este libro son de responsabilidad de cada autor y no representan ni comprometen necesariamente a las instituciones antes mencionadas





# ¿Y NECESITAMOS REALMENTE TEORÍA? LA TEORÍA DEL CAPITALISMO ACADÉMICO Y LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR

*Julio Labraña, José Joaquín Brunner,  
Francisca Puyol y Emilio Rodríguez-Ponce*

## **Introducción**

La importancia de la investigación en educación superior ha aumentado sistemáticamente durante las últimas décadas. Desde sus orígenes, se reconoce en este campo la complejidad de su objeto, asociándose su análisis a perspectivas económicas, psicológicas, sociológicas y antropológicas, entre otras (Clark, 1973). Si bien este carácter multidisciplinario y, en ocasiones, interdisciplinario y transdisciplinario, propio del campo como un todo, ha contribuido a la significativa expansión de estas líneas de investigación, también plantea desafíos epistemológicos de integración (Tight, 2003, 2004, 2013; Davies, Devlin y Tight, 2010).

Sumado a lo anterior, la importancia estratégica de los estudios de educación superior ha crecido igualmente a partir del vínculo entre investigación y formulación de políticas públicas para este sector. Dicho vínculo se expresa de dos maneras. Por una parte, mediante la elaboración de análisis que respondan a preguntas de interés de la política pública del sector y puedan de esta manera incentivar procesos de reforma. Por otra, a través de la formulación de análisis críticos que identifiquen aspectos

débiles de las políticas de educación superior y sugieran lineamientos para su mejoramiento (Conner y Rabovsky, 2011; Vidovich, 2013).

Ambos factores —el carácter multidisciplinario del campo y su compromiso con la evaluación de políticas— han conducido a cuestionar la utilidad de abordajes conceptuales en los estudios de la educación superior. Se tiende, en efecto, a preferir enfoques pragmáticos. En contraposición a esta idea, el presente ensayo parte de la base de que la teoría es fundamental para el análisis del campo de estudios de la educación superior y, especialmente, el análisis de las organizaciones de este sector. Con tal fin, exploraremos primero, los orígenes de la diferenciación entre teoría y práctica y sugeriremos que su análisis excluyente (*o teoría o práctica*) no da cuenta de la utilidad de su empleo para el reconocimiento de la autorreferencia de lo social. En segundo lugar, profundizaremos la idea de que la complejidad caracteriza a las organizaciones de educación superior. Dicha complejidad se expresa al menos en tres dimensiones: múltiples partes interesadas internas y externas; necesidad de integrar diferentes propósitos, e imposibilidad de establecer principios generales al nivel de la planificación de las organizaciones. La tercera sección evalúa críticamente la teoría del capitalismo académico desde estas dimensiones. El ensayo finaliza con un resumen sobre el rol de la autorreferencia para la educación superior.

## **La distinción entre teoría y práctica**

Hoy se discute ampliamente sobre la importancia de la teoría en la investigación (Tight, 2019). Por un lado, existen autores que comprenden la teorización como una etapa especulativa de la ciencia que antecede, no necesariamente para bien, la elaboración de análisis con base exclusiva en el levantamiento y análisis de datos. Como ejemplo de esta perspectiva, puede pensarse en empiristas como Karl Popper (1986), que subrayan la importancia de la falsabilidad en detrimento de la especulación teórica no corroborada. Más recientemente, encontramos ejemplos de esta afirmación asociada al uso de procedimientos de *big data*. Dichos análisis

parten de la premisa que una vez que se accede a toda la información sobre un fenómeno, entonces las conclusiones emergen naturalmente en la forma de patrones detectables matemáticamente, sin uso explícito para la teorización. Como apunta Anderson (2008), la disponibilidad de información, junto con herramientas estadísticas para realizar su análisis, resulta en que la ciencia puede avanzar ahora sin modelos coherentes, teorías o mecanismos externos de explicación.

En gran parte, esta visión parte de una distinción que requiere de una adecuada problematización con base en los conocimientos disponibles: aquella entre teoría (abstracta, general, universal) y práctica (concreta, específica y particular) (Luhmann, 2010). Como tal, dicha diferenciación asume una separación epistemológica que describe teoría y práctica como operación en ámbitos distintos y hasta mutuamente excluyentes: una alojada específicamente en el mundo de las ideas y otra en la realidad observable.

Sin embargo, investigaciones en décadas recientes ponen en cuestión esta distinción, demostrando que la oposición no es tal: así, existe una práctica de la teoría y una teoría de la práctica. Respecto de la primera, según apunta Collins (2002), la teoría es igualmente una práctica que resulta de la compleja articulación de atributos personales de los intelectuales, su *milieu* y las características de su medio social en general. Dichos factores, según este autor, influyen directamente en la capacidad de convencimiento de sus argumentos —su plausibilidad (Luhmann, 1997). Como ejemplo, piénsese en la funcionalidad que tuvo el uso de lenguaje oscuro por parte de Hegel en el desarrollo de su teoría para evitar la censura prusiana o en la presentación estratégica de Luhmann de su propio enfoque como un análisis que superaba a Parsons —y el escaso éxito de esta tarea en Estados Unidos (Vanderstraeten, 2019; D'Hondt, 2021). Ambos ejemplos ilustran cómo las circunstancias socio-históricas y las decisiones estratégicas de los teóricos influyen en la formación y recepción de teorías como una práctica intelectual.

A su vez, desde el lado de la práctica, los estudios sobre la vida cotidiana han subrayado que los actores emplean continuamente esquemas teóricos para su vida cotidiana. En este sentido, la obra de Alfred Schütz

(1993) destaca cómo los individuos en su vida diaria no operan simplemente en base a una comprensión empírica y directa del mundo que les rodea, sino que interpretan y comprenden dicho mundo a través de tipificaciones y constructos teóricos propios. Estas estructuras preexistentes de significado —que Schütz denomina “acervo de conocimientos a la mano”— guían las acciones de los individuos, llevándolos a categorizar y entender el mundo en términos predefinidos según su aprendizaje pasado. Mucho más contemporáneamente, Goffman (1997) plantea que los sujetos parten, consciente o inconscientemente, de una “definición de la situación” desde la cual se ponen a sí mismos en escena en diálogo con las expectativas de la estructura social.

Como puede verse a partir de lo anterior, la diferenciación entre teoría y práctica no es tan evidente como suele pensarse, siendo reintroducida, para usar el lenguaje de Spencer-Brown (1969), en ambos lados de la distinción: existe una práctica de la teoría, asociada a las condiciones de producción y transmisión de conceptos, y una teoría de la práctica, expresada en los marcos interpretativos no puestos en cuestión en la comunicación. En este contexto, resulta difícil ya pensar que existe una teoría sin práctica, como una reflexión situada como absoluto en el mundo de las ideas, o en un análisis de la práctica, que no requiera antes presupuestos a nivel de los conceptos.

En lo que sigue, nos concentraremos en la primera interrelación, esto es, la teoría de la práctica. Como veremos, si bien estas reflexiones son pertinentes para la investigación en general, adquieren una importancia especial en las ciencias sociales. Su movimiento inicial es el reconocimiento de la contingencia de lo existente asociado, según la tradición epistemológica, a su reconstrucción considerando diferentes variables (Habermas, 1988). Así, las ciencias sociales enfrentan el desafío de combinar la teoría y la práctica en un campo donde los fenómenos no son simplemente observables, sino que están imbuidos de antemano de significado, interpretación y construcción; son ya teóricamente determinados, si bien no con base en las disciplinas científicas.

Dicho movimiento se constituye igualmente en el campo de estudios de la educación superior y, especialmente, en el estudio de sus organiza-

ciones. La teoría sociológica que apunta este objeto de estudio reconoce como punto inicial la constitución referencial de su objeto de estudio, asumiendo que las propias organizaciones examinadas emplean teorías propias sobre su comportamiento. Dichos análisis se encuentran, por así decirlo, como un objeto más en el análisis cuyos atributos deben ser explicados conceptualmente —o, al menos, reconocidos (Labraña, Brunner y Puyol, en prensa).

A modo de ejemplo, Parsons y Platt (1973), en su clásico estudio *“The American University”* identifican el conocimiento científico, del cual su propia producción intelectual forma parte, como un componente del complejo cognitivo que establece las condiciones de operación de las universidades. Luego, este reconocimiento se agudiza en el caso de Bourdieu (1984), quien en *“Homo Academicus”* parte de la base del carácter situado de su reflexión, señalando que su análisis es aquel de un sociólogo que examina el mundo académico empleando los lenguajes pertinentes a su respectiva disciplina. Finalmente, en Habermas (1987) esta constatación adopta un contenido normativo y, a la vez, emancipatorio, como el empleo de una forma de argumentación con potencial para profundizar la racionalidad comunicativa.

Pese a estos referentes, la importancia de la teoría sociológica en el análisis de la educación superior ha tendido a disminuir, con el efecto inesperado de una menor capacidad de reconocimiento de la autorreferencia de lo social. Según apunta Tight (2019), la relación entre teoría y práctica en la investigación en educación superior ha experimentado un desplazamiento en las últimas décadas. Las tendencias actuales en la investigación, en muchos casos, favorecen una aproximación más empírica y cuantitativa, fundada en la acumulación disciplinar, dejando en segundo plano esfuerzos más teóricos.

## **La complejidad de las organizaciones de educación superior**

Como veremos, autorreferencia y complejidad son conceptos complementarios en lo que refiere al estudio institucional de la educación superior. Las organizaciones deben continuamente identificar y resolver los problemas creados por su propia complejidad, así como la provocada por cambios en su entorno, debiendo emplear para tal efecto sus propios recursos (Lenartowicz, 2015). Como en pocos ámbitos de análisis, sujeto y objeto de la investigación se confunden de manera permanente (Rüegg, 2010).

Este reconocimiento de la complejidad del análisis organizacional de la educación superior no resulta casual. Sintéticamente se pueden identificar al menos tres dimensiones esenciales del fenómeno. En primer lugar, las instituciones de educación superior responden a una multiplicidad de partes internas y externas que deben considerarse, sino activamente al menos como público, en el proceso de toma de decisiones (Elliot, 1972). Esta temática, abordada en la literatura especializada bajo el tópico de gobernanza organizacional (Brunner y Ganga, 2016; Dobbins y Knill, 2017; Labraña et al., 2023), describe la estructura, relaciones y sistemas mediante los cuales se ejerce la dirección, control y supervisión de una organización. En el contexto de las instituciones de educación superior, la gobernanza implica la interacción entre diversas partes interesadas: desde la administración central, pasando por los cuerpos docentes y estudiantiles, hasta los entes reguladores externos y la comunidad en general (Amaral et al., 2013; De Silva y Armstrong, 2014; Frølich y Caspersen, 2015).

En segundo lugar, la diversidad de objetivos coexistentes dentro de estas organizaciones constituye un plano adicional de complejidad. A diferencia de otras organizaciones del sistema educativo, las instituciones de educación superior no solo buscan la transmisión de conocimientos a través de la enseñanza, sino que también persiguen la creación de nuevo conocimiento mediante la investigación, la satisfacción de las necesidades del mercado laboral, la contribución al bienestar social y cultural de sus

comunidades y, en algunos casos, la influencia en las políticas públicas (Lenartowicz, 2015; Labraña, 2022).

Esto posiciona a las organizaciones del sector a contracorriente de la progresiva especialización propia de la modernidad (Bunz, 2014). Esta polifuncionalidad se manifiesta con especial relevancia en universidades e instituciones técnico-profesionales de nivel superior. Respecto de las primeras, la constitución del complejo educación y ciencia, docencia e investigación, adquiere una relevancia central, sin que exista un mecanismo que asegure su integración. Por el contrario, la evidencia disponible sugiere que la integración de estas funciones es un desafío constante para las universidades, sujeto a tensiones y negociaciones internas y que requiere, por tanto, de condiciones organizacionales y culturales específicas (Simons y Elen, 2007; Krücken et al., 2021).

Por su parte, en las instituciones técnico-profesionales dicho complejo se articula en función de la relación entre economía y educación. De este modo, en las instituciones técnico-profesionales, la complejidad se manifiesta en la necesidad de equilibrar su capacidad de respuesta a las demandas del mercado laboral con los imperativos educativos, sin convertirse completamente ni en un organismo de servicio en capacitaciones técnicas ni en una variación del modelo de la torre de marfil (Chinedu et al., 2018). Esto introduce una dinámica adicional de complejidad, ya que la institución debe ser suficientemente flexible para adaptarse a las fluctuaciones del mercado, mientras mantiene la calidad y la integridad de su oferta educativa para así conservar su legitimidad (Sebola, 2022).

No debe sorprender que ambas formas de complejidad generen presiones considerables sobre la planificación de las instituciones de educación superior. Múltiples contrapartes internas y externas sumado a múltiples prioridades resultan en una incapacidad organizacional para desarrollar una solución universal a este problema. Como resultado, la literatura del sector suele promover recomendaciones generales (más participación, más conocimiento, más eficacia y eficiencia), sin que lo anterior desemboque en una tecnología única para la conducción de estas organizaciones. En este contexto de incertidumbre, la conducción interna adquiere relevancia como tercera complejidad, dado que se convierte en el mecanismo por el cual las instituciones de educación superior

intentan sintetizar y armonizar las diversas expresiones de complejidad antes mencionadas (Fathi y Wilson, 2009).

Esta triple complejidad no impide sin embargo que las organizaciones de educación superior continúen funcionando. Por el contrario, vemos continuamente la proliferación de nuevas instituciones y la consolidación de las fundadas anteriormente (Trow, 2007; Scott, 2019). En este sentido, es crucial entender que estas características no son simplemente obstáculos a superar, sino aspectos fundamentales que configuran el funcionamiento de estas instituciones y que, por tanto, son resueltos de distintos modos por ellas. Dicho de otra manera, estos son solo problemas vistos como tales desde la teoría sociológica pues, para las organizaciones de educación superior, para bien o para mal, ya han sido resueltos mediante una teoría propia de sus prácticas.

## **La teoría del capitalismo académico: autorreferencia y complejidad**

Un posible test de pureza para el examen del potencial de las teorías sociológicas de la educación superior es su capacidad de reconocer la autorreferencia y complejidad de las organizaciones. El enfoque de capitalismo académico se perfila como un candidato especialmente interesante a este respecto. Originado por la publicación del libro “Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University” de Sheila Slaughter y Larry L. Leslie en 1997, este enfoque ofrece un lente crítico para examinar cómo las instituciones de educación superior se han transformado en entidades que buscan activamente capitalizar su producción en respuesta al incremento de la competencia por recursos (Slaughter y Rhoades, 2004).

Los análisis inspirados en este enfoque se han desarrollado aceleradamente en las últimas décadas (Brunner et al., 2019). Los estudios inspirados directa o indirectamente en la teoría del capitalismo académico han abordado una variedad de temas que van desde la comercialización de la investigación y la propiedad intelectual hasta la transformación de

las estructuras de gobernanza y la adaptación de las estrategias institucionales (Cantwell y Kaupinnen, 2015; Hoffman et al., 2016; Fillippakou y Williams, 2014; Slaughter y Taylor, 2016).

La centralidad de la dimensión económica se mantiene como una constante en los estudios enmarcados en la teoría del capitalismo académico. Dicha situación no resulta sorprendente cuando se examinan sus raíces conceptuales. Según explican Slaughter y Leslie (1997), la teoría del capitalismo académico surge a partir de la aplicación de la teoría de la dependencia de recursos a la educación superior. Dicho enfoque se origina en la literatura de administración, economía y cambio organizacional y proporciona un marco para comprender cómo las organizaciones se ven afectadas por las condiciones de acceso a recursos externos (Biermann y Harsch, 2016). Formulada inicialmente por Pfeffer y Salancik (1978), la teoría de la dependencia de recursos sostiene que el comportamiento de las organizaciones está determinado por la disponibilidad de recursos externos para su supervivencia, lo que las lleva a adoptar diferentes estrategias para asegurar un flujo permanente de ingresos necesarios (Hillman et al., 2009).

En su aplicación al estudio del cambio organizacional en la educación superior, Slaughter y Leslie (1997) destacan que las instituciones del sector se ven obligadas a adaptarse organizacionalmente al nuevo entorno de competencia por recursos externos, desarrollando estrategias que incluyen la diversificación de fuentes de financiamiento, la comercialización de productos académicos, especialmente la investigación, y la formación de alianzas estratégicas con actores externos como empresas. Estas adaptaciones, a su vez, tienen implicancias profundas en la cultura académica, la autonomía y la misión institucional, lo que genera un campo fértil para el análisis crítico sobre la preservación de los valores académicos en un contexto creciente de comercialización y mercantilización (Marginson, 2016; Olssen y Peters, 2005).

Sin embargo, como resultado de este foco, existe una menor valoración de aspectos culturales en la evolución de las organizaciones. En este sentido, la complejidad asociada a la multiplicidad de partes interesadas, la tensión entre prioridades internas y la capacidad de articulación de la conducción estratégica termina subordinándose al análisis de los

cambios en la estructura de financiamiento, concibiendo toda transformación como un epifenómeno de esta dimensión. Este enfoque reduccionista lleva a una comprensión limitada de los fenómenos organizacionales en la educación superior, obviando factores como la identidad y la capacidad de respuesta de las organizaciones que pasan a ser concebidos como el correlato discursivo de la competencia por recursos externos (Paasi, 2015; Croucher y Lavy, 2022).

El correlato del capitalismo académico a nivel organizacional es la constitución de la universidad emprendedora. En este sentido, la universidad no solo se convierte en un actor económico más, sino que adopta una mentalidad empresarial que permea todas sus funciones, desde la investigación y la docencia hasta la administración (Clark, 1998; Etzkowitz, 2003, 2013, 2014). La institución resultante se caracteriza por la adopción del gerencialismo bajo el paradigma de la nueva gestión pública, el cual enfatiza la eficiencia, la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados (Ferlie et al., 1996). Este cambio en la cultura institucional se manifiesta en la implementación de sistemas de evaluación del desempeño, tanto para el personal académico como administrativo, y en la adopción de modelos de gestión estratégica que priorizan la rentabilidad y la competitividad, para asegurar mayor competitividad (Pollitt y Bouckaert, 2011; Dunleavy et al., 2006).

Según señalan estudios inspirados en la teoría del capitalismo académico, este modelo organizacional posee alcance a nivel mundial. Los análisis observan una convergencia en la adopción de estas prácticas en sistemas de educación superior tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, lo que sugiere una especie de "isomorfismo institucional" impulsado aquí principalmente, sin embargo, por factores de eficacia y eficiencia económica (Rhoades & Slaughter, 1997; Hoffman, 2012; Jessop, 2017).

La primacía de la dimensión financiera y su resultado en la forma de un modelo organizacional dominante a nivel general introducen una serie de puntos ciegos para la investigación en educación superior. Visto desde la perspectiva del estudio de la autorreferencia y la complejidad organizacional el enfoque del capitalismo académico puede ser insuficiente

para capturar la riqueza y la diversidad de las dinámicas internas que operan en las instituciones educativas. La autorreferencia, entendida como la capacidad de una organización para modificar sus propias estructuras y procesos en respuesta a cambios internos y externos, se ve eclipsada por la consideración de la lógica de mercado como una variable determinante en la priorización de la eficiencia y la rentabilidad frente a otros valores y objetivos (Luhmann, 2010).

Esta limitación afecta profundamente el reconocimiento de la complejidad organizacional. La teoría construye una versión simplificada de su objeto de estudio que no necesariamente se corresponde con la complejidad de las organizaciones. Empleando las dimensiones antes identificadas, la teoría del capitalismo académico tiende a subestimar la complejidad inherente a las organizaciones de educación superior. Primero, al enfocarse en la dimensión económica y asumir un modelo organizacional de relevancia general, este enfoque subordina la multiplicidad de partes internas y externas. Frente a los cambios en el entorno financiero, los miembros de las instituciones de educación superior adoptan un *ethos* capitalista, convirtiéndose en emprendedores y abandonando su anterior espíritu colegial (Park, 2011; Mars y Rhoades, 2012; McClure, 2016). La descripción de la gobernanza se simplifica significativamente en este escenario, centrándose entonces en la instalación de una lógica de mercado que reduce las complejas relaciones de poder, colaboración y conflicto a simples transacciones económicas (Shattock, 2010).

La segunda complejidad relacionada con la multiplicidad de funciones es igualmente invisibilizada en el análisis de las organizaciones desde la teoría del capitalismo académico. Las a veces contradictorias funciones de las instituciones de educación superior —como la docencia, la investigación y la tercera misión— se ven reducidas a actividades que deben generar ingresos o capital simbólico convertible en recursos financieros. El producto es una omisión de la diversidad de objetivos que coexisten en estas instituciones y, principalmente, cómo estos propósitos son valorados de manera diferente por las distintas partes interesadas. La constatación de la uniformidad se comprende así a partir de la presuposición

de un impacto homogéneo del capitalismo académico (Olssen y Peters, 2005; Cantwell y Kauppinen, 2014).

Como consecuencia de estos déficits, la tercera complejidad asociada a la conducción interna de las instituciones es insuficientemente reconocida. En efecto, la teoría del capitalismo académico tiende a presuponer que las decisiones estratégicas y operativas están impulsadas principalmente por la lógica del mercado, minimizando el papel de la cultura organizacional, las tradiciones académicas y el rol de las dinámicas de poder internas en la formación y ejecución de la estrategia (Deem, 2001; Deem, Hillyard y Reed, 2007).

De esta manera, la teoría del capitalismo académico, aunque útil para entender la radicalidad del cambio en el entorno financiero de las instituciones de educación superior, presenta limitaciones cuando se trata de capturar la complejidad y la autorreferencia que caracterizan a estas organizaciones. Su enfoque reduccionista puede llevar a una comprensión empobrecida de la riqueza de las dinámicas internas y externas que afectan a las organizaciones de educación superior y, de manera especialmente relevante, sus formas de reducción de complejidad (Tight, 2019).

## **Conclusiones**

La relevancia de la teoría no se mide solo por su coherencia interna, sino especialmente por su capacidad de reconocimiento de la complejidad e inevitable autorreferencia de su objeto de estudio. En este respecto, argumentamos, la teoría del capitalismo académico presenta dos deficiencias importantes. Por una parte, esta teoría reduce la complejidad de las instituciones de educación superior al establecer la primacía de la dimensión económica producto de su fundamentación en la teoría de la dependencia de recursos. Como resultado, la dimensión financiera se convierte en el principal eje de explicación del funcionamiento de las organizaciones del sector. Por otra parte, dado que el enfoque no considera explícitamente el principio de autorreferencia, el resultado son análisis que ofrecen un modelo organizacional único de capitalismo académico,

con independencia de las trayectorias particulares de los sistemas nacionales de la educación superior.

Estudios posteriores han avanzado en la resolución de estos problemas analíticos. En particular, la teoría de las variedades de capitalismo académico parte del principio de estas transformaciones y se interroga cómo las organizaciones resuelven sus propios problemas de complejidad, haciendo uso —a veces inadvertidamente— de su cultura y estructura institucional ante las decisiones de financiamiento y regulación en el plano de la economía política y los mecanismos de control externo relacionadas con el plano de la gobernanza. La consecuencia de esta opción conceptual es una imagen más rica de las organizaciones, sensible a sus contradicciones internas y abierta a los diferentes mecanismos idiosincráticos mediante las cuales las tensiones son, sino resueltas, invisibilizadas para que la institución continúe operando (Brunner et al., 2019; Brunner et al., 2020; Pedraja-Rejas et al., 2021; Brunner et al., 2021; Labraña y Brunner, 2021; Labraña et al., 2023; Chiappa y Labraña, 2023).

En particular, este enfoque muestra que el régimen de capitalismo académico no resulta necesariamente en homogeneidad. El panorama actual de la educación superior no muestra ni la debacle anunciada por la “universidad en ruinas” (Readings, 1996) ni el triunfo sin condiciones de la “universidad emprendedora” (Clark, 2004). No vemos alrededor nuestro a la universidad convertida en una empresa decididamente capitalista —si bien existen instituciones que lo intentan. Lo que ocurre, al contrario, es un considerable aumento de complejidad que fuerza a las organizaciones a responder de la única manera que tienen a su disposición: autorreferencialmente, desde su propia estructura organizacional y su cultura institucional característica. Esto no promete éxito, prestigio ni mucho menos, pero crea las bases para un aumento de diferencias en el sector.

En ningún caso pretendemos que la teoría de variedades del capitalismo académico sea la única alternativa para una construcción teórica que asuma la complejidad y autorreferencia de las organizaciones de educación superior (Labraña, 2022). Sin embargo, es una perspectiva que posee una serie de ventajas: cuenta ya con amplia evidencia empírica,

identifica las principales transformaciones externas, permite el desarrollo de estudios comparados y tiene la sensibilidad suficiente para dar cuenta de distintas circunstancias organizacionales. En este sentido, la teoría de variedades del capitalismo académico se posiciona como un marco analítico robusto que permite una comprensión más matizada de las dinámicas y contradicciones inherentes a las instituciones de educación superior. Con esto, al reconocer la autorreferencia y la complejidad como elementos constitutivos de estas organizaciones, la teoría se distancia de modelos reduccionistas y unidimensionales, ofreciendo en su lugar un enfoque capaz de capturar la heterogeneidad y la especificidad de diferentes contextos institucionales y nacionales y, además, de apropiarse de los desarrollos en otras disciplinas e integrarlos dentro de un marco común.

Esta adaptabilidad la convierte no solo en una herramienta valiosa para el análisis empírico, sino que sienta las condiciones para la descripción de los desafíos actuales de la educación superior; informando el diseño e implementación de políticas públicas. Sorpresivamente, mediante la inclusión de la teoría, la investigación en educación superior puede cumplir su objetivo, manteniendo su relevancia pública y capacidad de diálogo interdisciplinario.

Para finalizar, cabe señalar que, a diferencia de la teoría original de capitalismo académico, la teoría de variedades de capitalismo académico se encuentra a sí misma, desde sus orígenes, en su propio objeto de estudio: ella es una producción intelectual elaborada en un sistema periférico de educación superior; fuertemente marcado por un régimen mixto de capitalismo académico, que precisamente en función de este atributo, es capaz de reconocer las paradojas que resultan de su implementación (Brunner, Salmi y Labraña, 2021). Tal variedad de capitalismo académico fortalece la capacidad de observación de la propia variedad (en oposición al régimen capitalista tradicional) y genera el espacio para la construcción teórica correspondiente, mucho más abierta a la heterogeneidad organizacional. Si acaso esto llegará a ocurrir y a consolidarse es una cuestión que depende ahora, paradójicamente, no ya de una teoría de la práctica, sino de la práctica de teoría. Para quienes estudian este enfoque solo queda trabajar.

## REFERENCIAS

Anderson, C. (2008). The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete. *Wired*, 16.

Biermann, R. y Harsch, M. (2016). Resource dependence theory. En J. Koops y R. Biermann (Eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics* (pp. 135-155). Palgrave Macmillan.

Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. Les de Minuit.

Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Circulación y recepción de la teoría del 'academic capitalism' en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(79).

Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2).

Brunner, J. J., Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E., y Ganga, F. (2021). Variedades de capitalismo académico: un marco conceptual de análisis. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(35).

Bunz, M. (2014). *The silent revolution: How digitalization transforms knowledge, work, journalism and politics without making too much noise*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137373502>.

Cantwell, B., y Kauppinen, I. (2014). Academic capitalism in theory and research. En B. Cantwell y I. Kauppinen (Eds.), *Academic capitalism in the age of globalization* (pp. 3–9). Johns Hopkins University Press.

Chiappa, R. y Labraña, J. (2023). Doctorate education in Chile: The race to increase the production of doctorate holders and the obsession of quantifying quality. *Innovations in Education and Teaching International*, 60, 632-645.

Chinedu, C., Wan-Mohamed, W. y Ogbonnia, A. (2018). A Systematic Review on Education for Sustainable Development: Enhancing The Teacher Training Programme. *Journal of Technical Education and Training*, 10(1).

Croucher, G., y Lacy, W. B. (2022). The emergence of academic capitalism and university neoliberalism: perspectives of Australian higher education leadership. *Higher Education*, 83(2), 279–295. <https://doi.org/10.1007/s10734-020-00655-7>.

Davies, W. M., Devlin, M., y Tight, M. (2010). *Interdisciplinary higher education: Perspectives and practicalities*. Emerald.

Deem, R. (2001). Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37(1), 7–20. <https://doi.org/10.1080/03050060020020408>.

Deem, R., Hillyard, S. y Reed, M. (2007). *Knowledge, higher education, and the new managerialism. The changing management of UK universities*. Oxford University Press.

D'Hondt, J. (2021). *Hegel. El último filósofo que explicó la totalidad*. TusQuets Editores.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2006). Public Management Research Association New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.

Elliott, P. R. C. (1972). *The sociology of the professions*. Macmillan Education UK.

Etzkowitz, H. (2003). Research groups as 'quasi-firms': the invention of the entrepreneurial university. *Research Policy*, 32, 109–121.

Etzkowitz, H. (2013). Anatomy of the entrepreneurial university. *Social Science Information*, 52(3), 486–511. <https://doi.org/10.1177/0539018413485832>.

Etzkowitz, H. (2014). The entrepreneurial university wave: From ivory tower to global economic engine. *Industry & Higher Education*, 28(4), 223–232.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. y Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press.

Filippakou, O. y Williams, G. (2014). Academic Capitalism and Entrepreneurial Universities as a New Paradigm of 'Development'. *Open Review of Educational Research*, 1(1), 70–83.

Fathi, M., y Wilson, L. (2009). Strategic planning in colleges and universities. *The Business Renaissance Quarterly*, 4, 91–103.

Frølich, N. y Caspersen, J. (2015). Institutional Governance Structures. En J. Huisman, H. de Boer, D.D. Dill y M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 379–397). Palgrave Macmillan.

Goffman, E. (1997). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorroutu Editores.

Habermas, J. (1987). The idea of the university — Learning Processes. *New German Critique*, 41, 3–22.

Habermas, J. (1988). *Un informe bibliográfico (1967): La lógica de las ciencias sociales*. Editorial Tecnos.

Hillman, A., Withers, M. y Collins, B. (2009). Resource dependence theory: A review. *Journal of Management*, 35(6), 1404-1427.

Hoffman, D., Nokkala, T. y Välimaa, J. (2016). 'World Class Local Heroes': Emerging Competitive Horizons and Transnational Academic Capitalism in Finnish Higher Education – 2010–2012. En D. Hoffman y J. Välimaa (Eds.), *Re-becoming universities? Higher education institutions in networked knowledge societies* (pp. 247-282). Springer Dordrecht.

Hoffman, S. G. (2012). Academic Capitalism. *Contexts*, 11(4), 12–13. <https://doi.org/10.1177/1536504212466325>.

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

Krücken, G., Mishra, S. y Seidenschnur, T. (2021). Theories and methods in higher education research – a space of opportunities. *European Journal of Higher Education*, 11(1), 461-467.

Labraña, J. (2022). La teoría de sistemas sociales y el campo de estudios en educación superior. *Cinta de moebio*, 74, 51-64.

Labraña, J., Puyol, F. y Brunner, J.J. (en prensa). La universidad reflexiva en tiempos de crisis. *Revista MAD*.

Labraña, J., y Brunner, J. J. (2021). La universidad chilena en el contexto del capitalismo académico. Una interpretación sociohistórica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(90).

Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E. y Pedraja-Rejas, L. (2023). Hacia una teoría de la gobernanza de la educación superior: análisis de la literatura especializada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(97), 515-533.

Lenartowicz, M. (2015). The nature of the university. *Higher Education*, 69(6), 947–961. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9815-0>.

Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp Verlag.

Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. Editorial Herder.

Mars, M. M., y Rhoades, G. (2012). Socially oriented student entrepreneurship: A study of student change agency in the academic capitalism context. *The Journal of Higher Education*, 83(3), 435–459. <https://doi.org/10.1080/00221546.2012.11777251>.

Marginson, S. (2016). High participation systems of higher education. *Journal of Higher Education*, 87(2), 243–271.

McClure, K. R. (2016). Building the innovative and entrepreneurial university: An institutional case study of administrative academic capitalism. *The Journal of Higher Education*, 87(4), 516–543. <https://doi.org/10.1080/00221546.2016.11777412>.

Olssen, M., y Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313–345. <https://doi.org/10.1080/02680930500108718>.

Paasi, A. (2015). Academic capitalism and the geopolitics of knowledge. *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, 1(81), 509–523. <https://doi.org/10.14714/CP81.1341>.

Parsons, T., y Platt, G. (1973). *The American University*. Harvard University Press.

Pedraja-Rejas, L., Brunner, J. J., Rodríguez-Ponce, E., y Labraña, J. (2021). Capitalismo académico en una universidad chilena: percepción de los actores. *Revista de La Educación Superior*, 50(200), 47-67.

Pfeffer, J., y Salancik, G. R. (1978). *External control of organizations: A resource dependence perspective*. Harvard Business School Press.

Pollitt, C, y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.

Popper, K. (1986). *La lógica de la investigación científica*. Editorial Tecnos.

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

Rhoades, G., y Slaughter, S. (1997). Academic capitalism, managed professionals, and supply-side higher education. *Social Text*, 51, 9–38.

Rüegg, W. (2010). *A History of the University in Europe. Volume IV. Universities since 1945*. Cambridge University Press.

Schutz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Editorial Paidós.

Scott, P. (2019). Martin Trow's elite--mass--universal triptych: Conceptualising Higher Education development. *Higher Education Quarterly*, 73(4), 496–506.

Sebola, M. (2022). South Africa's public higher education institutions, university research outputs, and contribution to national human capital. *Human Resource Development International*, 26(2), 217-231.

Shattock, M. (2010). The entrepreneurial university: an idea for its time. *London Review of Education*, 8(3), 263–271. <https://doi.org/10.1080/14748460.2010.515125>.

Simons, M. y Elen, J. (2007). The 'research–teaching nexus' and 'education through research': an exploration of ambivalences. *Studies in Higher Education*, 32(5), 617-631.

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

Slaughter, S., y Taylor, B. J. (2016). Conclusion. Academic capitalism, stratification, and resistance: Synthesis and future research. En S. Slaughter y B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, Stratification, and Workforce Development* (pp. 349–360). Springer International Publishing.

Spencer-Brown, G. (1969). *Laws of Form*. Plume.

Tight, M. (2003). *Researching higher education*. Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Tight, M. (2004). Research into higher education: An a-theoretical community of practice? *Higher Education Research & Development*, 23(4), 395–411.

Tight, M. (2019). *Higher education research: The developing field*. Bloomsbury Academic.

Tight, M. (2013). Discipline and methodology in higher education research. *Higher Education Research & Development*, 32(1), 136–151. <https://doi.org/10.1080/07294360.2012.750275>.

Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. En J. J. F. Forest y P. G. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 243-280). Springer.

Vanderstraeten, R. (2022). Niklas Luhmann and Talcott Parsons. En J. Treviño y H. Staubmann, *The Routledge International Handbook of Talcott Parsons Studies* (pp. 271-280). Routledge.

Vidovich, L. (2012). Policy research in higher education: Theories and methods for globalising times. *International Perspectives on Higher Education Research*, 9, 21-39.



# ESTRATEGIA, GESTIÓN Y MEJORA EN LAS UNIVERSIDADES CHILENAS. CONCEPTOS E IDEAS GENERALES

*Enrique Fernández*

## Introducción

El presente artículo analiza un conjunto de temas asociados a la gestión y planeación estratégica universitaria, y propone una pequeña “*caja de herramientas*” conceptuales para facilitar su abordaje en el nivel operativo.

A pesar de las importantes diferencias y especificidades nacionales, es un hecho que en las décadas recientes las instituciones de educación superior han debido enfrentar mayores desafíos en el ámbito del autogobierno y la autorregulación. Esto ha derivado en demandas crecientes de logro para quienes tienen a cargo su gobierno y su gestión, y para las comunidades académicas.

Entornos más complejos, dinámicos e inestables han aumentado las exigencias de procesar incertidumbre a través de una adecuada toma de decisiones.

En ello, algunas premisas decisionales, como los instrumentos de planificación estratégica, pueden jugar un rol significativo. Sin embargo, en muchas de las universidades chilenas, debido a la manera en que son conceptualizados y formulados, se transforman en una especie de compilado de todas las dimensiones del quehacer institucional, en desmedro de su sentido propiamente estratégico.

Las líneas que siguen presentan, primero, un sucinto análisis de los cambios sufridos por el entorno en que se desenvuelven las universidades y sus implicancias para su gobierno y gestión. En seguida se agrega una breve reflexión sobre el concepto de incertidumbre y su procesamiento por parte de las organizaciones. Luego se analizan las principales características y complejidades de las planificaciones estratégicas, para, por último, proponer algunas distinciones conceptuales que pueden contribuir a diferenciar y operacionalizar su quehacer.

## **El contexto institucional de la educación superior**

Hace ya algunas décadas que la literatura viene evidenciando diversos procesos sociales que han llevado a que las universidades —con resguardo de las especificidades nacionales o regionales— hayan debido enfrentar profundos cambios en su contexto y en su propia configuración.

Dichos cambios han procedido de variadas fuentes. Una de ellas es el lugar que la educación superior ha venido ocupando en el desarrollo de las sociedades desde la Segunda Guerra Mundial en adelante. La expansión de la matrícula y de las instituciones ha sido global, lo que ha provocado, a su vez, que se preste mayor atención a su rol y funcionamiento. En este mismo sentido, la capacidad adaptativa y expansiva de las universidades las ha llevado a extenderse como nunca antes en la historia y, como consecuencia, a acrecentar las expectativas sobre su desempeño (Fernández, 2009; Meyer y Rowan, 2006; Schofer y Meyer, 2005).

La transformación de la relación histórica que los estados nacionales habían tenido con sus universidades es otro elemento fundamental de esta evolución. Estos, en muchos lugares, les han entregado más autonomía para la toma de decisiones, han reducido los montos de financiamiento público y, al mismo tiempo, han fortalecido los mecanismos de regulación indirecta, como, por ejemplo, los procesos de acreditación, que imponen ciertos estándares de desempeño (Lange y Schimank, 2007; Neave, 1998). Ello ha acentuado la competencia, y la búsqueda de recursos y del éxito en la rendición de cuentas.

Ideas como la nueva gestión pública son, en parte, las impulsoras de las reformas en esta relación entre el Estado y las universidades. Éstas promueven la introducción de lógicas de funcionamiento del sector privado en instituciones públicas, poniendo el énfasis en los resultados y ya no tanto en las regulaciones *a priori*, como sucedía cuando éstas —en especial en Europa continental— eran en la práctica entendidas como una repartición estatal. Así, un entorno más volátil, la —ya mencionada— reducción del financiamiento público y un marco decisional menos restrictivo, las han obligado a asumir en sus propias manos su futuro (Bleiklie et al., 2011; Krücken y Meier, 2006; Lange y Schimank, 2007; Maasen y Weingart, 2008; Schimank, 2005). En este mismo sentido, la creciente incidencia de las relaciones de mercado en la educación superior ha llevado a que el vínculo con éste se estreche. Por una parte, existe y se demanda una más intensa imbricación entre investigación, innovación y sector productivo, como fuente de recursos adicionales para suplir la reducción del aporte fiscal y como contribución al desarrollo económico de los países. Mientras, por otra parte, el mercado impulsa la competencia entre las instituciones a través de una de sus herramientas favoritas: los rankings (Fernández, 2018; Maasen y Weingart, 2008). Estos operan como un mecanismo destinado a orientar las decisiones de los futuros estudiantes (y, en algunos casos, políticas públicas), a través de la construcción de escalas de prestigio. Su efecto es generar determinados conceptos de universidad deseables de alcanzar, que éstas se esfuerzan por representar, pese a las onerosas cargas financieras que imponen (Frank, 2001; Mause, 2009; Reyes, 2016; Winston, 2000). No se debe menospreciar el papel que han jugado organismos internacionales en acrecentar la competencia, a través del establecimiento de agendas y objetivos globales de desarrollo para este nivel educativo, y del condicionamiento del financiamiento crediticio (Lange y Schimank, 2007; Maldonado, 2000).

En el caso particular de Chile, además se ha experimentado en la última década un tránsito de un sistema altamente desregulado a un intento de restablecer cierta supervisión directa sobre la educación superior, generando un aumento de la complejidad para las instituciones, ya sea por los alcances de algunas normativas o por la novedad de su aplicación.

Los escenarios descritos han provocado una serie de situaciones que tensionan a las universidades entre polos en constante transformación: regulación v/s autonomía, dependencia de recursos fiscales v/s competencia de mercado, prestigio v/s eficiencia, expectativas sociales v/s propósitos propios de desarrollo, programación de la actividad docente v/s libertad de cátedra, entre otros.

Una de las consecuencias más importantes para estas ha sido, sin duda, el aumento de la incertidumbre que deben enfrentar y procesar.

## **El aumento de la incertidumbre**

Desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones, las estructuras que éstas se dan pueden ser conceptualizadas como premisas decisionales y, por lo tanto, como parte del conjunto de premisas de que disponen para procesar la incertidumbre (Kleimann, 2019).

Dado que los nuevos escenarios de la educación superior han provocado un aumento de dicha incertidumbre, las universidades se han visto compelidas, ya sea por la política pública o por sus propios requerimientos internos, a modificar las estructuras tradicionales a través de las cuales la procesaban, con el objeto de hacerle frente.

Por ejemplo, mientras el "*Proceso de Bolonia*" ha impulsado transformaciones en gran escala de la actividad lectiva y de la configuración de los currículos y certificaciones, el aumento de la competencia y modelos como la nueva gestión pública, han llevado a importantes cambios en las estructuras de gobierno y gestión (Lohr et al., 2015).

Una de las tendencias detectadas en este contexto es que la dirección superior de las universidades ha empezado a adquirir más poder y mayor espacio de decisión (Sporn, 2009). Es decir, que el sentido colegial de las coordinaciones organizacionales que las había caracterizado, comienza a ceder ante uno más jerárquico, pero también ante la demanda de profesionalización de la gestión (Bernasconi, 2015; Lohr et al., 2015), algo que igualmente ya ha sido evidenciado para Chile (Atria, 2006).

Algunos autores señalan que lo que está teniendo lugar es el "tránsito de una institución a Neaveuna organización", otros han puesto el foco en

la profesionalización de determinadas funciones, (Krücken y Meier, 2006; Neave, 2001). Cierta literatura ha comenzado a referirse a ellas como “organizaciones híbridas”, ya que en su interior subsisten orientaciones tradicionales, pero a la vez empiezan a instalarse principios de funcionamiento derivados de un contexto competitivo y de nuevos conceptos de universidad y de gestión (Kleimann, 2019; Lohr et al., 2015).

Más allá de esta discusión, lo que es evidente es que modelos clásicos de gobierno y gestión, en que el profesorado siempre tuvo un rol protagonista, están cambiando, y a quienes realizan dichas tareas se les exige ahora adoptar herramientas de gerenciamiento o funcionarios profesionales las están asumiendo (Ginsberg, 2013; Musselin, 2006)<sup>1</sup>.

La modificación de sus estructuras es una respuesta a la necesidad de establecer premisas decisionales para el procesamiento de la incertidumbre surgida de los cambios contextuales, sobre la base de conocimientos normativos y procedimentales específicos<sup>2</sup>. La expresión más evidente de esta transformación es la creación de una gran cantidad de dependencias especializadas. Situación que ha abierto un importante debate respecto del tipo de organización en que la universidad se está transformando y del grado y carácter de la profesionalización que está teniendo lugar (Fernández et al., 2022; Kehm et al., 2010; Maasen y Weingart, 2008; Orellana, 2020; Scharager, 2017; Schneijderberg, 2017).

Un staff administrativo que hasta ahora se había caracterizado por resolver tareas administrativas rutinarias derivadas de marcos normativos y condiciones sociales de relativa estabilidad, está dando paso a un segmento profesional que debe confrontarse con nuevos problemas externos e internos. La razón es la ya mencionada: ante la complejidad y volatilidad de ciertos procesos sociales, las premisas o criterios decisionales a los que las organizaciones estaban habituadas, ya no sirven o, al menos, no completamente, y ésta es una de las vías por la cuales se está buscando enfrentar.

---

<sup>1</sup> Para una discusión acerca de los límites de estas transformaciones en las universidades ver Fernández y Stock, 2007; Musselin, 2006.

<sup>2</sup> Un ejemplo que ilustra de manera paradigmática este cambio de estructuras y lógicas decisionales es el de la Universidad Arturo Prat de Iquique (Merino, 2005).

En este punto surge una pregunta teórica crucial y es la pregunta por el momento en que las estructuras emergentes comienzan a consolidarse de modo que operen como premisas decisionales estables y, por lo mismo, permitan resolver de manera efectiva la incertidumbre interna y externa.

En tanto dicha estabilización se va produciendo, existe un instrumento que puede resultar de suma utilidad como premisa decisional respecto del futuro que se quiere construir: el plan estratégico.

Su uso tiene ya larga tradición y constituye una forma regular de programación organizacional. Por lo mismo, podría contribuir de manera fundamental a la toma de decisiones, ya que fija horizontes temporales de mediano y largo plazo. Y, lo más importante, no está tan expuesto a la contingencia<sup>3</sup>.

La forma en cómo este instrumento está siendo utilizado en el sistema universitario chileno, sin embargo, abre preguntas acerca de su real utilidad como premisa decisional para procesar incertidumbre con ese propósito, ya que permanece principalmente en un nivel de programación operativa, alejado de lo estratégico.

## **Plan Estratégico Institucional**

El aprendizaje y el desarrollo de capacidades organizacionales en el ámbito de la gestión y la planificación estratégica en Chile han sido crecientes. Hasta antes del Programa MECESUP, iniciado en 1998, que exigió este documento como condición para postular al fondo concursable, pocas universidades contaban con él. Muchos, además, eran construidos como una formalidad, más para cumplir con una exigencia administrativa que por una real convicción en su utilidad (Cáceres, 2007). Luego, otras políticas públicas, como los procesos de acreditación, los convenios de desempeño y los convenios marco de las Universidades del Estado,

---

<sup>3</sup> No es infrecuente, sin embargo, que la contingencia termine por imponerse a la visión estratégica. No obstante, ello debe ser considerado un déficit de gestión, no de programación.

convirtieron su existencia en un estándar en el sistema, lo mismo que nuevas funciones hoy ineludibles (Atria, 2006; Fernández y Ramos, 2020; Orellana, 2020; Rivera et al., 2009; Scharager, 2017). Esta situación va a la par con lo sucedido en diversos países del mundo, en los que la planificación estratégica y la gestión por resultados se ha vuelto habitual desde hace años (Dooris et al., 2004; Rowley y Sherman, 2002; Sporn, 2009).

Los planes estratégicos operan – o deberían hacerlo – como premisas decisionales para contribuir a procesar la incertidumbre, al entregar criterios orientadores para la toma de decisiones de mediano y largo plazo. En otras palabras, ante una disyuntiva una pregunta razonable (por lejos no la única) debería ser ¿qué respuesta organizacional apunta mejor al logro de la misión?

En los hechos, sin embargo, no siempre se constituyen en un instrumento con tal grado de relevancia. Como la literatura ha evidenciado, en muchas ocasiones su formulación es más un ejercicio ritual, cuyo mayor valor radica en el proceso de construcción, en la explicitación pública de ciertos objetivos o en su rol publicitario, que en operar como una premisa decisional (Beinhocker y Kaplan, 2002; Cáceres, 2007; Johnson et al., 2010; Mintzberg, 1994; O'Regan y Ghobadian, 2007).

Varias son las razones que contribuyen a explicar por qué ello es así. En el caso particular de las universidades siempre se podría explorar una respuesta a partir de la perspectiva que señala que éste es un instrumento introducido desde el sector empresarial y, por lo mismo, ajeno al ethos académico<sup>4</sup>. Sin embargo, a veinticinco años de su instalación generalizada parece una respuesta insuficiente. En las líneas que siguen se exploran tres hipótesis, más simples y de menor alcance, basadas en la revisión de 45 planes estratégicos de universidades chilenas, extraídos de sus respectivas páginas web.

Una primera hipótesis explicativa puede buscarse en su extensión. Si bien ésta podría ser, en general, considerada “razonable”, con un promedio

---

<sup>4</sup> Un interesante análisis de la complejidad de instalar este tipo de herramientas en universidades se encuentra en el texto de Musselin (2006), que las conceptualiza como organizaciones específicas y cuyas características particulares las diferencian, por ejemplo, del sector empresarial.

50 páginas (un máximo de 134 y un mínimo de 11) es de suyo evidente que ella impone un serio desafío a su socialización y reduce la probabilidad de que quienes conforman la comunidad académica lo usen de manera cotidiana. Es decir, sólo su extensión ya lo convierte en un documento que con dificultad puede servir de premisa decisional de modo regular y generalizado.

Una segunda hipótesis tiene que ver con su estructuración. Si un plan estratégico, a diferencia de instrumentos operativos, de mejora o similares, tiene por objeto orientar, inspirar, aunar criterios o proponer horizontes comunes de desarrollo, requiere entonces de una formulación en torno a conceptos amplios. Esto no sólo para no ahogar la creatividad de posibles estrategias (Schattock, 2009), sino para ser suficientemente abarcador a fin de que todos y todas tengan cabida en dichos conceptos.

Sin embargo, sólo 11 fueron construidos de ese modo. Los restantes 34, con variaciones idiomáticas menores o con otras agrupaciones categoriales, exhiben una alineación casi perfecta con las cinco dimensiones acreditables definidas por la Ley N°21091: i) Docencia y resultados del proceso de formación, ii) Gestión estratégica y recursos institucionales, iii) Aseguramiento interno de la calidad, iv) Vinculación con el medio, e v) Investigación, Creación y/o Innovación.

Es decir, ya sea que le llamen Focos Estratégicos, Ejes Estratégicos o usen otra denominación, encasillan la reflexión y la construcción de objetivos en estos cinco aspectos<sup>5</sup>.

Entonces, un plan estratégico que formula sus horizontes en base a categorías normativas preestablecidas por la ley y que son entendidas como las funciones básicas de la organización, es improbable que opere a la vez como una orientación inspiradora para conceptualizar y movilizar hacia un desarrollo integral, complejo y diferenciador. Parece más un conjunto de tareas asociadas a las dimensiones que se la ha definido por norma a la misión, reduciéndolo a un nivel bastante operativo. Por lo mismo, resulta poco factible que cumpla un rol relevante como premisa

---

<sup>5</sup> Fuera de los 11 planes que no se guían por las categorías legales, un buen ejemplo de este modo de planificar es el de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile (Solimano y González, 2011).

decisional para procesar incertidumbre vinculada a la construcción de capacidades diferenciadoras.

Una tercera hipótesis se refiere a los indicadores contenidos en los planes como medios de verificación de logro. Los 33 planes que los consignan en el documento y que, por tanto, fue posible analizar, exhiben un promedio de 61 indicadores. Llegando a un máximo de 167 y un mínimo de 8. No es necesario abundar en el hecho que su abultado número dificulta su socialización y, sobre todo, que hagan sentido a la comunidad.

Más allá de la complejidad que esto impone, la principal dificultad es que casi la totalidad de los planes superpone indicadores de distinta naturaleza. Es decir, desdiferencia al interior del plan, la estrategia, la gestión y las acciones de mejora, homologando todos los tipos de decisiones y operaciones<sup>6</sup>.

Esto, sin duda, resta eficacia a este instrumento como premisa decisional para configurar estratégicamente el futuro, ya que pone a la misma altura las diversas dimensiones del quehacer, transformándolo más en una especie de agenda de procesos organizacionales, que en una orientación para el desarrollo estratégico.

## **Estrategia, gestión y mejora**

### *Distinciones conceptuales*

Como se pudo constatar en la revisión de los planes estratégicos, tanto en sus objetivos como en sus métricas tienden a superponer tres dimensiones del funcionamiento organizacional: estrategia, gestión y mejora.

---

<sup>6</sup> Tanto el alineamiento de los objetivos estratégicos (o similares) con las principales funciones institucionales definidas por las áreas posibles de acreditar, como su poblamiento con indicadores que intentan dar cuenta de todas las dimensiones del quehacer, no es un fenómeno reciente. Ello se aprecia ya en un estudio de caso sobre el Plan Estratégico de la Universidad de Concepción para los años 2006-2010 (Grünwald y Mora, 2008). Resulta paradójico que se haya transitado de una época en que los planes estratégicos casi no tenían indicadores ni metas (Cáceres, 2007), a otra en que se les ha saturado con indicadores y metas.

Mientras la estrategia y, por tanto, los indicadores estratégicos son aquellos que dan cuenta de la construcción de alguna capacidad diferenciadora, que puede entregar una ventaja competitiva sostenible en el tiempo, la gestión corresponde a la operación regular que es necesario realizar por el simple hecho de que si no se hace la universidad dejará de funcionar. En cambio, cuando se habla de plan de mejora y, por tanto, de indicadores de mejora, de lo que se está hablando es de superar el funcionamiento subóptimo en alguna actividad. Corresponde, entonces, a un accionar deficiente o bajo un estándar mínimo que se debe alcanzar. Es un “desde” o un imperativo de funcionamiento.

Es evidente que, dependiendo del estadio de desarrollo de una organización, un propósito específico de gestión o de mejora puede constituir un desafío mayor; representar una gran prioridad o tener suma urgencia, pero cumplirlo sólo la situará en el estándar del sistema o en un nivel adecuado de eficacia operativa, pero no necesariamente en una posición ventajosa respecto de las demás instituciones.

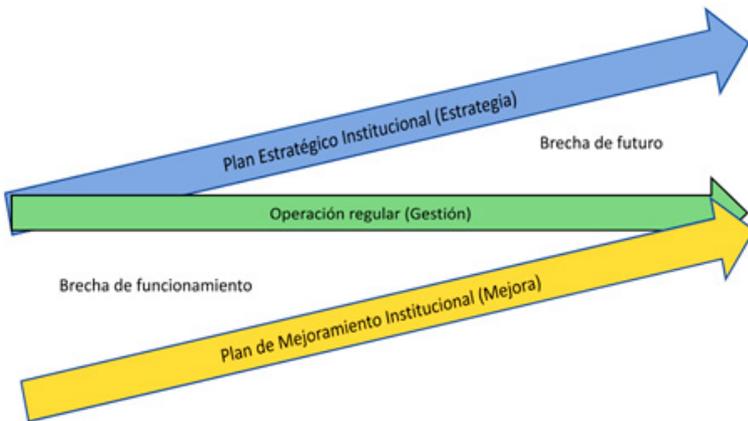
A modo de ejemplo, se pueden presentar algunos de los hallazgos en los planes revisados. Con frecuencia se encuentran objetivos e indicadores del tipo “todos los programas integrados al sistema interno de aseguramiento de la calidad” o “la totalidad de los doctorados acreditados”. Ambos logros son un mandato del regulador y, por tanto, constituyen un estándar del sistema, en ningún caso aportarán una capacidad diferenciadora, ya que todas las universidades deben cumplirlo. Esto se refiere a cualquier desempeño bajo el estándar; no sólo a la observancia de normativas. Así también, en ocasiones se encuentran indicadores financieros cuya propuesta de variación no permite suponer que se trate de un desarrollo estratégico. Constituye más bien de una meta anual de gestión, que no requiere estar en un plan de este tipo.

Distinto es, por ejemplo, cuando las instituciones declaran propósitos como “transformación digital de la universidad”, “una academia inspirada en la excelencia” o “fortalecer el rol público y de servicio a la sociedad”. En esos casos sí se está ante un desafío de otra naturaleza, no derivado de la operación regular; ni de un funcionamiento bajo el estándar; sino de una voluntad de transformación.

El grado de logro que se tenga en estas tres dimensiones, tiene significados organizacionales distintos. Mientras los indicadores estratégicos buscan cerrar una brecha respecto del futuro que se quiere alcanzar<sup>7</sup>, los de gestión tratan de asegurar logros en la operación regular y los de mejora intentan cerrar brechas de funcionamiento subóptimo.

## Figura 1

*Modelo de Brechas Institucionales de Funcionamiento y Futuro (Modelo Briff)*



Esta distinción no significa que no deba haber indicadores para las tres dimensiones, al contrario. Sólo significa que no pueden ser puestos a la par, ni menos integrados de manera masiva al plan de desarrollo estratégico, ya que ello provoca que éste pierda su sentido, transformándose en un instrumento que por abarcarlo todo no orienta nada y escasamente sirve como premisa decisional para la configuración del futuro.

<sup>7</sup> Alguien podría objetar que las tres dimensiones tienen que ver con "el futuro que se quiere alcanzar". Y ello es efectivo en un sentido literal. Pero lo que se busca con esta formulación es hacer referencia a capacidades diferenciadoras y sostenibles en el tiempo, que proyecten un futuro con una mejor posición estratégica de la actual.

## *Distinciones operativas*

La literatura distingue entre eficacia operacional y estrategia. Ambas son necesarias para lograr un buen desempeño, pero la primera es fundamental para garantizar el adecuado funcionamiento de las organizaciones<sup>8</sup>. Alcanzar una eficacia operacional mayor que otras permite tener un “mejor” desempeño; algo que, en general, todas buscan (o debieran buscar). Pero ello no basta para configurar una ventaja o una posición competitiva superior y sostenible. Ésta sólo se consigue cuando se logra realizar actividades diferentes a las de otras instituciones o actividades similares, pero de forma diferente (Porter, 1996).

Es claro que en educación superior las posibilidades de diferenciación son menores que en el sector empresarial, debido al tipo de actividad, a su alto nivel de institucionalización y a la exhaustiva regulación que habitualmente norma el quehacer educativo. No obstante, ello no altera el concepto de estrategia, sino que lo encuadra en un marco más acotado de opciones.

El problema que se produce con frecuencia en las universidades chilenas, de acuerdo a lo que se aprecia en sus instrumentos de planificación estratégica, es que, si un propósito o un indicador no es consignado en ellos, pareciera no tener posibilidades de explicitación y, por tanto, de seguimiento y control. Es probable que esto se deba a que, si bien hay ya una larga tradición de trabajo con estos instrumentos, no existe una estandarización de los indicadores de gestión o de eficacia operacional, asumiéndose que todos ellos son más o menos estratégicos<sup>9</sup>.

Los procesos de acreditación, entre otras políticas públicas, introdujeron hace varios años una complejidad adicional, a través del concepto

---

<sup>8</sup> La eficacia operacional incluye, pero no se restringe a la eficiencia, ya que implica, por ejemplo, mejores prácticas, velocidad de reacción y otras propias de la actividad empresarial (Porter, 1996).

<sup>9</sup> Esta situación ha sido detectada por la literatura especializada sobre planificación estratégica en educación superior en otros países (Llinàs-Audet y Girotto, 2011). Lo mismo la baja diferenciación entre plan estratégico y planes anuales de negocios, considerada de cierta ocurrencia en el sector empresarial (O'Regan y Ghobadian, 2007).

“*plan de mejora*”. Este instrumento, que también se ha vuelto habitual en el sistema de educación superior chileno, hace alusión (o debería hacerla) a aspectos que están bajo niveles adecuados de eficacia operacional o bajo algún estándar definido como un mínimo aceptable.

A fin de integrar esta dimensión a su quehacer y, sobre todo, de evidenciar que constituye un cometido prioritario, las universidades han vinculado los planes de mejora a los planes estratégicos. En muchos casos los han fusionado parcial o totalmente con éste, producto, tal vez, de un déficit conceptual y, con certeza, como una forma de satisfacer a la agencia reguladora. La consecuencia, de nuevo, es poblarlo con tareas e indicadores cuyo objetivo no es ni siquiera mejorar la eficacia operacional, sino cerrar brechas de funcionamiento subóptimo<sup>10</sup>.

Esta situación podría verse agravada en los años que vienen producto del mandato que estableció la Ley N°21091, respecto de las características que deberá tener el informe de autoevaluación, el que “... deberá contemplar un Plan de Mejora verificable, que deberá vincularse con los procesos de planificación estratégica institucional” (artículo N°81, numeral 16).

Dependerá de la interpretación que las instituciones y la agencia hagan de este articulado, el que el plan estratégico se transforme o no en una premisa decisional para orientar decisiones respecto del futuro de la organización.

Si se insiste en que las acciones de mejora deben estar contenidas en él, entonces, se le transformará de manera definitiva en una especie de agenda operativa de procesos, que incluya todo tipo de dimensiones y niveles del quehacer.

---

<sup>10</sup> Un antecedente de esta situación se encuentra en un estudio realizado hace ya una década, para analizar los efectos del aseguramiento de la calidad en la gestión. En él se señala que luego “... de experimentar procesos de acreditación, las instituciones tienden a alinear su misión institucional, y las acciones y mecanismos internos para su cumplimiento” (Lemaitre et al., 2012). Esta aseveración podría contribuir a explicar el alineamiento que se produce en los planes entre las dimensiones de acreditación y las áreas de desempeño en que se formulan objetivos estratégicos.

Si, en cambio, la “vinculación” requerida se mantiene a nivel de una integración sistémica, las universidades podrán diferenciar, tanto conceptualmente como en sus instrumentos, sus propósitos estratégicos, de gestión y de mejora. Y si bien es efectivo que estas fronteras podrían tener cierto grado de superposición y permeabilidad, lo es también que el plan estratégico no puede operar como un receptáculo en que se vierta todo el quehacer institucional, sin que ello elimine su función esencial de premisa para la toma de decisiones respecto del futuro.

La estrategia y la gestión, aunque integradas a nivel organizacional, constituyen agendas distintas (Porter, 1996). Lo mismo la mejora. Por lo tanto, deben ser enfrentadas de manera diferenciada a fin de no condicionar o subordinar las decisiones a situaciones operativas contingentes, dificultando reflexiones estratégicas de largo plazo<sup>11</sup>.

Son, en consecuencia, los instrumentos operativos complementarios, del tipo que sean, los que deben tener la capacidad de incorporar y visibilizar las tres dimensiones de desempeño mencionadas (estrategia, gestión y mejora), a fin de poder hacer su adecuado seguimiento y control.

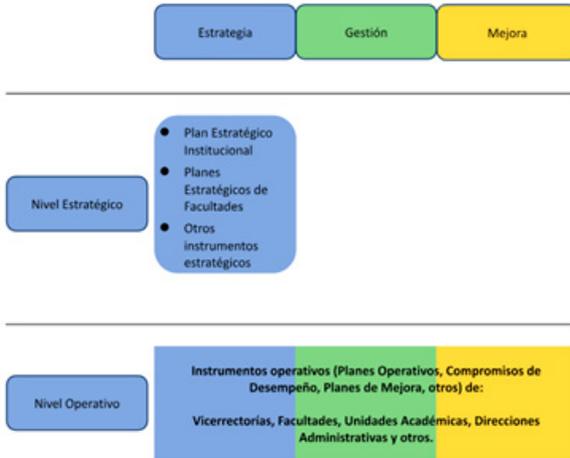
Una distinción que puede facilitar la comprensión e implementación de estos conceptos es la posible de hacer entre niveles estratégico y operativo.

---

<sup>11</sup> Esta es la misma razón por la cual se sugiere evitar reuniones que combinen el análisis de la estrategia con la discusión presupuestaria y metas financieras, ya que temas de corto plazo pueden terminar dominando consideraciones de largo plazo (Beinhocker y Kaplan, 2002).

Figura 2

*Dimensiones y niveles del quehacer institucional.*



Respecto de la figura anterior, la literatura realiza dos observaciones importantes de tener en consideración. Por una parte, que cuando la planificación es concebida como un mecanismo de control desincentiva la generación de iniciativas y, por otra, que una “planificación estructurada formal reduce la vitalidad institucional” (Schattock, 2009, p. 142)<sup>12</sup>. Esta última es la razón principal por la cual los niveles estratégicos y operativos deben permanecer conceptual y operativamente articulados, pero separados.

Siguiendo dichas observaciones, entonces, la distinción entre dimensiones y niveles del quehacer institucional puede contribuir a estabilizar ciertas premisas decisionales por la vía de una adecuada programación

<sup>12</sup> A esto se debe agregar un tercer elemento, consistente en la eventual burocratización de estos procesos, que puede actuar como un fuerte desincentivo. En especial en ámbitos como la investigación, en que los resultados son de largo plazo (Escudey y Chiappa, 2009).

organizacional: más precisa y acotada en el nivel operativo, más amplia y orientadora en el nivel estratégico.

## **Conclusiones**

Las universidades, como se señaló en las páginas precedentes, se han visto expuestas en las últimas décadas a importantes cambios contextuales, que han derivado en un conjunto de transformaciones en su quehacer.

Entre ellas, una de las principales ha sido, sin duda, el aumento de la autonomía institucional para tomar, dentro del marco normativo y misional correspondiente, su futuro en sus propias manos. Esto se ha expresado, entre otros, en modificaciones significativas de sus estructuras, incluidos su gobierno y gestión.

Estas nuevas dinámicas contextuales y las transformaciones organizacionales han conllevado un aumento de la incertidumbre que deben procesar a través de la toma de decisiones, provocando que sus antiguas premisas decisionales, incluidas sus propias estructuras, resulten insuficientes.

En este marco de dinamismo y transformación creciente, la planificación estratégica puede operar como una premisa que ofrezca mayor estabilidad para las decisiones relacionadas con el desarrollo futuro, dado que su programación fija horizontes que van más allá de la contingencia.

Sin embargo, debido a que este instrumento es estructurado en torno a las definiciones normativas establecidas por la ley como funciones institucionales y transformado en un receptáculo para todo el quehacer organizacional, ha ido perdiendo ese carácter, para convertirse en una suerte de plan operativo general, quedando expuesto a la enorme contingencia de la cotidianeidad administrativa.

Las razones, es probable, han sido la no discriminación entre las tres dimensiones del quehacer (estrategia, gestión y mejora), la poca tradición de establecer indicadores de operación (eficacia operacional) y la necesidad de presentar ante el regulador una vinculación entre los niveles estratégico y de mejora.

Tal vez existe una razón adicional que sería interesante explorar: el hecho que las autoridades tienden a confundir lo estratégico con lo crucial, lo difícil o lo urgente. Por lo mismo, asumen que cualquier objetivo que quepa dentro de una de esas categorías debe ser explicitado en el plan, aun cuando no reporte ninguna ventaja competitiva sostenible para la organización. Esto, por lo demás, puede inducir a los líderes institucionales al equívoco de pensar que toda gestión y decisión es estratégica.

Como consecuencia, este instrumento se ha ido transformando en una premisa para procesar incertidumbres de corto plazo por la vía de la programación de acciones inmediatas y en todas las dimensiones del quehacer, perdiendo su función principal de proyectar desarrollos de futuro.

Resta aún saber cómo será interpretado por las universidades y la propia agencia de acreditación el mandato legal de vincular la dimensión de mejora con la estrategia. De ello dependerá que recupere su funcionalidad o termine definitivamente degradado a un instrumento operativo.

## REFERENCIAS

Atria, R. (2006). La gestión de las universidades del Consejo de Rectores. *Calidad en la Educación*, 24, 67-116. <https://doi.org/10.31619/caledu.n24.268>.

Beinhocker, E., y Kaplan, S. (2002). Tired of Strategic Planning?. *The McKinsey Quarterly*, Special Edition: Risk and Resilience, pp. 48-57.

Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En A. Bernasconi (Ed.) *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 259-293). Pontificia Universidad de Chile.

Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., y Musselin, C. (2011). New Public Management, Network Governance and University as Changing Professional Organization. En T. Christensen y P. Laegreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 161-176). Ashgate.

Cáceres, C. (2007). Planeación estratégica en universidades del Consejo de Rectores: Evidencias del período 2000-2005. *Calidad en la Educación*, 27, 108-150. <https://doi.org/10.31619/caledu.n27.221>.

Dooris, M. J., Kelley, J. M., y Trainer, J. F. (2004). Strategic planning in higher education. *New Directions for Institutional Research*, 2004 (123), 5-11. <https://doi.org/10.1002/ir.115>.

Escudey, M., y Chiappa, R. (2009). El desarrollo científico-tecnológico y la gestión de la investigación. En A. Arata y E. Rodríguez (Eds.), *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias* (pp. 339-379). Comisión Nacional de Acreditación.

Fernández, E. (2009). Cambio de paradigma en la gestión de instituciones de educación superior. En A. Arata y E. Rodríguez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias* (pp. 69-96). Comisión Nacional de Acreditación.

Fernández, E. (2018). Política pública, mercado y diversidad institucional: Las complejidades de clasificar instituciones de educación superior. El ejemplo chileno. *Innovar Journal*, 28(67), 147-158. <https://doi.org/10.15446/innovar.v28n67.68620>.

Fernández, E., Boisier, G., y Alarcón, Y. (2022). Burocracia y Universidad. El personal no académico en Chile, 1993-2016. *Calidad en la Educación*, 57, 5-43. <https://doi.org/10.31619/caledu.n57.1209>.

Fernández, E., y Ramos, C. (2020). Acreditación y desarrollo de capacidades organizacionales en las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 53, 219-251. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n53.854>.

Fernández, E. y Stock, M. (2007). Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum*, 2(22), 112-128.

Frank, R. (2001). Higher Education: The Ultimate Winner-Take-All-Market? En M. Devlin y J. W. Meyerson (Eds.), *Forum futures: Exploring the future of higher education, 2000 papers* (1st ed., pp. 11-13). Jossey-Bass.

Ginsberg, B. (2013). *The Fall of the Faculty. The rise of the all-administrative University and why it matters*. Oxford University Press.

Grünewald, I., y Mora, A. (2008). Implementación de Plan Estratégico Institucional (PEI) Control y gestión. *Calidad en la Educación*, 29, 212-226. <https://doi.org/10.31619/caedu.n29.194>.

Johnson, G., Prashantham, S., Floyd, S. W., y Bourque, N. (2010). The Ritualization of Strategy Workshops. *Organization Studies*, 31(12), 1-30. <https://doi.org/10.1177/0170840610376146>.

Kehm, B., Merkator, N., y Schneijderberg, C. (2010). Hochschulprofessionelle?! Die unbekanntes Wesen. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 5(4), 23-39. <https://doi.org/10.3217/ZFHE-5-04/03>.

Kleimann, B. (2019). Universities as multiple hybrid organizations. *Higher Education*, 77 (6), 1085-1102. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0321-7>.

Krücken, G., y Meier, F. (2006). Turning University into an Organizational Actor. En G. S. Drori, et al. (Eds.) *Globalization and Organization* (pp. 241-257). Oxford University Press.

Lange, S., y Schimank, U. (2007). Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter Länder. En K. Holzinger et al. (Eds.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (pp. 522-548). Verlag für Sozialwissenschaften.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Lemaitre, M. J., Maturana, M., Zenteno, E., y Alvarado, A. (2012). Cambios en la gestión institucional en universidades, a partir de la implementación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad: La experiencia chilena. *Calidad en la Educación*, 36, 21-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652012000100001>.

Llinàs-Audet, X., y Giroto, M. (2011). La dirección estratégica universitaria y la eficacia de las herramientas de gestión: El caso de las universidades españolas. *Revista de Educación*, 355, 33-54.

Lohr, K., Hilbrich, R., y Peetz, T. (2015). Das Ende der Unsicherheit? Beobachtungen aus der reformierten Universität. En M. Apelt y K. Senge (Eds.), *Organisation und Unsicherheit* (pp. 123-138). Springer VS.

Maasen, S., y Weingart, P. (2008). Unternehmerische Universität und neue Wissenschaftskultur. En Matthies H. y Simon D. (Eds.), *Wissenschaft unter Beobachtung* (pp. 141-160). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos*, 22(87), 51-75. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208704>.

Mause, K. (2009). Too Much Competition in Higher Education? Some Conceptual Remarks on the Excessive-Signaling Hypothesis. *American Journal of Economics and Sociology*, 68 (5), 1107-1133. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2009.00663.x>.

Merino, C. (2005). Tres consideraciones sobre gestión universitaria que permiten un cambio en el paradigma organizacional. *Calidad en la Educación*, (22), 99-110. <https://doi.org/10.31619/caledu.n22.309>.

Meyer, H.-D., y Rowan, B. (2006). Institutional Analysis and the Study of Education. En H.-D. Meyer y B. Rowan (Eds.) *The New Institutionalism in Education* (pp. 1-13). State University of New York Press.

Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review* (Jan-Febr, 107-114.).

Musselin, C. (2006). Are Universities Specific Organisations? En G. Krücken et al. (Eds.) *Towards a Multiversity?: Universities between Global Trends and National Traditions* (pp. 63-84). <https://doi.org/10.1515/9783839404683-004>.

Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.

Neave, G. (2001). *Educación superior: Historia y política.: Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.

Orellana, N. (2020). *Mercados en disputa: Respuestas organizacionales de las universidades chilenas a la agenda de empleabilidad* [Tesis de Doctorado, Universidad Diego Portales - Universidad de Leiden].

O'Regan, N. y Ghobadian, A. (2007). Formal strategic planning: Annual raindance or wheel of success? *Strategic Change*, 16(1-2), 11-22. <https://doi.org/10.1002/jsc.777>.

Porter, M. (1996). What is Strategy? *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.

- Reyes, C. (2016). Medición de la calidad universitaria en Chile: La influencia de los rankings. *Calidad en la Educación*, (44), 158-196. <https://doi.org/10.31619/caledu.n44.36>.
- Rivera, F., Astudillo, P., y Fernández, E. (2009). Información y toma de decisiones: Oficinas de análisis institucional en universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 30, 162-178. <https://doi.org/10.31619/caledu.n30.176>.
- Rowley, D., y Sherman, H. (2002). Implementing the Strategic Plan. The biggest challenge in planning is making the plan work. *Planning for Higher Education*, 30(4), 5-14. [https://www.researchgate.net/publication/234743636\\_Implementing\\_the\\_Strategic\\_Plan](https://www.researchgate.net/publication/234743636_Implementing_the_Strategic_Plan).
- Scharager, J. (2017). *Nuevos actores en un viejo escenario. La profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015* [Tesis de Doctorado Universidad Diego Portales - Universidad de Leiden].
- Schattock, M. (2009). Dirección estratégica en universidades. En A. Arata y E. Rodríguez (Eds.), *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias* (pp. 117-145). Comisión Nacional de Acreditación.
- Schimank, U. (2005). «New Public Management» and the Academic Profession: Reflections on the German Situation. *Minerva*, 43, 361-376. <https://doi.org/10.1007/s11024-005-2472-9>.
- Schneijderberg, C. (2017). Higher Education Professionals: A Growing Profession. En J. C. Shin y P. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-6). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1\\_303-1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_303-1).
- Schofer, E., y Meyer, J. W. (2005). The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. *American Sociological Review*, 70(6), 898-920. <https://doi.org/10.1177/000312240507000602>.
- Solimano, G., y González, J. (2011). Construyendo la salud pública del futuro. Planificación Estratégica en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile. *Calidad en la Educación*, 35, 293-303. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n35.102>.
- Sporn, B. (2009). Gobierno y administración: Tendencias estructurales y organizacionales. En A. Arata y E. Rodríguez (Eds.), *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias* (pp. 215-243). Comisión Nacional de Acreditación.
- Winston, G. (2000). *The Positional Arms Race in Higher Education*. Discussion Paper N°54. Williams College.



# UNIVERSIDAD EMPRENDEDORA: TENSIONES Y DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

*Isabella Cuneo*

## Introducción

Diseñadas originalmente para una sociedad cosmopolita donde académicos del mundo occidental cristiano se reunían, las universidades han sufrido una serie de transformaciones ajustándose a una sucesión de sistemas sociales y políticos divergentes (Perkin, 2007). Es así como han pasado de ser centros orientados a formar a la élite, a posicionarse como motor de desarrollo social y económico dentro de las sociedades (Drucker, 1969; Bell, 2006).

Si bien existen más de 20 mil universidades en el mundo, y distintos sistemas de educación superior, es posible identificar como motor de sus transformaciones, y supervivencia, su capacidad de responder a las exigencias de su entorno y, a las demandas internas de su proceso de complejización. Dentro de las primeras se encuentra el llamado que hacen las sociedades a las universidades a tomar un rol estratégico dentro de su desarrollo, exigiendo por un lado su activa participación y vinculación con el sector productivo y por otro, la satisfacción de demandas sociales y de desarrollo de sus individuos. Dentro de las demandas internas de su proceso de complejización se encuentran, el ingreso de mujeres a la comunidad académica, el aumento en la heterogeneidad de los campos de estudios de los docentes, reflejado en la creación de nuevos programas y

centros de investigación, y el aumento en el ingreso de nuevos profesionales de gestión, orientados a prestar servicios de apoyo a la investigación, docencia y vinculación con el medio.

La forma en que la universidad responde a estas demandas se ha conceptualizado de distintas maneras, a saber, mercantilización y privatización de la educación, comercialización del conocimiento o de la ciencia, giro managerial o gerencialismo o empresalización y *New Public Management*. Si bien el enfoque de abordaje es heterogéneo, estas conceptualizaciones coinciden en señalar que hay un cambio en la estructura de las universidades a propósito de la rendición de cuentas, diversificación de las fuentes de financiamiento y competencia global (rankings universitarios). En este contexto, cobra especial relevancia la gobernanza universitaria, la cual apunta a la manera en que las universidades se encuentran organizadas y estructuradas, y al modo como ellas son administradas desde la óptica de su gobierno y gestión; incorporando además el diseño que tienen para establecer y manejar sus vínculos y relaciones con entes y entidades del entorno (Ganga et al., 2014). Considerando lo anterior, la conceptualización de la gobernanza se entiende como dinámica e influida por la relación bidireccional entre entes gubernamentales, empresariales y no lucrativos.

El presente ensayo busca contribuir a la reflexión sobre las transformaciones universitarias a través de la identificación de posibles tensiones y desafíos que la conceptualización de la universidad emprendedora presenta, específicamente, para la gobernanza universitaria. Entendiendo la gobernanza como el conjunto de procesos y estructuras que permiten la toma de decisiones y la gestión de las instituciones.

La hipótesis propone que los cambios que sufrieron las universidades a propósito de la diversificación de sus fuentes de financiamiento, rendición de cuentas y competencia global, no solo catalizaron el surgimiento de la universidad como emprendedora sino, además, implicaron una reorganización interna, que presenta tensiones a la hora de tomar decisiones, estructurar la organización (gobierno, nuevas unidades de gestión) e implementar una cultura institucional que promueva el emprendimiento.

Para poner a prueba esta intuición, se presentan 3 secciones. La primera ofrece una breve reseña del surgimiento de la universidad emprendedora. La segunda se orienta a presentar la definición de gobernanza universitaria, sus elementos y tipos. Finalmente, una tercera sección orientada a identificar tensiones y desafíos que esta forma emprendedora de gestionar las universidades tiene para su gobernanza.

## **Surgimiento de la Universidad Emprendedora**

A principios del siglo XIII, el cardenal Robert Courson (en 1215) sentó las bases de la estructura básica de la universidad. A saber, la universidad cuenta con; (a) una identidad propia con derechos legales propios, (b) profesores y estudiantes que utilizan un plan de estudios establecido, (c) un plan de estudios que consta de estudios introductorios en las artes liberales y estudios especializados avanzados (en esa época teología), y (d) un sistema establecido para certificar u otorgar licencias a quienes completaron el plan de estudios y adquirieron el derecho a enseñar (Moore, 2019). Se desprende de lo anterior que desde sus inicios las universidades se componen al menos de un cuerpo docente, un plan formativo para la comunidad estudiantil y un conjunto de operaciones que permiten la certificación y su funcionamiento. Estos tres elementos son reconocibles en las distintas universidades hasta el día de hoy, todas cuentan con académicos, planes formativos para estudiantes y un sistema de gestión que vela por su funcionamiento, pero varían en su estructura, orientación de la formación y actividad académica. Sin embargo, es justamente por estos elementos de continuidad que es posible rastrear los cambios en estas instituciones.

A principios del siglo XVI, se produjeron desarrollos que sacudieron el mundo de las universidades europeas. Después de aportar a la destrucción del orden europeo medieval en la Reforma (Perkin, 2007), las universidades fueron “nacionalizadas” por los estados-nación emergentes en las guerras religiosas entre católicos y protestantes. Los fondos universitarios fueron asumidos por el estado, implicando una modificación

en los planes de estudio. Mientras las universidades europeas vacilantes cerraron o se convirtieron en escuelas profesionales y técnicas (Howard, 2006)<sup>[1]</sup>, se crearon en América (EEUU y Latinoamérica) universidades con la impronta de los fundadores de los países y de las circunstancias con qué estos se encontraron. Es posible reconocer en la literatura dos grandes modelos de universidades que recorrieron el mundo, el modelo de París y el de Bolonia. El primero estaba controlado por los profesores, e influyó en las universidades del norte de Europa, incluyendo a Inglaterra y Escocia e indirectamente a EEUU. Por otro lado, la universidad medieval de Bolonia, controlada formalmente por los estudiantes, tuvo un impacto sobre las universidades del sur de Europa y parte de España, y en consecuencia también para las universidades españolas coloniales en el Nuevo Mundo (Waggoner, 1974).

Independiente de las diferencias en los requerimientos sociales hacia a las universidades, sus heterogéneos planes de estudio y divergente foco en sus operaciones (académicos o estudiantes), Ortega y Gasset reconoce que la universidad de la época es en esencia una universidad cultural. Es decir, una institución dedicada principalmente a la transmisión de un sistema completo e integrado de las ideas sustantivas del saber de entonces (Chuaqui, 2002). Este tipo de universidad también ha sido conceptualizada como la universidad docente, caracterizada por una estructura y organización orientada netamente al apoyo de la docencia y una comunidad estudiantil perteneciente a la élite.

A mediados del siglo XVIII, las universidades europeas estaban en peligro de desaparecer por completo. Estos centros de intelectuales fueron ignorados por la Revolución Científica dado el surgimiento de nuevas filosofías y ciencias sociales (Brunner et al., 2019; Howard, 2006; Perkin, 2007). Sumado a lo anterior, Schwerhoff (2013) plantea que la crisis de las universidades también responde a la disminución de la matrícula, la proliferación de pequeñas instituciones de investigación, la caída del ingreso público, el bajo ingreso percibido por los profesores, el nepotismo académico y estudiantes disolutos. En este escenario la universidad cultural o

---

<sup>1</sup> Esto es lo que después se estudiará como diversificación de la oferta del sistema de educación superior.

de docencia comienza su tránsito a la universidad moderna, caracterizada por ser una extensión de los respectivos estados nacionales (Brunner, 2011a) y formar parte de los procesos europeos de secularización, racionalización, burocratización y especialización (Cheol Shin y Teichler, 2014). Durante este período la universidad moderna se encarna en dos formas de organización, la de universidad de investigación bajo los postulados de Humboldt en Alemania y de la de formación especializada, propuesta por Napoleón en Francia. La primera pone en el centro de su misión institucional la investigación con una gestión descentralizada y competitiva, mientras que la segunda pone el foco en la formación profesional demandada principalmente por el Estado, con una gestión altamente centralizada y disciplinaria. Esto se refleja en la autopercepción del docente alemán como portador de la ciencia moderna al servicio del Estado, y la del profesor francés como sujeto al servicio civil (Brunner, 2011a). En ambas formas, los académicos integraban a sus funciones tareas de administración y su contrato era de funcionario del Estado.

En América, el panorama era un tanto diferente. Por un lado, las universidades latinoamericanas influenciadas por el desarrollo europeo de la ciencia y tecnología, la ilustración y las revoluciones francesa y americana, entran un período de transformación, orientado por la secularización y reflejado en la profesionalización de la universidad (Waggoner, 1974). Haciendo eco del tránsito de la universidad docente a la universidad moderna, el modelo Humboldtiano orienta las transformaciones de la universidad norteamericana, mientras que el modelo Napoleónico lo hace en América Latina.

Las universidades profesionalizadas de Latinoamérica siguieron sirviendo a la minoritaria clase dominante, al poco tiempo perdieron por completo el interés en la investigación, y se concentraron en la tarea de la educación al alero de las directrices del gobierno (Waggoner, 1974). La inestabilidad política del siglo XIX se vio reflejada en las universidades nacionales obligándolas a tomar un nuevo sendero de transformación. Las universidades de investigación de Norteamérica (modelo alemán), se vieron fuertemente influenciadas por el desarrollo industrial y la necesidad de tecnología. La profesionalización era algo que ocurría fuera

de las universidades, pudiendo éstas dedicarse al desarrollo de la tecnología industrial y agrícola, a propósito de la concesión de tierras a las universidades. Este desarrollo de la universidad norteamericana, al alero del modelo alemán, da paso a lo que hoy se conoce como universidad empresarial.

Los distintos modelos de universidad, clásica o cultural, de docencia, moderna Humboldtiana o de investigación, moderna Napoleónica o profesionalizada y universidad empresarial son conceptualizaciones que se les ha dado a las formas que ha tenido la universidad de responder, principalmente, a los requerimientos del entorno. Si bien las transformaciones en las universidades difieren en términos de peso, influencia y despliegue, y por tanto en la forma en que se gestionan y orientan la actividad docente/académica y formativa, es posible identificar algunos elementos de continuidad, a saber, la enseñanza y desarrollo de conocimiento, el rol de las universidades en el desarrollo de los estados-nación (Cheol Shin y Teichler, 2014) y el impacto que los programas gubernamentales tienen sobre estas instituciones.

A pesar de su turbulenta historia las universidades han logrado no solo mantenerse con vida, sino además se han posicionado como un importante motor en el desarrollo de las sociedades y de sus individuos. Ejemplo de lo anterior, es aumento de la demanda de ciudadanos por ingresar a estas instituciones para adquirir certificaciones que los habiliten a nuevos y mejores puestos de trabajo, la creciente exigencia que el Estado hace a estas instituciones de responder a las demandas sociales y económicas y la expectativa sobre la producción del conocimiento que favorezca un desarrollo sustentable, ya no solo de la nación, sino de la sociedad global. Es así como se establece entre la mayoría de los gobiernos del mundo la idea de que la investigación y la educación superior de alta calidad y competitivas a nivel internacional, en su mayoría contenidas en las universidades, son requisitos para el éxito a largo plazo en las economías del conocimiento globalizadas. Estas percepciones impulsan el debate político sobre cómo los sistemas universitarios compiten entre sí para posicionarse como las mejores universidades del mundo al tiempo

que proporcionan educación superior para una gran proporción de la generación en ascenso (Boulton y Lucas, 2011).

A partir de la década de 1980, y a propósito de las transformaciones antes mencionadas, un número creciente de universidades adoptaron el desarrollo económico y social como parte de su misión (Sam y van der Sijde, 2014). Conocida como “la tercera misión” (Etzkowitz, 1983), acompañando a la docencia e investigación, la inclusión de este eje orientador de la planificación estratégica universitaria, posiciona a las universidades como socios en la relación mercado-estado, abriendo paso a la categorización de “empresadora”<sup>[2]</sup>. Si bien no han sido pocos los intentos por caracterizar a este tipo de universidad (Clark, 1998; Sporn, 2001; Etzkowitz, 2004; Kirby, 2006; O’Shea et al., 2008; Guerrero et al., 2014; Rothaermel et al., 2007; Gibb et al., 2009; Salamzadeh et al., 2011; Sooreh et al., 2011), existe consenso en considerar como elemento clave la relación gobierno-industria-universidad (Etzkowitz y Leydesdorff, 1997) orientada a la generación y transferencia de nuevos conocimientos que contribuyan al desarrollo económico regional y nacional (Clark, 1998). De acuerdo con Philpott et al. (2011), el aporte de la universidad empresadora al desarrollo de las sociedades no se limita solo a la transferencia universidad-industria, sino que también aporta a través de la formación de estudiantes con las habilidades demandadas por el mundo del trabajo.

Lo anterior no significa que la universidad pierda su orientación hacia la investigación, sino que la investigación y las actividades educativas se perciben como un capital a través del cual la universidad puede generar ganancias (Blenker et al., 2006). De esta manera, la UE sería aquella capaz aumentar sus ingresos y reducir su dependencia del estado por medio de la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Para transformarse en empresadoras las universidades deben crear unidades departamentales externas que permitan introducir nuevas relaciones con el entorno

---

<sup>2</sup> Hay quienes consideran que la universidad cumpliendo con procesos de docencia e investigación impacta al mercado y que por tanto, este no debe considerarse como un tercer elemento, diferente o aparte, de las otras dos misiones (Krimsky et al., 1991; Brooks, 1994 y Sörlin, 2002).

y nuevas fórmulas de pensamiento y formación (Tarapuez Chamorro et al., 2012), poseer departamentos centrales autosuficientes, es decir, con la capacidad de generar y gestión sus propios ingresos y eficiencia, y promover creencias que guíen y racionalicen una estructura flexible capaz de dar respuesta al entorno dinámico. Esto se reflejaría en una dirección altamente centralizada que favorece y agiliza el proceso de toma de decisiones que afectan a toda la organización (Clark, 2004).

Los estudios de campo sobre las universidades emprendedoras, al amparo de la sociología de las organizaciones y de la educación superior, coinciden en señalar que hay al menos 5 elementos que permiten categorizar a una universidad como emprendedora. A saber:

1. La organización de la investigación en grupo;
2. La creación de una base de investigación con potencial comercial;
3. El desarrollo de mecanismos organizativos para sacar la investigación de la universidad como propiedad intelectual protegida;
4. La capacidad de organizar empresas dentro de la universidad; y
5. La integración de elementos académicos y empresariales en nuevos formatos como los centros de investigación universidad-industria.

A través de estos elementos es posible reconocer, no solo el tránsito hacia la universidad emprendedora, sino también su estadio de desarrollo. Si bien los dos primeros elementos se encuentran en todas las universidades, la aparición del tercer atributo marca la transición de la investigación a los modelos académicos emprendedores. A su vez, el cuarto y quinto elementos son características especiales y únicas de la universidad emprendedora. Para Etzkowitz (2016) es la confluencia de los cinco elementos lo que convierte a la universidad en una universidad emprendedora. Donde la universidad asume un papel proactivo en la mejora de la eficacia de su entorno de innovación regional, a menudo en colaboración con la industria y los actores gubernamentales. En suma, la universidad busca elevar su perfil y jugar un papel estratégico en el fomento de la innovación en su región.

De esta manera, la universidad emprendedora se caracteriza por tener una estructura organizacional flexible enfocada hacia el mercado,

contar con un conjunto de mecanismos que relacionan a la universidad con su entorno, un grupo de docentes motivados en generar iniciativas que satisfagan las necesidades del entorno y una cultura emprendedora que tiñe los distintos niveles de la institución (Clark, 2004). La UE se entiende como un sistema sociotécnico sensible a los requerimientos del sector productivo y capaz de responder a ellos, proactivo en la rentabilización de la producción del conocimiento, ágil en su gestión, autónomo en su financiamiento, y catalizador del emprendimiento como forma de mantenerse en el mundo, tanto a nivel de organización como de individuo. En una sociedad que se complejiza cada vez más, y que presenta altos niveles de incertidumbre, la UE ha logrado posicionarse en el estadio más alto en el desarrollo de las universidades (Peterka y Salihovic, 2012).

Los cambios en las lógicas institucionales, acompañados por un paso del modelo de gobierno estatal al de mercado, se reflejan en una reorganización interna y gerencialización de la universidad y nuevas relaciones externas con estado y otros actores en el campo como intermediarios (Fayolle et al., 2014). Es justamente esta reorganización y cambios en la gestión lo que permite identificar tensiones dentro de la gobernanza de la UE.

## **Gobernanza Universitaria en la UE**

La gobernanza universitaria hace referencia a las formas y procesos constitucionales por medio de los cuales la universidad gobierna sus asuntos (Shattock, 2006). Los estudios de gobernanza universitaria se han abordado desde diferentes enfoques y perspectivas, incluyendo los modelos de gobernanza universitaria (Brunner, 2011b), los mecanismos de toma de decisiones (Ganga Contreras et al., 2018), la relación de la universidad con su entorno y la cultura institucional (Fossatti et al., 2017). Se suma a esta forma de clasificar y analizar la gobernanza universitaria, el aporte de Musselin (2021) desde el estudio a nivel meso, es decir de estructura organizacional, toma de decisiones, presupuesto, programas de enseñanza

e investigación y macro, entendiendo la universidad como sector, interacción con el Estado y transformaciones transnacionales y globales.

Considerando lo anterior, la gobernanza se puede entender como una estrategia que las universidades despliegan para responder a las exigencias del entorno, y las demandas propias de sus procesos de crecimiento y complejización. Es por esto por lo que cada institución tiene una forma particular de diseñar sus estructuras y procesos y promover ciertas culturas y climas organizacionales, lo que Ott y Mathews (2015) llaman gobernanza “dura” y “blanda”, respectivamente. Sin embargo, la globalización, el mercado donde estas instituciones compiten, la masificación en el acceso y oferta, el aumento de la autonomía respecto del Estado, la diversificación de fuentes de financiamiento y rendición de cuentas han favorecido una homogeneización en el funcionamiento de las universidades, o al menos una aspiración común “ ser emprendedora” (Salume et al., 2021). Aunque con variaciones según región, nivel de desarrollo y estatus (pública o privada) hoy pocas dudas quedan que la universidad se enfrenta a un doble desafío, ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las transformaciones globales, y lo suficientemente estable para no abandonar su misión de enseñanza e investigación.

En este escenario el emprendimiento surge como estrategia que no solo facilita la supervivencia de estas instituciones sino además las posiciona como aliados estratégicos en el desarrollo social y económico de las sociedades donde se encuentran inmersas. Las universidades deben fortalecer la gobernanza de manera integrada, considerando estructuras de gestión que faciliten el cumplimiento institucional en términos operativos. De acuerdo con Daniri et al. (2023) las universidades necesitan armonizar los valores de la nueva dirección con la tradición vigente, con miras a adaptarse al cambio global dinámico.

La estrategia emprendedora se sostiene entonces de estructuras de gobierno diseñadas para la promoción del emprendimiento e innovación a todo nivel dentro de las universidades (Clark, 1998). Se caracteriza por ser flexible y enfocada hacia el mercado, con un conjunto de mecanismos que relacionan a la universidad con su entorno, un grupo de docentes motivados en generar iniciativas que satisfagan las necesidades del entor-

no y una cultura emprendedora que tiñe los distintos niveles de la institución. Esta estrategia emprendedora, también ha sido conceptualizada como el modelo emprendedor de gobernanza (Brunner, 2011b, Baldridge 1971, Cohen y March, 1974, Schimieguel, 2005 y Pinheiro, 2011).

Del creciente estudio e interés por este tipo de instituciones en general, y sus formas de gobernanza en particular, se desprenden 5 aspectos claves que permiten robustecer la comprensión de la gobernanza emprendedora, específicamente de su forma de gobierno y toma de decisiones, cultura institucional y gestión.

El primer elemento que debe considerarse es la aparición de oficinas o departamentos de transferencias tecnológicas (Bercovitz y Feldman, 2006) que cumplen el rol de gestionar la propiedad intelectual y el traspaso de tecnología y conocimientos a las industrias (Padilla- Meléndez y del-Aguilar-Obra, 2022). Asociado a lo anterior, el segundo aspecto clave es la estructura organizacional flexible y descentralizada no solo de la universidad sino también de este tipo de oficinas, departamentos y centros de investigación (Blankesteijn y van der Sijde, 2019). Guerrero et al. (2014), en su estudio comparativo de universidades españolas e irlandesas, encuentran dos estructuras organizativas distintas, colegiada y racionalizada, como uno de los condicionantes de una universidad emprendedora.

Otro aspecto importante de la gobernanza en la universidad emprendedora es la interacción con los ecosistemas empresariales-emprendedores. Esto implica establecer relaciones sólidas con socios externos, como la industria, el gobierno y organizaciones sin fines de lucro, para fomentar la innovación y el emprendimiento. Para lograr esto la universidad debe crear un entorno interno que promueva el espíritu empresarial y la innovación (Daniri et al., 2023).

En cuarto lugar, y a propósito de este entorno interno de la universidad, se encuentra la educación emprendedora. Si bien apunta a proporcionar a los estudiantes las habilidades y el conocimiento que necesitan para convertirse en empresarios exitosos o desarrollar competencias emprendedoras (Deveci y Seikkula, 2018), también implica promover una cultura de

emprendimiento dentro de la universidad, que pueda ayudar a fomentar la innovación y la creatividad (Moroz et al., 2010 y Welsh et al., 2016).

Finalmente, el desarrollar estrategias y políticas que al tiempo que apoyen e institucionalicen el espíritu empresarial y la innovación (O' Shea et al., 2005), garanticen que la universidad rinda cuentas a sus partes interesadas. Lo anterior promoviendo la transparencia y el comportamiento ético dentro de la universidad (Benner y Sandström, 2000).

En suma, la gobernanza en la universidad emprendedora es un tema complejo y multifacético que involucra una variedad de factores o aspectos, incluido el papel de las oficinas de transferencia tecnológicas, el compromiso con los ecosistemas empresariales, la estructura organizativa, la educación empresarial y la institucionalización de estrategias que promuevan el espíritu empresarial/emprendedor e innovación en todos sus niveles. Esto desafía a los gobiernos universitarios a “coordinar acciones, formular objetivos comunes y diseñar e implementar estrategias de innovación, fortalecimiento, adaptación o cambio de los comportamientos institucionales universitarios” (Ganga et al., 2017, pág.9).

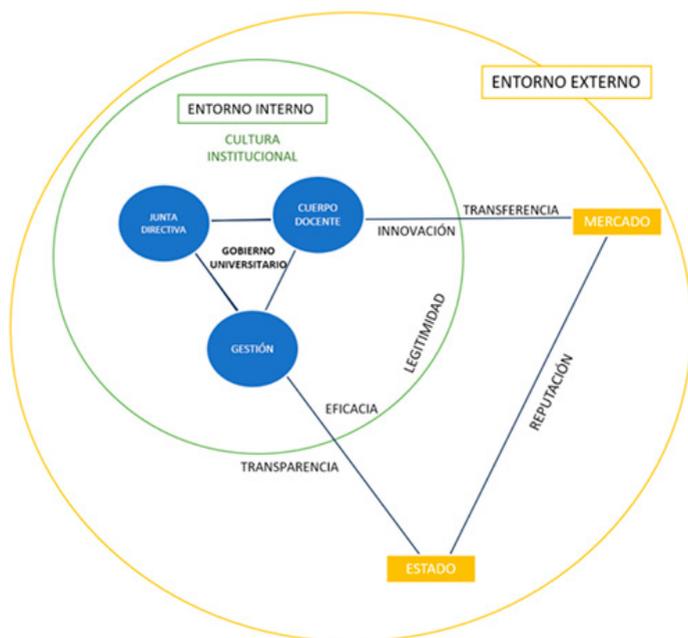
La forma en que las universidades realizan cambios para responder de forma emprendedora al entorno interno y externo se ha estudiado principalmente a través de casos. En un intento por aportar a la creación de modelos que permitan la comparación entre instituciones Guerrero y Urbano (2012) establecen un modelo que permite identificar factores ambientales e internos involucrados en la creación y desarrollo de universidades emprendedoras por medio de la revisión de la literatura especializada. Por otro lado, De Boer et al. (2008) diseñaron un dispositivo analítico denominado el “ecualizador de gobernanza”. Éste supone que la gobernanza de un sistema de educación superior se compone de una mezcla específica de cinco dimensiones en un momento determinado. A saber; regulación estatal, orientación de las partes interesadas, autogobierno académico, autogobierno gerencial y competencia.

Para efectos de este capítulo y la reflexión sobre tensiones y desafíos se considerarán la estructura de gobierno y toma de decisiones, la cultura institucional y la organización interna de la gestión como dimensiones de la gobernanza donde es posible encontrar desafíos y tensiones en la

transición de una gobernanza tradicional a una emprendedora. A continuación, se presenta una figura que busca visibilizar algunos nodos de tensión:

## Figura 1

*Tensiones y Nodos en la gobernanza emprendedora*



## Tensiones y Desafíos

*Estructura de gobierno: ¿quiénes participan y cómo?*

La estructura de gobierno hace referencia a aquellas estructuras que rigen las operaciones de la universidad. Esto incluye los roles y responsabilidades

de diferentes actores, como la junta directiva, el presidente y la facultad. También implica el desarrollo y la implementación de políticas y procedimientos que guíen la toma de decisiones y garanticen la rendición de cuentas.

La UE se caracteriza principalmente por un gobierno compuesto mayoritariamente por miembros externos (Brunner, 2011b), quienes tienen la misión de fijar la visión a largo plazo, tomar decisiones estratégicas, crear consensos y resolver conflictos (Meléndez Guerrero et al., 2010). De acuerdo con Brunner (2011b), el desafío que enfrentan los gobiernos en las universidades se relaciona con la legitimidad, entendida como la creencia que la institución cuenta con estructuras y procesos que permitan no solo la adaptación al entorno, sino también la influencia.

Relativo a la legitimidad, y considerando la rendición de cuentas a todas las partes interesadas, las estructuras de gobierno suelen contar con comités de expertos externos a la institución. Reflejados en las juntas directivas de las instituciones, estos miembros concentran el poder en la toma de decisiones, en desmedro de la agencia del cuerpo académico. Si el director ejecutivo de la universidad emprendedora, o el rector concentra el poder sobre la gestión, basado en su liderazgo, el cuerpo académico asume un rol de asesor o consultor en lo relativo al proceso de enseñanza-aprendizaje, currículo e investigación. En este contexto, los comités tienden a cumplir una doble función, que consiste en nombrar, y a menudo controlar, a los líderes institucionales y aconsejar a los gerentes institucionales sobre las decisiones estratégicas, que incluyen intereses externos, para que las universidades puedan dar más respuestas a las demandas de su entorno (Kehm, 2012).

La tensión se genera entonces entre las formas de gobierno tradicionales (colegiadas o de autogobierno) y la emprendedora. La tendencia internacional a aumentar la eficiencia en los procesos de decisión y con ello reducir las estructuras de toma de decisiones, impacta el número y tipología de sus miembros y los tiempos de decisión (Rodríguez Espinar, 2014). En la práctica, la tensión es entre el poder y la participación que cada uno de los miembros, de los distintos estamentos, goza cuando se

define la visión de futuro de la institución y el desafío que la estructura se reconozca como legítima para la gobernabilidad.

De acuerdo con Muljo et al. (2014) la forma de lidiar con estas tensiones pudiese descansar en la “buena gobernanza”, aquella que se caracteriza por la libertad académica, la implementación de la gobernanza por todas las partes involucradas, los derechos y obligaciones claros, la selección de la gestión basada en el mérito, la estabilidad financiera, la rendición de cuentas, la verificación regular de estándares y la importancia de una buena cooperación con todas las partes. Lo anterior sin dejar de ser desafiante para las instituciones que al tiempo que sufren cambios internos, también lo hace el entorno externo.

## **Cultura: de la colaboración a la competencia**

La cultura institucional se refiere al conjunto de creencias, valores, estructuras cognitivas y significados que la institución utiliza para enfrentar el día a día (Pavón, 2004), incluye la manera cómo se representan sus miembros, como parte de la propia universidad (Calderón-Martínez, 2017). Implica tener una visión compartida respecto de la institución (Tomás et al., 2001). En el caso de la UE hace referencia al conjunto de actitudes, valores y competencias que fomentan la innovación y el emprendimiento en la institución. De acuerdo con Clark (2004), lo anterior implica la búsqueda de recursos, promoción del comportamiento emprendedor y realización de actividades o iniciativas emprendedoras tanto dentro como fuera de los centros universitarios. Esto hace a las universidades proactivas en la resolución de problemas, capaces de asumir riesgos y aprovechar las oportunidades que surgen en su entorno (Salume et al., 2021).

La cultura universitaria que promueve el emprendimiento e innovación en todos sus niveles genera tensiones en al menos dos dimensiones. El primero dentro de la profesión docente, generando una docencia sometida a criterios de utilidad y utilitarismo (Al-Hawal et al., 2008) a propósito de la transferencia de conocimiento e innovación y los rankings

universitarios. Ssebuwufu et al. (2012) advierten sobre la preocupación que existe en torno a la cooperación universidad-empresa y la actividad empresarial, y los efectos que ésta puede tener en los enfoques de la investigación y la producción de conocimiento. De acuerdo con los autores, las investigaciones pudiesen estar migrando desde los intereses sociales hacia la industria o los intereses individuales.

Sumado a lo anterior, la promoción del emprendimiento y diversificación de fuentes de financiamiento para la investigación produce diferencias en los salarios docentes (Brunner, 2005) y una modificación de la identidad que se asocia con ser un emprendedor universitario, donde el docente adopta una identidad de rol híbrida entre ser académico y ser emprendedor. (O'Kane et al., 2020).

Edwards (2022) problematiza la investigación dentro del cuerpo académico, analizando la motivación de los académicos para realizar investigaciones no financiadas. Lo interesante de sus hallazgos es que una de las principales razones de esto fue un sentido de resistencia motivado por la creatividad intelectual y la autonomía flexible. De esta manera, la investigación no financiada puede verse como una forma de gestionar las tensiones entre querer y necesitar investigar. Mismo fenómeno que la crítica neo tradicionalista analiza bajo la denominación de "capitalismo académico" o de "comercialización" de las universidades de investigación (Slaughter y Rhoades, 2004).

El segundo asociado a la creación de nuevos centros de innovación y/o emprendimiento que si bien, se identifican como elementos que facilitan la promoción de la cultura emprendedora y la transferencia de al entorno externo, en la práctica compiten entre sí para acaparar recursos de financiamiento tanto en el entorno externo de la universidad como en el interno. Esto, en desmedro de relaciones de colaboración entre las unidades. La diferenciación de estos centros también puede ser una tensión en la gobernanza de la universidad emprendedora, ya que la creación de nuevas unidades y programas puede llevar a una mayor fragmentación, redistribución del poder y toma de decisiones y falta de coordinación en la universidad.

Si la cultura emprendedora comprende dentro de sus valores la colaboración, uno de sus desafíos es calibrar la competencia y competitividad necesarias para aprovechar las oportunidades del entorno, sin que esto perjudique la colaboración y trabajo en equipo que se requiere para fomentar la innovación y emprendimiento.

## **Gestión: rendición de cuentas versus autonomía**

La gestión en la universidad emprendedora se caracteriza por la flexibilidad y la agilidad en la toma de decisiones. Se facilita el ascenso del liderazgo emprendedor por sobre los liderazgos meramente académicos (Bleiklie y Kogan, 2007). El foco de la gestión involucra adaptarse rápidamente a los cambios del entorno (Narváez, 2008) y evaluar los riesgos y oportunidades de las iniciativas emprendedoras (Montoya, 2011). Para poder responder la universidad apuesta por el ingreso de nuevos profesionales de gestión que, en los niveles de mandos medios de la universidad emprendedora estarán a cargo de generar mecanismos internos de control y calidad dentro de las universidades emprendedoras. Clegg y McAuley (2005), presentan un análisis de la gerencia media como un fenómeno multifacético, haciendo una distinción conceptual de las y los líderes de nivel medio: como representantes de los valores de la organización; como agente de control interesado; como burócrata corporativo; y como repositorios de sabiduría organizacional.

En este contexto, al tiempo que la UE transparenta sus procesos, y privilegia la toma de decisiones basada en evidencia, se burocratiza (Schneijderberg y Merkator, 2012). La producción de información, indicadores y datos que orientan la gestión, la rendición de cuentas en pos de la transparencia y el new public management implicaron para las universidades la profesionalización de la gestión de la mano del ingreso de nuevos profesionales dedicados exclusivamente a las funciones administrativas y de servicios. Esto trajo consigo tensiones en al menos dos niveles, el primero en la relación de estos nuevos profesionales y el cuerpo docente

y, en segundo, entre las áreas de servicios y centros con la administración central de la institución.

De acuerdo con Branson et al. (2016), y Pepper y Giles (2015) los líderes de mandos medios en educación superior al tiempo que son conscientes del impacto de sus decisiones pueden llegar a tener en el estamento académico y estudiantil cumplen un rol bisagra entre la gestión y la docencia e investigación. Tienen la misión de implementar decisiones tomadas por la gerencia aun cuando el contexto local donde se aplican (unidades académicas) tenga diferentes prioridades o percepciones sobre el asunto. Siguiendo el argumento Mahdzir et al. (2022), algunos de los obstáculos e incertidumbres específicos a los que se enfrentan los mandos intermedios en la enseñanza superior son: la ambigüedad y conflicto de roles (antes mencionado), las demandas competitivas y recursos limitados, resistencia al cambio y apoyo y reconocimiento inadecuados.

Por otro lado, y en un segundo nivel, Cunningham et al. (2021), reconocen tensiones entre equilibrar el nivel y los tipos de autonomía de los centros y áreas de servicios con los controles organizativos e institucionales más amplios necesarios. Esto desafía la gestión a generar mecanismos de articulación, que complejizan la universidad, y corre el riesgo de reducir el tiempo de respuesta a las demandas del entorno. Dicho de otro modo, la promoción del emprendimiento y la innovación puede requerir una mayor autonomía de los centros de servicios y áreas de gestión y una mayor flexibilidad en la toma de decisiones, lo que puede entrar en conflicto con la necesidad de rendir cuentas a los órganos de gobierno y a la sociedad en general.

## **En suma...**

Este ensayo buscó contribuir a la reflexión sobre las transformaciones universitarias a través de la identificación de posibles tensiones y desafíos que la conceptualización de la universidad emprendedora presenta, específicamente, para la gobernanza universitaria. Para dar cuenta de lo anterior se presentó una breve reseña sobre el surgimiento de universidad

empresarial, con miras a posicionarla como una forma de respuesta que, según la literatura revisada sería la más funcional a la hora de garantizar, por un lado, la estabilidad y autonomía de los proyectos educativos universitarios en escenarios altamente inciertos, y por el otro, su participación en el desarrollo de las sociedades y de sus individuos.

Sin embargo, estas transformaciones y la respuesta empresarial no están exentas de problemas, obstáculos y/o desafíos. La gobernanza en la universidad empresarial debe ser lo suficientemente flexible como para responder a las exigencias del entorno, lo suficientemente burocrática como para rendir cuentas y suficientemente participativa para mantener la legitimidad de sus decisiones. En un contexto de alta competencia, el espíritu de la cultura empresarial y colaborativa puede tambalear. Lejos de tener una receta única para superar o al menos mantener a un nivel controlable estas tensiones, la conceptualización de buena gobernanza entrega algunas pistas. Sin embargo, el dinamismo y velocidad de las transformaciones del entorno de la UE las desafía, en estructura y procesos, a adaptarse, anticiparse e innovar.

## REFERENCIAS

- Al-Hawal, A., Elali, W. y Twizell, E. H. (Eds.) (2008). *Higher Education in the Twenty-First Century: Issues and Challenges*. CRC Press/Balkema.
- Baldrige, J. V. (1971). *Power and conflict in the university: Research in the sociology of complex organizations*. [Tesis de doctorado, Yale University].
- Bell, D. (2006). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benner, M. y Sandström, U. (2000). Institutionalizing the triple helix: research funding and norms in the academic system. *Research Policy*, 29(2), 291–301.
- Bercovitz, J., y Feldman, M. (2006). Entrepreneurial universities and technology transfer: A conceptual framework for understanding knowledge-based economic development. *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), 175–188.
- Blankesteyn, M., Sam, C., y van der Sijde, P. (2019). Understanding the governance of the engaged and entrepreneurial university in the twenty-first century: Towards a new research and policy agenda. En T. T. Kliewe et al., (Eds.), *Developing Engaged and Entrepreneurial Universities: Theories, Concepts and Empirical Findings* (pp. 43-53). Springer Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-8130-0\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-13-8130-0_3).
- Bleiklie, I. y Kogan, M. (2007). Organization and governance of universities. *Higher Education Policy*, 20, 477-493.
- Blenker, P., Dreisler, P., y Kjeldsen, J. (2006). *Entrepreneurship education: the new challenge facing the universities*. Pile-Group.
- Boulton, G., y Lucas, C. (2011). What are universities for? *Chinese Science Bulletin*, 56(23), 2506–2517. <https://doi.org/10.1007/s11434-011-4608-7>
- Branson, C., Franken, M., y Penney, D. (2016). Reconceptualising middle leadership in higher education. En J. McNiff (Ed.), *Values and Virtues in Higher Education Research*. Critical perspectives.
- Brooks, H. (1994). The relationship between science and technology, *Research Policy*, 23, (5), 477-486.
- Brunner, J. J. (2005). *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*. Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, J. J. (2011a). Masificación y diferenciación de la educación superior en iberoamérica: de la idea de universidad al escenario posmoderno. 1–16.

Brunner, J. J. (2011b). Gobernanza universitaria: Tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137–159.

Brunner, J. J., Labraña J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XXI*, 22(2), 119–140. <https://doi.org/10.5944/educxxi.22480>.

Calderón-Martínez, M. G. (2017). Tercera misión de la universidad. Una revisión de la literatura sobre emprendimiento académico. *Vincula Tégica*, 3(1), 364-373.

Cheol Shin, J., y Teichler, U. (Eds.) (2014). *The Future of the Post-Massified University at the Crossroads: Restructuring Systems and Functions*. Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-01523-1>.

Chuaqui J. (2002).. Acerca de la historia de las universidades. *Revista chilena de pediatría*. 73(6), 583-585. <http://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062002000600001>.

Clark, B. R. (1998). The entrepreneurial university: Demand and response. *Tertiary Education and Management*, 4(1), 5–16. <https://doi.org/10.1007/BF02679392>.

Clark, B. R. (2004). Delineating the character of the entrepreneurial university. *Higher Education Policy*, 17(4), 355–370. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300062>.

Clegg, S. y McAuley, J. (2005). Conceptualising Middle Management in Higher Education: A multifaced discourse. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 27(1), 19-34. <https://doi.org/10.1080/13600800500045786>.

Cohen, M.D. y March, J.G. (1974). *Leadership and Ambiguity: the American College President*, New York: McGraw-Hill.

Cunningham, J.A., Lehmann, E.E. y Menter, M. (2022). The organizational architecture of entrepreneurial universities across the stages of entrepreneurship: a conceptual framework. *Small Business Economics*, 59, 11–27. <https://doi.org/10.1007/s11187-021-00513-5>.

Daniri, M. A., Wahyudi, S., Pangestuti, I. R. D., y Hersugondo. (2023). The role of good university governance for transformation towards the entrepreneurial university. *Corporate & Business Strategy Review*, 4(1), 167–181. <https://doi.org/10.22495/cbsrv4i1art15>.

De Boer, H. F., Enders, J., y Schimank, U. (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries. En N.C. Soguel y P. Jaccard, P. (Eds) *Governance*

and Performance of Education Systems. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_3).

Deveci, İ. y Seikkula-Leino, J. (2018). A Review of Entrepreneurship Education in Teacher Education. *Malaysian Journal of Learning and Instruction*, 15(1), 105–148. <https://doi.org/10.32890/mjli2018.15.1.5>.

Drucker, P. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. Harper & Row. <https://doi.org/10.1016/C2013-0-04383-6>.

Edwards, R. (2022). Why do academics do unfunded research? Resistance, compliance and identity in the UK neo-liberal university. *Studies in Higher Education*, 47, 904–914. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1817891>.

Etzkowitz, H. (1983). Entrepreneurial scientists and entrepreneurial universities in American academic science. *Minerva*, 21(2–3), 198–233. <https://doi.org/10.1007/BF01097964>.

Etzkowitz, H. (2004). The Evolution Of The Entrepreneuria. *International Journal of Technology and Globalisation*, 1(1), 64–77. <https://doi.org/10.1504/IJTG.2004.004551>.

Etzkowitz, H. (2016). The Entrepreneurial University: Vision and Metrics. *Industry and Higher Education*, 30(2), 83–97. <https://doi.org/10.5367/ihe.2016.0303>

Etzkowitz, H., y Leydesdorff, L. (1997). Introduction to special issue on science policy dimensions of the Triple Helix of university-industry-government relations. *Science and Public Policy*, 24(1), 2-5. <https://doi.org/10.1093/spp/24.1.2>.

Fayolle, A., Liñán, F., y Moriano, J. A. (2014). Beyond entrepreneurial intentions: values and motivations in entrepreneurship. *International Entrepreneurship and Management journal*, 10, 679-689. <https://doi.org/10.1007/s11365-014-0306-7>.

Fossatti, P., Ganga Contreras, F., y Jung, H. S. (2017). Reflexiones en torno a la gobernanza universitaria: Una mirada desde Latinoamérica. *Revista Espacios*, 38(35).

Ganga, F., Abello, J., Quiroz, J. (Eds.) (2014). *Gobernanza universitaria. Aproximaciones teóricas y empíricas*. Editorial CEDAC

Ganga Contreras, F., Leyva Cordero, O., Hernández Paz, A. A., Tamez González, G. y Paz Pérez, L. A. (2018). *Investigaciones sobre gobernanza universitaria y formación ciudadana en educación*. Fontamara; Universidad Autónoma de Nuevo León.

Ganga Contreras, F., Pedraja-Rejas, L., Quiroz Castillo, J., y Rodríguez-Ponce, E. (2017). Isomorfismo Organizacional (IO): Breves aproximaciones teóricas y algunas aplicaciones a la educación superior. *Espacios*, 38(20), 31-43.

Gibb, A., Haskins, G. y Robertson, I. (2009). Leading the entrepreneurial university. *Higher Education Policy Institute*.

Guerrero, M., y Urbano, D. (2012). The development of an entrepreneurial university. *The Journal of Technology Transfer*, 37, 43-74. <https://doi.org/10.1007/s10961-010-9171-x>.

Guerrero, M., Urbano, D., Cunningham, J. y Organ, D. (2014). Entrepreneurial universities in two European regions: a case study comparison. *The Journal of Technology Transfer*, 39, 415-434. <https://doi.org/10.1007/s10961-012-9287-2>.

Howard, T. (2006). *Protestant Theology and the Making of the Modern German University*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199266859.001.0001>.

Kehm, B. M. (2012). La nueva gobernanza de los sistemas universitarios. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 4(8), 14-19. <https://doi.org/10.29105/pgc48-1>.

Kirby, D.A. (2006). Creating Entrepreneurial Universities in the UK: Applying Entrepreneurship Theory to Practice. *The Journal of Technology Transfer*, 31, 599-603. <https://doi.org/10.1007/s10961-006-9061-4>.

Krimsky, S., Ennis, J., y Weissman, R. (1991). Academic corporate ties in biotechnology: a quantitative study. *Science, Technology & Human Values*, 16(3), 275-287.

Mahdzir, M. N., Ghani, R. A., y Yazid, Z. (2022). Faced With Obstacles and Uncertainty: a Thematic Review of Middle Managers in Higher Education. *International Journal of Professional Business Review*, 7(6), 01-39. <https://doi.org/10.26668/businessreview/2022.v7i6.1129>.

Meléndez Guerrero, M., Solís Pérez, P., y Gómez Romero, J. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(2), 210-225.

Montoya, Guillermo. (2011). Educación emprendedora en la universidad: Educando para el futuro. *Retos*. 1(2), 49-68. <https://doi.org/10.17163/ret.n2.2011.05>.

Moore, J. C. (2019). *A Brief History of Universities*. Palgrave Pivot Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-01319-6>.

Moroz, P. W., Hindle, K. y Anderson, R. (2010). Collaboration with entrepreneurship education programmes: building spinout capacity at universities. *International Journal of Innovation and Learning*, 7(3), 245-273.

Muljo, H. H., Wicaksono, A. y Riantono, I. E. (2014). Optimization of good governance principles implementation on academic field in order to realize good university governance. *Binus Business Review*, 5(1), 91-100. <https://doi.org/10.21512/bbrv5i1.1199>.

- Musselin, C. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47, 305-325. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-012708>.
- Narváez, J. L. (2008). La Universidad y su gestión. *Revista de Gestión universitaria*, 1(1), 1-20.
- O'Kane, C., Mangematin, V., Zhang, J. A. y Cunningham, J. A. (2020). How university-based principal investigators shape a hybrid role identity. *Technological Forecasting and Social Change*, 159. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120179>.
- Oshea, R. P., Allen, T. J., Chevalier, A. y Roche, F. (2005). Entrepreneurial orientation, technology transfer and spinoff performance of U.S. universities. *Research Policy*, 34(7), 994–1009. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.05.011>.
- O'Shea, R. P., Chugh, H. y Allen, T. J. (2008). Determinants and consequences of university spinoff activity: a conceptual framework. *The Journal of Technology Transfer*, 33, 653-666. <https://doi.org/10.1007/s10961-007-9060-0>.
- Ott, M. W. y Mathews, K. R. (2015). *Effective academic governance: Five ingredients for CAOs and faculty*. Cambridge, MA: The Collaborative on Academic Careers in Higher Education.
- Padilla-Meléndez, A. y del-Águila-Obra, A. R. (2022) Governance of entrepreneurial universities in the context of entrepreneurial ecosystems: the perspective of the university technology transfer offices. *Studies in Higher Education*, 47(5), 973-981. <https://doi.org/10.1080/03075079.2022.2055321>.
- Pavón, A. B. A. (2004). *La cultura institucional en los procesos por la calidad en la educación superior*. <https://www.uned.ac.cr/academica/images/igesca/materiales/19.pdf>.
- Pepper, C. y Giles, W. (2015). Leading in middle management in higher education. *Management in Education*, 29(2), 46-52. <https://doi.org/10.1177/0892020614529987>.
- Perkin, H. (2007). History of Universities. En J. Foerst y P. Altbach (Eds.), *International Handbook of Higher Education*, vol 18. Springer: [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2\\_10](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_10).
- Peterka, S. O. y Salihovic, V. (2012). What is Entrepreneurial University and Why we Need It? *Economy of eastern Croatia yesterday, today, tomorrow*, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics, Croatia, 1, 98-107.
- Philpott, K., Dooley, L., Oreilly, C. y Lupton, G. (2011). The entrepreneurial university: Examining the underlying academic tensions. *Technovation*, 31(4), 161–170. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2010.12.003>.

- Pinheiro, H. D. (2011). *Redesenho das configurações estruturais na gestão universitária: ações derivadas da inovação e flexibilidade na legislação pós LDB de 1996*. [Tese de Doutorado em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/18285>.
- Rodríguez Espinar, S. (2014). El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción. *Bordón: Revista de pedagogía*, 66(1), 89-106.
- Rothaermel, F. T., Agung, S. D. y Jiang, L. (2007). University entrepreneurship: a taxonomy of the literature. *Industrial and corporate change*, 16(4), 691-791. <https://doi.org/10.1093/icc/dtm023>.
- Salamzadeh, A., Salamzadeh, Y. y Daraei, M. (2011). Toward a systematic framework for an entrepreneurial university: a study in Iranian context with an IPOO model. *Global business and management research: an international journal*, 3(1), 31-37.
- Salume, P. K., Rodrigues, T. M., Junqueira, L. R. y de Oliveira Guimarães, L. (2021). Universidade empreendedora: análise de estruturas e iniciativas de estímulo ao empreendedorismo. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas*, 6(01), 01-22.
- Sam, C. y van der Sijde, P. (2014). Understanding the concept of the entrepreneurial university from the perspective of higher education models. *Higher Education*, 68(6), 891-908. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9750-0>.
- Schimieguel, O. (2005). *Planejamento e a tomada de decisão nas instituições de educação superior: um caminho de mão dupla?* Anais do Educere, Porto Alegre, PUCRS.
- Schneijderberg, C. y Merkator, N. (2012). New Higher Education Professionals. En B. Kehm y U. Teichler (Eds.) *The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges. The Changing Academy – The Changing Academic Profession in International Comparative Perspective*, vol 5. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-4614-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-94-007-4614-5_5).
- Schwerhoff, G. (2013). Early Modern Violence and the Honour Code: From Social Integration to Social Distinction?. *Crime, Histoire & Sociétés*, 17(2), 27-46. <https://doi.org/10.4000/chs.1426>.
- Shattock, M. (2006). *Managing Good Governance in Higher Education*. Open University Press McGraw-Hill Education.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.
- Sooreh, L. K., Salamzadeh, A., Safarzadeh, H. y Salamzadeh, Y. (2011). Defining and measuring entrepreneurial universities: a study in Iranian context using importance-

performance analysis and TOPSIS technique. *Global Business and Management Research: An International Journal*, 3(2), 182-199.

Sörlin, S. (2002). Cultivating the places of knowledge. *Studies in Philosophy and Education*, 21, 377–388. <https://doi.org/10.1023/A:1019882308688>.

Sporn, B. (2001) Building adaptive universities: Emerging organisational forms based on experiences of European and US universities, *Tertiary Education and Management*, 7(2), 121-134. <https://doi.org/10.1080/13583883.2001.9967046>.

Ssebuwufu, J., Ludwick, T. y Béland, M. (2012). *Strengthening university-industry linkages in Africa: a study on institutional capacities and gaps*. Association of African Universities (AAU). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.21422.15685>.

Tarapuez Chamorro, E., Osorio Ceballos, H. y Parra Hernández, R. (2012). Burton Clark y su concepción acerca de la Universidad emprendedora. *Tendencias*, 13(2), 103–118.

Tomás, M., Armengol, C., Borrell, N., Castro, J., Esteve, Feixas, M., Gairín, J. y Marques P. (2001). El cambio de cultura en las universidades del siglo XXI. *Educar*. 28, 147-162. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.399>.

Waggoner, G. (1974). La Educación Superior en Estados Unidos y en Latinoamérica. *Revista de la Educación Superior*, 3(11), 105–112.

Welsh, D. H., Tullar, W. L. y Nemat, H. (2016). Entrepreneurship education: Process, method, or both? *Journal of Innovation & Knowledge*, 1(3), 125-132. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2016.01.005>





# DESAFÍOS PARA LA DIRECCIÓN DE UNIVERSIDADES ESTATALES CHILENAS

*Daniel López y Óscar Espinoza*

## Introducción

La dirección es uno de los componentes de la gestión de universidades, como lo son también, la organización, la planificación, la disponibilidad y uso de recursos humanos, físicos, económicos y de información, así como la evaluación, control y retroalimentación de procesos y resultados. En términos generales, la dirección es la conducción hacia el logro de los fines, de la misión y de la práctica de la filosofía corporativa. Considera, por lo tanto, al gobierno universitario, es decir, cómo se ejerce el poder en el nivel político de la organización y que es donde se adoptan las decisiones mayores (Bernasconi, 2015). No obstante, la efectividad de estas decisiones no responde tanto a las estructuras o formas de gobierno, sino a las opciones que ellas puedan ser implementadas atendiendo a las demandas internas y a la capacidad de resolver conflictos, es decir, de la gobernabilidad (Acosta et al., 2015). La dirección de las universidades se relaciona también con la gobernanza que corresponde a cómo las universidades se encuentran organizadas y al conjunto de sus relaciones internas y externas para poder asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales (Brunner, 2011). Por lo tanto, la dirección universitaria ha sido reconocida, desde hace años, como un factor crucial para el éxito de la gestión, para enfrentar cambios adaptativos a situaciones propias de la organización o de su medio y para el funcionamiento estratégico (Simone, 2003; Arata y Rodríguez, 2009). Adicionalmente, es necesario

considerar al liderazgo, el cual opera no solo como componente del poder sino también ejerciendo influencia en cambios de valores y actitudes y en el comportamiento de actores internos y externos. Por ello puede o no estar asociado a la dirección o al gobierno institucional legitimado como autoridad, pudiendo incluso actuar incluso en oposición a este (Lawrence y De Lisi, 2017).

El rol de la dirección en el desarrollo de las universidades estatales chilenas es un tema crítico en consideración de cambios recientes no solo en la normativa que rige al sistema universitario, sino también porque han emergido o se han agudizado situaciones que generan demandas de cambios y de proactividad en la dirección de estas instituciones. Para su análisis se deben establecer los principales desafíos contextuales en función de sus efectos potenciales en el gobierno, gobernabilidad y gobernanza. Naturalmente existen también otras variables internas que influyen en la dirección de las universidades chilenas, tales como la legitimidad de las autoridades, los procesos relativos a cómo se genera el gobierno universitario, el rol de los distintos estamentos y gremios, las capacidades de quienes gobiernan y como estas son percibidas, los valores y las culturas institucionales, entre otras. Dichas variables dan cuenta de la complejidad de este tema (Torres, 2016; Gaete-Quezada, 2020; Ganga-Contreras et al., 2021; Zúñiga-Jara y Sjoberg-Tapia, 2021).

El propósito de este capítulo es identificar los principales desafíos contextuales existentes para la dirección de las universidades estatales chilenas, así como su relación con el nuevo marco normativo existente para todas las universidades y para las universidades estatales en particular. De igual manera, se busca establecer cómo estos desafíos influyen o son considerados por los programas de rectorías presentados en procesos electorales recientes, los cuales recogen la visión actualizada de las direcciones superiores de un conjunto de universidades estatales.

## **El contexto y la dirección de universidades estatales**

Existen factores contextuales que generan importantes desafíos para la dirección de las universidades estatales chilenas: aspectos normativos; complejidad institucional; financiamiento público; regulación y acreditación institucional; derechos e identidades; investigación, creación e innovación; y, cooperación interinstitucional.

### *Aspectos normativos*

La Ley N°21094 promulgada el año 2018 es el primer cuerpo legal de este tipo aplicable solo a universidades estatales. En el sistema de universidades chilenas han coexistido universidades estatales y privadas (Bernasconi y Rojas, 2004) e históricamente el referente organizacional ha sido el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) entidad autónoma y colegiada con personalidad jurídica de derecho público creada por la Ley N°11575 del año 1954. Se constituyó con 6 universidades y hoy están afiliadas a dicha entidad 30 de las 58 universidades vigentes (con matrícula de primer año). La creación de nuevas universidades privadas, amparadas en la legislación que sustentó la reforma de la educación superior de 1981, determinó la asociación entre universidades estatales y las privadas tradicionales y sus instituciones derivadas en el CRUCH, particularmente en lo relativo al sentido de lo público (Brunner y Peña, 2011; Labraña y Rodríguez, 2017) y como consecuencia, de su financiamiento estatal. Recientemente se han incorporado a este referente, universidades privadas de nuevo cuño y además se han generado discusiones por el sentido de lo público en las universidades. Sin embargo, la tensión entre las universidades estatales y privadas ha estado siempre presente y ello ha motivado que durante un largo período de tiempo no existieran leyes específicas para las universidades estatales, aun para sus asuntos propios. Por ejemplo, los denominados proyectos de ley sobre la flexibilización y modernización de universidades estatales de los años 90 los cuales no pudieron transformarse en leyes por el activo rechazo de las universidades privadas del CRUCH. Por ello la Ley N°21094 del año

2018 establece, por primera vez, una serie de aspectos comunes para las universidades estatales que se traducen en desafíos para los gobiernos universitarios, como los contenidos de la misión y propósitos, los valores, la calidad académica, el financiamiento la organización y gobierno, deberes y derechos de sus miembros, y la colaboración, entre otros aspectos.

Por otro lado, la reformulación de los estatutos de las universidades estatales que está en curso, ha generado propuestas de nuevas formas de organización y participación para las universidades estatales dentro de los marcos establecidos por la Ley N°21094. Esta norma establece, entre otros aspectos, órganos de gobierno, miembros y funciones (artículos 12, 13, 14, 23, 24, 26), y de elecciones de rector (artículo 21), abriendo posibilidades de definiciones institucionales estatutarias en lo relativo a la potestad organizadora de unidades internas y sus directivos; a nombres alternativos para el Consejo Superior y el Consejo Universitario; constitución y control de órganos de gobierno establecidos por la ley; atribuciones específicas del rector, complementarias a las establecidas por la ley; requerimientos adicionales para algunos miembros del Consejo Superior y procedimientos de elección y designación de los miembros del Consejo Universitario, así como otros aspectos menores. En materia de participación, los académicos con nombramientos vigentes y que desempeñan alguna actividad académica son los electores del rector y los tres estamentos, académicos, funcionarios no académicos y estudiantes participan en número y proporción determinados en elecciones del Consejo Universitario según lo señale el estatuto institucional, teniendo presente que los académicos deben tener una representación de, al menos dos tercios del total. De acuerdo a ello, las decisiones internas para cambios organizacionales no evidencian diferencias sustantivas respecto a la situación existente en la mayor parte de los antiguos estatutos. Los procesos eleccionarios con participación estamental son nuevos solo para el Consejo Universitario, y probablemente, se incrementen en el caso de las unidades académicas internas. Más allá de estos cambios, existen antecedentes jurídicos de que las elecciones internas son un factor muy influyente en la gobernabilidad de universidades, no solo por razones de democratización (Balza, 2012). No obstante, no

siempre operan como instrumentos de convergencia y legitimidad y, por el contrario, pueden ser fuentes de conflictos entre intereses de grupos o estamentales. En las unidades internas, como facultades y departamentos académicos, sus directivos pueden estar inhibidos de adoptar medidas que no sean atractivas para sus electores, considerando que parte importante de ellos aspiran a ser reelectos. Por otro lado, los valores democráticos suelen ser invocados para el perfil de directivos, sin considerar las competencias y méritos, lo cual es contradictorio con los fines de cualquier Universidad.

Esta ley específica de universidades estatales se inscribe dentro de los contenidos generales de la Ley N°21091 promulgada el año 2018 que define el sistema nacional de educación, del cual las universidades conforman un subsistema y que declara a la educación superior como un derecho. La norma aludida establece también una nueva organización con la creación de la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Superior, las que junto a fomentar el desarrollo también implican más control y seguimiento de los deberes institucionales y con ello son un referente obligado para la dirección de las universidades. Esta ley también define un sistema de acceso, complementa y ajusta el sistema de aseguramiento de la calidad y señala normas para el financiamiento.

### *Complejidad institucional*

La complejización institucional, es decir, el grado creciente de complejidad de sus tareas (Meister-Scheytt y Scheytt, 2005), surge como un desafío para muchas universidades, asociado principalmente a sus efectos en la imagen corporativa y a los resultados de la acreditación institucional. Dada la existencia de un mercado de la educación superior, atributos como su complejidad son incidentes en su consideración social lo que puede tener efectos en la demanda de sus servicios y como consecuencia en el financiamiento (Brunner y Uribe, 2007). Por otro lado, la complejidad expresada principalmente en el compromiso y desempeño en las actividades de investigación científica y de postgrado explican la variabilidad en los tiempos de acreditación institucional (López et al., 2015).

Por tal motivo, la mayoría de las universidades chilenas han extendido sus tradicionales servicios de formación de profesionales a actividades de I+D+i y formación cuaternaria incluyendo los programas doctorales. Ello puede ser un factor de cambio en la organización del gobierno y a nivel estratégico. Existe evidencia que mayores compromisos con la investigación científica-tecnológica han generado cambios en la gobernanza de universidades estatales chilenas (López, 2019; López y Troncoso, 2021).

Desde una perspectiva general, la complejidad de las instituciones constituye un agente de cambios en su funcionamiento, de su gobierno y de su gobernanza, porque implican compromisos misionales más amplios o nuevas responsabilidades territoriales o porque significa hacerse cargo de tareas usualmente asumidas por el Estado (Meister-Scheytt y Scheytt, 2005; Rock y Rojas, 2012). Incluso en el último tiempo se han incorporado nuevas fuentes de mayor complejidad en las actividades académicas y de gestión por efectos de la pandemia de COVID 19 (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC], 2022). El grado de complejidad de las instituciones está directamente relacionado a las dimensiones del poder no solo del gobierno sino también de la gobernabilidad, así como de la cobertura de los vínculos internos y externos que definen su gobernanza. También la complejidad, en cualquiera de sus dimensiones, implica incremento en los costos de funcionamiento, con las respectivas consecuencias en la gestión (Modugno et al., 2022).

Desde un punto de vista normativo la Ley N°21094 de universidades estatales establece, explícitamente, altos niveles de complejidad en sus tareas. En su artículo 1 define como funciones propias a la docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión con el medio y el territorio, además de contribuir a la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y de la cultura. El artículo 4 define una misión común para ellas con compromisos con el cultivo, generación, desarrollo y transmisión del saber superior, además de su rol como entidades del Estado en políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, artístico, científico y tecnológico, así como en el ámbito económi-

co sustentable a nivel nacional y regional. También les asigna responsabilidades con los pueblos originarios y vocación de excelencia en sus tareas formativas. Para responder a este amplio y exigente catálogo de tareas y responsabilidades, es menester disponer de gobiernos y gobernanzas efectivas.

### *Financiamiento público*

El financiamiento público de las universidades chilenas parte por considerar su carácter mixto, que incluye tanto a instituciones estatales como privadas (Zapata, 2016). Asimismo, asume la clasificación *a priori* de ellas que considera dos tipos de universidades privadas: las tradicionales y sus derivadas y las universidades creadas después de la reforma de 1981. Adicionalmente, para el acceso a fondos públicos son referentes la adscripción a sistemas de selección de ingresos centralizados de estudiantes y la adscripción al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Un segundo aspecto a considerar es que el financiamiento público también está permeado por el carácter mercantil de oferta-demanda propia del financiamiento privado, particularmente con la operación del subsidio a la demanda, independientemente del carácter jurídico de la universidad. Se invoca, por lo tanto, que el financiamiento público debiera responder a la cantidad y calidad de bienes públicos que puede generar cada institución por separado. La caracterización de lo que es un bien público y el rol de los propósitos de cada universidad que pueden eventualmente impactar en el sentido de lo público, son materias de debate. Propósitos confesionales, económicos o de grupos de interés podrían limitar el carácter público de los servicios de las unidades privadas. La operación del subsidio a la demanda que opera en aportes estatales sustantivos, como la gratuidad para estudiantes de niveles socio-económicos más bajos (Rodríguez-Garcés y Padilla-Fuentes, 2021; Espinoza et al., 2023), implica competencia por el *voucher* del cual es beneficiario el estudiante favorecido, sin considerar los propósitos de cada institución y los efectos de estos en la formación de profesionales. Históricamente, solo las universidades del CRUCH han accedido al denominado aporte

fiscal directo, cuya distribución relativa inicial desde 1981 no ha sufrido mayores cambios, salvo por la inclusión de las nuevas universidades estatales y católicas derivadas de las universidades tradicionales. Esta distribución de aportes estatales no tiene ninguna relación con parámetros explícitos. En el caso de los apoyos a estudiantes por parte del Estado, estos han estado restringidos solo a algunas universidades, pero los créditos bancarios con aval del Estado tienen una cobertura que considera también a las nuevas universidades privadas. Por lo tanto, para las universidades estatales, se han ido restringiendo los aportes que recibían por ser garantes de educación pública lo que ha exacerbado la competencia en el ingreso de estudiantes con un número creciente no solo de universidades privadas sino también con otras instituciones de educación superior no universitarias como, los institutos profesionales y los centros de información técnica. Aun cuando la tendencia en los últimos años ha sido ampliar la cantidad de instituciones beneficiarias del financiamiento estatal independiente del tipo de sostenedor, no se ha modificado la asimetría en los controles en el uso de dichos fondos existentes entre las instituciones estatales y privadas. Incluso las medidas de control y transparencia en las universidades estatales son cada vez más exhaustivas. Las razones de este hecho dan cuenta que las responsabilidades públicas son distintas entre universidades estatales y universidades privadas.

La Ley N°21094 establece respecto al financiamiento de las universidades estatales, aportes permanentes cuyos montos serán fijados por la respectiva ley de presupuesto de cada año (artículo 56). En la práctica, ello no es distinto a lo que ha operado históricamente, salvo en lo referente a que este financiamiento debe satisfacer objetivamente las necesidades institucionales, lo cual no se encuentra reglamentado. Solo considera un aporte de base fijado por un convenio marco entre el Estado y sus universidades por una ley del año 2015 referida al presupuesto del sector público del año 2016. Las universidades estatales también pueden acceder al financiamiento privado mediante cobro de aranceles y matrículas, venta de servicios y recepción de donaciones (artículo 57), lo que tampoco innova en los procedimientos institucionales. Debe considerarse en este punto dos situaciones: que los aranceles están regula-

dos y que la venta de servicios tiene fuertes restricciones por controles externos. De este modo, en la mayor parte de las universidades estatales se constata una fuerte dependencia del financiamiento público, lo que suele ser sindicado como una debilidad en los procesos de acreditación institucional, pero sin que existan opciones de fomento del financiamiento privado que no comprometan el sentido de una institución estatal. La experiencia de entidades privadas anexas a la universidad como fundaciones o la libertad para iniciativas con fines de generación de excedentes, han motivado a que se amplíen los niveles de control externo y han generado algunos casos graves de irresponsabilidad académica y de corrupción. Por último, la ley de universidades estatales también considera el financiamiento de un plan de fortalecimiento decenal que expira el año 2028, que ha significado importantes aportes, cuya evaluación externa debe ser realizada el año 2023, y que debiera dar cuenta de la efectividad de sus impactos (artículos 58 y 59).

Las exigencias normativas para las universidades estatales y la eventual merma de ingresos económicos con aumento de la competencia son factores decisivos para su gobernabilidad. En las universidades estatales ha tendido a crecer la proporción relativa de las remuneraciones en los gastos operacionales. Entre otras circunstancias este hecho es explicado por la naturaleza de las universidades de ser entidades autónomas, lo que limita la participación del financiamiento —como ocurre en otros servicios públicos— en el incremento anual de remuneraciones para el sector público. Como consecuencia se genera un déficit anual que se indexa en los presupuestos de los años siguientes, el cual debe ser financiado mediante otros ingresos y por lo tanto caen los aportes para otros fines distintos a las remuneraciones. El peso en la gobernabilidad de estamentos y de sus asociaciones gremiales se evidencia todos los años en tensiones internas con huelgas, toma de locales, y protestas públicas. Las actas de acuerdos entre gremios y las autoridades institucionales están directamente vinculados a los presupuestos institucionales en partidas en las cuales el gobierno universitario tiene muy pocas opciones de influir o modificar. Por otro lado, la investigación científica y tecnológica de las universidades estatales depende fuertemente del financiamiento

público, que es concursable y crecientemente competitivo (Santelices, 2015). Por ello las universidades deben incorporar investigadores con altos niveles de formación y trayectoria, lo que incide también en el gasto relativo de las remuneraciones.

Sin duda, el financiamiento público es el desafío contextual de mayor influencia en la gobernabilidad y gobernanza de las universidades estatales chilenas.

### *Regulación y acreditación institucional*

Los procesos regulatorios asociados al aseguramiento de la calidad en universidades estatales chilenas se han asociado al crecimiento exponencial del número y tipos de entidades de educación superior, cantidad de carreras y estudiantes, y, a la necesidad de contribuir a la fe pública de sus actividades formativas (Letelier y Carrasco, 2004; Espinoza y González, 2016, 2019). Se inició como un proceso piloto y voluntario dirigido a instituciones y programas, con evaluación mixta interna y externa, el cual tuvo una importante acogida en las instituciones porque podía significar un mejoramiento cualitativo de sus funciones e impactar en la imagen corporativa. La Ley N°20129 del 2006 institucionalizó estos procesos otorgándole un sentido regulatorio y creando un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, pero sin diferencias de fondo en los procedimientos. La Ley N°21091 del 2018 complementa y modifica la norma anterior y alcanza su estado de régimen el año 2023. En paralelo, la acreditación de las universidades se asoció al acceso a fondos públicos. La acreditación institucional ha tenido un alto impacto en las universidades chilenas, tanto en aspectos académicos como de gestión (Lemaitre, 2005; Zapata y Tejeda, 2009; Scharager y Aravena, 2010; Lemaitre et al., 2012; Fleet et al., 2014; López et al., 2022). No obstante, también se han constatado efectos negativos, conflictos de intereses y hasta actos de corrupción (Espinoza y González, 2016; Salazar y Leihy, 2014; Barroilhet, 2019; Barroilhet et al., 2021).

Las universidades estatales han evidenciado aprendizaje institucional mostrando incrementos de los tiempos de acreditación de las instituciones

(entre dos a siete años) y en la acreditación de áreas no obligatorias (investigación, postgrados y vinculación con el medio, lo que no ha ocurrido con las nuevas universidades privadas (López et al., 2018). En la gestión, existen mejoras objetivas en la planificación, disponibilidad y uso de información para la toma de decisiones, control y seguimiento de actos administrativos y de los presupuestos anuales, profesionalización de la gestión, entre otros aspectos. En materias académicas se han generado cambios, tales como: mejoramiento de indicadores de efectividad pedagógica, definición y aplicación de modelos pedagógicos institucionales, formulación de planes de mejoramiento en todas las áreas académicas, incremento de la productividad científica, mayor cantidad relativa de docentes con formación de postgrado, entre otros.

En muchos casos los procesos de acreditación institucional, y en particular, la autoevaluación, son vistos solo como compromisos administrativos y normativos ineludibles que deben ser resueltos a ultranza. No obstante, no es posible verificar el desarrollo de una cultura de la calidad. La asociación de la acreditación institucional a la provisión de fondos públicos, ha motivado controversias, planteándose la necesidad de nuevas tipologías de universidades argumentándose que la calidad es independiente de la condición jurídica de las instituciones (Améstica et al., 2014; Lavados et al., 2016). Se dispone de evidencia que las universidades estatales como grupo no muestran resultados en la acreditación institucional que sean contradictorios con la clasificación tradicional de las universidades chilenas, a pesar de la variabilidad existente entre instituciones (López et al., 2015, 2019).

La Ley N°21091 establece aspectos nuevos que tienen un alto potencial de influencia en el gobierno, gobernabilidad y gobernanza de las universidades estatales, sobre todo si se consideran paralelamente, los contenidos existentes sobre la calidad en la Ley N°21094 con normas aplicables solo a universidades de este tipo. La nueva normativa establece entre otros aspectos, la obligatoriedad de la acreditación institucional y la orientación a la excelencia en la concepción de calidad. Ambas implican, entre otros aspectos, los que se enumeran a continuación: mayores exigencias para las instituciones; la consideración del aseguramiento de

la calidad como una dimensión y no solo como un aspecto transversal; y la evaluación de una muestra intencionada de programas formativos de pregrado y postgrado, los cuales deberán evidenciar equivalencia en materia de calidad. Esto significa en la práctica, una mayor articulación entre la acreditación institucional y la acreditación de programas y no exime de procesos de evaluación externa a programas formativos que no tienen acreditación obligatoria. Todos estos aspectos tienen relaciones directas con materias organizacionales, de planificación, y de disponibilidad de recursos humanos, económicos, físicos y de información. La gobernabilidad futura estará condicionada a los resultados que se obtengan en los nuevos procesos de acreditación institucional con estas mayores exigencias. En la gobernanza institucional resultará clave cómo se adaptarán estas normativas a las relaciones del gobierno universitarios con los distintos *stakeholders* internos y externos implicados en los procesos regulatorios.

En el caso de las universidades estatales, la Ley N°21094 establece temas complementarios y profundiza otros. Por ejemplo, en lo relativo a la excelencia, señala como tarea la formación de personas con vocación de excelencia (artículo 4), la provisión de educación superior de excelencia por parte de las instituciones y, como labor del Estado, el fomento de la excelencia en todas sus universidades (artículo 8). Los nuevos criterios y estándares deben orientar el quehacer de las universidades (artículo 31). Como consecuencia deben disponer de una organización responsable del aseguramiento de la calidad (artículo 32). Asimismo, se establecen limitaciones de la autonomía y eventualmente hasta el cierre de la institución si no se cumple un umbral mínimo de acreditación (artículo 33). En consecuencia, las normas generales y particulares para el aseguramiento de la calidad en las universidades estatales proveen un contexto de alta influencia en su dirección y de requerimientos para la gestión de cambios.

### *Derechos e identidades*

Los derechos humanos, la equidad de género, las identidades sexuales, el acoso sexual y laboral, han surgido como demandas para la dirección

de las universidades, como una representación de la situación social del país. En efecto, en las universidades chilenas, particularmente en las universidades estatales, se evidencian reivindicaciones feministas en el trabajo universitario, así como en temas de inclusión, salud mental, políticas contra el acoso sexual, protocolos contra la violencia y discriminación, inequidades asociadas a discapacidades y políticas sobre condiciones laborales (Ríos, 2017; Sisto, 2019; Flores-Bernal, 2019; Zapata-Villalón y Vidal-Molina, 2019; Rodríguez-Molina y Valenzuela Zambrano, 2019; Hiner y López Dietz, 2021; Fernández Cruz, 2022). En la práctica, estos temas se han expresado en reivindicaciones que han derivado en huelgas, petitorios, tomas de locales, nuevos reglamentos, unidades especializadas, y nuevas organizaciones gremiales, como parte de la agenda no solo de la gestión sino también de la formación y la investigación.

Por otro lado, no obstante, el incremento exponencial de la tasa de escolarización terciaria, aún subsisten inequidades sociales y territoriales entre los estudiantes universitarios, no solo en el ingreso a determinadas carreras e instituciones, sino también en la permanencia y en los indicadores de efectividad pedagógica (Espinoza y González, 2015). A pesar que la rebelión del año 2011, ha generado distintas interpretaciones en su caracterización como movimiento social y estudiantil y también en el peso asignado en sus causas a factores económicos, políticos y sociales (Guzmán-Concha, 2012; López y Prado, 2016; Labraña, 2018), algunas de sus consecuencias como la gratuidad, siguen provocando efectos en la dirección y financiamiento de las universidades estatales, sin que necesariamente se produjeran impactos mayores en la equidad (Espinoza et al., 2022; Espinoza et al., 2023).

La no discriminación y equidad de género se encuentran establecidas como principios comunes de las universidades estatales en la Ley N°21094 (artículo 5). No obstante, lo referente a la equidad de género no está explícitamente establecido en la conformación del gobierno universitario. Asimismo, la norma, considera que están proscritos los actos atentatorios a la dignidad de los miembros de cada universidad (artículo 49), considerando como tales al acoso sexual, laboral y la discriminación. Por otro lado, la misión común de las universidades estatales señala la

perspectiva intercultural como uno de sus componentes. Esta ley solo ratifica lo señalado por la Ley N°21091, aplicable a todas las instituciones de educación superior; que declara la inclusión sin ningún tipo de discriminación, considerando a personas con discapacidades, así como el respeto a los derechos humanos en lo que tiene que ver con acoso sexual, laboral y discriminación en cualquiera de sus formas (artículo 2). Ello se expresa explícitamente en el acceso a los estudios superiores (artículo 14). La relevancia del ejercicio de derechos sociales y personales ha motivado cambios recientes en la organización de las universidades estatales, en términos de la creación de unidades especiales para temas relativos a género o discriminación, así como reglamentos internos. Han constituido uno de los aspectos más repetidos en las causas invocadas en conflictos estudiantiles. Las reivindicaciones laborales han adquirido un nuevo perfil con la emergencia de gremios activos de funcionarios académicos y no académicos. La participación estamental en decisiones de dirección, suelen también estar asociadas al rol de estos gremios, lo cual es un punto de vista políticamente discutible por su carácter corporativista. Las inequidades socio-económicas y culturales de origen permanecen como temas de alta significación en las políticas internas.

### *Investigación, creación e innovación*

Se puede identificar una serie de hechos que dan cuenta que la investigación, creación e innovación constituye una variable contextual importante y dinámica que genera desafíos para la dirección de las universidades estatales. La mayor parte de la investigación científica y tecnológica y la innovación tecnológica nacional ha sido desarrollada por las universidades e históricamente con una importante contribución de las universidades estatales. Por otro lado, la productividad científica nacional ha sido creciente y la mayor en América Latina cuando se estandariza por la cantidad de habitantes (Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología [RICYT], 2022). Como se ha señalado antes, la presión por la complejidad institucional se ha centrado en forma importante en los compromisos institucionales en I+D+i. Por otro lado, el tiempo de acreditación institucional,

con sus consecuencias económicas y de imagen corporativa, se explican principalmente por el desarrollo relativo de las áreas de investigación y de postgrado (López et al., 2015). Desde otra perspectiva, las políticas nacionales en la formación de doctores, principalmente en el extranjero, han incrementado el potencial de investigación en algunas áreas disciplinares, aunque su inserción en las universidades sigue siendo un problema serio (González y Jiménez, 2014; Pinto, 2016).

En innovación los indicadores nacionales son menos auspiciosos. Los patentamientos están concentrados en pocas universidades y no responden a vínculos orgánicos entre las universidades y el sector productivo (Wong y Rojas-Mora, 2021). La innovación también muestra diferencias territoriales (Gatica-Neira, 2019) y al igual que el desarrollo de la ciencia, ha exhibido históricamente limitaciones presupuestarias y de rendiciones de cuenta (Balbontín et al., 2018; Bossier y Cevallos, 2019). La organización de estas actividades en la organización de universidades estatales suele estar en unidades estratégicas distintas, asociadas a la investigación o bien a la vinculación con el medio.

La variabilidad entre universidades estatales en los desempeños en investigación e innovación es amplia. Existen fuertes diferencias en la productividad científica, en los impactos de las publicaciones, la cobertura de áreas disciplinares, contingentes de investigadores, número de patentes, participación en redes nacionales e internacionales de excelencia, cantidad de doctorados, entre otras variables. Solo como referencia, el ranking Scimago del año 2023, que considera productividad científica, innovación y difusión, evidencia que entre las 10 universidades mejor posicionadas existen 3 universidades estatales y el mismo número entre las 10 últimas.

La creación se ha incorporado junto a la investigación e innovación en la organización interna de algunas universidades y como dimensión en la acreditación institucional, pero no es clara la asociación entre ellas, así como la forma como se define y cómo se evalúan las actividades de creación.

Las nuevas normativas establecen un rol central de la investigación en los propósitos y desarrollo de las universidades en general. La Ley

N°21091 la asocia como componente indispensable de lo académico (artículo 1), y como tarea propiamente universitaria (artículo 3), señalando que como actividad académica universitaria debe orientarse a la búsqueda de la excelencia (artículo 2). La Ley N°21094 de universidades estatales reafirma que la investigación y la innovación definen a la universidad (artículo 1), como parte de su misión (artículo 4) y le es exigible propender al desarrollo científico y tecnológico del país. Su inclusión en el plan decenal de fortalecimiento de universidades estatales le asigna un rol en la implementación de políticas públicas. Asimismo, define ámbitos estratégicos a los cuales debe contribuir, específicamente el desarrollo sustentable, cambio climático, sismología, cuidado de niños y adultos, inclusión y no discriminación, y, planificación urbana (artículo 62). Sin desconocer la importancia de estos temas, no es claro cómo se ajusta este nivel de especificidad en las prioridades de la investigación e innovación con las diferencias propias en las misiones institucionales y estrategias de desarrollo, existentes entre universidades muy diversas. Por otro lado, en la acreditación institucional, la investigación mantiene su condición de área electiva, transformándose en la única no obligatoria. Debe considerarse, que la dimensión incluye a la investigación científico-tecnológica junto a la creación artística y la innovación, así como su difusión e impacto en lo disciplinar, en la docencia, en el sector público, actividades productivas, medio cultural y social. Si se remite a los estándares más altos, es exigible la aplicación sistemática y actualización permanente de las políticas para asegurar su pertinencia. Debe haber resultados en todas las áreas del conocimiento que desarrolla la universidad, con niveles internacionales en la difusión de impacto de resultados y participación en redes. Además, debiera visualizarse en la oferta de doctorados en todas esas áreas del conocimiento. Por lo tanto, bajo una primera mirada podría argumentarse que estas normas no significan cambios sustantivos en los compromisos de las universidades estatales. Sin embargo, los niveles de exigencia son mayores en términos de la consideración de la excelencia en la calidad, en el cumplimiento de estándares y en las altas coberturas de impacto de sus resultados. Las orientaciones para las universidades estatales generan exigencias mayores y más específicas en relación a las

universidades privadas. Por consiguiente, el cumplimiento de estas normativas puede generar efectos en las necesidades de recursos de todo tipo, en la organización, en las prioridades y estrategias de desarrollo, y, como consecuencia de ello, en la dirección de las universidades estatales.

### *Cooperación interinstitucional*

La colaboración entre instituciones corresponde a interacciones positivas mutuas, aunque no estrictamente simétricas. En otras palabras, la magnitud del efecto de la interacción no necesariamente debe ser igual en las instituciones involucradas. En las universidades estatales existe una institución que les agrupa, el Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUECH) creado el año 1993, concebido originalmente como un referente colaborativo más que político. A pesar de las intenciones originales, de la existencia de agendas políticas y académicas además de nueve redes interuniversitarias e incluso de financiamiento para un plan de fortalecimiento que apoya proyectos estructurales y temáticos conjuntos, aún existen dificultades objetivas para las acciones colaborativas de alto impacto académico o social entre las universidades estatales. A partir de la reforma de 1981, motivadas por el acceso al financiamiento público, las universidades estatales se han centrado en la necesidad de diferenciarse de las universidades privadas buscando algún sentido de identidad, así como en la competencia mercantil con las otras instituciones de educación superior, estatales y privadas. En tales circunstancias, sus organizaciones internas y sus culturas institucionales derivan más de la necesidad de ganar que de cooperar (López y Ganga-Contreras, 2022). La cooperación se manifiesta principalmente como una cuestión de principios comunes y de acciones superestructurales, pero los desarrollos han tendido a mantenerse como procesos endógenos.

La nueva normativa se hace cargo de ello estableciendo, explícitamente, la colaboración interinstitucional. La Ley N°21094 en su artículo 9 define una visión sistémica de las universidades estatales, con una coordinación y articulación entre ellas que permita la colaboración interinstitucional permanente. El principio de coordinación fomenta la labor

conjunta para cumplir con las tareas propias (artículo 50). En materias específicas esta norma establece: formación de equipos de trabajo interdisciplinarios para formación, investigación, innovación, creación, extensión y vinculación con el medio; colaboración con universidades nacionales y extranjeras; promoción de carrera académica común; colaboración en procesos de aseguramiento de la calidad; movilidad académica y estudiantil entre universidades; crecimiento de la oferta de carreras considerando al conjunto de instituciones; compartir buenas prácticas; y realizar procedimientos de compra conjuntos (artículo 52). Asimismo, declara la necesidad de colaborar con el Ministerio de Educación, Centros de Formación Técnica estatales y aseguramiento de la calidad en escuelas y liceos públicos. El Consejo de Coordinación de Universidades del Estado, es el órgano superior de coordinación, responsable de la generación de redes y proyectos conjuntos (artículo 53). En situaciones de insuficiente desarrollo académico de alguna de estas instituciones otra universidad estatal debe asumir el rol de entidad tutora (artículo 33). Como muestra del trabajo cooperativo se define una máxima jerarquía nacional por sobre la titularidad de cada institución (artículo 44), la cual aún no se ha implementado. También se consideran procedimientos excepcionales para favorecer los convenios interinstitucionales (artículo 37). Estas directivas se han cumplido parcialmente y de modo parsimonioso. La mayor dificultad está en la adquisición de una cultura de colaboración que sea distinta a la de competencia que ha primado en los últimos años. El cumplimiento de esta normativa genera exigencias directas para las direcciones de las universidades estatales, porque implican cambios en la gestión. La ley general aplicable al sistema de educación superior también declara la colaboración de las universidades y otras instituciones (artículo 2), promoviendo la integración regional e internacional de redes académicas.

## **Consideración de los factores contextuales para la dirección institucional en los planes de gobierno de universidades estatales**

Se analizó una muestra de los programas de gobierno de 9 rectores/as en ejercicio, elegidos/as o reelegidos/as recientemente y que corresponden a las siguientes universidades estatales: Universidad de Antofagasta; Universidad de La Serena; Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación; Universidad de Chile; Universidad Tecnológica Metropolitana; Universidad de Santiago; Universidad del Bío-Bío; Universidad de Los Lagos; y Universidad de Magallanes.

La estructura de los contenidos de los programas rectorales exhibe una alta variabilidad conceptual en su organización. Se consideran: objetivos, prioridades, acciones, medidas, principios de acción, principios transversales, ejes programáticos, ideas fuerza, compromisos, imperativos políticos, áreas, líneas estratégicas, reflexiones, orientaciones programáticas, bases programáticas, desafíos, ejes focales, entre otras. Un tercio de estos programas tiene una referencia a la situación contextual. Los rangos del número de sus componentes, de las definiciones mayores y de las actividades, son muy amplios (Tabla 1), independientemente del tamaño de la Universidad, de su antigüedad y nivel de desarrollo relativo. Predominan aspectos operativos internos. Estas diferencias existen a pesar que el período rectoral es el mismo (4 años) y que los programas fueron elaborados en un período acotado de tiempo (2021-2022). Sus contenidos revelan las fuertes exigencias, dificultades y riesgos para la dirección de las universidades estatales, particularmente de sus gobernabilidades, que deben enfrentar las autoridades universitarias muchas de las cuales exceden sus ámbitos de influencia.

**Tabla 1**

*Organización de los programas de gobierno de rectores/as recientemente elegidos/as de Universidades estatales chilenas (n = 9)*

	Componentes del programa de gobierno			
	Análisis contextual	Rango del N° de componentes	Rango del N° de principios, ejes u objetivos	Rango del N° de actividades
Presencia/Ausencia	3/6	—	—	—
Rango	—	2-7	6-41	0-211

La muestra analizada de los programas de gobiernos de rectore/as recientemente elegidos/as evidencia que los factores contextuales más considerados, en los términos descritos en este capítulo, son los Derechos e Identidades y la Regulación y Acreditación institucional, señalados en la mayor parte de estos programas y principalmente como componentes centrales. La investigación científico-tecnológica, si bien es considerada en casi todos los programas, sus menciones están, en igual proporción, tanto como componente central como actividades específicas. En cambio, la Cooperación interinstitucional entre unidades estatales y el Financiamiento Público fueron los aspectos menos considerados (Tabla 2).

**Tabla 2**

*Consideración de factores contextuales para la dirección institucional en los programas de gobierno de rectores/as recientemente elegidos/as de Universidades estatales chilenas (n = 9)*

Componente del programa de gobierno/ Factores Contextuales	Referencias	Componente central	Prioridad	Desafío	Actividad	No considerado
Aspectos normativos	4	1	0	0	0	4
Complejidad institucional	4	4	0	0	0	5
Financiamiento público	3	1	0	2	0	6
Regulación y acreditación institucional	8	4	0	1	3	1
Derechos e identidades	9	6	0	0	3	0
Investigación, creación e innovación	8	3	1	3	1	1
Cooperación interinstitucional	3	0	1	1	1	6

## Conclusiones

1. Las direcciones de las universidades estatales chilenas tienen, como referencia obligada, un conjunto de aspectos normativos, académicos, económicos, sociales y culturales, los cuales poseen un alto impacto potencial en el gobierno, gobernabilidad y gobernanza de estas instituciones.
2. La identificación de estos aspectos contextuales revela un conjunto de demandas no solo para la dirección sino también para la gestión de las universidades, puesto que tienen que ver con situaciones asociadas a su desarrollo, imagen y aún a su sustentabilidad. Algunos de ellos constituyen imperativos legales insoslayables.
3. Independientemente de los desafíos internos, es esperable que se generen cambios políticos y estratégicos congruentes con este contexto y que ellos se expresen en la alta dirección de estas instituciones.
4. El análisis de una muestra de programas de gobierno en las últimas elecciones rectorales, evidencia una alta heterogeneidad en su organización y contenidos independientemente de las características de cada institución. Probablemente esto pueda ser interpretado por diferencias existentes en la cultura y hábitos internos y por la importancia relativa que las comunidades internas asignan a los temas de mayor actualidad o “de moda” referidos a la educación superior del país.
5. La consideración de los Derechos e Identidades como el factor contextual de mayor importancia en los programas de gobierno, revela el peso de variables de grupos de interés internos. En cambio, la preocupación por la Regulación y Acreditación se asocia más bien a variables de imagen y validación del prestigio. Otros de los aspectos contextuales identificados en este estudio son tratados solo marginalmente o bien no están considerados en los programas de gobierno de las universidades como es el caso, por ejemplo, de la Cooperación entre universidades esta-

tales y la operación del Financiamiento Público. El primer aspecto es una exigencia normativa que debe superar aún la tradicional lógica mercantil de competencia entre universidades, que se ha mantenido por décadas. Los cambios del financiamiento público están definidos también en términos normativos, pero se resuelven en las leyes de presupuesto para las universidades estatales de cada año y en la competencia por los ingresos de estudiantes, principalmente aquellos como el beneficio de gratuidad.

6. Dada la naturaleza de los programas de gobierno que están dirigidos a un conjunto acotado y bien definido de electores, se verifica una tendencia a privilegiar situaciones internas y coyunturales a las cuales este cuerpo elector asigna la mayor importancia. No obstante, para establecer fehacientemente sus reales consecuencias, se requiere verificar el eventual impacto de los contenidos de estos programas en el desarrollo de estas instituciones.
7. Estos resultados dan cuenta del peso de los procesos electorales en el desarrollo de las universidades estatales chilenas, independientemente de sus características individuales. Las direcciones superiores se orientan principalmente por las aspiraciones internas. Esta puede ser una variable que, junto a las relaciones de las universidades con el Estado en materias de financiamiento y control, determinan las desventajas competitivas que tienen las universidades estatales respecto a las universidades privadas.

## REFERENCIAS

Acosta, A., Atairo, D., y Camou A. (2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y El Caribe*. CLACSO.

Améstica, L., Gaete H., y Llinas-Audet X. (2014). Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efecto de las políticas públicas de financiamiento. *Revista Chilena de Ingeniería*, 22(3), 384-397. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052014000300009>.

Arata, A. y Rodríguez E. (Eds.) (2009). *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Comisión Nacional de Acreditación.

Balza, I. (2012). Revisión histórico-jurídica del principio de autonomía universitaria y su relación con la existencia de elecciones en el seno de la Universidad. *Direito*, 21(1), 99-149. <http://hdl.handle.net/10347/8012>.

Balbontín, R., Roeschmann R. y Zahler A. (2018). *Ciencia y tecnología e innovación en Chile: un análisis presupuestario*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Barroilhet, A. (2019). Problemas estructurales de la acreditación de la educación superior en Chile: 2006 – 2012. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 6(1), 43 – 76. <https://doi.org/10.5354/0719-5885.2019.53745>.

Barroilhet, A., Ortiz, R. y Quiroga, B. (2021). Exploring conflicts of interest in university accreditation in Chile. *Higher Education Policy*, (35), 479-497. <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00217-7>.

Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile: transformaciones, desarrollo y crisis* (259-294). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. IESALC Report, UNESCO.

Bossier, M. y Cevallos F. (2019). Instrumentos de fomento para la investigación en Chile: historia reciente, estado actual y desafíos. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 30(1), 19-28. <https://doi.org/10.1016/j.rmcl.2018.10.005>.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Brunner, J. J. y Peña, C. (Eds.) (2011). *El conflicto de las universidades entre lo público y lo privado*. Universidad Diego Portales.

Brunner, J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la Educación Superior*. Ediciones Universidad Diego Portales.

Espinoza, Ó. y González, L. (2015). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados. En A. Bernasconi (Ed.), *Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis*. (pp.517-580). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Espinoza, Ó. y González, L. (2016). La Educación Superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de financiamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (10), 35-51. [https://www.researchgate.net/publication/312155172\\_La\\_Educacion\\_Superior\\_en\\_Chile\\_y\\_la\\_Compleja\\_Transicion\\_desde\\_el\\_Regimen\\_de\\_Autofinanciamiento\\_hacia\\_el\\_Regimen\\_de\\_Gratuidad](https://www.researchgate.net/publication/312155172_La_Educacion_Superior_en_Chile_y_la_Compleja_Transicion_desde_el_Regimen_de_Autofinanciamiento_hacia_el_Regimen_de_Gratuidad).

Espinoza, Ó. y González, L. (2019). Evolución del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior chilena. En Ó. Espinoza. et al. (Eds.) *Calidad en la Universidad* (pp. 91 – 127) LOM ediciones-IESED.

Espinoza, Ó., González, L., Sandoval, L., McGinn, N. y Corradi, B. (2022). Reducing Inequality in Access to University in Chile: The Relative Contribution of Cultural Capital and Financial Aid. *Higher Education*, 83(6), 1355-1370. <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00746-z>.

Espinoza, Ó., Sandoval, L., González, L., Corradi, B., McGinn, N. y Vera, T. (2023). Did Free Tuition Change the Choices of Students Applying for University Admission? *Higher Education*. <https://doi.org/10.1007/s10734-023-01065-1>.

Fernández Cruz, J. (2022). Los protocolos universitarios contra el acoso, la violencia y discriminación: una tensión entre feminismo y bienestarismo. *Revista Chilena de Derecho*, 49(1) 1-26. <https://doi.org/10.7764/R.491.1>.

Fleet, N., Pedraja-Rejas L. y Rodríguez-Ponce E. (2014). Acreditación institucional y factores de la calidad universitaria en Chile. *Interciencia*, 39(7), 450-457. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33931446001>.

Flores-Bernal, R. (2019). Políticas de educación superior sobre acoso sexual en Chile. *Políticas y Educadores*, 22(3), 343-358. <https://doi.org/10.5294/edu.2019.22.3.1>.

Gaete-Quezada, R. (2020). Dirección por valores y responsabilidad social en universidades estatales chilenas. *Revista Digital de Investigación en Docencia universitaria*, 14(1), 1-14. <http://dx.doi.org/10.19083/ridu.2020.1073>.

Ganga-Contreras, F., Alarcón, N., Paillamán, M., Navarro E. y L. Araya-Castillo (2021). Formación académica del ápice estratégico de las universidades estatales de Chile. *Fronteira*, 10 (2) pp. 261-81. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2021v10i2.p261-281>.

Gatica-Neira, F. (2019). Innovaciones tecnológicas en las regiones de Chile: similitudes y diferencias. *Problemas del Desarrollo*, 50(198), 87-112. <https://doi.org/10.22201/iee.20078951e.2019.198.67751>.

González, H. y Jiménez A. (2014). Inserción laboral de investigadores con grado de doctor en Chile. *Journal of Technology & Innovation*, 9(4), 132-148. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242014000400010>.

Guzmán-Concha, C (2012). The student´s rebellion in Chile. Occupy protest or classic social movement?. *Social Movement Studies*, 11(3-4), 408-415. <https://doi.org/10.1080/14742837.2012.710748>.

Hiner, H. y López Dietz A. (2021). Nunca más solas. Acoso sexual, tsunami feminista y nuevas coaliciones dentro y fuera de las universidades chilenas. *Polis. Revista Latinoamericana*, 20(59), 122-146. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2021-n59-1590>.

IESALC (2022) *¿Reanudación o reforma? Seguimiento del impacto global del COVID 19 en la educación superior después de dos años de disrupción*. UNESCO.

Lavados, H., Durán, A., Espinoza Ó. y González L. (2016). Propuestas de categorización de universidades para facilitar la generación de políticas públicas de educación superior efectivas en Chile. *Estudios Sociales*, 124, 209-225. <https://www.equidadeneducacion.cl/wp-content/uploads/2022/04/RevistaCPU-124VolFinalConArticuloTipologiasUes.pdf>.

Labraña, J. (2018). La primavera chilena: ni conservadora ni revolucionaria. Una explicación sociológica del significado histórico del movimiento estudiantil chileno del año 2011. *Calidad en la Educación*, 48, 251-272. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n48.476>.

Labraña, J. y Rodríguez, J (2017). Estado y universidad en Chile: problemas de distinción en torno a su función pública. *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 5(1), 1-19. <https://doi.org/10.7764/PEL.5.1.2017.7>.

Lawrence, S. y De Lisi R. (2017). Lawrence, S. y De Lisi R. (2017). Formal and informal leadership in higher education. Roles and responsibilities. En De R. Lisi y A. Gigliotti (Eds.) *A guide for leaders in higher education. Core concepts, competencies and tools* (pp. 146 – 161). Stylus Publishing.

Lemaitre, M. (2005). Aseguramiento de la calidad en Chile: impacto y proyecciones. *Serie de Seminarios Internacionales* (pp.55-69). Consejo Superior de Educación.

Lemaitre, M., Maturana, M., Zenteno, E. y Alvarado, A. (2012). Cambios en la gestión institucional en universidades a partir de la implementación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad: La experiencia chilena. *Calidad en la Educación*, 36, 22 – 52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652012000100001>.

Letelier, M. y Carrasco, R. (2004). Higher education assessment and accreditation in Chile: stat-of-the art and trends. *European Journal of Engineering Education*, 29(1), 119-124. <https://doi.org/10.1080/0304379032000129241>.

Ley N°20129, Ley que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323>.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°21094, Ley Sobre Universidades Estatales En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>.

López, D. (2019). La investigación como desafío estratégico: una experiencia de cambio en la gobernanza universitaria. En F. Ganga Contreras et al. (Eds.). *Investigación sobre gobernanza universitaria y formación ciudadana en Educación* (pp. 243-261). Fontamara Editorial.

López, D., Rojas, M. J., López, B. y López, D. C. (2015). Chilean universities and institutional quality assurance processes. *Quality Assurance in Education*, 23(2), 166-183. <https://doi.org/10.1108/QAE-05-2013-0024>.

López, D. y Prado M. (2016). ¿Qué deseaban los estudiantes universitarios chilenos el año 2011?. *Otras Modernidades*, 218-233. <https://doi.org/10.13130/2035-7680/7064>.

López, D. A., Rojas, M. J. y Rivas, M. C. (2018). Existe aprendizaje institucional en la acreditación de universidades chilenas. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 23(2), 391-404. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000200007>.

López, D. A., Rojas, M. J., López, B. A. y Espinoza, Ó. (2019). Quality assurance and the classification of universities: the case of Chile. *Quality Assurance in Education*, 28(1), 33-48. <https://doi.org/10.1108/QAE-05-2019-0051>.

López, D. y Troncoso, E. (2021). La complejidad instituida como factor de cambio en la gobernanza universitaria. Análisis de un caso aplicado a la investigación científica y tecnológica. En F. Ganga Contreras et al. (Eds.). *Nuevas experiencias en gobernanza universitaria*. Ediciones USTA

López, D. A., Espinoza, Ó., Rojas, M.J. y Crovetto, M. (2022). External evaluation of university quality in Chile: an overview. *Quality Assurance in Education*, 30 (3), 272-288. <https://doi.org/10.1108/QAE-08-2021-0141>.

López, D. A. y Ganga-Conteras, F. (2022). Gobernanza e interinstitucionalidad de organizaciones de investigación. En F. Ganga-Contreras y J. Peralta (Eds.). *Gobernanza de entidades formativas. Miradas desde la óptica organizacional y educativa* (pp. 87-111). Universidad de Tarapacá.

Meister-Scheytt, C. y Scheytt T. (2005). The complexity of change in universities. *Higher Education Quarterly*, 59(1), 76-99. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2005.00282.x>.

Modugno, G., Di Carlo, F. y Lucchese, M. (2022). Causes and effects of processes complexity in public institutions: some experience from Italian universities. *Administrative Sciences*, 12(37), 1-14. <https://doi.org/10.3390/admsci12010037>.

Pinto, C. (2016). Reflexiones sobre la inserción laboral de doctores en universidades chilenas. *Fronteras*, 3(1), pp. 109-124. <https://revistas.ufro.cl/ojs/index.php/fronteras/article/view/649>.

RICYT (2022). *El estado de la ciencia*. OEI-UNESCO. En <http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2022/11/EL-ESTADO-DE-LA-CIENCIA-2022.pdf>.

Ríos, N. (2017). Haciendo género, haciendo academia: un análisis feminista de la organización del trabajo académico en Chile. *Psicoperspectivas*, 16(2), 114 - 124. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol16-Issue2-fulltext-1041>.

Rock, J. y 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. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n37.92>.

Rodríguez-Garcés, C. y Padilla-Fuentes, G. (2021). Incorporación de la Ley de Gratuidad al Sistema de Educación Superior en Chile: la prolongación del subsidio a la demanda y la privatización del financiamiento público. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 12 (3b), 179-195. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.864>.

Rodríguez-Molina, G. y Valenzuela Zambrano B. (2019). Acceso y permanencia de estudiantes con discapacidad en las universidades chilenas. *Sinéctica*, 53, 1-16. [https://doi.org/10.31391/s2007-7033\(2019\)0053-002](https://doi.org/10.31391/s2007-7033(2019)0053-002).

Salazar, J. y Leihy, P. (2014). La poética del mejoramiento: ¿hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior?. *Revista Estudios Sociales*, 122, 125-191. [https://www.researchgate.net/publication/344418346\\_La\\_poetica\\_del\\_mejoramiento\\_Hacia\\_donde\\_nos\\_han\\_traido\\_las\\_politicas\\_de\\_calidad\\_de\\_la\\_educacion\\_superior](https://www.researchgate.net/publication/344418346_La_poetica_del_mejoramiento_Hacia_donde_nos_han_traido_las_politicas_de_calidad_de_la_educacion_superior).

Santelices, B. (2015). Investigación científica universitaria en Chile. En A. Bernasconi (Ed). *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. (pp. 409-425). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Scharager, J. y Aravena, M. (2010). Impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad en programas de educación superior: Un estudio exploratorio. *Calidad en la Educación*, 32, 16-42. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n32.150>.

Scimago Institutions Rankings (2023). *Ranking Chile 2023*. <https://www.scimagoir.com/rankings.php?country=CHL>.

Simone, R. (2003). *Ideas para el gobierno: La Universidad*. Losada.

Sisto, V. (2019). Inclusion "in the chilean way": School inclusion in a context of advanced neoliberal policies. *Education Policy Analysis Archives*, 27(23). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3044>.

Torres, E. (2016). Gobierno universitario en entornos de debate social en Chile. Observaciones desde la teoría de sistemas. *Polis*, 15 (43), 1-17. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000100030>.

Wong, S. y Rojas-Mora J. (2021). La relación entre patente y desarrollo: una mirada desde la I+D universitaria chilena. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 10 (2), 229-249. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2021.58780>.

Zapata, G. (2016). Informe nacional - Chile. En J. J. Brunner y D. Miranda (Eds.) *Educación Superior en Iberoamérica*. Universia - CINDA

Zapata, G. y Tejada, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior: Consideraciones y proposiciones. *Calidad de la Educación Superior*, 31, 192-209. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n31.168>.

Zapata-Villalon G. y Vidal-Molina P. (2019). El trabajo bajo el neoliberalismo: subcontratación en una universidad estatal chilena. *Polis*, 18(54), 269-293. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2019-n54-1409>.

Zúñiga-Jara, S. y Sjoberg-Tapia O. (2021). Gobierno corporativo y desempeños en las universidades chilenas. *Formación Universitaria*, (14), 3-12. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062021000100003>.



# MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL CASO DE LA LEY N°21369

Leopoldo Ramírez<sup>1</sup>

## Introducción

La Ley N°21369, publicada en el Diario Oficial del 15 de septiembre de 2021, que entró en vigor un año después, “regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior” (Ley N°21369, 2021, p. 1) obligó a las instituciones de educación superior a adoptar cambios incrementales por medio de la creación de distintas unidades al interior de su estructura organizacional.

Su gestación inicia mucho antes que con la presentación de diversos proyectos de ley a tramitación en el Congreso Nacional<sup>2</sup>, puesto que se

---

<sup>1</sup> Agradezco muy especialmente a María Paz Sandoval S. y Nicole Velásquez V. por las observaciones que me hicieron sobre el texto. Desde luego, cualquier error en él es únicamente responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> La ley publicada, durante su tramitación, refundió el Proyecto de Ley Boletín N°11750-04, “*Sobre acoso sexual en el ámbito académico*”, presentado por los senadores Isabel Allende, Carlos Montes, Yásna Provoste, Ena Von Baer y Ximena Órdenes, el 16 de mayo de 2018; el Boletín N°11797-04, que “*Sanciona el acoso sexual en escenarios educativos*”, presentado por los senadores Ricardo Lagos, Juan Pablo Letelier y Jorge Pizarro, el 12 de junio de 2018; y el Boletín N°11845-04, “*Sobre prevención de la violencia de género y respeto de la diversidad sexual en establecimientos educacionales*”, presentado por el senador Ricardo Lagos, el 20 de junio de 2018. Información disponible en el sitio web del sistema de gestión legislativa de la Cámara de Diputadas y

encontraba surgiendo el fenómeno del #MeToo en octubre de 2017 en Estados Unidos, movimiento que tuvo un indudable alcance global, que desde luego también caló profundo en Chile. Un poco antes, en agosto del mismo año, un reconocido profesor del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile fue denunciado por acoso sexual y laboral por parte de una estudiante de la misma casa de estudios, sobre hechos que ocurrieron en dependencias del Tribunal Constitucional, entidad en la que el académico fue ministro entre abril de 2009 y abril de 2018, siendo su presidente entre agosto de 2014 y agosto de 2017<sup>3</sup>.

Si bien no cabe pormenorizar aquí en detalles sobre la denuncia y el transcurrir propio de toda la investigación —que derivaron en un sumario que desestimó los hechos en la Universidad de Chile, la aplicación de una sanción ínfima, la interposición de un recurso de protección, y la renuncia del académico a la institución —<sup>4</sup>, lo verdaderamente relevante es que esta denuncia fue conocida justamente en una época en la que se conocían historias de acoso sufridos por miles de mujeres y abusos de poder que probablemente no tienen nada de nuevos, pero que manifestaban ahora una nueva forma de producirse, de aquellas cuyas ocurrencias ya no se toleran en las sociedades contemporáneas.

Es así como hacia fines de 2017, y principalmente a inicios del año académico 2018, que en distintas instituciones de educación superior el movimiento feminista adquiriría caracteres de efervescencia. El 17 de abril “se tomó” la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral, en Valdivia, para posteriormente el 27 de abril, ocurriera lo mis-

---

Diputados, en [https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos\\_ley.aspx](https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/proyectos_ley.aspx). Acceso: 05.07.2023.

<sup>3</sup> Información disponible en el sitio web del Tribunal Constitucional (TC), en <https://www2.tribunalconstitucional.cl/integracion-actual/integracion-historica/>. Acceso: 05.07.2023.

<sup>4</sup> Hay información contextual significativa en el reportaje “*Episodios inéditos del sumario por acoso sexual contra el profesor Carlos Carmona*”, publicado en el sitio web de CIPER Chile (25-05-2018), en <https://www.ciperchile.cl/2018/05/25/los-episodios-desconocidos-de-la-acusacion-por-acoso-sexual-contra-el-profesor-carlos-carmona/>. Acceso: 05.07.2023.

mo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en Santiago. A contar de ese instante, las tomas feministas se multiplicarían a lo largo del país, y las manifestaciones se tomarían las principales calles y avenidas en distintas ciudades.

El gobierno de turno, liderado por el aquel entonces recientemente asumido expresidente Sebastián Piñera, tenía como ministro de Educación a Gerardo Varela, y se encontraban *ad-portas* de promulgar el proyecto de ley sobre educación superior (Ley N°21091 (2018)), relevante hito sectorial que, después de varios años de discusión legislativa, frente a la fuerza de los hechos, naturalmente quedó relegado a un segundo plano. Dicha ley poco y nada contenía sobre promoción de la equidad de género en particular, sino en forma más bien general, contempla en su artículo 2° principios relativos a la inclusión y al respeto y la promoción de los derechos humanos.

Los hechos que dieron pie a la existencia de la Ley N°21369, que — recordémoslo — “regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior”, no son nuevos en la regulación sectorial ante nuestro Derecho. No es necesario ir mucho más atrás en los años para comprender cómo esta dinámica se ha venido repitiendo en el tiempo. Basta recordar las manifestaciones sociales del 2006 (conocida también como la “revolución pingüina”, referida a los escolares que ocupan uniformes por cursar la enseñanza básica y secundaria), logró algunos primeros cambios, entre los que destacan la conformación de un Consejo Asesor Presidencial de Educación para el mejoramiento de la calidad educacional, así como algunas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, comúnmente conocida como “LOCE” (Ley N°18962, (1990)).

Cuestión similar ocurrió con las manifestaciones que, con distinta intensidad, tuvieron lugar particularmente entre los años 2012 y 2015, siendo las de este último el detonante de la presentación del proyecto de ley de educación superior (Boletín 10783-04, 2016) por parte de la expresidenta de la República, Michelle Bachelet, en cuyo Mensaje a la Cámara de Diputados señalaba “Tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente proyecto de ley de Educación Superior, que

viene a reformar completamente el régimen jurídico del sector” (Boletín 10783-04, 2016, pp.1).

Como se advierte, en consecuencia, los fenómenos sociales han tenido en el último tiempo una relación directa con las sustantivas modificaciones legales que ha enfrentado el sistema de educación superior del país. En lo que a nosotros nos importa en esta oportunidad, la ley que regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior no fue la excepción.

## **Aspectos generales de la Ley N°21369**

A modo de preámbulo, me parece que hay dos cuestiones relevantes que apuntar sobre su epígrafe (“regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior”). La primera de ellas es en torno la idea de “regula[r] el acoso sexual ...”, lo que implica suponer que la intención del legislador es otorgarle una forma, dotarlo de contorno. Desde luego, es muy probable que hubiera sido mejor el empleo de las expresiones “previene”, o derechamente “sanciona” (el acoso sexual). No obstante, se optó por “regula[rlo]”. Obviamente, no se puede atribuir alguna responsabilidad al legislador por no querer prevenirlo ni sancionarlo, pero por motivos de técnica legislativa, cualquiera de esas dos opciones habría sido mejor que “regula”.

Por otro lado, una segunda observación que amerita su epígrafe es aquella relativa a su parte final, “en el ámbito de la educación superior”, puesto que al no haber señalado “en las instituciones de educación superior”, abre la posibilidad de que la hipótesis de incumplimiento sea mucho más allá de sus aulas, talleres y laboratorios. En efecto, con la fórmula empleada pueden considerarse incluidas otras dependencias, tales como los de campos clínicos, centros de práctica profesional o pasantías, por mencionar algunos ejemplos, e incluye potencialmente como partícipes también no solo a los actores tradicionales de la comunidad educativa, como estudiantes, profesores o docentes y otros colaboradores de naturaleza administrativa, sino que también a otros funcionarios que prestan

funciones auxiliares relevantes para el funcionamiento de las instituciones de educación superior, tales como concesionarios de cafeterías y casinos, guardias de seguridad, personal de servicios de aseo, entre otros.

En otro plano, sin perjuicio de que la ley tiene una estructura aparentemente simple –con 10 artículos más una norma transitoria–, establece un conjunto de obligaciones bastante gravosas, cuyo incumplimiento acarrea severas sanciones.

El artículo 1° señala que el objetivo de la ley es:

Promover políticas integrales orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, y proteger y reparar a las víctimas en el ámbito de la educación superior; con la finalidad de establecer ambientes seguros y libres de acoso sexual, violencia y discriminación de género, para todas las personas que se relacionen en comunidades académicas de educación superior; con prescindencia de su sexo, género, identidad y orientación sexual.

Por su parte, entiende que las instituciones de educación superior son, en sintonía con la Ley de Educación Superior, las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica, pero agrega también a otros establecimientos educativos de nivel superior no contemplados en la Ley N°21091, que son aquellos dependientes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Corresponden a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; las Academias de Guerra y Politécnicas; las Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; las Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; la Escuela de Carabineros y la Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, la Escuela de Gendarmería de Chile; y la Escuela de Investigaciones Policiales y el Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

## Complejidad en la pluralidad de conceptos

El artículo 2°, inciso 1°, establece una relevante directriz de naturaleza programática, que en efecto establece que “El acoso sexual es contrario a la dignidad de las personas, su libertad, integridad personal y la igualdad de derechos y prohibición de discriminación arbitraria”, agregando una definición omnicompreensiva en su inciso 2°:

Constituye acoso sexual cualquier acción o conducta de naturaleza o connotación sexual, sea verbal, no verbal, física, presencial, virtual o telemática, no deseada o no consentida por la persona que la recibe, que atente contra la dignidad de una persona, la igualdad de derechos, su libertad o integridad física, sexual, psíquica, emocional, o que cree un entorno intimidatorio, hostil o humillante, o que pueda amenazar, perjudicar o incidir en sus oportunidades, condiciones materiales o rendimiento laboral o académico, con independencia de si tal comportamiento o situación es aislado o reiterado.

Dicho concepto es complementado por el inciso 3° de la misma disposición, estableciendo que:

Para los efectos de esta ley, quedan comprendidos todos aquellos comportamientos o situaciones que sean realizados o que tengan como destinatarias a personas que cursen programas de pre y posgrado, desarrollen funciones de docencia, administración, investigación o cualquier otra función relacionada con las instituciones de educación superior

Como se advierte, el concepto de acoso sexual es amplio, pero a la vez complejo, del que nuestro ordenamiento jurídico ya existe otro en el ámbito de la legislación laboral, en la que el artículo 2° inciso 2° del Código del Trabajo señala:

Las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Es contrario a ella, entre otras conductas, el acoso sexual, entendiéndose por tal el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo. Asimismo, es contrario a la dignidad de la persona el acoso laboral, entendiéndose por tal toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier

medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo

Hay otros conceptos de empleo frecuente en la Ley N°21369, todos ellos complejos, que no han sido definidos por la normativa. No obstante, la Circular N° 1 de la Superintendencia de Educación Superior, del 8 de julio de 2022, que “Da respuesta a dudas planteadas por instituciones de educación superior sobre la Ley N°21369”, constatando dicha circunstancia, señala que la definición de violencia de género habrá que entenderla en los términos del “artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>6</sup>, ratificado por Chile a través del Decreto Supremo N° 1640, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile” (Circular N° 1, 2022). En efecto, dicha disposición del tratado internacional en referencia expresa que “Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Agrega la aludida Circular que “considerando que la Ley N°21369, en lugar de emplear el término “mujer”, se refiere al “género”, esta Superintendencia estima pertinente adecuar el concepto de violencia contra la mujer contemplado en la precitada convención, para hacerlo aplicable al género”<sup>7</sup>.

Por otro lado, la Ley N°21369 se refiere a “discriminación de género”, y la Circular antes referida verifica que tampoco están definidas dichas expresiones. En efecto, en similares términos a lo que se ha reseñado anteriormente, se invoca ahora el “artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la

---

<sup>6</sup> Su texto íntegro se encuentra disponible en el sitio web de la Organización de Estados Americanos, en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. Acceso: 05.07.2023.

<sup>7</sup> Circular N° 1, Superintendencia de Educación Superior, 8 de julio de 2022, definición 1.2. “Concepto de violencia de género”, p. 3. Se encuentra disponible en su sitio web, en [https://sesuperior.cl/wp-content/uploads/2022/07/Circular-N1\\_2022.pdf](https://sesuperior.cl/wp-content/uploads/2022/07/Circular-N1_2022.pdf). Acceso: 05.07.2023.

Mujer<sup>8</sup>, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 1979 y ratificada por Chile a través del Decreto Supremo N°789, de 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así:

La expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Finalmente, la Circular ya tantas veces aludida recurre a otra norma del ordenamiento jurídico, la Ley N°20609, que "Establece medidas contra la discriminación", publicada en el Diario Oficial el 24 de julio de 2012, contempla en su artículo 2° una definición de lo que debe entenderse por las expresiones "discriminación arbitraria", que se transcribe a continuación:

Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la maternidad, la lactancia materna, el amamantamiento, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad.

Concluye la Circular de la Superintendencia de Educación Superior señalando que:

---

<sup>8</sup> Su texto íntegro se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acceso: 05.07.2023.

para los efectos de la Ley N°21369, se entenderá por 'discriminación de género' toda distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, la orientación sexual, la identidad sexual o la expresión de género de una persona, y que, careciendo de justificación razonable, le cause privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Soy consciente de que, en su oportunidad, se formularon interrogantes sobre la legalidad del ejercicio de esta atribución por parte de la Superintendencia, por virtud de la cual introdujo en la Circular conceptos sobre los cuales debía impulsar fiscalización a partir de la Ley N°21369, conceptos que por cierto no estaban definidos en dicho cuerpo normativo. No obstante, a la luz del artículo 19 de la Ley de Educación Superior, que señala que “El objeto de la Superintendencia será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior en el ámbito de su competencia”, y mucho más específicamente del artículo N°20 “Serán funciones y atribuciones de la Superintendencia”, cuyo tenor es el siguiente:

Aplicar e interpretar administrativamente los preceptos cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación. Las instrucciones y resoluciones que emanen de la Superintendencia serán obligatorias a partir de su publicación y deberán ser actualizadas, sistematizadas y mantenidas en registros de libre acceso electrónico de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de las mismas.

## **Obligaciones para las instituciones de educación superior**

Más allá de la obligación general que impone a las instituciones de educación superior el artículo 1° de la Ley que regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior; antes transcrito, se establecen un conjunto de obligaciones particulares, entre las que pueden destacarse las siguientes:

a) Conforme al artículo 3°, deberán elaborar “una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género, que contendrá un modelo de prevención y un modelo de sanción de dichas conductas, construido con la participación de todos los estamentos existentes en su interior”. Según el inciso 2° de la misma disposición, esta política integral “deberá contener acciones de prevención, información, sensibilización, sanción, capacitación y formación relacionadas con la violencia y la discriminación de género, y mecanismos de monitoreo y evaluación de su impacto”, agregando que también tiene que “contar con una estrategia de comunicación que garantice que las políticas, planes, protocolos y reglamentos sean conocidos en el interior de las instituciones de educación superior”.

b) De acuerdo al artículo 3°, ahora en su inciso 3°, tienen que asegurar que: “sus políticas, planes, protocolos y reglamentos sobre acoso sexual, violencia y discriminación de género sean elaborados, evaluados y modificados en procedimientos de carácter participativo, que aseguren paridad de género y la representación equilibrada de sus distintos estamentos, respetando los principios de equidad de género consagrados en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

c) Asimismo, acorde establece el artículo 3° inciso 4°, también tendrán que contar:

“con unidades responsables de la implementación de sus políticas, planes, protocolos y reglamentos sobre violencia y discriminación de género y, de forma separada, contarán también con una o más unidades responsables de llevar a cabo los procesos de investigación y sanción del acoso sexual, la violencia y la discriminación de género y de protección y reparación de las víctimas. Estas unidades deben ser integradas por personal capacitado en derechos humanos y perspectiva de género, dispondrán de recursos humanos y presupuestarios suficientes y de las facultades necesarias para el efectivo cumplimiento de su tarea”.

Nótese que, al amparo de esta disposición, la obligación es por partida doble, puesto que se trata de dos unidades diferentes, “de forma separada”.

d) Por virtud del artículo 4°, “deberán implementar mecanismos que contemplen apoyo psicológico, médico, social y jurídico para las víctimas y los miembros de la comunidad educativa afectados por los hechos denunciados”.

e) Finalmente, y quizás en forma bastante *sui generis*, a lo largo del artículo 9° y sus cinco incisos se dispone un conjunto de obligaciones conexas a las anteriores, relativas al deber de difusión “entre el personal docente, personal administrativo, funcionarios/as y estudiantes”, a organizar “actividades orientadas al perfeccionamiento, orientación o capacitación del personal”, así como a “revisar y evaluar periódicamente la pertinencia y funcionamiento del modelo de prevención” y, por último, a incorporar cláusulas “en los contratos de trabajo y de prestación de servicios educacionales, convenios académicos y de investigación y cualquier otro instrumento celebrado por la institución”.

Cada una de estas obligaciones cuenta con disposiciones complementarias que referencian, a partir de la propia norma, el modo en que las instituciones de educación superior deben desplegar sus esfuerzos en la dirección del cumplimiento de la Ley. De hecho, quizás pensando en la emisión de señales positivas al principio de autonomía de las instituciones de educación superior, el artículo 9° contempla, en su inciso final, que:

Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de las obligaciones que las instituciones de educación superior contraigan voluntariamente en materia de prevención y sanción del acoso sexual, la violencia y discriminación de género, y de protección y reparación de las víctimas, en virtud de su autonomía.

Una norma particular es aquella contenida por el artículo 8°, que señala que “Tratándose de las universidades del Estado, las normas de la presente ley se aplicarán preferentemente sobre las normas contenidas en el ... Estatuto Administrativo, cuando se trate de situaciones de acoso sexual, violencia y discriminación de género”. Digo que esta norma es particular no en relación con las universidades, sino que sobre los quince centros de formación técnica estatales, que son instituciones de educación superior de carácter estatal, y fueron creados por la Ley N°20910, cuyo artículo 12 señala que “El personal del centro de formación técnica tendrá la calidad de funcionario público y se regirá por el estatuto del centro de formación técnica; los reglamentos especiales, si los hubiere, y supletoriamente por las normas generales” (Ley N°20910, 2016). Es raro que el artículo 8° de la Ley N°21369 no los haya incluido, lo que bien podría dar pie a entender que el legislador quiso excluirlos, circunstancia sobre la cual no parece haber fundamento plausible.

Como sean las cosas, en el ámbito de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones que se impone a las casas de estudios superiores, conforme al artículo 10 de la Ley, el órgano competente será la Superintendencia de Educación Superior. El inciso segundo de la misma disposición señala que “Se considerará infracción grave el incumplimiento de la obligación establecida en el inciso tercero del artículo 9°”<sup>9</sup>. Las infracciones

---

<sup>9</sup> Cuya transcripción íntegra es la siguiente: “La normativa interna en materia de acoso sexual, violencia y discriminación de género en el ámbito académico deberá ser

graves, que en la Ley N°21369 nada más indica, deben entenderse en relación con el artículo 54 de la Ley de Educación Superior; cuyo enunciado es “Son infracciones graves” es seguido de un amplio catálogo de conductas sancionables<sup>10</sup>.

Asimismo, el artículo 9°, inciso 4°, dispone una cláusula residual que expresa que “Lo dispuesto en esta ley es sin perjuicio de aquellas acciones de carácter penal, administrativo, laboral o civil que pudieran ser precedentes”.

Finalmente, y de modo categórico, el artículo 7° de la Ley establece que:

---

incorporada expresamente en los contratos de trabajo y de prestación de servicios educacionales, convenios académicos y de investigación y cualquier otro instrumento celebrado por la institución, incluidos los convenios que se celebren para efectos de llevar a cabo actividades de esparcimiento y recreación”.

<sup>10</sup> “Artículo 55.- Son infracciones graves:

- a) No remitir la información requerida por el Ministerio de Educación, la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación o la Comisión Nacional de Acreditación, en ejercicio de sus facultades legales, o hacerlo de forma tardía, incompleta o inexacta, de manera injustificada.
- b) Informar erróneamente respecto del número de estudiantes por carrera o programa, el número de académicos o cualquier información, si de ello resultare un incremento del financiamiento o aportes que la institución recibiría del Estado, de manera directa o indirecta.
- c) Negarse a efectuar o entorpecer la auditoría externa de sus estados financieros de conformidad a la ley.
- d) Modificar arbitrariamente los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la institución de educación superior hubiere convenido con el estudiante la prestación de los servicios educativos o en forma tal que implique una prolongación de éstos.
- e) Condicionar la rendición de exámenes u otras evaluaciones o el otorgamiento de títulos, diplomas o certificaciones a exigencias pecuniarias, distintas al pago de aranceles previamente establecidos por la institución de educación superior en su reglamentación e informados a los estudiantes al momento de suscribir el contrato respectivo.
- f) Incurrir en cualquier otra infracción que sea expresamente calificada como tal por la ley.
- g) Reiterar el incumplimiento de infracciones calificadas como leves. Para estos efectos se entenderá que hay reiteración cuando en un plazo de doce meses incurrir en dos o más infracciones leves.

Las instituciones educacionales señaladas en esta ley que no adopten una política integral contra el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en los términos dispuestos por la presente ley no podrán acceder u obtener la acreditación institucional que prevé la Ley N°20129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

## Conclusiones

Es posible advertir, sin recurrir a una larga data en la historia del funcionamiento del sistema de educación superior del país, que cada cambio normativo de los que han tenido mayor significancia ha estado antecedido por diversos movimientos sociales que los han impulsado. Así, las profundas modificaciones en la LOCE, la dictación de la Ley de Educación Superior, o la Ley N°21369 –cuya gestación y principales elementos han sido objeto de este texto– son pruebas irrefutables de esta constatación. Por cierto, estos movimientos sociales no solo se expresaban en Chile, sino en buena parte del continente.

De otro lado, el alcance de la ley tiene una extensión bastante amplia, y mucho más allá de lo que se pensó inicialmente –dada su arquitectura simple y un articulado breve–, y comprende a otros actores no necesariamente integrantes tradicionales de la comunidad educativa –estudiantes y docentes–, como concesionarios, guías o supervisores de práctica profesional, funcionarios de campos clínicos, entre otros casos. Por lo tanto, el desafío de las instituciones de educación superior para con ellos es especialmente complejo, toda vez que deben impulsar la creación de conciencia y cultura organizacional en personas que no forman parte de las casas de estudios ni sus comunidades educativas. En lo formal, de ello se puede ir avanzando mediante la incorporación de cláusulas en contratos y convenios, pero en lo sustantivo la tarea es, sin duda, de mucho más largo aliento que esa.

Asimismo, la Ley N°20369 contempla una obligación general y varias específicas, algunas de las cuales contemplan, en el caso de incumplimiento, una infracción grave por parte de una institución de educación superior, lo que es susceptible de ser fiscalizado por la Superintendencia

de Educación Superior; la que, en el marco de sus atribuciones, puede iniciar procedimientos administrativos sancionatorios y, en consecuencia, aplicar sanciones. Dicha Superintendencia, mediante una Circular, procuró definir conceptos de uso frecuente por parte de la ley, pero que no habían sido definidos por ella. Se trató del ejercicio de una potestad entregada por la ley, por cuya virtud cumple una función integradora del Derecho aplicable.

Sin perjuicio de lo intrusivas que parezcan las obligaciones que impone la ley—incluyendo la creación de dos unidades diferentes en la estructura organizacional—, no parece haber transgresiones aparentes al principio de autonomía de las instituciones de educación superior, por polémico que parezca, axioma respecto del cual hay un guiño recién en el artículo 9° inciso final. Lo que sí puede ser evidente es que el cumplimiento de la ley implica mucha más dificultad a las instituciones de educación superior pequeñas (por matrícula), que habitualmente suelen ser tanto de regiones como del subsistema técnico profesional. Ocurre que las casas de estudios más grandes (en los términos relativos que conlleva emplear dichas expresiones) son universidades, y en buena medida ellas ya contaban con capacidades internas para dar cumplimiento íntegro a la normativa. La existencia de unidades académicas como Derecho o Psicología, por mencionar algunos ejemplos, permite involucrar en forma directa e inmediata a académicos y colaboradores de dichas áreas, promover el trabajo multidisciplinario y fomentar sinergias existentes.

De cierta forma relacionado con ello, cabe mencionar que otro de los grandes retos en el cumplimiento de la ley a lo largo del tiempo está dado por la recepción de las obligaciones que impone y su incorporación en el currículo en forma expresa, de modo tal que, siendo contemplado en planes y programas de asignatura, implique resultados de aprendizaje que contribuyan al logro de los perfiles de egreso. A pesar de que no hemos abordado esta situación en particular, no puede dejar de señalarse que la presión que constantemente recibe el currículo en las instituciones de educación superior tolera poco más las múltiples añadiduras que constantemente se le formulan, en distintas materias, las cuales debieran tener cabida también en los niveles educativos que antecedentes a la

educación superior. Por decirlo de otro modo: si estas obligaciones recién surgen en la educación superior, como sociedad estamos llegando tarde.

Desde otro punto de vista, podría pensarse incluso que para las instituciones de educación superior estatal el cumplimiento de esta normativa, en el caso de acarrear el uso de recursos no contemplados con anterioridad, permitiría solicitarlos a las autoridades administrativas del país, en el entendido que son órganos del Estado y no debieran encontrarse en hipótesis de no cumplir con las leyes.

La educación superior chilena enfrenta diversos desafíos por delante, qué duda cabe. Además de los que aquí se han planteado, cabe agregar otros que han sido identificado con anterioridad, con grados relevantes de transversalidad. El primero de ellos es “la necesaria modernización de la estructura de títulos y grados vigente en el país, diseñada en la década de los 80, absolutamente anacrónica para los desafíos sociales de nuestra época, como los requerimientos de un deprimido mercado laboral y las complejas exigencias provenientes de los sectores productivos”<sup>11</sup>.

El otro, en tanto, pasa por dedicarse sin más dilación a lo que probablemente constituye un reto colosal, dado por la definición de la eventual “condonación” del crédito con aval del Estado (también conocido comúnmente en la agenda de opinión pública como fin al “CAE”), y el diseño de un nuevo mecanismo de financiamiento de estudios superiores para quienes, accediendo a la educación superior, no sean beneficiarios de la gratuidad, pero tampoco puedan financiar los aranceles de las instituciones de educación superior únicamente por el ingreso familiar.

---

<sup>11</sup> Véase la columna “*Cinco años de la Ley de Educación Superior*” del autor, en el sitio web de El Dínamo, en <https://www.eldinamo.cl/opinion/2023/05/29/cinco-anos-de-la-ley-de-educacion-superior/>. Acceso: 05.07.2023.

## REFERENCIAS

Boletín N°10783-04, presentado el 5 de julio de 2016. En [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=10583-04](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10583-04).

Circular N°1, Superintendencia de Educación Superior (2022) Definición 1.2. Concepto de violencia de género. En [https://sesuperior.cl/wp-content/uploads/2022/07/Circular-N1\\_2022.pdf](https://sesuperior.cl/wp-content/uploads/2022/07/Circular-N1_2022.pdf).

Decreto Supremo N°789, (1989), del Ministerio de Relaciones Exteriores, Promulga la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 1979. En <https://bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15606&idVersion=1989%20-12-09&idParte=>.

Decreto Supremo N°1640, (1998), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Promulga la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar-app?idNorma=127037>.

Ley N°18962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el Diario Oficial del 10-03-1990. Se encuentra disponible en el sitio web de la BCN, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30330>.

Ley N°20609, Ley que Establece medidas contra la discriminación. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1042092&idVersion=Diferido>

Ley N°20910, Ley que Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1088775>.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°21369, Ley que Regula el acoso sexual, la violencia, y la discriminación de género en el ámbito de la Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1165023>.





# LA LEY N°21091: UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO CHILENO

*Claudia Reyes y Pedro Rosso*

## Introducción

Durante las últimas tres décadas, la gobernanza de las instituciones de educación terciaria ha motivado un número creciente de estudios. Uno de los aspectos más explorados de este tema ha sido la relación entre modalidades de gobierno universitario y desempeño institucional. En algunos de estos estudios, el desempeño de una institución o de todo un sistema de educación superior es evaluado usando como indicador su ubicación en rankings internacionales (Phillippe et al., 2010). Otros enfoques incluyen la forma en que los distintos regímenes de gobernanza universitaria han enfrentado crisis imprevisibles, como las recesiones económicas (Aughey et al., 2011), la reciente pandemia (Ramlo, 2021) o los efectos de cambios sociales y culturales perdurables, como la transición demográfica (Hermann, 2022), las innovaciones tecnológicas (Scalabrini et al., 2021), o la plena incorporación de la mujer a la vida académica (Rosa y Clavero, 2022).

En el caso de Chile, desde inicios de este siglo, los gobiernos universitarios enfrentaron los efectos de una creciente agitación estudiantil, expresada en marchas y prolongadas interrupciones de las actividades académicas, que finalmente motivó la creación de la Ley N°21091, cuerpo legal que, junto con poner fin a las movilizaciones mencionadas, introdujo

las diversas reformas que se analizan en este capítulo, referidas a aspectos vitales de la actividad académica, como son la equidad, la calidad, la inclusión y el financiamiento. Dada la relevancia de esos cambios, resulta interesante analizar cómo se llegó a su implementación porque ese proceso es revelador de la visión que nuestra clase política tiene de la misión del sistema de educación superior:

En sus múltiples marchas, declaraciones y reuniones con autoridades del Ministerio de Educación que tuvieron lugar entre los años 2010 y 2018, los líderes de los movimientos estudiantiles exigían una educación gratuita, de calidad, más equitativa e inclusiva, poner fin a los proyectos educativos con motivaciones empresariales y condonar las deudas contraídas para solventar los estudios universitarios.

Tras algunos años de intercambios y negociaciones, las autoridades de gobierno respondieron a esas demandas acogéndolas “en la medida de lo posible”, mediante la Ley N°21091, que introducía diversas reformas en la gobernanza del sistema de educación superior y de las instituciones del Estado. Aprobada unánimemente en el Congreso Nacional después de un largo debate y promulgada en 2018, este cuerpo legal modificó considerablemente la situación derivada de la reforma de 1981. En lo esencial, significó la creación de una Superintendencia de Educación Superior; una Subsecretaría de Educación Superior; gratuidad para los estudiantes más vulnerables económicamente, modificación de la institucionalidad y ajustes al sistema de acceso a la educación superior; mayor robustez del sistema de aseguramiento de la calidad y estándares más exigentes, fin al lucro en la educación superior y “trato preferencial” para las instituciones de educación superior pertenecientes al Estado.

En este capítulo analizaremos el impacto de la vigencia de la Ley N°21091 en la gobernanza, finanzas y desempeño del sistema universitario chileno. Por las limitaciones en la extensión del texto, nos detendremos solamente en aquellos aspectos que consideramos de especial relevancia, entre ellos: 1) la idea de universidad que orienta las decisiones del Estado chileno en sus políticas para la educación superior; 2) las características positivas y aquellas cuestionables del nuevo marco regulato-

rio de las universidades chilenas; y 3) estilos de gobernanza y desempeño institucional.

## **La idea de universidad del Estado de Chile**

Pocos vaticinios del futuro han sido tan certeros como la frase de Winston Churchill, pronunciada en la Universidad de Harvard, el 6 de septiembre de 1943: “Los imperios del futuro serán los imperios de la mente” (Hunt, 2023). Proféticamente, el entonces primer ministro británico anticipaba lo que se plasmaría durante la segunda mitad de ese siglo y que hoy denominamos “la era del conocimiento”. Pero, en cuanto a los constructores ideológicos de ese futuro, pocas personas han sido tan influyentes como Vannevar Bush y su informe al gobierno de los EE. UU., titulado “Ciencia; la frontera ilimitada” (Bush, 1945). Preparado a instancias del presidente Franklin D. Roosevelt, en ese escrito Bush argumenta que la prosperidad y seguridad futuras de los EE. UU. dependerán de su capacidad científica-tecnológica y propone la creación de un programa federal para financiar las actividades de investigación y la formación de un gran número de investigadores. A favor de su propuesta, Bush contaba con el aval del papel clave que la ciencia y la tecnología habían jugado en la Segunda Guerra Mundial, desde el desarrollo de fármacos antimaláricos hasta la creación de la bomba atómica. Una de las frases más famosas de ese escrito mantiene plena vigencia: “la investigación básica es el marcapasos del progreso tecnológico”.

La respuesta afirmativa a las recomendaciones de Bush se tradujo en la creación de la National Science Foundation y la puesta en marcha de políticas nacionales que significaron un apoyo económico sin precedentes a las universidades, que, en los hechos, se tradujo en crecimiento económico y prosperidad para el país. Podría decirse que, de esa manera se establecieron las bases de las futuras “sociedades del conocimiento”, cuyo paradigma continúan siendo los EE. UU.

Posteriormente, uno de los promotores de la estrategia estadounidense de desarrollo nacional sustentado por la investigación, la innovación

y la presencia de una proporción “crítica” de investigadores en las empresas y en las instituciones gubernamentales, fue el Banco Mundial (World Bank, 1993), entidad que durante las décadas de los '90 se volcó hacia Latinoamérica e hizo del fortalecimiento de la educación superior una de sus políticas prioritarias. Chile se cuenta entre los países favorecidos con un préstamo del Banco para tal fin, que permitió crear el programa de Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior, MECESUP, que por más de una década orientó el desarrollo del sistema universitario y cuyos resultados significaron notables progresos para las universidades: mejoras en infraestructura y equipamiento científico, fortalecimiento de la gestión institucional, innovaciones curriculares y mayor calidad y equidad de los programas de estudio de pregrado, y particularmente, una duplicación de los programas de doctorado en el lapso 2000-2010. Pese a esos buenos resultados, sucesivos gobiernos no mantuvieron dicha estrategia ni aumentaron la inversión en “conocimiento” en la medida de otros países que hoy han entrado en la categoría de “economías emergentes”.

En la misma línea, con el objetivo de transformar a la Unión Europea en la “economía más competitiva” a nivel mundial, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó en 2003 un informe titulado “El papel de las universidades en la Europa del conocimiento”. En él se hacen afirmaciones como la siguiente: “Europa necesita excelencia en sus universidades para optimizar los procesos que sustentan la sociedad del conocimiento” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003, p. 2). Adoptado posteriormente como iniciativa comunitaria, la Unión Europea puso en marcha un proceso de mejoramiento de la calidad de las universidades de ese continente que continúa vigente.

En la actualidad, a la lista de desafíos que tenían muchas naciones en el ámbito del desarrollo nacional se han agregado aquellos asociados al cambio climático que se manifiesta en la forma de desastres naturales como inundaciones, ciclones y tornados, proyectándose a futuro procesos de desertificación que afectarán la producción de alimentos y escasez de agua. Este nuevo contexto movió a la Organización de Naciones Unidas a lanzar la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, iniciativa aprobada por la Asamblea General en 2015 (Organización de las Naciones Unidas

[ONU], 2015). La agenda, que consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como eje central, es una guía para abordar los desafíos mundiales más acuciantes: acabar con la pobreza y promover la prosperidad económica, la inclusión social, la sostenibilidad medioambiental, la paz y el buen gobierno en todos los pueblos para el 2030.

En la mayoría de los países, los ODS han suscitado el interés de los gobiernos y de las organizaciones sociales, produciéndose las primeras respuestas en la forma de estrategias nacionales. Las universidades, debido a su capacidad de generar conocimientos y formación de profesionales e investigadores están llamadas a desempeñar un papel fundamental en el logro de los ODS, aspecto que la ONU ha enfatizado, destacando las actividades suscitadas por la Agenda 2030 en algunas instituciones (ONU, 2023). Significativamente, la Estrategia Nacional de Chile para alcanzar las metas de los ODS no contempla, explícitamente, la participación de las universidades (Gobierno de Chile, s.f.).

La falta de una mirada de futuro que, desde el Estado, orienta, encauza y promueve la misión del sistema de educación terciaria, representa una debilidad “estructural” en la gobernanza del sistema chileno. Esta limitación ha sido destacada por la OCDE en dos contundentes informes sobre la educación de nuestro país que han recomendado: “desarrollar una visión compartida y una planificación estratégica a nivel nacional con respecto a las actividades de investigación de las universidades” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]/Banco Mundial, 2009, p. 69) y, para el sistema de educación superior, avanzar en “una visión integral y coherente para el futuro de la educación terciaria que oriente las políticas de desarrollo a mediano y largo plazo”.

En ausencia de esta visión, las iniciativas de reforma de las políticas, aunque bien intencionadas, probablemente no alcancen su potencial. El proceso de desarrollo de esta visión ... debe incluir actores de todo el sector y debe llevarse a cabo a través de un diálogo significativo y basado en evidencias (OCDE, 2018, p. 26).

Hasta ahora, esa recomendación no ha sido suficientemente recogida y transformada en políticas, como tampoco aquellas sobre exámenes de admisión, estructura curricular, articulación de los programas de estudio y

de los subsistemas educativos, marco nacional de cualificaciones, financiación, gobernanza, programas de doctorado, apoyo a la educación básica, entre varias otras.

En el presente siglo del que ya hemos recorrido cerca de un cuarto, la meta de lograr mayor prosperidad y un alto nivel de desarrollo humano es una quimera si Chile no se transforma en una “sociedad del conocimiento”; un tipo de sociedad donde el aprendizaje y saber de sus ciudadanos permite impulsar la innovación, el espíritu emprendedor y el dinamismo de su economía (Bleiklie, 2005). Para lograr esa dinámica de desarrollo es necesario superar el actual déficit de investigadores, tanto en el sector privado como en los organismos del Estado (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2016), e incrementar la capacidad de generar conocimientos y de innovar; esta es una actividad que, en las “sociedades del conocimiento”, radica principalmente en los sistemas de educación superior y en las interfases universidad-empresa.

La carencia de esa visión de futuro priva al sistema de educación superior de un “nivel superior de gobernanza” por parte del Estado, que se expresa en la propuesta de metas nacionales de desarrollo y aporta los recursos económicos necesarios para alcanzar esos objetivos.

## **Las luces y sombras de la Ley N°21091**

Habiendo transcurrido un quinquenio desde la entrada en vigor de la Ley N°21091, el sistema de educación superior continúa asimilando la puesta en práctica de algunas de sus disposiciones, como las nuevas modalidades de acreditación; y lidiando con otras, particularmente con el nuevo sistema de financiamiento asociado a la gratuidad; y ponderando en qué medida la mayor injerencia del Estado en asuntos que solían ser parte de una valorada autonomía de las instituciones, representa el anticipo de una participación estatal creciente. Lo anterior, en un escenario nacional poco alentador: de polarización política, bajas tasas de crecimiento, recursos fiscales insuficientes, un proceso inflacionario activo,

apoyo a la investigación estancado y tensiones entre las universidades estatales y privadas.

Pero antes de analizar las medidas contenidas en la Ley N°21091 y sus consecuencias presentes y futuras, es revelador repasar el camino que nos trajo hasta ella. Tal como se mencionó en párrafos precedentes, las consignas del movimiento estudiantil de educación pública, gratuita, de calidad y fin al lucro, aludían al orden de cosas establecido por la reforma a los estudios superiores de 1981, corpus legal instaurado mediante decretos con fuerza de Ley (Decreto con Fuerza de Ley I de 1981). Al igual que muchas otras iniciativas del gobierno de esa época, esta normativa buscaba reducir drásticamente la presencia del Estado como sostenedor y con ello el financiamiento público correspondiente, a la vez que permitía que personas naturales o jurídicas crearán nuevas universidades, ampliando así la estrategia neoliberal que abrazó dicho gobierno y abriendo al mercado la educación superior como un nuevo sector económico.

Como efecto la medida obligó a las universidades existentes a desarrollar inéditos planes para generar una alta proporción de sus recursos, con lo cual las universidades del Estado, transformadas en universidades metropolitanas y regionales autónomas, dejaron de ser gratuitas. Y las seis universidades privadas de esa época, comenzaron a elevar paulatinamente los precios de sus aranceles. Por otra parte, la apertura de nuevas universidades privadas generó una mayor oferta de cupos de matrícula en carreras de bajo costo, contribuyendo así a un incremento significativo de la población estudiantil que continuó creciendo durante los siguientes 20 años.

A partir del año noventa, los gobiernos de elección popular modificaron sustantivamente el estado de cosas heredado del gobierno militar, poniendo en marcha, entre otras iniciativas, el programa MECESUP, el sistema de aseguramiento de la calidad y especialmente, sucesivos mecanismos de financiamiento a los estudiantes y a las instituciones.

El crecimiento exponencial de la matrícula universitaria, caracterizado por el ingreso a las universidades de estudiantes de las primeras generaciones de sus familias, es un fenómeno que se observó en la primera

década del 2000 (Bernasconi y Rojas, 2003), como resultado de políticas de equidad promovidas por el Banco Mundial y apoyadas por la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento a la demanda (sistema de voucher), que se consolidan en 2006 con la implementación masiva del Crédito con Aval del Estado (CAE).

Con tales facilidades, la matrícula fue absorbida especialmente por las universidades privadas nacidas tras la reforma del '81, que, sin contar con regulaciones de ningún tipo, tenían libertad absoluta para abrir sedes, crear nuevas carreras y ofrecer vacantes a estudiantes sin requisitos de acceso. Lo anterior quedó en evidencia con las primeras ventas de universidades privadas —que en realidad consistían en ventas de matrículas a conglomerados internacionales que vieron la oportunidad de un lucrativo negocio: contarían con grandes flujos de ingresos futuros por aranceles, asegurados con el financiamiento del CAE.

Las facetas sombrías de la historia previa a la Ley N°21091 fueron principalmente dos. Primero, la creación de algunas universidades que eran emprendimientos empresariales de una calidad tan deplorable, como para ser consideradas un fraude. La segunda consecuencia negativa fue el alto endeudamiento en el que incurrieron muchas familias para solventar los estudios de sus hijos. Ambas situaciones aportaron la parte nuclear de las demandas estudiantiles que culminaron en gran medida satisfechas por la nueva normativa.

El escenario antes descrito hace comprensible el hecho de que en la confección de la nueva ley hayan predominado las consideraciones de tipo político por sobre las técnicas. Esto queda en evidencia cuando se cotejan sus disposiciones con las recomendaciones técnicas de la OCDE, presentadas al gobierno a fines de 2017 (OCDE, 2018), cuando el proyecto de ley estaba siendo discutido en el Congreso Nacional. Las únicas coincidencias de relieve entre ambos textos se limitan a la necesidad de crear una Superintendencia de Educación Superior y de perfeccionar el sistema de aseguramiento de la calidad.

La debilidad técnica de varios aspectos de la nueva reforma, quedaron en evidencia al momento de aplicar sus disposiciones transitorias relativas a la implementación de los cambios que introducía en el sistema

de aseguramiento de la calidad y en la implementación de la gratuidad, sin duda, el aspecto más conflictivo de llevar a cabo. No solo por los cuantiosos montos fiscales involucrados en su financiamiento, sino por los efectos que esta iniciativa está produciendo en las universidades acogidas a este programa, en el que también participan algunas instituciones privadas. Las principales diferencias entre las autoridades sectoriales y las autoridades universitarias radican tanto en los montos como el engorroso cálculo de cada asignación. Este se basa en los costos estimados de cada programa de estudios, los que varían según las características de la institución en cuanto a su nivel de costos fijos. Tal como pronosticaron en su momento algunos expertos, el sistema se está demostrando impracticable en cuanto a la plena satisfacción de las partes y, actualmente, tanto rectores de universidades estatales, como de privadas que participan en ese programa, reclaman que están enfrentando déficits operacionales, agudizados por el proceso inflacionario que vive el país (Calderón, 2023; Gotschlich, 2023).

Otra consecuencia de la Ley N°21091 incide en la pérdida de autonomía, implícita en la cesión al Estado de la fijación del precio de los aranceles, así como también en el número de estudiantes que reciben el beneficio de la gratuidad por programa de estudio. En el ámbito de la autonomía, sin duda, las universidades más afectadas son las estatales. Por una parte, la Ley N°21091 les asegura un trato preferencial mediante un fondo especial para sus planes de desarrollo, pero al mismo tiempo las obliga a participar en el régimen de gratuidad, condición que es optativa para las instituciones privadas.

Las nuevas instancias de control del Estado sobre sus universidades se suman a las ya existentes, como la participación de representantes del gobierno en los consejos directivos de las universidades y el visado, por parte de la Contraloría General de la República, de los actos administrativos de estas instituciones, incluyendo todo tipo de operaciones financieras.

Pese a los impactos negativos detectados en la implementación de la normativa, también es posible reconocer algunas luces que, aunque

no se observan como reacciones concretas de la implementación de la iniciativa, se constatan como principios orientadores positivos que marcan hacia delante la gobernanza del sistema. Tales principios devienen de consideraciones políticas que la nueva normativa establece y que pueden sintetizarse en dos aspectos clave: la regulación que definitivamente prohíbe el lucro en la educación superior y establece una mayor fiscalización de las relaciones comerciales entre los sostenedores y las instituciones educativas de su pertenencia; y el compromiso estatal con una educación pública de buena calidad, desafío que emprende el Estado con el reconocimiento y financiamiento, contra desempeño, del conjunto de universidades estatales de su propiedad.

Un tercer elemento significativo es que la Ley manifiesta una clara orientación hacia lo público como nuevo status que alberga los intereses que una nueva generación y sociedad manifiesta en el ámbito de la educación superior. A este espacio ampliado que cobra lo público en la Ley, se agregan las exigencias ya existentes en el sistema, de mayor transparencia, rendición de cuentas e información pública, así como los vínculos con la sociedad que se demandan a las instituciones en los procesos de evaluación de su calidad, reforzando la idea de que las universidades se deben a la sociedad y comunidades donde se encuentran insertas.

Obviamente, dado el plazo relativamente breve transcurrido desde la implementación de la Ley N°21091, es poco probable que los efectos negativos en los presupuestos operacionales, que denuncian autoridades administrativas de las universidades, hayan afectado significativamente algunos indicadores de desempeño institucional. Por otra parte, un estudio comparativo del desempeño antes y después de la ley debe considerar las serias alteraciones de la vida universitaria y los efectos que provocó la pandemia por COVID-19. Por lo tanto, un análisis de estos aspectos deberá esperar un plazo razonable para que los datos anuales se establezcan y sea posible la realización de los estudios de impacto respectivos.

## **Gobernanza institucional, culturas académicas y desempeño**

El trabajo que Burton Clark emprendió hace 40 años sobre tipologías universitarias continúa siendo un referente inevitable en los estudios organizacionales sobre los sistemas educativos (Clark, 1983). Su Triángulo de Coordinación aportó una nueva vía para el análisis comparativo de los sistemas de gobierno universitarios, distinguiendo en ellos la gravitación de tres factores que identificó como el Estado, el Mercado y la Oligarquía Académica. Según sean las relaciones entre los grupos de interés, las universidades, individualmente, y los sistemas universitarios nacionales pueden ubicarse en una situación de mayor cercanía o lejanía con alguno de esos tres elementos, un concepto que ilustró gráficamente con los vértices de un triángulo.

La obra de Clark motivó una serie de estudios sobre tipologías de gobernanza universitaria destacando entre ellas los trabajos de McNay (1995), Maasen (2003), Bergquist y Pawlak (2008) y Pilbeam (2009). En esa línea, Brunner (2011) desarrolló una tipología de regímenes de gobernanza universitaria basado en sus observaciones del ámbito internacional, incluyendo el latinoamericano, que resulta más cercano a nuestras realidades actuales. Su propuesta analítica considera cuatro estereotipos o modelos que denomina “burocrático”, “colegial”, “emprendedor” y “de partes interesadas”, describiendo para cada uno sus principales características y dinámicas de funcionamiento referidas a dos “principios”: la legitimidad de su gobierno y la eficacia de su gestión.

Tanto la propuesta de Clark como la tipología de Brunner, ponen la mirada en cuestiones relativas a la estructura de los sistemas de gobernanza, es decir en la identificación de actores, las divisiones de status y en los tipos de vinculaciones que relacionan mutuamente a estos diversos grupos.

El trabajo que proponen años más tarde Bernasconi y Clasing (2015) profundiza en la cuestión de la legitimidad del gobierno universitario y se apoya en él como criterio clasificatorio para proponer una nueva tipología de universidades, que reconoce seis formas de legitimidad de la

autoridad: la “tradicional académica”, “tradicional administrativa”, la “burocrática gerencial”, “burocrática legalista”, la “política” y la “carismática”. Esta investigación se aventura en la caracterización de la autoridad política de quienes lideran las instituciones, en función de cómo accedieron al cargo, de las acciones prometen y que pueden exigir desde el cargo.

La mayoría de las publicaciones sobre gobernanza surgidas a partir del modelo de Clark se caracterizan por un enfoque técnico de las dinámicas entre gobernanza y desempeño, es decir, en función de la eficacia, como sistema de actividades intencionalmente organizadas para el logro de objetivos predefinidos (Goffman, 1971). La mayoría de ellas basan su análisis en la teoría de las organizaciones y en la teoría de sistemas, aunque más recientemente aparece el New Public Management (NPM), basado en la teoría económica contemporánea y la gestión empresarial, como marco de referencia para el análisis de las políticas públicas de los países (Fredriksson y Pallas, 2018).

Estos estudios reconocen la complejidad del escenario de la gobernanza, identificando nuevos actores, tendencias globales de la educación superior y cómo estos elementos influyen en los sistemas y organizaciones universitarias. Se trata de investigaciones donde abunda el análisis crítico y descriptivo, basado en múltiples variables y múltiples actores, que culminan en recomendaciones generales para la gobernanza de los sistemas (Brunner y Ganga, 2016a; Brunner y Ganga, 2016b; Ganga-Contreras et al., 2018; Ganga-Contreras et al., 2019; Schmal y Cabrales, 2018) y buen gobierno de las instituciones (Nurhayati y Ahmar, 2022; Waugh, 2003; Lavados y González, 2018; Rojas y Villalobos, 2018).

Un elemento destacado en la revisión de la literatura es el énfasis atribuido a la autonomía —propia de la naturaleza universitaria— como variable relevante asociada a los resultados institucionales (Phillippe et al., 2010), o como condición o principio rector de la gobernanza del sistema. De acuerdo con Bernasconi (2015), este principio que entrega a las instituciones el poder de autodeterminación sería pleno: “expande su poder de autodeterminación a todos los ámbitos del quehacer institucional (académico, normativo, administrativo y financiero)”.

La publicación de *The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US* (Phillippe et al., 2010) investiga cómo el gobierno universitario afecta el desempeño en investigación, medido por los resultados del Ranking Shanghai, en universidades de USA y Europa. Sus resultados señalan que las capacidades y resultados de investigación de las universidades depende del grado de autonomía del que disponen y de las condiciones de competencia basadas en el mérito, que asegura el sistema frente a la disponibilidad de recursos para investigación.

Entre las referencias más cercanas a nuestra coyuntura investigativa aparece el concepto de *Régimen de Políticas*, cuya función sería, “articular consistentemente las relaciones causales entre gobernanza y desempeño ... y así contextualizar adecuadamente los componentes históricos y coyunturales que condicionan, determinan o influyen en los cambios en los patrones de gobernanza y desempeño de las instituciones de educación superior en la región” (Acosta-Silva et al., 2021, p. 14).

En la publicación *Organizational Governance and the Production of Academic Quality: Lessons from Two Top U.S. Research Universities* (Thoeng y Paradeise, 2014) se investiga cómo contribuye el gobierno institucional sobre los resultados de calidad académica, analizando en profundidad dos casos de universidades norteamericanas, Berkeley y MIT. Se identifican tres factores que contribuyen a generar un alto desempeño institucional de manera consistente, permanente y sinérgica: a) prioridad en la autoevaluación, b) desarrollo del talento, y c) cultivo de valores y normas entre los profesores (sentido de pertenencia, compromiso social, respeto mutuo y confianza).

Lokuwaduge y Armstrong (2015) ponen a prueba la hipótesis de que un buen gobierno redundaría en buenos resultados en el sistema australiano de universidades. Tras un análisis de correlación de variables que vinculan elementos del gobierno corporativo con desempeño institucional, se obtienen resultados contradictorios que no prueban dicha hipótesis.

En Chile, diversas investigaciones han sido sistemáticas en la búsqueda de vínculos entre resultados de desempeño institucional con diferentes elementos del gobierno universitario, incluyendo los estilos de

liderazgo de sus autoridades, y obteniendo disímiles resultados (Bernasconi y Rodríguez-Ponce. 2018; Rodríguez-Ponce et al., 2022). En la publicación de un estudio de caso, se busca determinar la influencia del gobierno universitario y su gestión con los resultados de acreditación de las titulaciones. El ejercicio fue realizado en cuatro facultades pertenecientes a una misma institución y los resultados sugieren que “el régimen de gobernanza burocrático, a nivel de Facultades, se asocia con mejores resultados en la calidad de las titulaciones, mientras que el régimen de gobernanza colegial e incluso el régimen de gobernanza de partes interesadas, poseen niveles inferiores de acreditación en sus titulaciones” (Rodríguez et al., 2020).

Zúñiga-Jara y Sjoberg-Tapia (2021) estudiaron la relación entre gobierno corporativo con desempeño académico y económico de las universidades. Definiendo los tipos de gobierno corporativo según el método de elección de rector/a y usando como proxy del desempeño académico, la ubicación de la institución en un ranking internacional durante años sucesivos y como proxy del desempeño económico, el EVA (valor económico agregado). Los resultados de este estudio señalan un desempeño inferior, tanto en el ámbito académico como el económico, entre las universidades que eligen rectores mediante votación de sus académicos (principalmente estatales y privadas laicas del G9) comparadas con aquellas que utilizan un mecanismo de designación por los consejos directivos o comités de búsqueda (privadas y católicas).

Las investigaciones más recientes intentan superar las limitaciones de los enfoques técnicos comúnmente utilizados en el estudio de la gobernanza, incorporando, por ejemplo, elementos relativos al poder político, es decir, en función de las acciones que cada participante puede exigir de otros participantes. Un ejemplo de esta nueva perspectiva se encuentra en *Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas* (Brunner et al., 2020), publicación en la que gravita el poder de las ideas (a través de, sobre y en las ideas) incorporándose así una suerte de ideología sobre los componentes de la gobernanza que son descritos y analizados: normativa, autogobierno, gestión, competencia, financiamiento, y encuadramiento de partes interesadas.

Considerando la heterogeneidad de enfoques teóricos utilizados y la diversidad de resultados reportados en los trabajos antes citados resulta aventurado sacar conclusiones sobre la influencia de los sistemas de gobernanza en los resultados de desempeño de los sistemas o instituciones, o sobre la posible superioridad de un cierto tipo de gobernanza por sobre otro.

Una evidencia nacional que corrobora esta conclusión son los resultados de los procesos de acreditación de calidad que a la fecha presenta el heterogéneo sistema universitario chileno respecto de los sistemas de gobernanza institucional, en los tipos de universidades estatales, privadas y del grupo G9.

Establecida formalmente con la Ley N°20129 (2006) la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, implementa la normativa legal que rige la calidad del sistema de educación superior, cuyo fin es el aseguramiento de la calidad de la oferta educativa disponible en el país, tanto a nivel de programas formativos como de instituciones.

Las universidades, voluntariamente evaluadas, deben cumplir con ciertos resultados esperados en los ámbitos relativos a su misión, como la gestión, docencia de pregrado y postgrado, investigación y vinculación con el medio. El nivel de calidad logrado se define en una escala de años, desde un mínimo de 2 hasta un máximo de 7, y tras cumplirse ese plazo, la institución debe iniciar un nuevo proceso de evaluación.

La entrada en vigor de la Ley N°21091 establece que en adelante la acreditación institucional será obligatoria para todas las instituciones de educación terciaria del país y modifica en cierta medida el proceso de evaluación anterior, que entre otras cosas incorpora el cumplimiento de estándares a los criterios evaluativos, la evaluación aleatoria de algunas carreras, y asigna a los resultados de tramos de años, niveles cualitativos de apreciación. Entre 2006 y 2018 la normativa se mantuvo inalterada y la mayoría de las universidades se sometieron periódicamente a este sistema de certificación, lo que permite contar con un lapso de al menos 12 años para analizar sus resultados.

En la Tabla 1, Gráfico 1 y Gráfico 2 se muestran los resultados alcanzados por un conjunto de universidades que a la fecha se encuentran en

la categoría de acreditación de excelencia con 6 y 7 años. El primer grupo de universidades con nivel de excelencia y 7 años de acreditación (gráfico 1) está integrado por dos universidades estatales y tres universidades del grupo G9, dos de ellas católicas y una laica. Son las universidades más antiguas del país, con más de 100 años de existencia, salvo la PUCV que cuenta con 95 años. El segundo grupo de excelencia con 6 años de acreditación (gráfico 2) es más diverso y lo integran tres universidades del grupo G9, que siguen en antigüedad a las del grupo anterior; tres universidades estatales fundadas en 1981; y cuatro privadas, las más jóvenes del grupo, que surgen a partir de ese mismo año.

**Tabla 1**

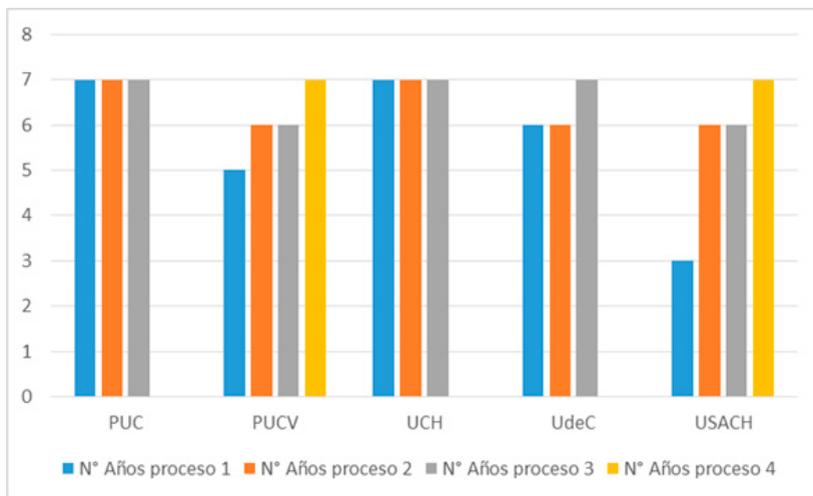
*Resultados de acreditación en el año 2008 y 2023 para un grupo de 15 universidades chilenas*

Universidades	2008		2023	
	N. Años	N. Áreas	N. Años	N. Áreas
P. Universidad Católica de Chile	7	5	7	5
Universidad de Chile	7	5	7	5
Universidad de Concepción	6	5	7	5
Universidad de Santiago de Chile	6	5	7	5
Universidad de la Frontera	5	5	6	5
P. Universidad Católica de Valparaíso	5	4	7	5
Universidad Andres Bello	5	4	6	5
Universidad Austral de Chile	5	4	6	5
Universidad Católica del Norte	5	4	6	5
Universidad de Valparaíso	4	3	6	5
Universidad de Talca	5	4	6	5
Universidad Federico Santa María	6	4	6	5
Universidad de los Andes	5	3	6	5
Universidad Diego Portales	5	3	5	5
Universidad del Desarrollo	5	3	6	5

*Nota.* Adaptado de CNA-Chile.

## Figura I

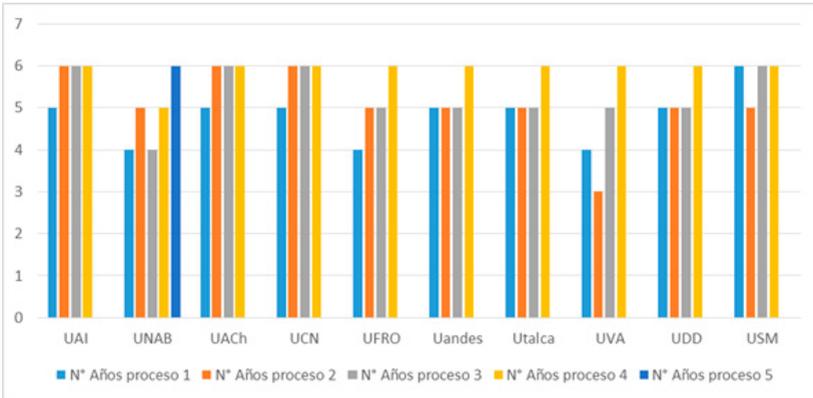
Resultados de procesos de acreditación institucional entre 2004 y 2022 para las cinco universidades con acreditación de excelencia (7 años) en 2022.



Nota. Adaptado de CNA-Chile.

**Figura 2**

*Resultados de procesos de acreditación institucional entre 2004 y 2022 para las 10 universidades con acreditación de excelencia (6 años) en 2022.*



Nota. Adaptado de CNA-Chile.

Los resultados según los tipos de institución, que a lo largo del tiempo han logrado el status de calidad de excelencia con 6 y 7 años de acreditación, revelan que: a) todos los tipos de universidades, estatales, privadas y G9 mejoraron, o al menos mantuvieron, sus resultados de acreditación en el tiempo, avanzando en el número de áreas acreditadas y/o aumentando el número de años logrado como resultado; b) todas demuestran capacidades de gestión suficientes para llegar a los resultados logrados a través del tiempo, en las áreas en las que han sido evaluadas y según los criterios de evaluación establecidos, independientemente del tipo de gobernanza que los distingue; c) todos los estilos de gestión que diferencian a los tres grupos de universidades, desde el más burocrático (universidades estatales) hasta el más empresarial (universidades privadas), pasando por las integrantes del grupo G9, arriban a resultados equivalentes de calidad institucional; y c) todos los tipos de gobierno, ya sea este altamente participativo (universidades estatales) o más centralizado (universidades privadas), alcanzan niveles de calidad similares.

La conclusión inevitable que sugieren estos resultados es que no hay correspondencia entre estilos de gobernanza y desempeño institucional de calidad en esta tipología de universidades.

## REFERENCIAS

Acosta-Silva, A., Ganga-Contreras, F. y Rama-Vitale, C. (2021). Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales. *Revista iberoamericana de educación superior*, 12(33). <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.854>.

Aughey, T., Danylchuk, K. y Lebel, K. (2011). The Impact of the Economic Recession on Canadian Interuniversity Sport (CIS) Programs. *Journal of Intercollegiate Sport*, 4(1), 147-157. <https://doi.org/10.1123/jis.4.1.147>.

Bergquist, W.H. y Pawlak, K. (2008). *Engaging the Six Cultures of the Academy*. Jossey-Bass.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. IESALC Report, UNESCO. [https://www.cinccel.cl/documentos/Recursos/informe\\_educacion\\_superior\\_chile\\_2003.pdf](https://www.cinccel.cl/documentos/Recursos/informe_educacion_superior_chile_2003.pdf).

Bernasconi, A. (2015). Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile. Transformaciones, desarrollo y crisis* (pp.259-294). Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bernasconi, A. y Clasing, P. (2015). Legitimidad en el Gobierno Universitario: Una Nueva Tipología. *Education Policy Analysis Archives*, 23(71), 1-30. <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.2001>.

Bernasconi, A. y Rodríguez-Ponce, E. (2018). Análisis Exploratorio de las Percepciones sobre los Estilos de Liderazgo, el Clima Académico y la Calidad de la Formación de Pregrado. *Formación Universitaria*, 11(3), 29-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000300029>.

Bleiklie, I. (2005). Organizing higher education in a knowledge society. *Higher Education* (49), 31-59. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-2913-7>.

Brunner, J.J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* (355), 137-159.

Brunner, J. J. y Ganga, F. (2016a). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32, (80), 12-35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31047691002>.

Brunner, J. J. y Ganga, F. (2016b). Gobernanza de la educación superior: una mirada crítica y propositiva al caso de Chile. *Revista Dilemas Contemporáneos (Educación, Política y Valores)* 1 (33), 1-25. <http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/>.

Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., Rodríguez-Ponce, E. (2020). Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 211-238. <https://doi.org/10.35362/rie8313866>.

Bush, V. (1945). *Science the Endless Frontier*. National Science Foundation 70th anniversary reissued. [https://www.nsf.gov/about/history/EndlessFrontier\\_w.pdf](https://www.nsf.gov/about/history/EndlessFrontier_w.pdf).

Clark, B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.

Calderón, C. (06 de marzo 2023). *El Mercurio de Valparaíso*. Rectores del G9 y del CUECH debaten sobre financiamiento para el 2023.

Comisión de las Comunidades Europeas (2003). *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento*. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/a8ba24c6-0033-4b04-baec-f0124698ce85.0006.02/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/a8ba24c6-0033-4b04-baec-f0124698ce85.0006.02/DOC_2).

Decreto con Fuerza Ley I (1981). Fija Normas Sobre Universidades. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3394&idVersion=2015-06-18&idParte=7112334>.

Ganga-Contreras, F., Suárez-Amaya, W., Calderón, A., Wandercil da Silva, M. y Jung, H. (2019). Retos a la Gobernanza Universitaria: Acotaciones sobre la Cuestión de la Autoridad y la Profesionalización de la Gestión de las Universidades. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 8(3), 435-456. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2019v8i3>. p435-456.

Ganga-Contreras, F., Leyva-Cordero, O., Hernández-Paz, A., Tamez-González, G. y Paz-Pérez, L. (2018). *Investigaciones sobre Gobernanza universitaria y educación ciudadana en educación*. Fontamara Editorial.

Gobierno de Chile (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Estrategia de Chile para la implementación de la Agenda 2030*. [https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Estrategia\\_de\\_Implementacion\\_Agenda2030.pdf](https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Estrategia_de_Implementacion_Agenda2030.pdf).

Goffman, E. (1971). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. (2da. Ed.) Amorrortu Editores.

Gotschlich, D. (05 de junio de 2023). *El Mercurio*. El análisis de los rectores que advirtieron los problemas de las políticas de gratuidad.

Fredriksson, M. y Pallas, J. (2018). New Public Management. The International Encyclopedia of Strategic Communication, IESC. *Handbook of Higher Education*. (pp. 343-356). <https://doi.org/10.1002/9781119010722.iesc0119>.

Hermann, J. (2022). A Demographic Shift in College Students: A Preparatory Guide for Political Scientists and the Discipline. En L. Waller y S. Waller (Eds.), *Higher Education - New Approaches to Accreditation, Digitalization, and Globalization in the Age of Covid*. IntechOpen.

Hunt, R. (6 de septiembre de 2018). *Tyranny is our foe*. Harvard Magazine. <https://www.harvardmagazine.com/churchill-18>.

Lavados, H. y González, L. (2018). Gobernanza para consolidar la calidad institucional: la experiencia de la Universidad San Sebastián. En Ganga-Contreras et al. (Eds.), *Investigaciones sobre Gobernanza universitaria y educación ciudadana en educación*, Fontamara Editorial.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°20129, Ley que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323&idParte=>.

Lokuwaduge, C. S. D. S. y Armstrong, A. (2015). An evaluation of governance mechanisms as determinants of performance: A case study of Australian universities. *Evaluation Journal of Australasia*, 15(2), 22-32. <https://doi.org/10.1177/1035719X1501500204>.

Maasen, P. (2003). Shifts in governance arrangements: An interpretation of the introduction of new management structures in higher education. En A. Amaral et al. (Eds.) *The Higher Education Management Revolution?* (pp. 31-53). Kluwer Academic Publishers.

McNay, I. (1995). From the Collegial Academy to Corporate Enterprise: The Changing Cultures of Universities. En T. Schuller, (Ed.), *The Changing University?* (pp. 105-115). Society for Research into Higher Education and Open University Press.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2016). *Evaluación de instrumentos de inserción de investigadores en la industria*. [https://api.observa.minciencia.gob.cl/api/datosabiertos/download/?handle=123456789/312&filename=Evaluaci n-de-Instrumentos-de-Inserci n-de-Investigadores-en-la-Industria-2016.pdf](https://api.observa.minciencia.gob.cl/api/datosabiertos/download/?handle=123456789/312&filename=Evaluaci%20n-de-Instrumentos-de-Inserci%20n-de-Investigadores-en-la-Industria-2016.pdf).

Nurhayati, H. y Ahmar, A. (2022). The effect of good university governance on management: a literature review. *Journal of Social Science*, 1(2), 55-70. <https://doi.org/10.57185/joss.v1i2.21>.

OCDE/Banco Mundial (2009): *Revisión de Políticas Nacionales de Educación, la Educación Superior en Chile*.

OCDE (2018). *Educación en Chile. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*. <https://doi.org/10.1787/9789264288720-es>.

ONU (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

ONU (2023). *Impulsar los ODS en los recintos universitarios y más allá: Universidad presenta su revisión voluntaria*. <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/impulsar-los-ods-en-los-recintos-universitarios-y-m%C3%AAs-all%C3%A1-universidad-presenta-su>.

Pilbeam, C. (2009). Institutional structures. Where legitimacy and efficiency meet. En M. Tight et al. (Eds.), *The Routledge International Handbook of Higher Education*. Routledge.

Phillippe, A., Dewatripont, M., Hoxby, M., Mas-Colell, A., y Sapir, A. (2010). The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US. *Economic Policy*, 25(61), 7–59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00238.x>.

Ramlo, S. (2021). Universities and the COVID-19 Pandemic: Comparing Views about How to Address the Financial Impact. *Innov High Education*, 46(6), 777–793. <https://doi.org/10.1007/s10755-021-09561-x>.

Rodríguez-Ponce, E., Pedraja-Rejas, L. y Rodríguez-Ponce, J. (2020). La Influencia de los Regímenes de Gobernanza sobre la Calidad de las Titulaciones Universitarias: Un Estudio Exploratorio desde Chile. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 9(3), 182-196. <http://dx.doi.org/10.21664/2238-8869.2020v9i3.p182-196>.

Rodriguez-Ponce, E., Pedraja-Rejas, L. y Labraña, J. (2022). Liderazgo en el gobierno universitario e innovaciones en la docencia: una revisión de la literatura. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 36(13), 102-123. <https://doi.org/10.22201/issue.20072872e.2022.36.1186>.

Rojas, A. y Villalobos, P. (2018). Gobernanza de las instituciones de la educación superior en América latina: nuevos escenarios - nuevos desafíos. En Ganga-Contreras et. al. (Eds.) *Investigaciones sobre Gobernanza universitaria y educación ciudadana en educación*. Fontamara Editorial.

Rosa, R. y Clavero, S. (2022). Gender equality in higher education and research, *Journal of Gender Studies*, 31(1), 1-7. <https://doi.org/10.1080/09589236.2022.2007446>.

Scalabrini Bianchi, I., Dinis Sousa, R. y Pereira, R. (2021). Information Technology Governance for Higher Education Institutions: A Multi- Country Study. *Informatics*, 2021, 1-26. <https://doi.org/10.3390/informatics 8020026>.

Schmal, R. y Cabrales, F. (2018). El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, (26), 822-848. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601309>.

Thoenig J.C. y Paradeise, C. (2014). Organizational Governance and the Production of Academic Quality: Lessons from Two Top U.S. *Research Universities*. *Minerva*, 52(4), 381-417. <https://doi.org/10.1007/s11024-014-9261-2>.

Waugh, W. (2003). Issues in University Governance: More “Professional” and Less Academic. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences*, 585(1), 1-23. <https://doi.org/10.1177/0002716202238568>.

World Bank (1993). *Improving higher education in developing countries*, eds. Ransom, A, Khoo, S.-M. y Selvaratnam, V. Washington, DC.

Zúñiga-Jara, S. y Sjoberg-Tapia, O. (2021). Gobierno corporativo y desempeño en las universidades chilenas. *Formación Universitaria*, 14(1), 3-12. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-5006202100010000>.





# COMPETENCIAS CLAVES PARA GOBERNAR LA EDUCACIÓN EMPRESARIAL SOSTENIBLE. REFLEXIONANDO LA FORMACIÓN DE FUTUROS LÍDERES

*Esteban Gómez*

## **Introducción**

Un creciente cuerpo de literatura indica que la Gobernanza Institucional en el ámbito de la Educación Superior se potencia a través de los principios y cualidades que la sostenibilidad propugna. Aspectos como organización, conocimiento, política y profesión son fundamentales en cualquier escenario donde se invoca la sostenibilidad (Aras y Crowther, 2008; Bauer et al., 2020; Filho et al., 2023; Leal Filho et al., 2021; Niedlich et al., 2020). Además, las dinámicas de gobernanza delimitan patrones que fomentan la confianza, la responsabilidad, la eficacia y la legitimidad en el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES), lo cual facilita la adopción de iniciativas alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Sziegat, 2022).

En esta línea, cuando la gobernanza en la educación superior es percibida como eficaz por sus miembros, esta propicia una coordinación efectiva en distintos contextos organizativos y estimula el establecimiento de capacidades administrativas robustas. Asimismo, garantiza marcos político-institucionales sólidos y responsables a lo largo del tiempo y del espacio. Este tipo de gobernanza responde a las interacciones entre el conocimiento y

la innovación con los stakeholders, y favorece la cohesión territorial en entornos públicos (Salvioni et al., 2017). En este contexto, emerge la importancia de examinar si existe una narrativa compartida en los procesos de gobernanza, su conexión con las competencias establecidas en los planes y programas académicos y si estos aspectos están alineados con los desafíos de la sostenibilidad universitaria desde la perspectiva de la educación empresarial (Filho et al., 2023).

Si se revisa la evidencia comparada, resulta notorio el número de IES que buscan incorporar la Educación para el Desarrollo Sostenible en sus currículos. Sin embargo, para tener éxito, estos esfuerzos deben armonizarse con objetivos de investigación, operaciones y gestión administrativa, así como con el compromiso hacia y desde la comunidad educativa (Dias et al., 2022; Eizaguirre et al., 2019; Filho et al., 2021; Findler et al., 2019; Purcell et al., 2019; Sepasi et al., 2018). Resulta entonces crucial promover prácticas responsables que promuevan la igualdad, la inclusión y la integración de enfoques inter y transdisciplinarios, como las finanzas responsables y la economía regenerativa (Acevedo-Duque et al., 2022; Baartman et al., 2007; Bianchi et al., 2022; Salvioni et al., 2017; Ziolo et al., 2021).

En particular, atendiendo al tema de este capítulo, se debe considerar el impacto que la Educación Empresarial ejerce en los ámbitos económico y social, y en la articulación entre los sectores público y privado en pro de la autonomía territorial (Hernández-Sánchez et al., 2019; Sirelkhatim y Gangi, 2015). Sin embargo, para cumplir con este alto objetivo, se necesitan enfoques innovadores para trascender las limitaciones inherentes a la Educación Empresarial, especialmente en relación con sus entornos e intereses específicos, y que pueda contribuir a los ODS (Winter et al., 2016). Así, las competencias en la Educación Empresarial deben fomentar procesos de aprendizaje y enseñanza en todos los niveles organizacionales e influir en la adaptación a incertidumbres territoriales, sociales y económicas (Ilie et al., 2020).

El presente capítulo tiene como objetivo fomentar un diálogo diverso en relación con el conocimiento, habilidades y actitudes requeridas en la Educación Empresarial universitaria.

## **Competencias Claves de la Educación para el Desarrollo Sostenible**

Las competencias esenciales en Educación para el Desarrollo Sostenible se han articulado durante más de una década, cubriendo diversas dimensiones de la educación superior. Estas dimensiones incluyen métodos interdisciplinarios, roles docentes activos, innovación curricular, meta-aprendizaje y gobernanza en educación superior; entre otros factores ( Alm et al., 2022; Barth y Michelsen, 2012; Leal Filho et al., 2021; Nölting et al., 2020; Rieckmann, 2011, 2012; Rieckmann et al., 2017; Wu et al., 2010; Wu y Shen, 2016).

Diversas perspectivas definen las competencias para la Educación para el Desarrollo Sostenible como una amalgama de gestión activa del conocimiento, desarrollo cognitivo y voluntad para actuar y reflexionar en contextos cambiantes, todo ello alineado con un enfoque sostenible (de Haan, 2010; Pacis y VanWynsberghe, 2020). En particular, apunta la literatura, fomentar estas competencias estimula la comprensión, la visión y la experiencia hacia múltiples niveles de sostenibilidad, incitando a la reflexión crítica, el pensamiento sistémico y la resolución estratégica de problemas, entre otros aspectos (Piasentin y Roberts, 2018; Rodríguez y Barth, 2020; Wiek et al., 2011).

Dichas competencias se configuran como conjuntos individuales de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten actuar, movilizar, integrar; aprender, comprometerse y asumir responsabilidades de forma estratégica (Hager y Gonczi, 1996). Estas competencias reconocen las aptitudes individuales para llevar a cabo eficazmente tareas específicas, y por ende, pueden fomentar la perseverancia, la organización y la toma de decisiones para la gestión de riesgos y la mitigación de incertidumbres (Hernández-Sánchez et al., 2019). En este sentido, las competencias en Educación para el Desarrollo Sostenible van más allá al sintetizar y alinear conocimientos, habilidades, actitudes y valores desde una perspectiva multi y transdisciplinaria, contribuyendo al juicio, la razón y la sabiduría (Baartman et al., 2007; de Haan et al., 2010; Pacis y VanWynsberghe, 2020).

A partir de un estudio comparado, Rieckmann (2011) identifica una serie de competencias claves en la Educación para el Desarrollo Sostenible, presentadas en la Tabla 1.

## Tabla I

### *Competencias claves para el Desarrollo Sostenible*

Competencia para tolerar la ambigüedad y la frustración	Ser capaz de lidiar con conflictos, objetivos e intereses contrapuestos, contradicciones y contratiempos
Competencia de evaluación	Ser capaz de realizar evaluaciones independientes y establecer normas de evaluación en contextos de conflictos de intereses y objetivos, conocimientos inciertos y contradicciones
Empatía y cambio de perspectiva	Reconocer las perspectivas propias y ajenas, enfrentarse a los valores propios y ajenos, empatizar con otras personas y aceptar la diversidad
Competencia para actuar de manera justa y respetuosa con el medio ambiente	Conocer opciones de acción y orientarse hacia valores de justicia, solidaridad y protección del medio ambiente, reflexionar sobre las posibles consecuencias de las propias acciones y ser capaz de asumir la responsabilidad de las propias acciones
Competencia en el trabajo interdisciplinario	Comprender los conocimientos y técnicas de varios campos y poder abordar problemas complejos de forma interdisciplinaria
Competencia para la comunicación y el uso de los medios	Ser capaz de comunicarse en contextos interculturales, manejar la tecnología y usar los medios de comunicación de manera crítica
Capacidad de pensamiento crítico	Comprometerse con el mundo, cuestionar normas, prácticas y opiniones, reflexionar sobre los propios valores, percepciones y comportamientos, adoptar una postura y comprender las perspectivas de los demás
Competencia de participación	Ser capaz de participar en la configuración del Desarrollo Sostenible y reconocer los espacios de participación y diseño
Habilidad para desarrollar y llevar a cabo proyectos y planes innovadores	Planificar y ejecutar proyectos, desarrollar ideas y estrategias, mostrar disposición a aprender e innovar, reflexionar y afrontar posibles riesgos
Competencia de pensamiento en red y tratamiento de la complejidad	Reconocer y comprender conexiones, pensamiento en red y tratamiento de la incertidumbre
Competencia para pensar en el futuro	Adoptar el principio de precaución, evaluar las consecuencias de las acciones y ser capaz de afrontar riesgos y cambios
Competencia para trabajar en grupo (heterogéneos)	Ser capaz de afrontar conflictos, aprender de los demás y mostrar comprensión por las necesidades, perspectivas y acciones de los demás

*Nota.* Adaptado de Rieckmann, 2011.

Estas competencias en la Educación para el Desarrollo Sostenible se alinean con las competencias presentes en la Educación Empresarial, incentivando la reflexión entre agentes de cambio, consultores expertos, emprendedores y líderes comprometidos con la sostenibilidad (Hesselbarth y Schaltegger, 2014; Rezaee, 2016; Rezaei-Zadeh et al., 2014). El objetivo común de estas competencias radica en influir en el futuro de organizaciones tanto públicas como privadas, abarcando mercados e industrias a escala mundial.

En este contexto, los procesos de gobernanza destinados al desarrollo de competencias en Educación Empresarial y Desarrollo Sostenible están estrechamente relacionados. Las competencias de la Educación para el Desarrollo Sostenible buscan formar líderes profesionales que integren criterios de sostenibilidad en sus respectivas organizaciones (Lozano et al., 2013). Sin embargo, debe notarse que la efectividad de estas competencias se ve limitada por condicionantes institucionales preexistentes, como la burocracia, jerarquías no democráticas, políticas y normativas uniformes, y una cultura organizacional restringida principalmente por normas profesionales y limitaciones económicas (Altrichter, 2010; Niedlich et al., 2019; 2020).

Por ende, se necesitan políticas y procedimientos claros para la evaluación curricular, que estén definidos y alineados con resultados de aprendizaje y competencias precisas y mensurables. En relación con esto, la colaboración entre docentes, investigadores, administrativos, estudiantes y otros actores —tanto internos como externos a las organizaciones universitarias— será crucial para tomar decisiones informadas y lograr una gobernanza efectiva. Esta colaboración busca implementar iniciativas educativas que desarrollen competencias y que consideren las realidades, disciplinas y expectativas de todos los participantes de las universidades.

## **Competencias Claves para una Educación Empresarial Sostenible: Articulando espacios y procesos**

Habiendo examinado la relevancia de las competencias para la Educación para el Desarrollo Sostenible en la Educación Superior y la Educación

Empresarial, procederemos a esbozar las condiciones para su adecuada implementación. En este ámbito, las competencias en Educación Empresarial y Desarrollo Sostenible han sido consensuadas con el objetivo de captar aspectos esenciales del espíritu empresarial, identificando oportunidades surgidas de cambios macroeconómicos y fomentando el liderazgo empresarial en el contexto de evoluciones tecnológicas, políticas, sociales y demográficas (Lans et al., 2014).

Entre las competencias identificadas y evaluadas en diversas investigaciones, cabe destacar la importancia de la resolución de problemas complejos, la creatividad y la innovación (Lans et al., 2014). Adicionalmente, la validez empírica de competencias como el pensamiento sistémico, pensamiento anticipatorio, competencia normativa e interpersonal ha sido corroborada (Ploum et al., 2018).

Sin embargo, para determinar qué competencias son necesarias en la Educación Empresarial resulta crucial, entre otros aspectos, evaluar y comprender los programas académicos, sus unidades y contenidos, alineando el lenguaje y los perfiles declarados con los objetivos de aprendizaje (Dinning, 2019). Se necesitan acuerdos colaborativos que involucren a graduados, empleadores, académicos y directivos para establecer un perfil de competencias con enfoque en la sostenibilidad, teniendo en cuenta la diversidad de contextos, expectativas y valores (Eizaguirre et al., 2019).

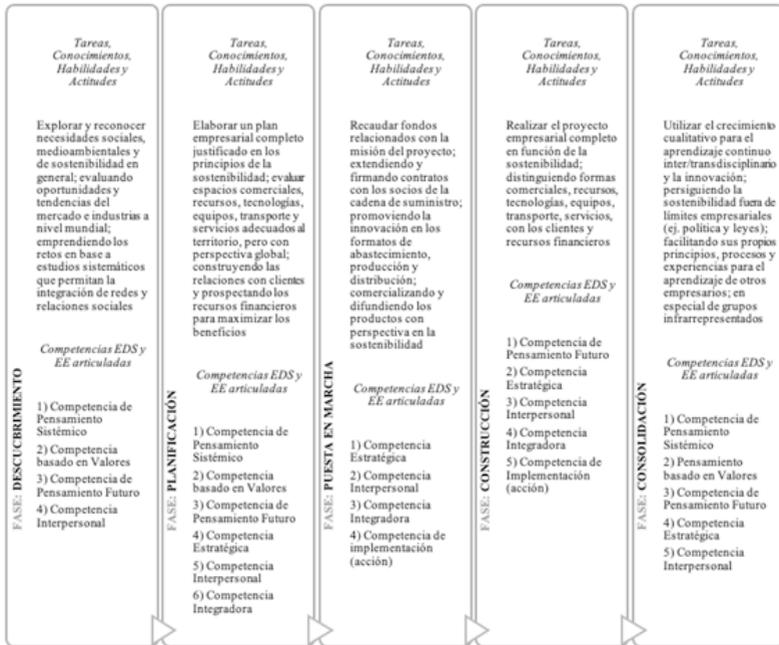
Desde una perspectiva de legitimidad, es esencial considerar que las competencias en Educación Empresarial para el Desarrollo Sostenible se estructuran de diversas maneras, lo que impide buscar resultados específicos y únicos, dado que la evaluación de las competencias debe compensar las diversas perspectivas educativas y sus contextos (Bolzani y Luppi, 2020; Laasch et al., 2022; Pettigrew y Starkey, 2016).

En esta dirección, es importante analizar las competencias en Educación Empresarial y Desarrollo Sostenible desde el enfoque educativo, empresarial y organizacional ofrecido por Tamsin Foucrier y Armin Wiek (2019), quienes categorizan las competencias siguiendo las etapas de un proyecto empresarial, proporcionando un marco flexible y adaptable que facilita la formulación de programas educativos para una evaluación

sistemática de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la Educación Empresarial.

Figura 1

*Etapas proyecto empresarial sostenible*



Nota. Adaptado de Foucher and Wiek (2019).

El modelo propuesto categoriza las competencias más críticas para cada etapa del proyecto empresarial, poniendo especial atención en la integración de tareas, conocimientos y habilidades. Esta articulación une las competencias para la Educación para el Desarrollo Sostenible con las competencias para la Educación Empresarial, tomando en cuenta factores económicos, sociales y medioambientales. En síntesis, el modelo establece

un marco coherente que asegura la alineación de competencias clave, facilitando así la orientación efectiva hacia temas de sostenibilidad en mercados e industrias de manera transversal. En esta línea, el modelo sirve como un recurso para revisar y optimizar continuamente los programas académicos y los perfiles competenciales centrados en la Educación Empresarial y el Desarrollo Sostenible.

Los criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza desde la perspectiva de la Agencia Institucional en los Gobiernos de la Educación Empresarial

Los criterios ASG (Ambiental, Social y Gobernanza), también denominados por sus siglas en inglés ESG (Environmental, Society and Governance), se emplean para argumentar, fundamentar, evaluar y promover el impacto ético y de sostenibilidad en organizaciones (Daugaard, 2020; Daugaard y Ding, 2022). Los factores Ambientales (A) abordan el impacto ecológico de una empresa, como el consumo de recursos y la emisión de gases contaminantes. Los factores Sociales (S) examinan las relaciones de la empresa con sus stakeholders, que incluyen empleados, comunidades y clientes. Los factores de Gobernanza (G) se centran en la evaluación de las estructuras internas de gestión y administración, abordando aspectos como transparencia, remuneración y manejo del riesgo (Camilleri, 2015; Gillan et al., 2021; Senadheera et al., 2022).

La Agencia Institucional (AI) destaca la influencia de las instituciones sobre el comportamiento entre diversas organizaciones, resaltando aspectos como contexto, desempeño y estructuras de gobernanza (Gerlak et al., 2020). La AI organiza información sobre dinámicas de poder y estructuras socioeconómicas, promoviendo cambios en marcos regulatorios y mecanismos de redistribución (Huang, 2022). Es importante distinguir entre AI y Gobernanza Institucional; la primera se refiere a la capacidad de acción dentro de instituciones, mientras que la segunda trata los mecanismos de gobernanza y regulación (Abdelnour et al., 2017).

En el ámbito de la Educación Empresarial y el Desarrollo Sostenible, el comportamiento y la toma de decisiones afectan las estrategias y prácticas de gobernanza, enfrentando presiones para cumplir normativas, ganar legitimidad y mantener competitividad (Pettigrew y Starkey,

2016; Snelson-Powell et al., 2016). Esto genera estados isomórficos en las organizaciones, fluctuando entre la pérdida de control interno y la búsqueda de legitimidad (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977). La Educación Empresarial debe considerar tanto la racionalidad competitiva como la eficiencia institucional en relación a sus entornos y objetivos (Rowan, 2006).

Finalmente, orientar la Gobernanza Institucional en la Educación Empresarial es complejo, requiriendo un análisis detallado de las causas, respuestas y consecuencias que la afectan. A su vez, es crucial abordar el papel de las competencias clave de la Educación para el Desarrollo Sostenible en el marco de la Gobernanza Institucional, para lograr resultados e impactos deseados. DiMaggio y Powell (1983) proponen tres mecanismos que guían el cambio institucional, los cuales se ejemplificarán en la Tabla 3 en relación a la sostenibilidad.

**Tabla 3**

*Mecanismos isomórficos*

	<b>Isomorfismo Coercitivo</b>	<b>Isomorfismo Mimético</b>	<b>Isomorfismo Normativo</b>
Causado por	Organizaciones sujetas a influencia de otras organizaciones que consideran competencias, capacidades, objetivos, contextos, solicitudes y demandas en perspectiva de la sostenibilidad	Incertidumbre económica, social y medioambiental articulada a los mercados/industrias	Antecedentes educativos similares en perspectivas de cambio hacia la sostenibilidad
	Expectativas culturales que responden por medio de competencias orientadas a la sostenibilidad; demandadas por stakeholders, que responde a presiones económicas, financieras y empresariales de mercados/industrias		Interacciones a través de asociaciones profesionales, considerando competencias en perspectiva de la sostenibilidad

	<b>Isomorfismo Coercitivo</b>	<b>Isomorfismo Mimético</b>	<b>Isomorfismo Normativo</b>
Las respuestas de las organizaciones	Estos estímulos se sienten como presión, persuasión o invitación a generar mecanismos y competencias en perspectiva de la sostenibilidad	Imitación de colegas/pares legítimos y exitosos guiados por sus prácticas y competencias en perspectiva de la sostenibilidad	Los expertos en un campo determinado comienzan a parecerse en perspectiva de la sostenibilidad
Consecuencia	Las organizaciones en un determinado sector, contexto, territorio o conocimiento se asemejan en perspectiva de la sostenibilidad	Las organizaciones en un determinado sector, contexto, territorio o conocimiento se asemejan en perspectiva de la sostenibilidad	Las organizaciones en un determinado sector, contexto, territorio o conocimiento se asemejan en perspectiva de la sostenibilidad
	Isomorfismo Coercitivo	Isomorfismo Mimético	Isomorfismo Normativo

*Nota.* Adaptado de DiMaggio and Powell, 1983.

La promoción de competencias como el Pensamiento Sistémico, Colaboración y Competencia Normativa favorece la articulación entre diferentes stakeholders como agencias gubernamentales y entidades empresariales en la promoción de sostenibilidad (presión coercitiva). Por su parte, la Competencia Estratégica impulsa la adopción de buenas prácticas institucionales (presión mimética), mientras que la Competencia de Anticipación y la Resolución Integrada de Problemas contribuyen a cumplir con regulaciones políticas y gubernamentales (presión normativa) (Dumitru et al., 2014; Zutshi et al., 2019).

Desde este punto de vista, la Educación para la Sostenibilidad en el ámbito universitario no solo abarca la formación profesional e intelectual, sino que también involucra múltiples disciplinas como modelos empresariales, tecnológicos y estatales. La implementación y comunicación de iniciativas en Educación Empresarial deben estar alineadas con los planes

de estudio y deben generar resultados significativos para fortalecer las capacidades organizativas (Dumitru et al., 2014).

Es fundamental identificar competencias clave en la Educación Empresarial para enriquecer las estrategias políticas y la misión y visión institucionales comprometidas con la sostenibilidad. La integración de criterios ASG en la Educación Empresarial facilita la evolución y adaptación sostenible de la organización, influyendo en el comportamiento de ciudadanos y tomadores de decisiones (Ávila et al., 2017; Casado-Aranda et al., 2021; Huang, 2022; Lima et al., 2023; ).

Los criterios ASG también fomentan la legitimidad y el compromiso ético en las prácticas de Educación Empresarial, y contribuyen al rendimiento financiero y la resiliencia a largo plazo (Lima et al., 2023). Asimismo, estos criterios impulsan la inclusividad y diversidad en la infraestructura universitaria (Bauer et al., 2020, 2021; Hernández-Pozas et al., 2021; Niedlich et al., 2020).

Por último, la Agencia Institucional en la Educación Empresarial, alineada con criterios ASG, potencia la gestión del cambio y la promulgación de reglas y patrones que responden a competencias claves de la EDS, permitiendo tomar decisiones eficientes en colaboración con los stakeholders de la organización educativa (Abdelnour et al., 2017; Bauer et al., 2020, 2021; Niedlich et al., 2019, 2020).

## **Reflexión Final**

El desafío urgente que enfrenta la Educación Empresarial es el desarrollo de competencias clave enfocadas en la sostenibilidad, en respuesta a las exigencias de los contextos contemporáneos y futuros. A pesar de los progresos en la configuración de tales competencias dentro de la Educación para el Desarrollo Sostenible, existen márgenes de mejora y oportunidades para que la Educación Empresarial se integre de manera global a sus respectivos entornos. Esto implica el desarrollo eficiente de conocimientos, habilidades y actitudes alineados con las demandas

económicas, de mercado y organizacionales en los ámbitos acordados: ambiental, social y de gobernanza.

Asimismo, es crucial la presencia de líderes comprometidos con políticas institucionales y organizativas interconectadas a nivel de campus y operaciones. Estos líderes deben fomentar un diseño curricular innovador y organizado, apoyado por alianzas intersectoriales e interdisciplinarias, que garantice la ética y el compromiso con el territorio y sus stakeholders. Además, se deben establecer mecanismos de medición y control continuos para guiar el desarrollo futuro de la organización educativa.

Desde la perspectiva de gobernanza, es imperativo alinear los procesos organizativos y académicos con el desarrollo de competencias clave en Educación para el Desarrollo Sostenible. Este alineamiento no solo depende de las herramientas, estrategias y métodos empleados, sino también del trabajo colectivo y organizado en ámbitos intra e interdisciplinarios dentro de las facultades y escuelas responsables de formar a los líderes del mañana.

En este sentido, se subraya la importancia del autoaprendizaje de competencias sostenibles y su integración en los modelos de gobernanza institucional. Los participantes en estos espacios universitarios deben asimilar los conocimientos, habilidades y actitudes que valorizan la sostenibilidad. Este documento ha abordado y sistematizado un marco de competencias clave y ha destacado los retos y oportunidades en la gobernanza de la educación superior, especialmente en relación con la inteligencia artificial y su papel en la articulación de las partes interesadas. Sin embargo, es preciso señalar que no siempre se logran los objetivos planteados, a menudo debido a fricciones que inducen al isomorfismo.

## REFERENCIAS

- Abdelnour, S., Hasselbladh, H., y Kallinikos, J. (2017). Agency and Institutions in Organization Studies. *Organization Studies*, 38(12), 1775-1792. <https://doi.org/10.1177/0170840617708007>.
- Acevedo-Duque, Á., Prado-Sabido, T., García-Salirrosas, E. E., Fernández Mantilla, M. M., Vera Calmet, V. G., Valle Palomino, N., y Aguilar Armas, H. M. (2022). Postgraduate Trends in the Training of Human Talent for Sustainable Development. *Sustainability*, 14(21), 14356. <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/21/14356>.
- Alm, K., Beery, T. H., Eiblmeier, D., y Fahmy, T. (2022). Students' learning sustainability – implicit, explicit or non-existent: a case study approach on students' key competencies addressing the SDGs in HEI program. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 23(8), 60-84. <https://doi.org/10.1108/ijsh-12-2020-0484>.
- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: Conceptual and Empirical Strategies of Research on Governance in Education. *European Educational Research Journal*, 9(2), 147-158. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.2.147>.
- Aras, G. y Crowther, D. (2008). Governance and sustainability. *Management Decision*, 46(3), 433-448. <https://doi.org/10.1108/00251740810863870>.
- Ávila, L. V., Leal Filho, W., Brandli, L., Macgregor, C. J., Molthan-Hill, P., Özuyar, P. G. y Moreira, R. M. (2017). Barriers to innovation and sustainability at universities around the world. *Journal of Cleaner Production*, 164, 1268-1278. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.07.025>.
- Baartman, L. K. J., Bastiaens, T. J., Kirschner, P. A. y Van Der Vleuten, C. P. M. (2007). Evaluating assessment quality in competence-based education: A qualitative comparison of two frameworks. *Educational Research Review*, 2(2), 114-129. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2007.06.001>.
- Barth, M. y Michelsen, G. (2012). Learning for change: an educational contribution to sustainability science. *Sustainability Science*, 8(1), 103-119. <https://doi.org/10.1007/s11625-012-0181-5>.
- Bauer, M., Niedlich, S., Rieckmann, M., Bormann, I. y Jaeger, L. (2020). Interdependencies of Culture and Functions of Sustainability Governance at Higher Education Institutions. *Sustainability*, 12(7), 2780. <https://doi.org/10.3390/su12072780>.

Bauer, M., Rieckmann, M., Niedlich, S. y Bormann, I. (2021). Sustainability Governance at Higher Education Institutions: Equipped to Transform?. *Frontiers in Sustainability*, 2(24). <https://doi.org/10.3389/frsus.2021.640458>.

Bianchi, G., Pisiotis, U. y Cabrera Giraldez, M. (2022). *GreenComp The European sustainability competence framework*. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ipt:iptwpa:jrc128040>.

Bolzani, D. y Luppi, E. (2020). Assessing entrepreneurial competences: insights from a business model challenge. *Education + Training*, 63(2), 214-238. <https://doi.org/10.1108/et-04-2020-0072>.

Camilleri, M. A. (2015). Environmental, social and governance disclosures in Europe. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 6(2), 224-242. <https://doi.org/10.1108/sampj-10-2014-0065>.

Casado-Aranda, L.-A., Caeiro, S. S., Trindade, J., Paço, A., Lizcano Casas, D. y Landeta, A. (2021). Are distance higher education institutions sustainable enough? – A comparison between two distance learning universities. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 22(4), 709-730. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-07-2020-0260>.

Daugaard, D. (2020). Emerging new themes in environmental, social and governance investing: a systematic literature review. *Accounting & Finance*, 60(2), 1501-1530. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/acfi.12479>.

Daugaard, D. y Ding, A. (2022). Global Drivers for ESG Performance: The Body of Knowledge. *Sustainability*, 14(4), 2322. <https://doi.org/10.3390/su14042322>.

de Haan, G. (2010). The development of ESD-related competencies in supportive institutional frameworks. *International Review of Education*, 56(2-3), 315-328. <https://doi.org/10.1007/s11159-010-9157-9>.

de Haan, G., Bormann, I. y Leicht, A. (2010). Introduction: The midway point of the UN Decade of Education for Sustainable Development: current research and practice in ESD. *International Review of Education*, 56(2-3), 199-206. <https://doi.org/10.1007/s11159-010-9162-z>.

Dias, B. G., Onevetch, R. T. D. S., Santos, J. A. R. D. y Lopes, G. D. C. (2022). Competences for Sustainable Development Goals: The Challenge in Business Administration Education. *Journal of Teacher Education for Sustainability*, 24(1), 73-86. <https://doi.org/10.2478/jtes-2022-0006>.

DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>.

Dinning, T. (2019). Articulating entrepreneurial competencies in the undergraduate curricular. *Education + Training*, 61(4), 432-444. <https://doi.org/10.1108/ET-09-2018-0197>.

Dumitru, V., Stanciu, A., Dumitru, M. y Ionescu-Feleaga, L. (2014). Pressure and Isomorphism in Business Education. *Amfiteatru Economic*, 16, 784-799.

Eizaguirre, A., García-Feijoo, M. y Laka, J. P. (2019). Defining Sustainability Core Competencies in Business and Management Studies Based on Multinational Stakeholders' Perceptions. *Sustainability*, 11(8), 2303. <https://doi.org/10.3390/su11082303>.

Filho, W. L., Abubakar, I. R., Mifsud, M. C., Eustachio, J. H. P. P., Albrecht, C. F., Dinis, M. A. P., Borsari, B., Sharifi, A., Levesque, V. R., Ribeiro, P. C. C., Levasseur, T. J., Pace, P., Trevisan, L. V. y Dibbern, T. A. (2023). Governance in the implementation of the UN sustainable development goals in higher education: global trends. *Environment, Development and Sustainability*. <https://doi.org/10.1007/s10668-023-03278-x>.

Filho, W. L., Amaro, N., Avila, L. V., Brandli, L., Damke, L. I., Vasconcelos, C. R. P., Hernandez-Diaz, P. M., Frankenberger, F., Fritzen, B., Velazquez, L. y Salvia, A. (2021). Mapping sustainability initiatives in higher education institutions in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, 315, 128093. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.128093>.

Findler, F., Schönherr, N., Lozano, R., Reider, D. y Martinuzzi, A. (2019). The impacts of higher education institutions on sustainable development. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(1), 23-38. <https://doi.org/10.1108/ijsh-07-2017-0114>.

Foucrier, T. y Wiek, A. (2019). A Process-Oriented Framework of Competencies for Sustainability Entrepreneurship. *Sustainability*, 11(24), 7250. <https://doi.org/10.3390/su11247250>.

Gerlak, A. K., Betsill, M. M., Patterson, J. J., Chan, S., Benney, T. M., Brisbois, M.-C., Eimer, T. R. y Scobie, M. (2020). Conclusion: Policy Implications of ESG—Agency Research and Reflections on the Road Ahead. en A. K. Gerlak et al. (Eds.), *Agency in Earth System Governance* (pp. 183-197). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108688277.015>.

Gillan, S. L., Koch, A. y Starks, L. T. (2021). Firms and social responsibility: A review of ESG and CSR research in corporate finance. *Journal of Corporate Finance*, 66, 101889. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2021.101889>.

Hager, P. y Gonczy, A. (1996). What is competence? *Medical Teacher*, 18(1), 15-18. <https://doi.org/10.3109/01421599609040255>.

Hernández-Pozas, O., Murcia, M. J., Ogliastrì, E. y Olivas-Lujan, M. R. (2021). Management and sustainability dilemmas in Latin America: introduction. *Academia Revista*

*Latinoamericana de Administración*, 34(1), 1-17. <https://doi.org/10.1108/arla-06-2020-0147>.

Hernández-Sánchez, B. R., Sánchez-García, J. C. y Mayens, A. W. (2019). Impact of Entrepreneurial Education Programs on Total Entrepreneurial Activity: The Case of Spain. *Administrative Sciences*, 9(1). <https://doi.org/10.3390/admsci9010025>.

Hesselbarth, C. y Schaltegger, S. (2014). Educating change agents for sustainability – learnings from the first sustainability management master of business administration. *Journal of Cleaner Production*, 62, 24-36. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.03.042>.

Huang, D. Z.-X. (2022). An integrated theory of the firm approach to environmental, social and governance performance. *Accounting & Finance*, 62(S1), 1567-1598. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/acfi.12832>.

Ilie, C., Fornes, G., Cardoza, G. y Quintana, J. C. M. (2020). Development of Business Schools in Emerging Markets: Learning through Adoption and Adaptation. *Sustainability*, 12(20). <https://doi.org/10.3390/su12208448>.

Laasch, O., Moosmayer, D. C. y Antonacopoulou, E. P. (2022). The Interdisciplinary Responsible Management Competence Framework: An Integrative Review of Ethics, Responsibility, and Sustainability Competences. *Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05261-4>.

Lans, T., Blok, V. y Wesselink, R. (2014). Learning apart and together: towards an integrated competence framework for sustainable entrepreneurship in higher education. *Journal of Cleaner Production*, 62, 37-47. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.03.036>.

Leal Filho, W., Salvia, A. L., Frankenberger, F., Akib, N. A. M., Sen, S. K., Sivapalan, S., Novo-Corti, I., Venkatesan, M. y Emblen-Perry, K. (2021). Governance and sustainable development at higher education institutions. *Environment, Development and Sustainability*, 23(4), 6002-6020. <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00859-y>.

Lima, C. d. S., Kieling, D. L., Veiga Ávila, L., Paço, A. y Zonatto, V. C. d. S. (2023). Towards sustainable development: a systematic review of the past decade's literature on the social, environment and governance and universities in Latin America. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 24(2), 279-298. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-09-2021-0394>.

Lozano, R., Lukman, R., Lozano, F. J., Huisingh, D. y Lambrechts, W. (2013). Declarations for sustainability in higher education: becoming better leaders, through addressing the university system. *Journal of Cleaner Production*, 48, 10-19. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.10.006>.

- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>.
- Niedlich, S., Bauer, M., Doneliene, M., Jaeger, L., Rieckmann, M. y Bormann, I. (2020). Assessment of Sustainability Governance in Higher Education Institutions-A Systemic Tool Using a Governance Equalizer. *Sustainability*, 12(5), 1816. <https://doi.org/ARTN181610.3390/su12051816>.
- Niedlich, S., Kummer, B., Bauer, M., Rieckmann, M. y Bormann, I. (2019). Cultures of sustainability governance in higher education institutions: A multi-case study of dimensions and implications. *Higher Education Quarterly*, 74(4), 373-390. <https://doi.org/10.1111/hequ.12237>.
- Nölting, B., Molitor, H., Reimann, J., Skroblin, J.-H. y Dembski, N. (2020). Transfer for Sustainable Development at Higher Education Institutions—Untapped Potential for Education for Sustainable Development and for Societal Transformation. *Sustainability*, 12(7), 2925. <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2925>.
- Pacis, M. y VanWynsberghe, R. (2020). Key sustainability competencies for education for sustainability. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 21(3), 575-592. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-12-2018-0234>.
- Pettigrew, A. y Starkey, K. (2016). From the Guest Editors: The Legitimacy and Impact of Business Schools—Key Issues and a Research Agenda. *Academy of Management Learning & Education*, 15(4), 649-664. <https://doi.org/10.5465/amle.2016.0296>.
- Piasentin, F. B. y Roberts, L. (2018). What elements in a sustainability course contribute to paradigm change and action competence? A study at Lincoln University, New Zealand. *Environmental Education Research*, 24(5), 694-715. <https://doi.org/10.1080/13504622.2017.1321735>.
- Ploum, L., Blok, V., Lans, T. y Omta, O. (2018). Toward a Validated Competence Framework for Sustainable Entrepreneurship. *Organ Environ*, 31(2), 113-132. <https://doi.org/10.1177/1086026617697039>.
- Purcell, W. M., Henriksen, H. y Spengler, J. D. (2019). Universities as the engine of transformational sustainability toward delivering the sustainable development goals. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(8), 1343-1357. <https://doi.org/10.1108/ijsh-02-2019-0103>.
- Rezaee, Z. (2016). Business sustainability research: A theoretical and integrated perspective. *Journal of Accounting Literature*, 36(1), 48-64. <https://doi.org/10.1016/j.acclit.2016.05.003>.

- Rezaei-Zadeh, M., Hogan, M., O'Reilly, J., Cleary, B. y Murphy, E. (2014). Using Interactive Management to Identify, Rank and Model Entrepreneurial Competencies as Universities' Entrepreneurship Curricula. *The Journal of Entrepreneurship*, 23(1), 57-94. <https://doi.org/10.1177/0971355713513353>.
- Rieckmann, M. (2011). Key Competencies for a Sustainable Development of the World Society. Results of a Delphi Study in Europe and Latin America. *GAI - Ecological Perspectives for Science and Society*, 20(1), 48-56. <https://doi.org/10.14512/gaia.20.1.10>.
- Rieckmann, M. (2012). Future-oriented higher education: Which key competencies should be fostered through university teaching and learning? *Futures*, 44(2), 127-135. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2011.09.005>.
- Rieckmann, M., Mindt, L. y Gardiner, S. (2017). *Education for Sustainable Development Goals. Learning Objectives*.
- Rodríguez Aboytes, J. G. y Barth, M. (2020). Transformative learning in the field of sustainability: a systematic literature review (1999-2019). *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 21(5), 993-1013. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-05-2019-0168>.
- Rowan, B. (2006). Two: The new institutionalism and the study of educational organizations: Changing ideas for changing times. *The New Institutionalism in Education*, 15-32.
- Salvioni, D. M., Franzoni, S. y Cassano, R. (2017). Sustainability in the Higher Education System: An Opportunity to Improve Quality and Image. *Sustainability*, 9(6), 914. <https://doi.org/10.3390/su9060914>.
- Senadheera, S. S., Gregory, R., Rinklebe, J., Farrukh, M., Rhee, J. H. y Ok, Y. S. (2022). The development of research on environmental, social, and governance (ESG): A bibliometric analysis. *Sustainable Environment*, 8(1). <https://doi.org/10.1080/27658511.2022.2125869>.
- Sepasi, S., Rahdari, A. y Rexhepi, G. (2018). Developing a sustainability reporting assessment tool for higher education institutions: The University of California. *Sustainable Development*, 26(6), 672-682. <https://doi.org/10.1002/sd.1736>.
- Sirelkhatim, F. y Gangi, Y. (2015). Entrepreneurship education: A systematic literature review of curricula contents and teaching methods. *Cogent Business & Management*, 2(1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2015.1052034>.
- Snelson-Powell, A., Grosvold, J. y Millington, A. (2016). Business School Legitimacy and the Challenge of Sustainability: A Fuzzy Set Analysis of Institutional Decoupling. *Academy of Management Learning & Education*, 15(4), 703-723. <https://doi.org/10.5465/ame.2015.0307>.

- Sziesiat, H. (2022). Transforming Governance of German Higher Education Institutions. *Research in Educational Administration and Leadership*, 7(3), 472-517. <https://doi.org/10.30828/real.1164190>.
- Wiek, A., Withycombe, L. y Redman, C. L. (2011). Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development. *Sustainability Science*, 6(2), 203-218. <https://doi.org/10.1007/s11625-011-0132-6>.
- Winter, J., Cotton, D. y Warwick, P. (2016). The University as a Site of Socialisation for Sustainability Education. En *Teaching Education for Sustainable Development at University Level* (pp. 97-108). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32928-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32928-4_7).
- Wu, Y.-C. J., Huang, S., Kuo, L. y Wu, W.-H. (2010). Management Education for Sustainability: A Web-Based Content Analysis. *Academy of Management Learning & Education*, 9(3), 520-531. <https://doi.org/10.5465/amle.9.3.zqr520>.
- Wu, Y.-C. J. y Shen, J.-P. (2016). Higher education for sustainable development: a systematic review. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 17(5), 633-651. <https://doi.org/10.1108/IJSHE-01-2015-0004>.
- Zioło, M., Bąk, I., Cheba, K., Spoz, A. y Niedzielski, P. (2021). Sustainable financial systems toward sustainability in finance. Institutional and managerial approach. *Procedia Computer Science*, 192, 4237-4248. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.09.200>.
- Zutshi, A., Creed, A. y Connelly, B. L. (2019). Education for Sustainable Development: Emerging Themes from Adopters of a Declaration. *Sustainability*, 11(1), 156. <https://doi.org/10.3390/su11010156>.



# INCORPORACIÓN DE LA INTERNACIONALIZACIÓN EN LAS MISIONES INSTITUCIONALES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS ESTATALES

*Martha Ramírez-Valdivia y Paulina Latorre*

## **Internacionalización**

La internacionalización de la educación superior es un proceso complejo y multifacético (Stein et al., 2020) el cual está en constante evolución. Además de estar inserto en el sistema de educación superior, está altamente vinculado con el medio local y global. Por tanto, los beneficios e impactos de la internacionalización cambian de acuerdo con el contexto (de Wit y Jones, 2018; Jowi, 2012).

Según Hunter et al. (2022), en los últimos años el concepto y la estrategia de internacionalización de la educación superior han experimentado cambios significativos. Además, ha evolucionado en su significado y forma, y ha recibido diferentes etiquetas y adjetivos (Crăciun, 2019), mediante los cuales se han enfatizado diversos aspectos y características de la internacionalización. Tal es el caso del concepto de internacionalización integral (Hudzik, 2011; 2015), que busca incorporar a todas las áreas de la institución. Otro ejemplo es la internacionalización inteligente (Rumbley, 2015), que se refiere a asegurar que todos los actores vinculados al proceso estén suficientemente preparados para tomar decisiones informadas e inteligentes.

Para el propósito de este capítulo, el concepto de internacionalización se entenderá como: El proceso intencional de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en los propósitos, funciones y entrega de la educación superior con el objetivo de asegurar la calidad de la educación e investigación para todos los estudiantes y funcionarios de la institución con el objetivo de realizar una contribución significativa a la sociedad (de Wit et al., 2015, p. 281).

Esta definición se adecúa a nuestro propósito, ya que indica que la internacionalización es un proceso intencional y planificado. Además, considera la internacionalización como un proceso diseñado para fortalecer y mejorar el desempeño y la calidad de una universidad. Adicionalmente, considera la internacionalización como un proceso que depende de la integración de diversos aspectos institucionales, así como la activa participación de todos los miembros de la comunidad universitaria.

Por otra parte, dicho proceso busca integrar aspectos y elementos internacionales, interculturales y globales en las diversas áreas de una institución de educación superior. Por tanto, mediante este concepto, la internacionalización se relaciona directamente con los desafíos globales y con las relaciones interculturales entre agentes y actores diversos. También enfatiza que la internacionalización de la educación superior es un medio para mejorar la calidad más allá de la institución. Adicionalmente, la definición de internacionalización utilizada establece una relación explícita entre el proceso y su contribución al entorno y al territorio. Este último aspecto es de suma relevancia para el quehacer y rol que deben cumplir las universidades estatales que son parte del análisis.

La interconexión entre el proceso de internacionalización institucional y sus relaciones con la sociedad también ha sido enfatizada por Brandenburg et al. (2019), quienes proponen un modelo de internacionalización de la educación superior para la sociedad, y por autores como Ramaswamy et al. (2021), quienes sugieren avanzar en un proceso de internacionalización enfocado en un modelo que responda a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para el propósito de este capítulo se considera y enfatiza en la interconexión entre la internacionalización, la sociedad y su territorio, así como los desafíos globales, atendiendo especialmente al rol que las universidades

estatales deben tener por ley. Además, estos aspectos deben estar interconectados si se desea que la internacionalización genere un impacto en la institución y en su entorno.

## **Internacionalización de las universidades chilenas: Un proceso de conducción externa**

La internacionalización de las universidades chilenas ha sido impulsada principalmente por organismos e instituciones nacionales. La Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Ministerio de Educación han implementado fondos y acciones para fomentar la internacionalización, como la atracción de expertos extranjeros, la colaboración en investigación internacional, la movilidad de estudiantes, la formación de redes internacionales y la promoción de la movilidad académica (González et al., 2020; Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022).

El Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y Learn Chile también han desempeñado un papel importante en la internacionalización. El CRUCH ha liderado la implementación de un sistema de créditos transferibles equivalente al sistema europeo de créditos. Learn Chile ha contribuido a posicionar internacionalmente a las instituciones chilenas y ha impulsado la implementación de procesos de internacionalización en las universidades, exigiendo servicios de acogida para estudiantes extranjeros como requisito para formar parte de la red (González et al., 2020; Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022).

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) ha desempeñado un papel relevante en la dirección de los procesos de internacionalización de las universidades chilenas. En la revisión de los planes estratégicos de las universidades, se ha observado que la mayoría de las instituciones se centran exclusivamente en los indicadores de internacionalización propuestos por la CNA (Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022). Las universidades que han implementado procesos de internacionalización en sus planes institucionales de desarrollo variaron de 5%-70% el año 2000 (González et al., 2020). Por lo demás, a pesar de que los procesos de internaciona-

lización son dispares en el sistema de educación superior; todas las instituciones del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) han incluido la internacionalización en diferentes niveles y dimensiones de sus planes estratégicos (Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022). Los procesos de internacionalización tienden a ser más fuertes en instituciones que tienen acceso a más recursos y que consideran que la internacionalización es clave para convertirse en universidades de clase mundial y cumplir objetivos a largo plazo (González et al., 2020).

Sin embargo, se ha señalado que la internacionalización en las universidades chilenas ha sido influenciada por actores externos y tiende a ser más fuerte en instituciones de prestigio, mientras que en otras instituciones se limita a acciones aisladas

Aunque se ofrecen oportunidades de estudio en el extranjero, becas de intercambio, investigaciones conjuntas y se busca el reconocimiento internacional (Espeleta y Campos, 2020; Latorre y Ramírez-Valdivia, 2021), se ha destacado que no es un proceso intencional ni planificado que se adapte a la realidad institucional (Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022). En el caso de las universidades estatales, regionales y públicas, se considera que la internacionalización debe vincularse con la contribución al desarrollo de la región y la sociedad a través de la vinculación internacional (Espeleta y Campos, 2020; Latorre y Ramírez-Valdivia, 2021).

## **Motivaciones para la internacionalización de las universidades chilenas**

Las motivaciones para el proceso de internacionalización son variadas. Según Raby y Kamyab (2023), estas son influenciadas por la globalización, por la época, y por las tensiones políticas globales.

Las motivaciones de las universidades chilenas (Latorre y Ramírez-Valdivia, 2021) para avanzar en un proceso de internacionalización son:

1. Mejorar la calidad de su quehacer, por ejemplo, programas académicos, docencia, gestión, investigación y vinculación con el medio.

2. Formar a ciudadanos y profesionales con una dimensión global e intercultural, capaces de valorar la diversidad étnica y cultural.
3. Integrar una red internacional de conocimiento para aportar a la resolución de problemáticas globales y fortalecer la calidad y pertinencia de la investigación.
4. Posicionar a la institución internacionalmente, logrando reconocimiento y visibilidad.
5. Mejorar el posicionamiento en rankings internacionales.
6. Fortalecer y posicionar los programas de posgrado mediante su vinculación internacional estratégica.
7. Tener mayor acceso a fondos de financiamiento extranjeros.

Sin embargo, a medida que avancemos en un proceso de internacionalización planificado, es fundamental tener en cuenta la diversidad de las instituciones y su conexión con la sociedad y su desarrollo. Las universidades estatales tienen un rol preponderante en sus sociedades y debieran avanzar en un proceso que considere su posición geográfica así como su responsabilidad con el Estado. Por lo tanto, un proceso de internacionalización debería contribuir a los objetivos de las instituciones, sus comunidades y el desarrollo de sus territorios. Además, debe abordar las demandas, tratados e interconexiones globales que son vinculantes para estas universidades, ya que forman parte de un sistema internacional más amplio. En otras palabras, las universidades deben cumplir con los compromisos que el Estado ha asumido.

## **Universidades Estatales**

Las universidades estatales juegan un rol crucial en el desarrollo de una nación. De acuerdo con la Ley N° 21094 Sobre Universidades Estatales (2018) estas instituciones deben apoyar al Estado en responder a las necesidades e intereses de la sociedad. Por tanto, deben desarrollar planes, programas y políticas que promuevan el desarrollo social, territorial, cultural, artístico, científico, tecnológico, económico y sostenible del país. Por lo demás, según el artículo IV de la ley:

Las universidades del Estado deben asumir con vocación de excelencia la formación de personas con espíritu crítico y reflexivo, que promuevan el diálogo racional y la tolerancia, y que contribuyan a forjar una ciudadanía inspirada en valores éticos, democráticos, cívicos y de solidaridad social, respetuosa de los pueblos originarios y del medio ambiente.

Las universidades del Estado deberán promover que sus estudiantes tengan una vinculación necesaria con los requerimientos y desafíos del país y sus regiones durante su formación profesional.

En las regiones donde existen pueblos originarios, las universidades del Estado deberán incluir en su misión el reconocimiento, promoción e incorporación de la cosmovisión de los mismos. (p. 3)

Por tanto, las universidades estatales chilenas tienen un rol clave que cumplir en la formación de profesionales socialmente conscientes y responsables, que puedan contribuir al desarrollo del territorio donde la universidad se encuentra inserta, así como también, contribuir a dar respuesta a los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Las universidades, especialmente las estatales, son parte de un sistema interconectado en el que deben desempeñar un rol activo.

Adicionalmente al rol de formar capital humano avanzado, las universidades del Estado se destacan por su capacidad de innovación, desarrollo de la investigación y colaboración con su entorno local, regional, nacional e internacional. La calidad de la educación que ofrecen estas instituciones es asegurada por organismos nacionales e internacionales a través de procesos de acreditación que se basan en estándares y criterios que exigen flexibilidad en la gestión, autorregulación, y la implementación de sistemas de gestión alineados con su planificación estratégica. En un contexto de globalización, es crucial que la internacionalización se mantenga en la agenda de las universidades de forma transversal.

Debido al activo rol y deber de las universidades del Estado con su territorio nacional, regional e internacional, este capítulo se enfoca en aquellas instituciones que conforman el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH).

## **Internacionalización, misión institucional y su vínculo con la calidad**

La integración de prácticas de internacionalización con la misión de una institución ha sido argumentada por diversos autores en el campo de la internacionalización de la educación superior (Hudzik, 2011; Hunter et al., 2022). Por lo demás, dichos autores declaran que la internacionalización debería integrarse completamente con la misión institucional y sus operaciones (Hunter et al., 2022) y fortalecerse con el concepto de “internacionalización comprensiva” (Hudzik, 2011). Sin embargo, este no siempre es el caso y muchas veces la misión termina siendo considerada un aspecto aislado, irrelevante y desarticulado con la filosofía institucional en algunas Instituciones de Educación Superior (IES).

Las universidades estatales chilenas, por ley, deben cumplir su misión institucional, siendo esta el principio central que guía a los miembros de cada organización, pudiendo inspirarlos y motivarlos a actuar de manera eficiente y eficaz (Blair-Loy et al., 2011). Por lo demás, la misión es un vehículo para llevar a cabo la cultura y los valores institucionales, en términos de ideologías (Swales y Rogers, 1995). La misión es implementada a través de planes estratégicos institucionales. El rol de la planificación estratégica en el desarrollo de las universidades ha sido estudiado en diversos países (Coronel Tello et al., 2021; James y Derrick, 2020; Hamidifar et al., 2023; Kumar et al., 2020).

Según Marioni (2019) más del 90% de las instituciones entrevistadas en la quinta encuesta global, mencionan en su misión/plan estratégico a la internacionalización. Guimarães et al. (2020) al analizar las misiones de las universidades federales brasileñas encontraron que la internacionalización no se relaciona directamente con un proceso, sino más bien como una motivación de dichas instituciones, el contribuir al desarrollo social y cultural, así como a un entendimiento intercultural mutuo, a la ciudadanía, al desarrollo social y comunitario. Ledger y Kawallak (2020) exploraron cómo las universidades canadienses y australianas interpretan la internacionalización y cómo los sistemas externos —e.g. políticas, prácticas, normas— han dado forma a su implementación, priorizándola.

los en ambos países, incorporando metas de internacionalización en sus planes estratégicos soportados con objetivos y acciones. Sin embargo, si un plan estratégico no incluye actividades para implementar la estrategia, si la IES no cuenta con una estructura de apoyo, si la estrategia no es monitoreada, o si el progreso no es evaluado, e.g., por medio de indicadores (Marinoni y de Wit, 2019), queda en evidencia que contar con una estrategia en dicho plan no necesariamente es garantía de alineamiento con un enfoque estratégico para la internacionalización. Lo anterior es secundado por Hamidifar et al. (2023), quienes afirman que, para alcanzar los niveles deseados de internacionalización en educación superior, es necesario desarrollar un plan estratégico coherente y focalizado, contar con una organización adecuada, y realizar monitoreo y evaluación efectiva de forma sistemática.

En la planificación estratégica, la relevancia y la calidad son dos requerimientos de la educación superior contemporánea (Bernhei, 2018), donde la implementación de acciones de internacionalización es una estrategia utilizada para incrementar la percepción de calidad de una IES. La calidad de la educación superior es aquella referida a los valores y a las responsabilidades de una IES, su estudiantado, su cuerpo académico y su personal administrativo, pudiendo conceptualizarse a nivel institucional, regional, nacional e internacional. Dicha calidad se relaciona con la misión de las IES y no puede, por tanto, separarse de los objetivos y necesidades de la sociedad donde cada una de ellas se inserta (Guimarães et al., 2020). Las universidades diseñan estrategias y acciones para lograr niveles de calidad que satisfagan las necesidades de sus partes interesadas, principalmente a través de mecanismos de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, tales mecanismos no definen la calidad, solamente verifican el desempeño de los procesos o la calidad de los resultados y se asocian, generalmente, al logro de objetivos establecidos en los planes estratégicos para el logro de la misión, tales como alcanzar cierto nivel de internacionalización. En este contexto, los procesos de autoevaluación y de acreditación, permiten evaluar los mecanismos implementados por una IES de forma sistemática, facilitando, además, contar con un juicio

global de las acciones realizadas en todos los niveles y mejorar su calidad. A nivel nacional, la CNA entiende que:

La calidad es fruto de un proceso interno, propio de cada institución de educación superior, permanente y sistemático, que busca desarrollar acciones y alcanza resultados que demuestran: a) Consistencia con sus propósitos y declaraciones institucionales, formulados en ejercicio de su plena autonomía. b) Generar evidencias de la debida consideración de las expectativas y demandas de su entorno relevante, así como de la legislación y regulación vigente” (Comisión Nacional de Acreditación [CNA], 2022, p. 9).

A nivel internacional, Guimarães et al. (2020) destacan que las IES europeas enfrentan desafíos para mejorar su calidad, ampliando sus misiones e incluyendo dimensiones adicionales como la internacionalización y la educación continua permanente, existiendo presión para desarrollar mecanismos de aseguramiento que pueden actuar como potenciales conductores del cambio institucional. Dicha situación también se presenta a nivel nacional, donde las normativas externas, e.g. leyes, políticas, lineamientos de organismos públicos y criterios de acreditación institucional y de programas de postgrado, han sido conductores, en cierta manera, de las actividades de internacionalización de las IES chilenas (Ramírez-Valdivia et al., 2020). De esa manera, los procesos de internacionalización han sido relevantes en los procesos de acreditación institucional para aquellas universidades que optaron por acreditarse en las áreas de Vinculación con el Medio, Investigación, y/o Postgrado, donde la internacionalización era considerada entre los elementos a evaluar en esas tres áreas, previo a la modificación de la Ley N°21091 realizada en 2018. Cabe destacar que, en Chile, un 76% de las universidades pertenecientes al CRUCH, mencionan la internacionalización en sus planes y misiones (Ramírez-Valdivia y Latorre, 2022). Actualmente, un 78% de las universidades que conforman el CUECH mencionan la internacionalización en su misión y/o visión. Sin embargo, a pesar de lo anterior, las declaraciones de misión podrían no verse reflejadas en acciones concretas de internacionalización, y ser consideradas solamente compromisos inevitables asociados, por ejemplo, a requisitos externos, tales como los especificados en la actualización de Ley N°21091 (2018) o en los nuevos Criterios y Están-

dares de Acreditación Institucional del Subsistema Universitario (CNA, 2021a), que incluyen como obligatoria a partir de octubre de 2023, la acreditación de la dimensión Vinculación con el Medio (VcM) para todas las IES.

De esta manera, las modificaciones a la Ley N°21091 instan a generar cambios significativos para aquellas instituciones que buscan una proyección internacional. Sin embargo, para dar cumplimiento a dicha ley y a los nuevos criterios de acreditación institucional, se requiere de una serie de transformaciones organizacionales para adaptarse a los nuevos desafíos y requerimientos legales, donde se espera que la gestión se defina y se oriente en función del cumplimiento del proyecto institucional, entendido como el marco sistemático de referencia, identidad y acción, mediante la definición de principios y orientaciones valóricas que guíen su trabajo y la identificación de los ámbitos en que desarrolla su acción (CNA, 2021a), es decir, su misión institucional. Adicionalmente, los nuevos criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional del Subsistema Universitario (CNA, 2021a), en la Dimensión Vinculación con el Medio, especifican que la universidad cuente con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación con su entorno significativo local, nacional o *internacional* y con otras instituciones de educación superior, que aseguren resultados de calidad. Adicionalmente, los nuevos criterios y estándares de calidad para la acreditación de programas de doctorado (CNA, 2021b) y de magíster (CNA, 2021c), especifican ambos en el Criterio 6 de la Dimensión Vinculación con el Medio, la asociación y colaboración nacional e internacional. Considerando que el 100% de las universidades estatales están acreditadas en VcM como área opcional al año 2023, previo a la entrada en vigor de los nuevos criterios, se infiere que todas las universidades estatales han incorporado en diferentes niveles, la internacionalización en su quehacer institucional. A nivel nacional, los procesos de acreditación institucional elevan el nivel de rendición de cuentas de las universidades, proveen confianza y dan legitimidad a un proceso externo de evaluación de cumplimiento de estándares realizado por pares, implementado este por la Comisión Nacional de Acreditación.

Considerando que la internacionalización se releva en la nueva normativa nacional de acreditación institucional y de programas de postgrado, se infiere que aquellas IES que desarrollen, oferten y acrediten programas de postgrado, se focalizarán con mayor intensidad en la internacionalización de dichos programas académicos, lo que corresponde actualmente a 16 de las 18 universidades estatales, considerando que las 2 universidades restantes son de reciente creación y se encuentran en proceso de desarrollo de sus programas de postgrado.

## **Metodología**

Este estudio se realiza mediante un análisis de contenido de las declaraciones de misión de las 18 universidades chilenas estatales usando un enfoque cualitativo. Las declaraciones de misión se recopilaban desde los sitios web de cada IES. El análisis del contenido de la misión se utiliza para encontrar las características y los temas recurrentes que se expresan en las declaraciones, permitiendo identificar perspectivas de internacionalización en las universidades.

El estudio busca identificar si la misión institucional se entiende según la definición propuesta en este estudio o si varía entre las IES. Por lo demás, es preciso entender si es que la internacionalización en la misión es conducida por los procesos de acreditación nacional y la ley vigente. Por lo demás, mediante la revisión de las misiones institucionales de las universidades del estado, interesa conocer si se logran entender las motivaciones de las IES para llevar a cabo dicho proceso. Para ello, se realiza un análisis temático cualitativo de carácter inductivo siguiendo a Braun y Clarke (2006) con el fin de identificar cómo la internacionalización se representa en la misión institucional.

Relacionar las declaraciones de visión con las intenciones de internacionalización —o del texto a la práctica— ha sido validado en estudios anteriores, donde la legitimidad y la acción real, entre otros, se reflejan en las declaraciones de las IES (Giusepponi y Tavoletti, 2018; Dumanig y Symaco, 2020; Efe y Ozer, 2015) y se relacionan explícitamente con el

contenido o proceso de elaboración de estrategias, sugiriendo un impacto más o menos destacado en los procesos o sus resultados, o en ambos. Según Ketterer (2015) es posible analizar las intenciones institucionales —presente y futuras— en contextos locales, nacionales e internacionales en dichas declaraciones; las autoras, por medio de la presencia o ausencia de elementos de internacionalización en las declaraciones de misión utilizan una perspectiva orientadora que relaciona las misiones con las estrategias institucionales y busca (in)consistencias. De esta manera, la representación de la internacionalización en las misiones institucionales se utiliza en este estudio como proxy del nivel de importancia de incorporación de prácticas de internacionalización de una IES.

## **Internacionalización presente en la misión de las Universidades del Estado**

De las 18 declaraciones de misión revisadas, se observa que el 94,4 % de las universidades bajo estudio tienen una descripción de misión balanceada en términos de su orientación hacia la investigación, docencia y vinculación con el medio. Sin embargo, solamente 14 de las 18 IES hacen referencia a elementos de internacionalización en su misión institucional. Todas ellas responden a lo indicado por la Ley N°21094 en lo relacionado con atender los desafíos del país y sus territorios, excelencia en la formación profesional con valores, el respeto al medio ambiente y a los pueblos originarios en las regiones donde estas se encuentran insertas.

**Tabla I**

*Orientaciones de la Misión Institucional de las IES*

Número de IES	Misión institucional				
	Orientada a la investigación	Orientada a la docencia	Orientada a la vinculación con el medio	Internacionalización	Balanceada
18	17	18	18	14	17

*Nota.* Adaptado de CNA-Chile

En cuanto al desarrollo sostenible, universidades del norte (N1, N2, N3, N4, N5 y N6), Metropolitana (M1, M2, M3 y M4), centro (C1, C2, C3 y C4) y sur (S1, S2, S3 y S4) del país declaran, según sus sitios Web y documentos disponibles de libre acceso, que: “aporta al desarrollo sostenible de su región” (N1), y “contribuye al progreso de la sociedad y desarrollo sustentable de la región y del país” (M2), “contribuye al desarrollo sostenible, a la inclusión y a la equidad” (S3).

Con relación a los derechos humanos esto se ve reflejado principalmente en las misiones de las universidades ubicadas en la zona norte del país, que indican: “promovemos ... la igualdad, el respeto a los derechos humanos y el compromiso con los pueblos originarios” (N2). “la Universidad debe asumir ... la formación de personas ... respetuosa de los derechos humanos, de la equidad de género y de los pueblos originarios y del medio ambiente” (N6).

70% de las universidades hacen alusión explícita en aportar a las demandas del territorio mediante una educación de calidad y/o excelencia, como por ejemplo aquellas que indican que su misión se desarrolla:

“... privilegiando en cada una de sus actividades la calidad, el compromiso y la inclusión” (C2). “... la Universidad genera los más altos estándares de excelencia, innovación y pertinencia ...” (M4). “Asume con vocación de excelencia y calidad la formación integral de las personas” (S2).

Como se destaca en los resultados presentados anteriormente, las declaraciones de misión institucional pueden vincularse con la ley que regula a las universidades del estado ya que se encuentran presentes aquellos elementos que se requiere que las universidades respondan. Por tanto, es muy común encontrar elementos que se refieran a promover el desarrollo social, territorial, cultural, artístico, científico, tecnológico, económico y sostenible del país. Así como también contribuir a la formación de personas espíritu crítico y reflexivo, que promuevan el diálogo racional y la tolerancia, y que contribuyan a forjar una ciudadanía inspirada en valores éticos, democráticos, cívicos y de solidaridad social, respetuosa de los pueblos originarios y del medio ambiente. Todos aquellos elementos guardan directa relación con lo que se busca mediante un proceso de internacionalización, con un mundo en constante cambio que desea mayor entendimiento entre las personas y las diversas culturas. Podríamos por tanto inferir que el mandato estatal de los elementos que deben considerarse en la misión de las universidades del estado invita a avanzar hacia la internacionalización mediante la integración de una dimensión global, intercultural e internacional en las diversas líneas del quehacer institucional.

Por lo demás, el sistema de evaluación nacional de una IES, medido en los procesos de acreditación institucional y de programas de postgrado también conducen los procesos de internacionalización mediante la incorporación de elementos de internacionalización en la dimensión de acreditación de VcM, destacando la importancia que la CNA brinda a estos.

Se observa, de las declaraciones de misión analizadas, que estas establecen la identidad, el rol y el propósito en la sociedad y territorio donde se inserta cada universidad. Los principales elementos identificados pueden relacionarse de forma implícita con procesos de internacionalización, tendencias y componentes de los desafíos globales y de algunos ODS, tales como: desarrollo sostenible, compromiso con el territorio y sociedad, responsabilidad social, relaciones interculturales, respeto y/o apertura hacia los pueblos originarios, derechos humanos, democracia, inclusión, equidad y género, innovación, inclusión, educación de calidad,

cuidado por el medio ambiente, compromiso con el entorno internacional, y vinculación con el progreso mundial—en menor medida.

Ello se relaciona con el concepto de internacionalización utilizado para este estudio, reflejándose en las definiciones de misión en la mayoría de las IES analizadas, la integración de una dimensión internacional, intercultural o global en sus propósitos, con el fin de brindar una formación y realizar investigación de calidad, con miras a realizar contribuciones significativas en la comunidad regional, nacional e internacional.

## **Discusión**

Este capítulo provee antecedentes y algunos hallazgos iniciales sobre la inclusión en la misión institucional de la internacionalización o conceptos vinculados a su definición, como proxy del grado de relevancia de los procesos estratégicos de internacionalización para las IES bajo estudio. El análisis de las declaraciones de misión de las universidades estatales muestra diversidad en sus intenciones, destacando la presencia de elementos relacionados con la internacionalización ya que de forma implícita se observan elementos globales, de desarrollo sostenible, derechos humanos y calidad educativa. Se observa, además, la importancia de estos elementos en el contexto de la legislación nacional asociados con los procesos de evaluación y acreditación institucional. En relación con la internacionalización en las declaraciones de misión universitaria, se encuentran similitudes con el estudio de Knight y de Wit (2016), quienes destacan la importancia de incluir una dimensión global en la misión de las instituciones de educación superior. Se reafirma entonces, que la internacionalización ayuda a las universidades a enfrentar los desafíos globales, promover la diversidad cultural y preparar a los y las estudiantes para un mundo cada vez más interconectado.

Los resultados de este estudio hacen referencia a la importancia de la internacionalización en las declaraciones de misión institucional y cómo esta se vincula con procesos de acreditación institucional y de programas de postgrado. La descripción se vincula, generalmente, con acciones es-

pecíficas que una IES realiza como parte de su rol, existiendo una alta relación con las funciones de docencia, investigación e innovación, y vinculación con el medio. Describen, por tanto, sus valores y lo que esperan para el futuro. Dichos valores, se infiere que se reflejan posteriormente en estrategias y acciones de la planificación estratégica, debiéndose profundizar en ello en estudios futuros. Por ejemplo, un valor destacado son los derechos humanos.

La legitimidad que otorgan los procesos de acreditación, en la cual, por una parte, se evalúa la consistencia de la misión y el logro del plan estratégico (CNA, 2021a), y por otra, el compromiso con la internacionalización en la dimensión de VcM (CNA, 2021a, 2021b, 2021c) demuestra el nivel de compromiso y alcance, y su rol, lo que ha sido estudiado por Borsetto (2021). En este contexto, los hallazgos que se presentan podrían ser de interés para las IES en proceso de revisión y actualización de su misión o próximas a realizar procesos de acreditación institucional o de sus programas de postgrado para coadyuvar en la identificación de brechas asociadas a temas de internacionalización y de su superación.

Sin embargo, a pesar del avance implícito hacia las tendencias globales evidenciadas en las declaraciones de misión, es necesario avanzar aún más. Los desafíos para la internacionalización de las IES chilenas incluyen, principalmente, la conceptualización de la misma para la interpretación e implementación de sus propios procesos que consideren necesidades y miradas locales, regionales y nacionales. En cuanto al desarrollo sostenible, la declaración de misión de las universidades que hacen referencia a este aspecto está alineada con el enfoque de la educación superior hacia la sostenibilidad. Al respecto, el informe de la Asociación de Universidades para la Sostenibilidad (Association for the Advancement of Sustainability in Higher Education [AASHE], 2021) destaca el papel crucial que desempeñan las instituciones educativas en la promoción de prácticas sostenibles, la investigación en temas ambientales y la formación de profesionales capacitados para abordar los desafíos ambientales y sociales.

Se provee entonces una base sólida para la discusión de las declaraciones de misión y su relación con la internacionalización en el contexto de la educación superior. Examinar cómo las IES interpretan la interna-

cionalización a través de sus declaraciones de misión permitió analizar cómo ambas están influenciadas por las políticas y tendencias en la educación superior. Al igual que en Brasil (Guimarães et al., 2020), algunas IES chilenas desarrollan y expanden sus agendas internacionales con el apoyo de fondos nacionales, incorporando estrategias de internacionalización en sus planes estratégicos, estableciendo unidades de apoyo a los procesos de internacionalización, ofreciendo programas de español para extranjeros, fortaleciendo la movilidad estudiantil y académica, o promoviendo la internacionalización de sus programas de postgrado, donde el proceso de internacionalización de las IES puede utilizarse como estrategia para alcanzar sus metas, integrándose a la misión institucional. Despegarse de los indicadores tradicionales de investigación con colaboración internacional y de la movilidad, vinculada a los motivos que llevan a las instituciones a llevar adelante un proceso de internacionalización, es aún un desafío para las universidades estatales chilenas.

## REFERENCIAS

AASHE, (2021). *Sustainability in higher education*. <https://www.aashe.org/resources/sustainability-higher-education/>.

Bernheim, C. (2018). Los desafíos de la universidad en el siglo XXI y las universidades del futuro. En F. Robl et al. (Eds.), *De Havana a Córdoba: Das décadas de educação superior na América Latina*, (pp. 233-270) Editora Nova Letra.

Blair-Loy, M., Wharton, A. S., y Goodstein, J. (2011). Exploring the relationship between mission statements and work-life practices in organizations. *Organization Studies*, 32, 427-450. <https://doi.org/10.1177/0170840610397>.

Borsetto, E. (2021). *European Business Schools: A content analysis of mission, vision and values*. Working Papers 01, Department of Management, Università Ca' Foscari Venezia.

Brandenburg, U., De Wit, H., Jones, E., y Leask, B. (2019). *Internationalisation in Higher Education for Society*. University World News.

Braun, V., y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.

CNA (2021a). *Criterios y Estándares para la Acreditación Institucional del Subsistema Universitario*.

CNA (2021b). *Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación de Programas de Doctorado*.

CNA (2021c). *Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación de Programas de Magíster*.

CNA (2022). *Introducción a los Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación Institucional y de Programas*.

Coronel Tello, A. E., Carbajal Bernal, T. J. A., Llamaza Velasquez, D., y Reyes Blácido, I. (2021). Planificación estratégica. Caso de estudio educativo Universidad Federico Villarreal. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, 8(3), 1-22. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i3.2636>.

Crăciun, D. (2019). Internationalization with Adjectives. En *Intelligent Internationalization. International Higher Education*, 80, 16-17, [https://doi.org/10.1163/9789004418912\\_032](https://doi.org/10.1163/9789004418912_032).

De Wit, H., y Jones, E. (2018). Inclusive Internationalization: Improving Access and Equity. *International Higher Education*, 94, 16-18. <https://doi.org/10.6017/ihe.2018.0.10561>.

De Wit, H., Hunter, F., Howard L. y Egron-Polak E. (2015). Internationalisation of Higher Education –Study, Directorate-General for Internal Policies, *Policy Department: Structural and Cohesion Policies*, European Parliament.

Dumanig, F. P., y Symaco, L., P. (2020). Internationalisation of higher education in Malaysia and the Philippines: a comparative analysis of mission and vision statements of selected universities. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 43(2), 154-166. <https://doi.org/10.1080/01434632.2020.1735401>.

Efe, I., y Ozer, O. (2015). A Corpus-Based Discourse of the Vision and Mission Statements of Universities in Turkey. *Higher Education Research and Development*, 34(6), 1110–1122. <https://doi.org/10.1080/07294360.2015.1070127>.

Espeleta, I. S., y Campos, Y. G. (2020). Chilean State Universities: The orientation of the institutional strategic plans towards internationalization. *Revista de la Educación Superior*, 49(195), 113-129. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.195.1254>.

González, J., Bernasconi, A., y Puyol, F. (2020). Internationalization of Chilean Higher Education. En *The Bloomsbury Handbook of The Internationalization of Higher Education in The Global South*. 220-243. <https://doi.org/10.5040/9781350139275.ch-015>.

Guimarães, F. F., Finardi, K. R., Taquini, R., y El Kadri, M. S. (2020). The mission statements of the federal universities and the projection of internationalization in Brazil. *System*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.system.2020.102331>.

Giusepponi, K., y Tavoletti, E. (2018). Vision and Mission Statements in Italian Universities: Results of an Empirical Investigation on Strategic Orientation. *Journal of the Knowledge Economy*, 9(1), 301–328. <https://doi.org/10.1007/s13132-015-0343-7>.

Hamidifar, F., Yusoff, K., y Ebrahimi, M. (2023). Leadership and management in the internationalization of higher education. *Research and Planning in Higher Education*, 23(1), 49-71. <https://doi.org/10.11113/umran2017.4n1-1.204>.

Hudzik, J. K. (2011). *Comprehensive internationalization: From concept to action*. En NAFSA.

Hudzik, J. K. (2015). Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization. *International Higher Education*, 83, 5-7. <https://doi.org/10.6017/ihe.2015.83.9075>.

Hunter, F., McAllister-Grande, B., Proctor, D. y de Wit, H. (2022) The Evolving Definitions of Internationalization. A Question of Values. En D. Deardorff et al. (Eds.) *The handbook of international higher education*.

James, M.A. y Derrick, G.E. (2020). When “culture trumps strategy”: higher education institutional strategic plans and their influence on international student recruitment practice. *Higher Education*, 79, 569–588. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00424-1>.

Jowi, J. O. (2012). African universities in the global knowledge economy: The good and ugly of internationalization. *Journal of Marketing for Higher Education*, 22(1), 153-165. <https://doi.org/10.1080/08841241.2012.705799>.

Ketterer, M. L. (2015). *Analysis of university mission statements and the missions and strategic plans of athletic departments* [Tesis de Magister, University of North Carolina at Chapel Hill].

Knight, J., y de Wit, H. (2016). Internationalization of higher education. En H. de Wit et al. (Eds.), *The SAGE Handbook of International Higher Education*, (pp. 3-20). SAGE Publications.

Kumar, P., Shukla, B. y Passey, D. (2020). Impact of Accreditation on Quality and Excellence of Higher Education Institutions. *Revista Investigación Operacional*, 41(2), 151-167. [https://www.researchgate.net/publication/350108789\\_Impact\\_of\\_Accreditation\\_on\\_Quality\\_and\\_Excellence\\_of\\_Higher\\_Education\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/350108789_Impact_of_Accreditation_on_Quality_and_Excellence_of_Higher_Education_Institutions).

Latorre, P. y Ramírez-Valdivia, M. T. (2021). Motivaciones y capacidades institucionales para la internacionalización de las universidades chilenas Avanzando hacia la internacionalización integral. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 10, 52-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052012000100015>.

Ledger, S. y Kawallak, C. (2020). Conscientious internationalisation in higher education: contextual complexities and comparative tensions. *Asia Pacific Education Review*, 21, 653–665. <https://doi.org/10.1007/s12564-020-09650-0>.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°21094, Ley Sobre Universidades Estatales En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>.

Marioni, G. (2019). *Internationalization of Higher Education: An Evolving Landscape, Locally and Globally*. IAU 5th Global Survey. DUZ Academic Publishers.

Marinoni, G. y de Wit, H. (2019). Is Strategic Internationalization a Reality?. *International Higher Education* (98), 12-13. <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/11187>.

Raby, R. L. y Kamyab, S. (2023). Comparing Unintended Consequences of Internationalization across Case Studies. En *Unintended Consequences of Internationalization in Higher Education: Comparative International Perspectives on the Impacts of Policy and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003189916-2>.

Ramaswamy, M., Marciniuk, D. D., Csonka, V., Colò, L., y Saso, L. (2021). Reimagining Internationalization in Higher Education Through the United Nations Sustainable Development Goals for the Betterment of Society. *Journal of Studies in International Education*, 25(4), 388-406. <https://doi.org/10.1177/10283153211031046>.

Ramírez-Valdivia, M.T., Latorre, P. y Bustos, J.M. (2020). Quality as a driver for internationalisation of Chilean universities? *Proceedings Book of the 4th International Conference on Quality Engineering and Management*, 443-460. <https://publicacoes.riqual.org/icqem-20-443-460>.

Ramírez-Valdivia, M.T. y Latorre, P. (2022), "The influence of national quality assurance policies on institutional planning for internationalization processes of Chilean universities", *Quality Assurance in Education*, 30(3), 387-400. <https://doi.org/10.1108/QAE-08-2021-0127>.

Rumbley, L. E. (2015). "Intelligent Internationalization": A 21st Century Imperative. *International Higher Education*, 80. 16-17. <https://doi.org/10.6017/ihe.2015.80.6146>.

Stein, S., Andreotti, V. de O., de Souza, L. M. T. M., Ahenakew, C., y Suša, R. (2020). Who Decides? In Whose Name? For Whose Benefit? Decoloniality and Its Discontents. On Education. *Journal for Research and Debate*, 3(7). [https://doi.org/10.17899/on\\_ed.2020.7.1](https://doi.org/10.17899/on_ed.2020.7.1).

Swales, J., y Rogers, P. (1995). Discourse and the projection of corporate culture: The mission statement. *Discourse & Society*, 6(2), 223-242. <https://doi.org/10.1177/0957926595006002005>.



# NUEVOS PROFESIONALES EN EDUCACIÓN SUPERIOR: GERENCIALISMO O BUROCRATIZACIÓN EN EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES

*Mauricio Rifo y Felipe Torralbo*

## Introducción

En las últimas décadas, tanto en educación superior como en todos los sectores del aparato público, se ha ido decantando el diagnóstico sobre la expansión del control administrativo y de su progresivo aumento en la carga laboral (Alvesson y Spicer, 2012). Estas interpretaciones son relativamente recientes debido a que buena parte de la transformación ocurrida en la administración pública de los Estados en el mundo, entre las décadas del 70 y 80, tuvo como base la reducción de costos públicos y una crítica a las burocracias y al control administrativo en general. Para sustituirlo se promovieron estructuras administrativas ligeras guiadas por principios de control gerencial con base en lo que se ha denominado *New Public Management* (desde ahora NPM).

En el caso de Chile, es común sostener que el desarrollo de la política de educación superior durante la década del noventa quedó reducida a ajustes de políticas específicas o derechamente abandono del sector. Pero, visto las investigaciones recientes (Salazar et al., 2022; Salazar y Rifo, 2020; Zurita, 2022), la situación que vive la educación superior chilena durante la década de 1990 parece ser distinta y determinante de las costosas cargas administrativas del sector a la fecha (Fernández et al., 2022).

La gestación de las políticas durante la década del noventa responde a un contexto internacional y nacional de crisis de calidad de la educación superior (Anderson, 2009). En este sentido, es más bien un cambio de época en el sector que un ajuste de políticas previas. En esta dirección, las bases orientadoras que dan origen al programa de política sectorial para la educación superior chilena durante la década del noventa se cristalizan en una crisis de calidad de la educación superior nacional y mundial. La crisis de calidad tendría, al menos, dos dimensiones: (1) recursos e infraestructura insuficientes y (2) débiles mecanismos estatales para la promoción de políticas en el sector.

Desde estas dimensiones se diseñan las políticas de calidad y administrativas para la educación superior chilena, configurando la implementación de estas para el sector a través de paquetes específicos de instrumentos públicos y nuevos mecanismos de financiamiento que recaen principalmente en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y el Desempeño de la Educación Superior (desde ahora MECESUP) como parte de un andamiaje de modelación institucional históricamente relevante para la época como lo fue la denominada NPM (Labraña et al., 2023).

En este sentido, el presente texto tiene por objetivo abordar el problema del gobierno en instituciones de educación superior desde la relación entre la trayectoria enfocada en sus bases de administración y los agentes estamentales que le dan consistencia. En ese marco el texto sostiene que es necesario el estudio de las políticas sectoriales y su trayectoria para poder comprender las actuales tendencias de los gobiernos universitarios y sus diversas contradicciones contemporáneas. Por tanto, es un contrapunto a la introducción de teorías sociales normativas sobre el sector sin base en su propia trayectoria sectorial. Segundo, la implementación de una agenda de financiamiento, control y desarrollo en educación superior dio origen a un nuevo cuerpo estamental que le da soporte. Y finalmente, los supuestos normativos de la agenda de financiamiento, control y desarrollo son contradictorios y promueven comportamientos organizacionales complejos de armonizar.

## **Transformación organizativa de la educación superior chilena**

Hacia 1995, la educación superior chilena enfrentaba una compleja encrucijada. Luego del término de la dictadura en 1990, los primeros gobiernos democráticos apostaron por revitalizar un sector que, por distintas razones, había sido reformado con altas dificultades durante la dictadura (Rifo, 2017). Luego de la intervención de las universidades en 1973, la reforma de 1981 desarticuló las redes universitarias existentes e impuso un nuevo esquema diversificado de financiamiento sectorial que dejaba atrás el tradicional arreglo de aportes basales (*block grants*) y proyectaba triplicar el aporte público a las universidades durante la década (Desormeaux y Koljatic, 1990). Sin embargo, el subsidio estatal a la educación superior se contrajo en términos reales en un 40% entre 1981 y 1990, fruto de la severa crisis económica que el país experimenta durante la década de los ochenta. Para impulsar las reformas comprometidas en su programa de gobierno, el gobierno del presidente Aylwin (1990-1994) opta por tratar de convencer a la oposición política de la necesidad de las bondades de un nuevo marco regulatorio integral para la educación superior (Salazar y Rifo, 2020). Al no lograrlo, se resigna a introducir cambios legislativos menores.

Sin embargo, desde la perspectiva de las universidades tradicionales, los avances producidos en el periodo resultan insuficientes (Arellano, 2000). Aunque los niveles de matrícula agregados que exhiben en 1995 son largamente superiores a los que tenía en 1981, esto no se refleja en los aportes estatales que reciben (Salazar y Rifo, 2020). Varias universidades tradicionales aún buscan superar los efectos asociados a la purga de sus claustros, al cierre de programas y departamentos, y a la crisis económica de la década anterior. Ante un escenario de incertidumbre regulatoria para el sector en el que un aumento presupuestario significativo para las universidades tradicionales no resulta realista, la administración del presidente Frei (1994-2000) se compromete a explorar otras alternativas para apoyar el desarrollo de la educación superior (Bernasconi y Rojas, 2003).

Las universidades tradicionales deberán esperar algunos años más para que el gobierno del presidente Frei priorice su desarrollo, luego que éste concentre su acción durante los primeros años de su mandato en atender problemas más críticos que se presentan en la educación escolar (Arellano, 2000). No obstante, la reforma educacional que impulsa el Ministerio de Educación proveerá el marco para desarrollar una narrativa que justifica un nuevo intento por transformar la educación superior. Un nuevo marco de política sectorial emerge en 1997, orientado a modernizar el sector (Salazar y Leihy, 2013). En la mirada del gobierno, existe una necesidad urgente de que el país se sume a la revolución del conocimiento y la información, y se haga cargo de los efectos del proceso de globalización que vive. Las universidades resultan centrales para el logro de esos objetivos, para lo cual la nueva política postula que deben modernizarse para ser capaces de crear conocimiento, formar recursos humanos calificados y facilitar la transferencia tecnológica. Para que eso sea posible, ella define nuevos ejes para la acción pública sectorial. Entre otros objetivos, desde ahora perseguirá promover (evaluar y regular) la calidad y la pertinencia formativa, fomentar la equidad (aumentando las ayudas estudiantiles) y fomentar la investigación científica. En este contexto emerge el MECESUP en 1999, que busca materializar el compromiso de expandir la inversión sectorial en una proporción mayor a la expansión del producto interno (Salazar et al., 2022).

La fórmula supone obtener financiamiento y apoyo técnico del Banco Mundial, de la misma manera que se había hecho en 1994 con la educación escolar (Espinoza, 2017a). La agencia multilateral había venido discutiendo cómo apoyar el fortalecimiento de la educación superior en países en vías de desarrollo a través de préstamos que apuntaran a la implementación de una agenda de reformas que apostará por la diferenciación de las instituciones formativas (que incluye, consecuentemente, el desarrollo y fortalecimiento de nuevos proveedores privados de educación superior), la entrega de recursos de “apalancamiento” para que las universidades estatales diversifiquen sus fuentes de ingresos (y se vincule estrechamente el financiamiento público que reciben a su desempeño), la redefinición del rol del gobierno nacional en la educación superior; y

la introducción de políticas explícitamente diseñadas para dar prioridad a objetivos de mejorar la calidad, mejorar la capacidad de la educación superior para responder a las demandas del mercado del trabajo, e incrementar equidad en el acceso (Espinoza, 2017b).

El acuerdo entre el estado de Chile y el Banco Mundial se celebró en 1999, año en que el Banco define también su estrategia para promover el cambio educacional en Latinoamérica y el Caribe que incluye – para el nivel terciario – apoyo para diversificar la educación, incluyendo el fortalecimiento del sector privado, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el fortalecimiento de la formación de posgrado (con énfasis en el doctorado). En la mirada del Banco, Chile cumplía plenamente con los criterios que había definido para el otorgamiento de estos créditos: Una clara necesidad de mejorar la educación, un manifiesto compromiso del país con la mejora educacional y una importante capacidad local instalada para implementar el programa.

En la perspectiva de la agencia política que encabezó este proceso, el programa MECESUP apuntaba en dos direcciones principales: entregar recursos de inversión a las universidades para que mejoren su infraestructura y preparen a sus académicos en áreas prioritarias, y el establecimiento de un sistema de acreditación sobre la base de estándares comunes, acordes a los requisitos que exigen universidades de prestigio internacional (Arellano 2000). Estas prioridades son transmitidas hacia las instituciones de educación superior por medio de incentivos asignados por mecanismos de asignación de fondos “por resultados”. Para fines de la década de los noventa existen en régimen dos mecanismos particularmente relevantes; el Fondo de Innovación Académica (FIAC) instrumento de carácter competitivo que financia proyectos de mejoramiento académico y que son evaluados por pares y los Convenios de Desempeño, en los cuales se concuerdan objetivos medibles entre las instituciones y el gobierno (Reich et al., 2011).

En definitiva, todo este programa de reformas con marcos de financiamiento específico tenía como escenario base un nuevo marco administrativo para movilizar esos cambios. Con ello, se configurará un nuevo

actor en las instituciones de educación superior: el cuarto estamento universitario.

Por medio de esta nueva regulación para la instalación de capacidades institucionales en las universidades, se desplegó un diseño en que directivos y profesionales del sector público desde el programa MECESUP y al alero de las directrices estratégicas del Banco Mundial promovían, incentivaban y monitoreaban la implementación de proyectos concursables en áreas de mejoramiento previamente definidas y con ello la necesidad de contar con cuerpos profesionales especializados en su implementación en las universidades.

La literatura asociada a este campo les denomina profesionales de educación superior (HEPRO por su sigla en inglés). Los HEPRO son un grupo del personal capacitado principalmente en universidades que no se ajusta al sistema de estatus binario del personal académico y administrativo en las universidades. Teichler (2003) define a los HEPRO como “personas altamente calificadas en universidades que no son altos directivos ni están a cargo de las funciones académicas de enseñanza, investigación, etc.” y que dependen de estructuras y procesos académicos y administrativos en las universidades. Whitchurch (2013) se refiere a ellos como “profesionales del tercer espacio” que han desarrollado su propia identidad profesional, que es distinta del personal administrativo y académico. Alternativamente, Deem (1998) usa el término “gerentes no académicos”. En el contexto estadounidense, Rhoades (1998) los llama administradores o profesionales gerenciales. En Chile, Schoultz, Gonzales, Rifo y Torralbo, le denominan “cuarto estamento”.

Para el contexto nacional, este proceso de modelamiento del funcionamiento interno de las universidades para adquirir y administrar fondos y desarrollar áreas de interés académico y de gestión se fue fraguando un lento cambio cultural en las universidades. La instalación de capacidades tuvo como marco un complejo proceso de dinámicas culturales universitarias en que el modelamiento estatal jugaba un rol de control indirecto por medio de los instrumentos de financiamiento (y sus bases concursables), cuestión que se transformaría en un diseño transversal de las políticas estatales de las últimas décadas en Chile que configuró el

desarrollo institucional de un “cuarto estamento universitario”, o dicho de otro modo, un nuevo marco de gobierno en las instituciones de educación superior (Salazar et al., 2022).

La postulación de proyectos demandó a las universidades la generación de planes estratégicos de desarrollo y mejora y la definición de indicadores y metas asociadas al fortalecimiento institucional en las áreas prioritarias, así como también sistemas de información internos para el seguimiento y monitoreo de las iniciativas. Junto con lo anterior se promueve un alineamiento –coherencia y consistencia– institucional a través de la gestión estratégica, en que los proyectos presentados deben corresponderse con los lineamientos institucionales (planes de desarrollo de las unidades académicas, de las facultades e institucional). Esta consistencia institucional sería relevada más tarde por los mecanismos de aseguramiento externo de la calidad implementados por la Comisión Nacional de Acreditación (desde ahora CNA).

Para lo anterior, resultó clave incorporar en la gestión el deber de rendir cuenta (*accountability*) y seguir los procedimientos definidos con posibilidad de auditoría de seguimiento posterior (4 años pos-proyecto). De esta forma, la gestión de los proyectos ocupa una parte significativa del tiempo de los directivos o, alternativamente, se conforman equipos paralelos a las estructuras formales de las casas centrales y de las facultades, lo que conlleva el desarrollo de nuevas capacidades y orgánicas. Ejemplo de estos son las Unidades de Análisis Institucional en información y de Planificación Estratégica, para el desarrollo de planes de mejoramiento, y Aseguramiento de la Calidad, para responder a las orientaciones externas en la materia. También existe el desarrollo de capacidades de coordinación (a nivel central) para fines muy heterogéneos (entre vicerrectorías, entre unidades superiores, entre universidades). En este escenario, algunas universidades replican el modelo MECESUP en que las unidades de nivel central definen políticas y procedimientos para que luego las unidades concursen y ejecuten, en paralelo se despliega un modelo de acompañamiento desde el nivel central a los proyectos adjudicados.

Las universidades que se vincularon al programa MECESUP lo hicieron generando equipos ejecutivos internos dedicados exclusivamente a la implementación, ejecución y continuidad de las iniciativas; es por este motivo que esas comunidades universitarias se adaptaron de forma dinámica a las diversas convocatorias y fueron capaces de abordar proyecto con grandes flujos de dinero. En cambio, aquellas comunidades que no lograron generar equipos ejecutivos internos para implementar y ejecutar los proyectos tuvieron diversas dificultades para dar continuidad a las iniciativas e incluso para poder cumplir con los proyectos en ejecución. Algunas universidades regionales enfrentan muchas dificultades para contratar gente para el desarrollo de los proyectos. La falta de capacidades internas para ejecutar los proyectos hace que ellas postulen menos y se adjudiquen menos iniciativas, y que se demoren más en ejecutar. Lo anterior, sin embargo, no significa que las universidades que ganan muchos proyectos poseen una mirada más institucional.

La instalación de capacidades institucionales debe ser entendida como un modelamiento de conductas desde el Estado cuyo objetivo deseable hubiese sido dotar a *las modeladas* de una coacción lo suficientemente convincente para continuar de forma autónoma reproduciendo el diseño modelado, sin embargo, esta forma de control estatal trajo nuevos problemas, principalmente, por descansar su efectividad en la capacidad de coacción que trae consigo el acceder a financiamiento. El organismo que permitió que tal diseño tuviese una sobrevida por sobre las dificultades estatales de modelamiento y de las comunidades universitarias de apropiación fue el Banco Mundial. Es el Banco Mundial la institución que permite una sostenibilidad en el tiempo de políticas zigzagueantes y marcos de acción piloto que en general son ajenos al diseño de políticas estatales de las naciones sobre todo para un sector tan relevante como la educación superior. Por ello, el MECESUP, oficina financiada por el Banco Mundial, no se sentía parte del MINEDUC, sino más bien se pensaba como un organismo internacional (Espinoza, 2017a).

Las jefaturas del MECESUP veían la necesidad de una mayor coordinación del sistema. Por este motivo, el MECESUP implementó políticas de educación superior a través de las bases de los concursos de

financiamiento, con las exigencias de contar con un modelo educativo o plan estratégico y luego con la exigencia de que las universidades estuvieran acreditadas para presentar proyectos. De esta forma, los equipos profesionales del MECESUP articulan sus diseños de política ajustando los instrumentos de financiamiento y dando carne a nuevas experiencias concursables bajo diversas modalidades y focos que se ven reflejadas en un nuevo acuerdo de préstamo del Banco Mundial al Estado chileno.

La instalación de capacidades institucionales a pesar de todas sus dificultades logró, entre otros aspectos, promover la necesidad de articulación entre los organismos de gobierno universitario y dio origen a nuevas instancias específicamente diseñadas para implementar las acciones. Si bien en la configuración del diseño inicial del programa MECESUP el control externo de los procesos de mejoramiento fue parte de la discusión y se crearon dos instancias para instalar este proceso, la Comisión de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), sus mecanismos fueron promovidos como parte de acciones voluntarias para las universidades, en el que el rol de ese control externo de la calidad tuvo dificultades de definición (-Salazar y Leihy, 2017).

Originalmente (en 1999) existe una coordinación entre las comisiones asesoras (CNAP, CONAP) y la Coordinación del MECESUP, aunque ello no era objeto de una instancia formal sino de contactos ocasionales. Se entendía que el MECESUP estaba por promover la instalación de un sistema de aseguramiento y que esa tarea era desarrollada por las comisiones asesoras, con relativa autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Una vez que se institucionaliza el sistema de acreditación, el trabajo técnico entre la Coordinación del MECESUP y la CNAP desaparece (deja de ser un componente del MECESUP). Antes de eso, la secretaria ejecutiva de la CNAP era dependiente del Componente de Aseguramiento de la Calidad del MECESUP y el Coordinador General del MECESUP y el jefe de la División de Educación Superior (de quien dependía el MECESUP) integraban la CNAP, aunque su participación en estas instancias era más bien pasiva.

Es tradicional que las instituciones del estado funcionen de manera compartimentalizada. La relación MECESUP/CNA siguió ese rumbo. Por eso la CNA no incorporó el Sistema de Créditos Transferibles (SCT) -iniciativa MECESUP- entre las exigencias de acreditación por un largo tiempo. Sin embargo, el Fondo de Innovación Académica (FIAC) y en la negociación de los convenios de desempeño estaban orientados por las exigencias de la acreditación. Eso demuestra que existían vasos comunicantes de naturaleza funcional, no así en el diseño ni en el seguimiento en el que existió un comité consultivo, pero no cumplió con las expectativas de desarrollar nuevas pautas de acreditación en una lógica articulada con los mecanismos de financiamiento.

Al menos inicialmente, la acreditación es vista por algunas universidades como una oportunidad para enfrentar sus fantasmas en función de datos duros (indicadores de progresión y logro), para mejorar su gobernanza. Los proyectos MECESUP son vistos como una alternativa para superar las observaciones que emergen de la acreditación. Sus postulaciones de proyectos incluían esos elementos de diagnóstico como aspectos importantes. No pasaba lo mismo al revés: los proyectos MECESUP son sólo un antecedente complementario más a los planes de desarrollo durante la evaluación externa de la calidad (Salazar et al., 2022).

Debido a estas condiciones basales del aseguramiento externo de la calidad, las relaciones entre los distintos aspectos de la política en educación superior se desarrollaron como parte de vínculos informales y personales que permitían un espacio de coordinación básica pero que no daba cuenta de una estrategia integral. Por este motivo, se valora al aseguramiento externo de la calidad como una de las dimensiones de la política en educación superior más problemáticas. Sus inicios voluntarios, sus cambios en los marcos de dependencia institucional, los ambiguos campos de calidad por promover y la baja densidad de discusión interna fueron construyendo una trayectoria e institucionalidad altamente cuestionada.

Existían capacidades técnicas bien diferentes en el MECESUP y la CNA. La posterior reconstrucción y rearme de la CNA hizo que ésta tuviera un excesivo acento en la formalización de los procesos. Ello llevó

a que se tendiera a burocratizar el tipo de análisis y la manera en que se evaluaba y utilizaba la información. Los criterios de acreditación nunca estuvieron bien definidos, siendo más bien áreas y temas generales que debía cubrir la evaluación, para la cual no existieron rúbricas o parámetros específicos.

Esta relación desequilibrada entre el aseguramiento externo de la calidad y el mejoramiento institucional es explicada, en parte, por las debilidades con que se implementaron las instituciones acreditadoras. Comités consultivos de escaso margen de discusión, funcionamiento monótono de la institución y baja pertinencia disciplinar de los profesionales encargados de procesos de acreditación, así como la poca valoración de programas e instituciones reflejada en mecanismos de participación sin correlato o no vinculadas a las orientaciones de la CNA. Sin embargo, las universidades empiezan a adoptar un discurso común (la globalización y sus impactos, las competencias, entre otros) del cual trataron de hacerse cargo todas las instituciones. Aunque con alcances y profundidad de implementación desiguales, de todos modos, se generaron o instalaron capacidades.

Las acciones de mejora y el aseguramiento externo de la calidad en la educación superior chilena estaban teóricamente vinculadas, pero en la práctica se empezó a producir un distanciamiento y en algunos casos discrepancias que dieron origen a *dos tracks* paralelos de despliegue de agendas políticas. Las tres líneas de política asociadas al MECESUP (financiamiento, calidad e información), resultaron en nuevas agencias para la implementación de política (Departamento de Fortalecimiento Institucional, DFI-MINEDUC, CNA y SIES, para el sistema de información). Su operación debía ser coordinada, lo que no ocurrió en la práctica.

En un contexto de alta informalidad, la acreditación y por ende buena parte de los fondos de mejoramiento fueron jerarquizados por el peso histórico, simbólico y de influencia de las instituciones, dejando en evidencia que el sofisticado instrumental técnico puesto en juego no ha podido con el peso de las viejas tradiciones.

Este escenario de políticas cambia el marco administrativo y estamental redirigiendo el balance y los contrapesos del gobierno de las instituciones

de educación superior. No obstante, estos cambios no han logrado completar de forma más o menos coherente su definitiva implementación debido a que, como ha dado cuenta su descripción operacional, se encuentran en tensión diversos campos normativos.

## **Entre el modelo gerencial y la burocracia a “pie de calle”**

Como se ha descrito en los apartados anteriores, las transformaciones al sector han movilizad o profundos campos del quehacer de las instituciones de educación superior. Esta compleja movilización organizacional ha sido sustentada en diversos supuestos normativos que no necesariamente pueden ser armonizables. Es decir, por una parte, se desconfía de los recursos transferidos y sus posibilidades de uso y por otra se promueve la creatividad e innovación en las decisiones.

Pollitt y Boukaert (2007) advierten tensiones entre los distintos elementos que integran la paleta de soluciones asociadas a la NPM. Mientras la teoría económica del agente-principal asume la existencia de un bajo nivel de confianza (por eso se concentra en diseñar incentivos y sanciones y la medición del desempeño), las teorías gerenciales se concentran en el liderazgo y la innovación (que demandan confiar en la creatividad y emprendimiento de los equipos de gestión, enfatizando la satisfacción de los clientes y la calidad). Ello dará origen a versiones blandas y duras de la NPM.

Junto con ello, el proceso de transformación en la gestión de las universidades también ha impactado en el rol de la docencia. Tal proceso de transformación se encuentra estrechamente relacionado con el crecimiento en paralelo de diversas unidades y cuerpos profesionales dedicados exclusivamente a controlar, seguir y medir el desarrollo de la docencia en educación superior. Tal fenómeno ocurre de forma simultánea al crecimiento de la NPM en los cuerpos profesionales, pero más bien como sostiene Lovell (2023), esto es como “*Street-Level Bureaucrats*”. La construcción normativa original de Lipsky (1969), sostiene que los diseños de las políticas públicas son desarrollados principalmente por

aquellas personas que tienen contacto directo con los usuarios de los diversos servicios públicos, los denominados burócratas a “pie de calle”.

Teniendo en consideración los antecedentes planteados, podríamos proponer tres supuestos socio-normativos operando institucionalmente en la educación superior nacional.

Teoría económica del agente-principal: Todo el desarrollo de instrumentos y mecanismos de financiamiento altamente sofisticados es parte fundamental de los últimos 30 años en la educación superior nacional. Todo el paquete de medidas ensayadas durante la implementación de los programas MECESUP dan cuenta de un esfuerzo consistente y consciente por modelar la transferencia de recursos públicos al sector bajo supuestos normativos situados en la rendición de cuentas, o sea con bajos niveles de confianza. Este supuesto ha delimitado el quehacer del sistema de gobierno universitario articulando nuevas formas de proceder para acceder a recursos públicos, buscando combinar coordinación política y técnica no siempre con los mejores resultados. Tal vez uno de los resultados más significativos es que las instituciones que ya contaban con una tradición administrativa de larga data han mantenido su trayectoria institucional beneficiándose de mejor forma de los recursos disponibles.

Teorías gerenciales: La promoción de las políticas de calidad institucional desancladas de marcos de control y más bien enfocadas en la autorregulación constituyen un apoyo explícito al desarrollo de cuerpos profesionales y formas de gobiernos universitarias centradas en la innovación. En este sentido, la construcción institucional de la CNA es una caja de resonancia de los diversos cuerpos internos de las instituciones de educación superior y modelan lenguajes y prácticas de gestión mayormente abocadas a la creatividad institucional y la creación de campos de administración más bien dinámicos. Con todo, el gobierno universitario y los actuales expertos en calidad conviven en un marco institucional con altos márgenes de ambigüedad entre el control (agente-principal) y la promoción (teorías gerenciales).

Burócratas a “pie de calle”: Las políticas públicas y fondos de financiamiento institucional han ido perfilando, a lo largo de inicios del siglo XXI, un campo de modelamiento profesional que ha tenido por objetivo mo-

dificar la docencia universitaria enfocándose más bien en la satisfacción usuaria. Si bien, el campo de estudios en aprendizaje estudiantil tiene una larga tradición no es necesariamente ese cuerpo de investigación el que nutre los objetivos de los profesionales y el nuevo rol docente en educación superior. Por su parte, el gobierno universitario fuertemente anclado al cuerpo académico convive con la permanente tensión de abordar adecuadamente a los estudiantes y los propósitos de sus diversas disciplinas. En este sentido, el grueso paquete de políticas en educación superior tiene su más prístina llegada a los principales usuarios de la educación superior en un conjunto de acciones afirmativas y propuesta metodológicas dispuestas para conservarlos en la institución por ser precisamente su principal fuente de financiamiento institucional.

Como se ha sostenido, los principales resultados de las políticas de transformación en educación superior han cambiado las bases y los actores que hoy dirigen las instituciones de educación superior. Por una parte, se ha creado un cuerpo de profesionales (el cuarto estamento universitario) que coordina y administra el quehacer institucional. Y, por otro lado, este mismo cuerpo de profesionales ha sido objeto de diversos supuestos normativos que vistos en perspectiva no permiten articular un complejo organizacional coherente debido a que encuentra en permanente tensión entre los incentivos provenientes de los instrumentos públicos de financiamiento y los impulsos exógenos del aseguramiento externo de la calidad

## **Reflexiones finales**

El problema del gobierno en educación superior está estrechamente vinculado a la estrategia de desarrollo organizacional que adoptan las instituciones que van modernizando su gestión. En esa dirección, las instituciones fueron aprovechando las posibilidades de que el financiamiento que el MECESUP ofreció. Ello les permitió la creación de nuevas unidades técnicas en el nivel central para auxiliar la gestión estratégica de las rectorías. Además de las coordinaciones de proyectos MECESUP,

proliferan las unidades de análisis institucional, las oficinas de calidad y los centros de mejoramiento docente, que son promovidas y financiadas inicialmente por el programa. Organizacionalmente, la mayoría de estas unidades se sitúan en la segunda línea jerárquica, bajo la supervisión directa de vicerrectores, prorectores y directores de planificación. En la gran mayoría de los casos se trata de equipos especializados y pequeños, aunque tienden a expandirse a medida que las funciones y carga de trabajo de estas unidades se multiplican.

De manera progresiva, tales equipos profesionales van conformando un nuevo grupo dentro de las instituciones de educación superior, tradicionalmente divididas entre académicos —sea que cumplan o no tareas de gestión— y funcionarios administrativos sin calificación profesional, que apoyan las labores de los primeros. Si bien la creación de estas unidades no busca reconfigurar la estructura organizacional ni cambiar los mecanismos de toma de decisiones (aspecto que poco se discute cuando son creadas), si persigue reforzar la acción de las rectorías en ámbitos de una creciente complejidad, como el manejo y análisis de la información cuantitativa de las principales funciones institucionales, la preparación de los procesos de acreditación y el desarrollo de planes de capacitación docente para los académicos.

El desarrollo de estas unidades especializadas constituye una clara aplicación de los principios de la NPM, que promueve la existencia de estructuras pequeñas y especializadas dentro de las organizaciones que faciliten la producción de resultados institucionales y la aplicación de estrategias para la mejora de la calidad. Sin embargo, estas transformaciones organizacionales impulsadas por el MECESUP dentro de las universidades también producen efectos imprevistos. La posición subordinada que ellas ocupan dentro del nivel central dificulta su trabajo directo con las unidades académicas de base, que se sitúan dentro de las facultades. Desde esa posición, su rol es ambiguo: muchas veces son percibidas como asesores y fiscalizadores del trabajo de las unidades académicas, lugar donde se desarrollan las principales funciones universitarias y que en texto se han identificado como burocracias a pie de calle.

En un marco de constante énfasis en la creatividad, innovación y productividad, al mismo tiempo, es poco frecuente que puedan tomar decisiones por sí mismas, lo que desplaza la consideración y resolución de problemas y conflictos a instancias donde la voz de los académicos es importante y donde ellas poseen una escasa influencia (problema que se manifiesta con especial recurrencia en el caso de las oficinas de calidad). Esta tensión se ve acrecentada si se incorpora la variable remuneraciones o flexibilidad en los mecanismos de contratación, donde se pueden observar desajustes entre las jerarquías de directivos y académicos y las remuneraciones de profesionales y consultores de este “cuarto estamento” universitario.

En definitiva, la frecuente ausencia de instancias intermedias o de marcos normativos claros que sitúen y proyecten su quehacer dentro de las estructuras y procesos de línea –que poseen un sentido más permanente– vuelve su acción un tanto episódica. Todo esto debilita marcadamente la labor de coordinación e integración que estas unidades especializadas podrían cumplir y da cuenta de un nuevo escenario del gobierno de las instituciones de educación superior.

## REFERENCIAS

- Alvesson, M., y Spicer, A. (2012). A Stupidity-Based Theory of Organizations. *Journal of Management Studies*, 49(7), 1194–1220. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2012.01072.x>.
- Anderson, R. (2009). The idea of university. En K. Whithers (Ed.), *First Class? Challenges and opportunities the UK's university sector* (pp. 37–45). Institute for Public Policy Research.
- Arellano, J. P. (2000). *Reforma educacional: Una prioridad que se consolida*. Editorial Los Andes.
- Bernasconi, A., y Rojas, F. (2003). *Informe sobre la educación superior en Chile 1980-2003*. Editorial Universitaria.
- Deem, R. (1998). New managerialism and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47–70.
- Desormeaux, J., y Koljatic, M. (1990). El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria. En C. Lehmann (Ed.), *Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y desafíos*. Centro de Estudios Públicos.
- Espinoza, O. (2017a). Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los “Chicago Boys.” *Laplace Em Revista*, 3(3), 93–114.
- Espinoza, O. (2017b). Privatización de la Educación Superior en Chile: Consecuencias y Lecciones Aprendidas. *ECCOS*, 44, 175–202.
- Fernández, E., Boisier, G., y Alarcón, Y. (2022). Burocracia y Universidad. El personal no académico en Chile, 1993-2016. *Calidad En La Educación*, 57, 5–43.
- Labraña, J., Puyol, M. F., Bernasconi, A., y Varela, A. B. (2023). ‘New public management’ y cambio organizacional en la gestión de las universidades estatales chilenas: un estudio de caso. *Educação e Pesquisa*, 49. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634202349260341>.
- Lipsky, M. (1969). *Street-level Bureaucracy dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lovell, D. (2023). Rethinking Faculty as Street-Level Bureaucrats: Exploring the Role of Ethics and Administrative Discretion in Contemporary Higher Education. *Public Integrity*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2148985>.

Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2007). *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press.

Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J., Music, J., Rodríguez, E., y Yutronic, J. (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 19(1), 8–18.

Rhoades, G. (1998). *Managed professionals: Unionized faculty and restructuring academic labor*. State University Press

Rifo, M. (2017). Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990). *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, 19(28), 13–36. <https://doi.org/10.19053/01227238.4925>.

Salazar, J., y Leihy, P. (2017). El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en perspectiva. *Archivos Analíticos de Política Educativa*. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2550>.

Salazar, J. M., y Leihy, P. S. (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives*. <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>.

Salazar, J. M., y Rifo, M. (2020). Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019). *Economía y Política*, 7(1), 27–61.

Salazar, J. M., Rifo, M., y Leihy, P. (2022). NPM of the masses: the expansion and modernisation in Chilean higher education, 1999–2016. *Policy Reviews in Higher Education*, 6(2), 153–177. <https://doi.org/10.1080/23322969.2022.2072380>.

Teichler, U. (2003). The future of higher education and the future of higher education research. *Higher Education*, 56(3), 259–264. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9124-6>.

Whitchurch, C. (2013). *Reconstructing identities in higher education: The rise of third space professionals*. Routledge.

Zurita, F. (2022). Políticas públicas de educación superior en Chile en contextos de crisis: transformaciones y continuidades del sistema universitario entre la Dictadura Cívico-Militar y la Postdictadura (1981-2018). *Education Policy Analysis Archives*, 30(38), 2–33. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6575>.





# ¿CÓMO SE DEFINEN LOS CRITERIOS QUE REGULAN LA INVESTIGACIÓN? CULTURA DE LA EVALUACIÓN EN LA UNIVERSIDAD CHILENA?

*David Marchant-Cavieres, Carla Fardella y  
Fernanda Valenzuela*

## **Introducción**

Desde fines del siglo XX, en América Latina se han implementado políticas educativas que buscan consolidar un modelo de financiamiento por desempeño. Si bien estas políticas ya gozan de una popularidad considerable, en los países de la región existen diferencias en el grado de avance sobre sus sistemas de educación superior (Beigel, 2014; García de Fanelli, 2019). Es posible advertir diversas adscripciones al financiamiento por desempeño según la centralidad que adquieren los resultados académicos en la asignación de recursos. Por ejemplo, en Argentina hay un modelo de financiamiento que, mediante una compleja fórmula, pondera las capacidades institucionales de las universidades con su rendimiento. Así, básicamente, los resultados del desempeño en investigación constituyen el 5% del total del financiamiento (García de Fanelli, 2019). Brasil, a su vez, elabora variables e indicadores definidos por su aparato gubernamental en asociación con la organización de dirigentes de la educación superior. Luego, estas variables son ponderadas con los resultados académicos de las universidades dando lugar a una moderación en la centralidad del desempeño (García de Fanelli, 2019).

Chile, por su parte, es considerado un caso emblemático en la implementación de políticas de financiamiento por desempeño (Beigel, 2014; García de Fanelli, 2019; Labraña y Brunner, 2022). Aquí la transformación de la administración de la educación superior implicó pasar de aportes basales estáticos, ajustados al prestigio de las universidades, a premiar las instituciones que mejor se ajustaron a las demandas gubernamentales (Araneda-Guirriman et al., 2018; Labraña y Brunner, 2022). Estos requerimientos, a su vez, tomaron en cuenta los productos del trabajo investigativo (Bernasconi, 2010) definidos por criterios bibliométricos internacionales (Beigel, 2014) como los objetos más valiosos del trabajo académico. De este modo, el país desarrolló un sistema de acuerdos por desempeño donde el gobierno celebró contratos con cada universidad para fomentar la investigación (García de Fanelli, 2019). Como consecuencia, Chile pudo aumentar rápidamente su productividad investigativa e insertarse en el circuito global de producción de conocimiento (Koch et al., 2021; Labraña y Brunner, 2022).

Ahora bien, para lograr dichos resultados el trabajo académico en las universidades sufrió cambios en lo que Bernasconi (2010) llamó la profesionalización de la función investigativa. Estos cambios institucionales pretendían generar coherencia entre los requerimientos gubernamentales y los comportamientos de la fuerza de trabajo universitaria. Así, la coordinación implicó la puesta en marcha de mecanismos de mediación institucional que incentivaron la publicación de artículos académicos (García de Fanelli, 2019). Y esto pudo llevarse a cabo, tanto en Chile (Fardella et al., 2017) como en otros lugares del mundo (Hicks, 2012; Lamont, 2009), gracias a los Instrumentos de Gestión de la Investigación (IGI).

Los IGI son documentos construidos por las universidades para administrar el trabajo científico estimulando y evaluando sus actividades (Fardella et al., 2017). De este modo, definen un campo de posibilidades para el trabajo: por ejemplo, establecen cómo se financian las investigaciones, qué problemas son prioritarios de indagar, o mediante cuáles criterios se distribuyen los recursos para investigar. Así, en Chile se instalaron estrategias de gestión, control y financiamiento con los IGI como dispositivos que ajustaron la evaluación institucional a las nuevas

demandas gubernamentales (Fardella et al., 2017). Esto permitió, en un corto periodo de tiempo, que las capacidades nacionales de investigación crecieran rápidamente, consolidando a Chile como un caso ejemplar en términos de productividad investigativa (Labraña y Brunner, 2022). Aquí las universidades tuvieron un rol fundamental, lo que puede estimarse al considerar que, actualmente, el 74% de las publicaciones nacionales indexadas en Scopus, WoS y Scielo se producen en ese sector institucional (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo [ANID], 2023).

A pesar del alcance regulatorio de los IGI para el trabajo científico, su estudio en Chile aún es reciente y el enfoque de las investigaciones está puesto en el análisis crítico de la actividad bibliométrica (Koch et al., 2021; Sisto, 2017). En este sentido, no fue posible encontrar evidencia de un estudio sobre los criterios de evaluación al trabajo investigativo que establecen los IGI. Por eso, en adelante preguntamos ¿cuáles son los criterios de evaluación a la investigación que plantean los IGI en las universidades chilenas? Para responder, diseñamos un análisis documental que presentamos en 4 etapas. Primero, damos a conocer los antecedentes del trabajo investigativo nacional. Segundo, explicamos el diseño del método de nuestro estudio. Tercero, presentamos los resultados detallando qué criterios se aplican en la evaluación de las personas académicas y sus proyectos de investigación. Cuarto, discutimos nuestros hallazgos considerando el rol de los IGI en la cultura evaluativa de la universidad contemporánea.

## **Cultura evaluativa de la educación superior**

Las universidades son instituciones productoras de conocimiento valoradas como depositarias de un acervo cultural y como motor de desarrollo productivo (Brunner et al., 2018). Ambas valoraciones no siempre son coherentes, y se presentan con diferentes énfasis según el tratamiento de las políticas públicas (Brunner et al., 2018). Es decir, la conducción que las políticas públicas ejercen sobre las universidades puede configurar modelos educativos disarmónicos (Bernasconi, 2010; Mathies et

al., 2019; Rowlands y Wright, 2019). En términos de financiamiento, los modelos de educación superior en América y Europa suelen orientarse a través de una selectividad en la asignación de recursos (Hicks, 2012). Y para darle cabida, los gobiernos recurren a definiciones sobre lo que es valorable en el trabajo educativo (Hicks, 2012), planteando criterios de evaluación estandarizados que permiten regular la toma de decisiones (Lamont, 2009).

En América Latina, particularmente, el actual modelo de financiamiento se desarrolló a la par de cambios económicos generalizados durante la década de 1990 (Viales-Hurtado et al., 2021). En educación superior, los gobiernos pasaron a ser agentes dinámicos estimulando el trabajo de investigación al enfatizar que tanto ciencia, tecnología e innovación, son motores de desarrollo productivo (Albornoz y Pérez, 2021; Viales-Hurtado et al., 2021). Así, el vínculo universidad e industria planteó la necesidad de renovar los procesos de producción económicos (Viales-Hurtado et al., 2021), donde la intención fue aumentar la incidencia del conocimiento en una pretendida economía de base científica (Albornoz y Pérez, 2021).

Específicamente en Chile, desde 1998 la entrega de recursos desde el gobierno a las universidades fue condicionada al desempeño de estas últimas (Araneda-Guirriman et al., 2018). Así, las metas de las universidades fueron fijadas por autoridades gubernamentales a las que se reportaron indicadores que evaluaban los resultados de su actividad (Araneda-Guirriman et al., 2018). De este modo, fue posible condicionar el rendimiento y el posicionamiento de objetivos estratégicos en las universidades a los requerimientos gubernamentales (Scharager y Rodríguez, 2019).

Estos cambios en el financiamiento de la educación superior implicaron una reorganización institucional para dar respuesta a las demandas gubernamentales (Bernasconi, 2010; Labraña y Brunner, 2022). En efecto, dada su nueva relación con el aparato público y la necesidad de cumplir sus disposiciones, las universidades desarrollaron administraciones centradas en los resultados del trabajo académico más valorados por el gobierno (Bernasconi, 2010). Vale decir, en aumentar los indicadores de

cobertura de matrícula y publicación de artículos científicos (Bernasconi, 2010; Labraña y Brunner, 2022). De este modo, la reorganización de la universidad básicamente produjo dos efectos: primero, un crecimiento explosivo en las capacidades investigativas nacionales (Labraña y Brunner, 2022); segundo, el desarrollo de un diseño institucional que consagró la centralidad de la actividad investigativa (Bernasconi, 2010).

Primer efecto: El crecimiento de las capacidades investigativas puede considerarse tanto en indicadores cuantitativos como en la descripción de las nuevas cualidades del trabajo académico. Por un lado, de 2013 a 2021 existió un importante aumento en las matrículas de posgrado (47%), en programas nacionales para formación de posgrado (31%) y en artículos indexados en revistas de corriente principal (114%) (ANID, 2023; Scimago, 2023). Por otro lado, Bernasconi (2010) describe que la fuerza de trabajo académico vivió un proceso de profesionalización donde se regularon sus actividades para cumplir con un perfil investigativo. Por tanto, las universidades descubrieron que la diferencia tanto en la asignación de fondos como en la consagración del prestigio académico “viene del postgrado y la investigación, no del pregrado” (p. 11). Este proceso implicó nuevas condiciones para el trabajo de investigación mediante el diseño de un modelo evaluativo acorde a los nuevos requerimientos gubernamentales (Bernasconi, 2010).

Segundo efecto: La consecuencia de la adscripción al financiamiento por desempeño fue el diseño de una institucionalidad que consagró la investigación como la actividad principal de las universidades (Bernasconi, 2010). Esto, a su vez, fue posible con el desarrollo de instrumentos que actuaron como mediadores en la relación de las instituciones con las personas (Sisto, 2017). Estos dispositivos, los IGI, son mecanismos de evaluación institucional que entregaron nuevos marcos de referencia para el trabajo investigativo (Sisto, 2017). Ellos permitieron orientar la fuerza de trabajo para ajustarla a las necesidades institucionales con estímulos y evaluaciones. Además, los IGI hicieron visible para las instituciones los comportamientos de las personas capturando sus resultados en indicadores (Sisto, 2017).

Ahora bien, los IGI constituyen un ensamblaje pragmático entre la ciencia y su administración al facultar un espacio de trabajo investigativo (Fardella et al., 2017). Según Kreimer (2011), en la implementación de los IGI hay concepciones implícitas que están a la base de su funcionamiento. Así también, Callon (1998) los ha identificado como dispositivos con agencia en la medida que empujan una versión del mundo del trabajo. Se trata, en definitiva, de técnicas analíticas, indicadores y protocolos que se caracterizan por portar demandas, teleologías y/o interpelaciones que intervienen en la cultura evaluativa universitaria (Lamont, 2009; Muniesa et al., 2007). De esta manera, no son instrumentos que transparenten los resultados del trabajo, sino que son dispositivos que regulan el que-hacer científico. Esta normatividad que portan los instrumentos permite concebirlos como mecanismos de control del trabajo (Kreimer, 2011).

La literatura indica que la acción de los IGI puede generar efectos inesperados para los objetivos con que fueron diseñados (Rovelli, 2017). Se ha descrito, por ejemplo, que los IGI pueden producir tensiones con la tradición de la cultura científica, como aumento y aversión a los procesos de supervisión (Fardella y Corvalán, 2020; Góngora, 2021; Jiménez, 2019), distorsiones en la calidad de producción del conocimiento (Pantoja-Aguilar, 2019), promoción de dinámicas competitivas (Góngora, 2021), relatos cuestionables de inserción universitaria (Broitman y Rivero, 2022), rigidez institucional en la adaptación a políticas novedosas (Androgué et al., 2019; Kooli, 2019) y pérdida de autonomía (Aranda-Guirriman et al., 2018; Castillo y Watson, 2017; Kallio et al., 2021). En esta línea, en un estudio anterior (Fardella et al., 2017) indagamos en las características de los IGI gubernamentales y hallamos que poseen un carácter fuertemente prescriptivo.

Sin embargo, los trabajos mencionados no permiten dar cuenta de los IGI usados en contextos académicos como objetos inscritos en la cultura evaluativa universitaria (Lamont, 2009). Esa cultura tendría una retórica particular con criterios habilitantes que no se hallan en otros sectores institucionales. Lo que hace especial a la evaluación en la universidad es que permite el escrutinio por pares académicos con criterios validados por la comunidad. Al respecto, Lamont (2009) afirma que un

elemento central para lograr articular la administración universitaria con el trabajo científico es la legitimidad que entrega la evaluación por pares. De este modo, las personas que ejercen el trabajo científico legitiman los procesos evaluativos en la medida que sus criterios se desprenden del juicio de sus pares (Lamont y Huutoniemi, 2011).

Pese a esta afirmación, es relevante destacar que en la gestión actual del trabajo universitario la evaluación por pares está supeditada a los criterios que dictan los IGI. En definitiva, son los IGI los que permiten, mediante la definición de sus criterios, que sea llevada adelante la revisión por pares. Sin embargo, hasta el momento no existe evidencia que permita constatar cuáles son los criterios que proporcionan los IGI para evaluar la investigación universitaria en Chile. De este modo, al estudiar los IGI sería posible considerar que, aparte de coordinar investigación y administración en un ejercicio fáctico, proporcionan un marco regulatorio con criterios de evaluación para la investigación. Eventualmente, son estos criterios los que regulan la toma de decisiones para los pares académicos encargados de la evaluación de la investigación.

## **Materiales y métodos**

Nuestro objetivo es conocer los criterios de evaluación que proponen los IGI para que opere la actividad investigativa en las universidades chilenas. Para ello, implementamos un estudio basado en análisis documental cualitativo (Prior, 2003). Consiste en un procedimiento de revisión y análisis sistemático donde consideramos los documentos IGI como unidades de observación (Prior, 2003). La perspectiva es pertinente para conocer las regulaciones del trabajo en las universidades por su propósito comprensivo, énfasis en lo local y sensibilidad en la construcción del mundo de los textos (Denzin y Lincoln, 2003; Flick, 2004; Prior, 2003). Los documentos fueron considerados hechos sociales que se crean, consumen, comparten y utilizan de manera socialmente organizada (Atkinson y Coffey, 2011; Prior, 2003). De esta manera, estimamos que los IGI se comportan como objetos de una infraestructura de la información (Kreimer,

2011) capaces de dar cuenta de regulaciones en la administración del trabajo investigativo.

El diseño contempló un muestreo teórico fundamentado (Patton, 2014). Los conceptos que guiaron el muestreo fueron la adscripción de las universidades a los mecanismos bibliométricos internacionales y el diseño de IGI bajo el modelo de financiamiento por desempeño. Por lo tanto, los criterios de selección de los IGI consideraron las universidades que los emitieron y su año de implementación, procurando, además, representar la diversidad de instrumentos usados por cada universidad. Consideramos que las universidades mejor posicionadas en rankings internacionales son un caso ejemplar en el uso de IGI en la medida que logran coordinar con más eficacia las demandas de la gobernanza universitaria con su fuerza de trabajo (Beigel, 2014). De esas universidades, fueron seleccionadas las 8 mejor posicionadas en el ranking de Scimago 2021 para Chile, sector institucional solo universidades. El número de universidades consideradas se debe a que cerca de las 10 superiores se logra capturar la mayor parte de la actividad investigativa para Chile (Mondaca et al., 2019). A su vez, el ranking fue elegido por constituir un estándar internacional en la medición de actividad bibliométrica (Mondaca et al., 2019).

El año de implementación de los IGI consideró los documentos emitidos desde 1998 hasta 2021. Se justifica en que el financiamiento por desempeño se instauró en 1998 y el cambio de las políticas públicas en la asignación de fondos supone un giro suficientemente importante en el diseño de los IGI. Respecto de la diversidad, fueron considerados varios tipos de IGI por universidad intentando cubrir las diferencias de los dispositivos. Diferenciamos entre políticas institucionales, reglamentos, bases de concurso y manuales considerando los rótulos que les eran asignados por cada universidad. Sin embargo, para algunos casos no fue posible conocer qué rótulos se les asignaba, de modo que usamos una definición para cada tipo. Así, entendimos los documentos de política institucional como los que expresaban la normatividad amplia que define los intereses investigativos de la universidad. Los reglamentos, como los códigos regulatorios en la ejecución de la política investigativa. Bases de

concurso fueron las invitaciones a la comunidad académica para participar en un proyecto investigativo o en recursos de ayuda en sus labores. Por último, consideramos un manual a los documentos técnicos que describían el uso de herramientas útiles al trabajo.

En todos los casos, las fuentes de datos fueron las páginas web de las respectivas vicerrectorías de investigación y desarrollo. En algunos casos, también fueron otras direcciones que alojaban las políticas y reglamentos de carrera académica e investigativa. Las páginas web fueron revisadas desde agosto a septiembre de 2021 y se consideraron sólo los documentos emitidos por las propias instituciones, omitiendo instrumentos de fuentes externas. En total fueron seleccionados 80 documentos, aproximadamente 10 por cada universidad. Cabe hacer notar que para el caso U7 fueron seleccionados solo 4 documentos de su vicerrectoría de investigación. Sin embargo, uno de ellos contenía todos los programas de financiamiento a proyectos de investigación de la universidad, de los cuales fueron seleccionados 6. La tabla 1 resume cuantos IGI's estaban disponibles por cada universidad y la tabla 2 indica cuántos de ellos fueron seleccionados. Para efectos prácticos, un IGI que se repitió año tras año fue considerado solo un instrumento.

**Tabla 1***IGI disponibles en las páginas web de las 8 universidades seleccionadas*

Universidades	IGI Disponibles				
	Política institucional	Reglamentos	Bases de concurso	Manual	Total
U1	3	7	25	3	38
U2	4	5	13	2	24
U3	6	5	15	5	31
U4	3	9	9	6	27
U5	3	8	13	2	26
U6	1	5	10	7	23
U7	3	6	11	2	22
U8	4	8	15	3	30
Total	27	53	111	30	221

Nota. Adaptado de la páginas webs de las Universidades.

**Tabla 2***IGI seleccionados*

Universidades	IGI Disponibles				
	Política institucional	Reglamentos	Bases de concurso	Manual	Total
U1	1	2	8	0	11
U2	1	1	7	0	9
U3	2	1	7	1	11
U4	1	2	6	1	10
U5	1	2	7	0	10
U6	1	2	5	1	9
U7	1	2	6	0	9
U8	1	2	7	1	11
Total	9 (33%)	14 (26%)	53 (48%)	4 (13%)	80 (36%)

Nota. El porcentaje al final de la tabla indica cuántos documentos fueron seleccionados sobre los documentos disponibles del mismo tipo. Adaptado de las páginas webs de las Universidades

Realizamos análisis discursivo pragmático en 3 fases. La primera consistió en la preparación y organización del material. Aquí se anonimizaron los textos y se etiquetaron según la universidad a la que pertenecían. La segunda fase implicó una exploración inicial de los datos que se desarrolló a partir de los procedimientos consignados por la Grounded Theory (Glaser y Strauss, 1967). El contenido de los textos fue fragmentado en Atlas.ti para constituir unidades de información codificada. La lectura sistemática de los códigos en el mismo software permitió el hallazgo de patrones y regularidades que posteriormente fueron agrupados en categorías emergentes. Luego, en una tercera fase, las categorías fueron discutidas, filtradas y reorganizadas en función de su capacidad para dar respuesta a la pregunta de investigación (Wetherell, 2007).

De este modo, en el análisis y discusión de los documentos aparecieron 4 categorías claves para entender las regulaciones de los IGI: 1. Objetivos (funciones del instrumento); 2. Condiciones de participación (distinción de las personas que son objetivo o pueden tener parte en el instrumento); 3. Criterios de asignación (razones que llevan a señalar una persona/proyecto sobre otra/o en la adjudicación de un instrumento); y 4. Cláusulas (requisitos que se deben cumplir para dar término a la ejecución del instrumento). Para asegurar la calidad de codificación y validez de la interpretación, hemos usado como método la triangulación y verificación de miembros (Maxwell, 2005).

## **Resultados**

Los IGI regulan la aptitud de las personas y los proyectos de investigación que pueden ser parte de las actividades universitarias. Así, en los documentos se explicitan 2 criterios de admisibilidad fundamentales: uno para el ascenso en las jerarquías académicas y otro para el acceso a concursos. La regulación del acceso a las jerarquías académicas se produce mediante definiciones sobre cómo se ordena la carrera: "La jerarquización es el proceso mediante el cual se realiza un análisis objetivo ponderado y con énfasis en lo cualitativo de los antecedentes debidamente acreditados de

los académicos y de los candidatos a iniciarse como tales” (U4-RJA). Por otro lado, el acceso a los concursos se regula con requisitos contractuales que limitan las personas aptas para participar en las convocatorias a la comunidad académica. Así, en los concursos es usual solicitar un rango académico o administrativo base, como trabajar cierta cantidad mínima de horas para la universidad: “Pueden postular académicos/as de planta o de planta adjunta, con mínimo media jornada laboral (22 horas), con grado de Doctor, y que hayan ingresado a la [Universidad] a partir de enero de 2018” (U4-BPI).

Las reglas que fijan la evaluación de las personas académicas están contenidas en IGI de carrera académica. Nuestros hallazgos indican que la carrera académica consiste en un conjunto de posiciones en que son ubicadas las personas como resultado de la evaluación institucional. De este modo, las personas académicas logran ascender en la carrera en la medida que satisfacen los criterios de evaluación de los IGI correspondientes. Por ejemplo, en el caso UI los criterios de evaluación para la carrera académica definen que: “Una validación objetiva de la calidad y relevancia de las actividades de investigación de un académico es el interés que ellas despiertan en su comunidad disciplinar a nivel nacional e internacional. Por lo mismo, tanto las publicaciones que ella genera como el financiamiento que la sustenta, son indicadores de desempeño” (UI-GCA).

El caso muestra que para esa universidad los criterios de evaluación de la carrera académica se enfocan en el desempeño de la persona. A su vez, el desempeño es evaluado en términos de publicaciones y financiamiento conseguido para investigar. Ese IGI indica que el desempeño, por lo tanto, constituye el eje ordenador de esa cultura evaluativa y a su vez puede ser medido solo en esos dos indicadores. La idea del desempeño como fundante del orden académico fue hallada en algunos otros códigos de carrera académica, también estimada a partir de la productividad individual.

Sin embargo, en otras ocasiones fue posible advertir que el criterio más importante para considerar al evaluar a las personas es la excelencia académica. Así, por ejemplo, también la UI, indica que “La Universidad

requiere contar con académicos de excelencia, comprometidos con su misión, debiendo para ello mantener políticas adecuadas de gestión del cuerpo académico” (U1-GCA). De la misma manera, el caso U5 indica que la misión principal de su política investigativa es “Fomentar y desarrollar actividades de investigación tanto básica como aplicada ... de excelencia, es decir de alta calidad e impacto” (U5-PI).

Ahora bien, los hallazgos indican que para los IGI existen dos formas de tratar la excelencia. Primero, se plantean como un concepto a evaluar por un panel de expertos. En ese sentido, la excelencia está relacionada con algunos conceptos ambiguos como “calidad intelectual”, “originalidad” o “aporte a la disciplina”. De ese modo, resulta un término hermético del que no se entregan ideas que permitan estimarla más allá del juicio de las/os expertas/os. Pero otros IGI plantean la excelencia a partir de indicadores claros y explícitos. Así, por ejemplo, para el anterior caso de la U5 donde su política de investigación entendía por excelencia “alta calidad e impacto” (U5-PI), en sus concursos se indica que: “La evaluación se realizará por parte de una comisión evaluadora ... considerando los siguientes criterios: Antecedentes curriculares del académico/a, basados en su productividad” (U5-AEC). Este ejemplo sirve para indicar que, según algunos IGI, la excelencia se mide en términos de productividad. De este modo, el IGI pretende inferir la excelencia de la persona académica a partir de su productividad.

Como indican los ejemplos, tanto los IGI que valoran el desempeño como los que valoran la excelencia coinciden en evaluar a las personas a partir de su productividad. Los hallazgos permiten afirmar que los reglamentos de carrera académica valoran, cuando se formulan con indicadores explícitos, el número y calidad de las publicaciones científicas o la posibilidad de conseguir financiamiento externo. En menor medida, nuestros hallazgos también indican que cumplir con labores de docencia y/o extensión constituyen actividades valoradas por la universidad.

Considerar la productividad como un elemento que ordena la jerarquía académica supone que los resultados del trabajo son atributos imputables a las personas. Por lo tanto, la jerarquización asume que la carrera de una persona académica se construye sobre logros que se le

atribuyen individualmente. Y, además, que el principal indicador de estos logros son los resultados de su trabajo evaluados en términos de productividad. Así, lo que hace la aptitud es distinguir a quienes pueden ascender en la carrera académica por inferencias sobre su productividad. En el caso de la U8, por ejemplo, los criterios de evaluación de su planta académica indican que el desempeño se considera midiendo:

“1) Fondos externos para financiar su investigación en los últimos 2 años. 2) N° de publicaciones científicas y N° Q1 últimos 2 años. 3) N° Citaciones de publicaciones de los últimos 3 años. 4) N° de patentes solicitadas últimos 2 años. 5) Tesis de grado de Magíster en Ciencias y/o Doctorado dirigidas o codirigidas últimos 2 años. 6) N° licencias otorgadas a partir de investigación del Profesor últimos 2 años. 7) Nuevas terapias, protocolos, procesos, procedimientos, tecnologías, productos y bienes públicos. 8) N° de proyectos y publicaciones realizados con colaboración internacional en los últimos 2 años. 9) N° de proyectos realizados en colaboración con la industria o el sector público en los últimos 2 años. 10) N° de publicaciones con colaboración internacional en los últimos 2 años” (U8-GI).

En este último caso, la evidencia indica que los criterios evalúan el número de publicaciones académicas, fondos externos para financiar investigaciones, patentes, dirección de tesis y proyectos industriales. Así, se consolida la posición de la persona académica como agente del trabajo investigativo, evaluada y premiada a partir de los resultados de su trabajo considerados en términos de productividad. En definitiva, se construye la idea del mérito académico como marco de referencia para la evaluación institucional, y de la productividad como el resultado a partir del cual puede ser estimado. Un ejemplo relevante para comprender el fundamento de estas evaluaciones puede encontrarse en el caso de la U7 cuando explica su ética de evaluación: “Los académicos son nombrados en categorías de acuerdo a sus méritos y a las actividades que les corresponde desarrollar” (U7-RCA).

Ahora bien, los IGI no solo regulan las cualidades que habilitan la aptitud para una carrera académica o una convocatoria. También indican cuáles son los criterios que permiten orientar el resultado en la adju-

dicación de un concurso. Es decir, los documentos también tienen por objetivo regular las características de los proyectos de investigación. Así, por ejemplo, en el caso de la U3 un IGI indica que:

“El proyecto será evaluado por uno o más pares internos ... con conocimientos del área propuesta y de acuerdo a una pauta de evaluación que considerará los siguientes ítems: Calidad y originalidad; Coherencia entre objetivos, metodología y recursos solicitados; Factibilidad de la ejecución del proyecto” (U3-CVI).

De igual modo que en algunas políticas universitarias y reglamentos de carrera académica, se puede observar que en este caso los criterios de adjudicación del concurso no llegan a ser explicitados. En este caso, la “Calidad y originalidad” quedará bajo la evaluación de “uno o más pares internos”, sin indicios de qué significan. En ese sentido, son parte de los conceptos implícitos de la cultura evaluativa.

Pero, por el contrario, existen otros IGI donde los criterios permiten advertir con certeza a qué se debe atender la evaluación. Así, por ejemplo, en el caso de la U3, uno de sus IGI indica que: “Para gestionar el cierre del proyecto será necesario entregar copia del artículo enviado a una revista WOS o SCOPUS y la carta de recepción por parte de la revista”. De este modo, la publicación de un artículo en revistas de corriente principal es condición explícita y excluyente para el fin del proyecto. En otro caso, esta vez de la U2, uno de sus IGI explica:

“Criterios de selección: Se considerará el currículum del profesor extranjero, sus publicaciones y proyectos de investigación realizados en los últimos 5 años. ... tendrán preferencia las postulaciones que comprometan una publicación (Ciencias Naturales: Scopus Q1 Ciencias Sociales: Scopus Q1 o Q2; Humanidades: Scopus)” (U2-VPE).

De este modo, la evidencia indica una situación diferente entre instrumentos. Por un lado, en algunos IGI no existe una definición acabada de los criterios de evaluación, dejándose a criterio de los pares. Esto resulta especialmente común cuando los criterios pretenden evaluar la calidad intelectual de las propuestas, para la cual no entregan una definición. Sin embargo, nuestros hallazgos también indican que, en otros casos, los criterios de evaluación son explícitos y remiten, de nuevo, a la

productividad de la persona académica o del proyecto en cuestión. En estos últimos casos, lo que pretenden hacer los IGI es estimar el mérito de los proyectos de investigación, tanto a partir del mérito de quien lo diseñó midiendo su productividad, como del proyecto mismo en la medida que es capaz de ser considerado apto para la publicación en revistas de corriente principal.

Según nuestros hallazgos, también se encontraron criterios de evaluación relacionados con el tiempo a partir del cual los resultados del trabajo son considerados relevantes. Por ejemplo, “Antecedentes curriculares de los/las académicos/as en los últimos 5 años” (U2, VPMP). Así, los criterios fijan los periodos de tiempo para que los productos del trabajo sean válidos, constituyendo ciclos de evaluación. Los ciclos, al igual como en el ejemplo, suelen considerar 5 años de trabajo y no entregan razones para la elección de este número. La evaluación por ciclos permite inferir que los periodos de actividad académica requieren la actualización constante de los resultados del trabajo. De este modo, aunque el mérito en la carrera académica se presenta como la suma histórica del trabajo de una persona, en los concursos solo toman en cuenta el último ciclo evaluativo. Dicha dinámica de evaluación plantea que la persona académica debe mantener un ritmo constante de trabajo para participar en las convocatorias a la comunidad.

Por último, la evidencia indica que existe un seguimiento constante al desarrollo de los proyectos de investigación. Por ejemplo, para el caso U3, uno de sus IGI indica que: “Durante las 15 semanas de desafío el equipo deberá enviar 2 informes, los cuales indicarán el estado de avance del proyecto” (U3-PDC). Y más adelante, que: “Cada equipo deberá elaborar un Informe final, el cual incluirá la totalidad de la investigación realizada” (U3-PDC). Al igual que en el ejemplo, los documentos evidencian que el seguimiento se produce a partir de informes periódicos de rendición de cuentas. Además, que la escritura de estos informes recae sobre las personas adjudicatarias de los proyectos. En general, los IGI indican que estos informes deben ser entregados al final de cada año de ejecución de los proyectos. De este modo, se configuran breves períodos evaluativos diferentes a los que estimaban la posibilidad de participar en

las convocatorias académicas. Así los IGI plantean 2 ciclos de evaluación: uno cada 5 años que considera la productividad de la persona académica; otro todos los años encargado a la propia persona académica y que condicionan el avance de los proyectos de investigación a sus resultados.

## **Discusión y conclusiones**

Según nuestros hallazgos, los IGI permiten una participación en los concursos mediada por el ascenso en la jerarquía académica. A su vez, el ascenso en la jerarquía está mediado por el permiso habilitado por los pares de trabajo regulados en códigos de carrera académica. Estas habilitaciones son el resultado de una evaluación donde se indagan cualidades imputables a los individuos como resultado de sus acciones. Por lo tanto, esta cultura evaluativa tiene un fuerte carácter atributivo en oposición a otra, por ejemplo, adscriptiva, relacionado con el origen social de las personas o sus condiciones morales (Castillo et al., 2019; Tsay et al., 2003). Además, los IGI consideran que esas evaluaciones, cuando se presentan con criterios explícitos, deben ser sensibles a la productividad de las personas. Así, cuando los IGI estiman el esfuerzo o talento de las personas y sus proyectos de investigación, lo que hacen es objetivar su mérito. Y el mérito, a su vez, suele ser planteado por los IGI en términos de desempeño o de excelencia académica.

Sin embargo, a veces los criterios de evaluación son tratados como conceptos ambiguos, que suelen evaluar desde la calidad intelectual a la originalidad de las propuestas sin explicar qué intentan estimar. De este modo, aunque los criterios son esbozados por los IGI, en ocasiones su definición recae sobre los pares académicos encargados de ejecutar la evaluación. Al respecto, Lamont (2009) indica que este es un problema extendido en la academia y suele ser conciliado a través de métodos cuestionables o, al menos, según conocimientos tácitos: “Los evaluadores, que suelen ser académicos veteranos y consagrados, suelen definir la excelencia como ‘lo que más me dice’, lo que a menudo se asemeja a ‘lo que más se parece a mí’” (p. 8). Este procedimiento plantea una

dificultad cuando se trata de evaluar las investigaciones por su falta de criterios estandarizados y el conservadurismo que, detalla la misma literatura, implica la evaluación por pares (Lamont y Huutoniemi, 2011). Si bien nuestra investigación plantea resultados en parte coherentes con estas afirmaciones, también hubo hallazgos que permiten matizarlas.

Sucede que el mérito a veces es evaluado a través de indicadores claramente definidos por los IGI. Estos indicadores, a su vez, suelen estar enfocados en los antecedentes de productividad de las personas académicas. Parte de los reglamentos de jerarquía académica consideran que el ascenso está mediado fundamentalmente por el número y calidad de las publicaciones científicas, o por la posibilidad de conseguir financiamiento externo. Del mismo modo, hay criterios de admisibilidad y adjudicación en los concursos de investigación que asignan gran importancia a la productividad. Esto puede ser advertido, por ejemplo, al considerar los porcentajes de asignación en las matrices de evaluación de los concursos. De este modo, hay ocasiones en que los criterios de evaluación dejan de ser conceptos arbitrados por los pares académicos y asumen la forma de un indicador que busca medir la productividad. Luego, este criterio es el punto de referencia con que los pares evaluarán a una persona académica o una propuesta investigativa.

Nuestra investigación es concordante con la literatura al señalar que los IGI forman un acople pragmático entre la ciencia y su administración (Beigel, 2014; Fardella et al., 2017; Kreimer, 2011). Su estudio permite advertir la movilización de una versión del trabajo científico a través de conceptos implícitos en la cultura evaluativa. Ahora bien, nuestros resultados además indican que ese acople está mediado por criterios que remiten, en su mayoría, a concepciones meritocráticas en el ejercicio de la labor científica. En ese sentido, el aporte más importante de nuestra investigación es advertir que los IGI ponen en marcha un marco analítico que considera al mérito como el criterio que orienta la toma de decisiones en la evaluación. Además, le permite inferir a los cuerpos evaluativos que la estimación del mérito se produce generalmente a través de la productividad. Esto tiene como consecuencia que la productividad, am-

parada en la centralidad del mérito, regule la evaluación de las personas académicas y sus investigaciones.

Una interpretación alternativa de nuestros resultados sería que la versión del trabajo universitario planteado por los IGI fomenta carreras meritorias premiando a las personas con ascensos en las jerarquías académicas o con adjudicación de concursos. Esta asociación de productividad-mérito-recompensa sería similar a la descripción de algunas perspectivas críticas sobre el trabajo universitario contemporáneo (Fardella et al., 2022; Gallego-Morón y Montes-López, 2021; Moretti y Contreras, 2021; Shahid et al., 2016). Según esta perspectiva, la meritocracia sería un relato que permite ajustar la experiencia individual a las condiciones y expectativas de la organización institucional. El uso de los IGI, por lo tanto, podría denotar la dirección del trabajo académico que buscaría rendir con las demandas gubernamentales por productos científicos calificables bajo estándares internacionales (Beigel, 2014; Bernasconi, 2010; Kreimer, 2011). La novedad en la interpretación de nuestros resultados sería que los IGI permitirían poner al mérito como pilar fundamental de la cultura evaluativa en las universidades aquí analizadas. Y lo haría condicionando los logros académicos de las personas a su responsabilidad individual sobre los productos demandados por la universidad. El mérito, por lo tanto, sería un criterio de evaluación que permite unir el resultado del trabajo de las personas con las necesidades productivas de las universidades.

Finalmente, debemos indicar que nuestros resultados son coherentes con investigaciones anteriores que atribuyen centralidad a la meritocracia en la cultura evaluativa universitaria (Lamont y Huutoniemi, 2011; Tsay et al., 2003). Sin embargo, conocer la relación entre los IGI y el desarrollo de una cultura evaluativa meritocrática en la educación superior chilena requerirá futuras investigaciones. Esto se debe a las limitaciones de nuestro estudio. Primero, deliberadamente consideramos las universidades más apegadas a la producción de conocimiento según criterios bibliométricos internacionales. Implica que desconocemos la organización del trabajo en otras universidades cuyo enfoque no privilegie la investigación. Segundo, asumimos que los IGI tienen un efecto sobre la organización del trabajo

igual al que manifiestan. Es decir, actuamos bajo el supuesto que el mundo práctico del trabajo científico es equivalente al de los instrumentos que buscan regularlo. Sin embargo, existe evidencia que indica distancias entre la regulación del trabajo académico y las prácticas de las personas (Bourdieu, 2008; Henkel, 2005).

## REFERENCIAS

Albornoz, M. y Pérez, I. (2021). Researching Public Policy in the Making: the Ecuadorian Law of Entrepreneurship and Innovation. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 3(1), 107-124. <https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1795494>.

Androgué, C., García de Fanelli, A., Pita Carranza, M. y Salto, D. (2019). Las Universidades frente al Aseguramiento de la Calidad y las Políticas de Financiamiento de la Investigación: Estudios de Caso en el Sector Privado Argentino. *Revista de Educación Superior*, 48(190), 45-70. <https://www.doi.org/10.36857/resu.2019.190.711>.

ANID (2023). *Reporte de productividad en la investigación en Chile por sector institucional*. <https://dataciencia.anid.cl/institutions/report>.

Araneda-Guirriman, C., Gairín-Sallán, J. y Pedraja-Rejas, L. (2018). La Autonomía en la Educación Superior: Reflexiones desde los Actores en el Contexto del Financiamiento por Desempeño en Chile. *Formación Universitaria*, 11(4), 65-74. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000400065>.

Atkinson, P. y Coffey, A. (2011). Analysing documentary realities. En D. Silverman (Ed.) *Qualitative Research*. p. 56-75. Sage.

Beigel, F. (2014). Publishing from the periphery: Structural heterogeneity and segmented circuits. The evaluation of scientific publications for tenure in Argentina's CONICET. *Current Sociology*, 62(5), 743-765. <https://doi.org/10.1177/0011392114533977>.

Bernasconi, A. (2010). La apoteosis del investigador y la institucionalización de la profesión académica en Chile. *Estudios sobre educación*, (19), 139-163. <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/handle/11162/44457>.

Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus*. Siglo XXI Editores.

Broitman, C. y Rivero, P.J. (2022). La Movilidad Científica en la Producción y Circulación de Conocimientos: las Becas Chile como Caso de Estudio. *Universum*, 37(2), 21-40. <https://do.org/10.4067/S0718-23762022000200457>.

Brunner, J., Ganga-Contreras, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2018). Gobernanza del Capitalismo Académico: Aproximaciones desde Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 1, 11-28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29062781001>.

Callon, M. (1998). El proceso de construcción de la sociedad: El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico. En M. Domènech y F. Tirado (Eds.), *Sociología simétrica: Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Gedisa.

Castillo, A. y Watson, J. (2017). Academic Entrepreneurial Behavior: Birds of More than One Feather. *Technovation*, 64-65, 50-57. <http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2017.07.001>.

Castillo, J. C., Torres, A., Atria, J. y Maldonado, L. (2019). Meritocracia y desigualdad económica: Percepciones, preferencias e implicancias. *Revista Internacional de Sociología*, 77(1). <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.1.17.114>.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (2003). *Strategies of qualitative inquiry*. Sage.

Fardella, C., y Corvalán, A. (2020). El tiempo en el conflicto trabajo-vida: El caso de las académicas en la universidad managerial. *Psicoperspectivas*, 19(3), 64-75. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol19-issue3-fulltext-2051>.

Fardella, C., Sisto, V. y Vargas, F. (2017). La transformación de la universidad y los dispositivos de cuantificación. *Estudios de Psicología (Campinas)*, 34(3), 435-448. <https://doi.org/10.1590/1982-02752017000300011>.

Fardella, C., Trujillo, N., y Koch, A. (2022). Disposiciones subjetivas a la precariedad en la academia en Chile: entusiasmo, mérito y asociatividad. *Foro de educación*, 20(2), 85-106. <https://doi.org/10.14516/fde.1012>.

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.

Gallego-Morón, N. y Montes-López, E. (2021). La estructura informal organizacional: los límites de la meritocracia en la carrera académica. *Investigaciones Feministas*, 12(2), 331-342. <https://dx.doi.org/10.5209/infe.72328>.

García de Fanelli, A. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta educativa*, 28(2), 111-126. [https://souciencia.unifesp.br/images/docs/pesquisas/Financiamiento\\_Educativo\\_AL\\_Revista\\_PE\\_FLACSO\\_AC\\_1.pdf](https://souciencia.unifesp.br/images/docs/pesquisas/Financiamiento_Educativo_AL_Revista_PE_FLACSO_AC_1.pdf).

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine Transaction.

Góngora, E. (2021). Financiamiento por Concurso para Investigación Científica en México. Lógicas de Competencia y Experiencias de Científicos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(88), 149-172. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v26n88/1405-6666-rmie-26-88-149.pdf>.

Henkel, M. (2005). Academic Identity and Autonomy in a Changing Policy Environment. *Higher Education*, 49, 155-176. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-2919-1>.

Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research Policy*, 41(2), 251–261. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.09.007>.

Jiménez, J. (2019). El Sistema Nacional de Investigadores en México como Mecanismo Meritocrático de un Estado Evaluador. *Reflexión Política*, 21(41), 81-90. <https://doi.org/10.29375/01240781.2850>.

Kallio, T., Kallio, K., Huusko, M., Pyykkö, R. y Kivistö, J. (2021). Balancing between Accountability and Autonomy: the Impact and Relevance of Public Steering Mechanisms within Higher Education. *Journal of Public Budgeting*, 34(6), 46-68. <https://doi.org/10.1108/JBPAFM-10-2020-0177>.

Koch, T., Vanderstraeten, R. y Ayala, R. (2021). Making Science International: Chilean Journals and Communities in the World of Science. *Social Studies of Science*, 51(1), 1-18. <https://doi.org/10.1177/0306312720949709>.

Kooli, C. (2019). Governing and Managing Higher Education Institutions: The Quality Audit Contributions. *Evaluation and Program Planning*, 77. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2019.101713>.

Kreimer, P. (2011). La evaluación de la actividad científica: desde la indagación sociológica a la burocratización. Dilemas actuales. *Propuesta Educativa*, 36, 59–77. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403041707007>.

Labraña, J. y Brunner, J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana y su impacto en la idea de la universidad. *Perfiles educativos*, 44(176), 138-151. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.176.60539>.

Lamont, M. (2009). *How professors think: inside the curious world of academic judgment*. Harvard University Press.

Lamont, M., y Huutoniemi, K. (2011). Comparing Customary Rules of Fairness: Evaluative Practices in Various Types of Peer Review Panels. En C. Camic et al. (Eds.), *Social knowledge in the making* (pp. 209–232). University of Chicago Press.

Mathies, C., Kivistö, J. y Birnbaum, M. (2019). Following the Money? Performance-based Funding and the Changing Publication Patterns of Finnish Academics. *Higher Education*, 79, 21-37. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00394-4>.

Maxwell, J.A. (2005). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Sage.

Mondaca, C., Lopatinsky, J., Montecinos, A., y Rojas-Mora, J. (2019). Medición del nivel de desarrollo de las universidades chilenas: un análisis con modelos de ecuaciones estructurales. *Calidad en la educación*, (50), 284-318. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.50.562>.

Moretti, R. y Contreras, J. (2021). *Mérito y meritocracia. Paradojas y promesas incumplidas*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Muniesa, F., Millo, Y., y Callon, M. (2007). An introduction to market devices. En M. Callon et al. (Eds.), *Market devices*. Blackwell.

Pantoja-Aguilar, M. (2019). Indicadores de Desempeño Académico como Predictores de Captación de Recursos Financieros. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 79, 1-27. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i79.9222>.

Patton, M. (2014). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Sage.

Prior, L. (2003). Using documents in social research. Sage. <https://doi.org/10.4135/9780857020222>.

Rovelli, L. (2017). Expansión Reciente de la Política de Priorización en la Investigación Científica de las Universidades Públicas de Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 22(3), 103-121. <https://www.redalyc.org/pdf/2991/299151245006.pdf>.

Rowlands, J. y Wright, S. (2019). Hunting for Points: the Effects of Research Assessment on Research Practice. *Studies in Higher Education*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1706077>.

Scharager, J. y Rodríguez, P. (2019). Professional Identity of Quality Managers in Chilean Universities: between Invisibility and Bureaucratization. *Calidad en la Educación*, 50, 254-283. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n50.538>.

Scimago (2021). *University ranking - Chile 2021*. <https://www.scimagoir.com/rankings.php?sector=Higher+educ.&year=2015&country=CHL>.

Scimago (2023). *International Science Ranking Latin America 2013*. <https://www.scimagoir.com/countryrank.php?region=Latin%20America&year=2013>.

Shahid, S. A. M., Amdan, S., Alwi, A., Syazreena, F., y Hassan, C. N. (2016). Social support, negative affectivity, and work personal life balance of Academics. *International Journal of Social Science and Humanity*, 6(7), 500-504. <http://dx.doi.org/10.7763/IJSSH.2016.V6.699>.

Sisto, V. (2017). Gobernados por Números: El Financiamiento como Forma de Gobierno de la Universidad en Chile. *Psicoperspectivas*, 16(3), 64-75. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-1086>.

Tsay, A., Lamont, M., Abbott, A., y Guetzkow, J. (2003). From character to intellect: changing conceptions of merit in the social sciences and humanities, 1951–1971. *Poetics*, 31(1), 23–49. [https://doi.org/10.1016/S0304-422X\(03\)00002-0](https://doi.org/10.1016/S0304-422X(03)00002-0).

Viales-Hurtado, R., Sáenz-Leandro, R y Garita-Mondragón, M. (2021). The Problem of Scientific Policies in Central America (1980–2020): the Tension between Innovation and Social Cohesion in a Global Context. Tapuya: Latin American Science, *Technology and Society*, 4(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/25729861.2021.1876314>.

Wetherell, M. (2007). A step too far: Discursive psychology, linguistic ethnography and questions of identity. *Journal of Sociolinguistics*, 11(5), 661-682. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9841.2007.00345.x>.



# TRANSFORMACIONES EN EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE: IMPACTO EN EL LOGRO DE UNA LA CULTURA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

*María Paz Sandoval<sup>1</sup>*

## Introducción

Tal como establece la Ley N°21091 sobre Educación Superior, publicada en mayo de 2018, en el artículo 1, la educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Agradezco las observaciones al encuadre que realizó Marcela Gallardo Jara, así como también la conversación sostenida con el Rector del Centro de Formación Técnica ENAC, Jorge Menéndez y aportes bibliográficos al presente trabajo.

<sup>2</sup> Áreas contenidas en las Pautas de evaluación de acreditación institucional para institutos profesionales autónomos vigentes hasta el 30 de septiembre de 2023.

Asimismo, indica que la educación superior busca la formación integral y ética de las personas, orientada al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, que les incentive a participar y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo a sus diversos talentos, intereses y capacidades<sup>3</sup>.

Por su parte, la educación superior técnico profesional que integra institutos profesionales y centros de formación técnica, representa un papel fundamental en el desarrollo y oportunidades de las personas y la sociedad, principalmente por el impacto que representa la evolución de la matrícula del subsistema técnico profesional en la última década, pasando de 468.944 estudiantes totales de pregrado en 2013 a 555.739 en 2023 (Servicio de Información de Educación Superior [SIES], 2023a).

Las instituciones de educación superior técnico profesional ofrecen programas formativos a los estudiantes, permitiendo desplegar habilidades y competencias para enfrentar los desafíos de los sectores productivos, contribuir al progreso económico y social, así como también contribuir a fortalecer las oportunidades de empleo y mejorar la calidad de vida de ellos y sus familias. La formación de profesionales y técnicos se caracterizará por una orientación hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento y técnicas particulares de cada disciplina<sup>4</sup>.

Garantizar la calidad de la formación que entregan las instituciones de educación superior es esencial para que cumplan con su propósito y brinden una educación pertinente y que se adecue al perfil y necesidades del estudiantado, cumpliendo así con la calidad<sup>5</sup>, como uno de los principios en que se inspira la Ley N°21091, la que indica que las instituciones de educación superior y el Sistema del que forman parte deben orientarse a: la búsqueda de la excelencia; a lograr los propósitos declarados por las instituciones en materia educativa, de generación del conocimiento, investigación e innovación; y a asegurar la calidad de los

---

<sup>3</sup> Artículo 1, Ley 21.091 sobre Educación Superior

<sup>4</sup> Artículo 3, Ley 21.091 sobre Educación Superior

<sup>5</sup> Artículo 2b, Ley 21.091 sobre Educación Superior

procesos y resultados en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de los criterios y estándares de calidad, cuando corresponda, establecidos por el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En la búsqueda de la calidad, las instituciones de educación superior deberán tener en el centro a los estudiantes y sus aprendizajes, así como la generación del conocimiento e innovación.

Calidad de la educación es un concepto que se refería a un aspecto de la educación; así lo planteó Coombs (1967), cuando, al analizar la crisis mundial de la educación desde el enfoque de sistemas, planteó que ella comprendía: “los costos, por el lado de los insumos; los resultados, por el lado del producto; y por supuesto, la calidad, en el lado de los procesos” (Vásquez, 2013, p. 57). Estos elementos integran también los nuevos estándares de calidad para procesos de acreditación institucional publicados por CNA en septiembre de 2021<sup>6</sup>. Al efecto destacan dos grandes perspectivas desde las cuales se intenta asegurar la calidad (Montt, 2023). Por un lado, se entiende el aseguramiento de la calidad en función de la transparencia de información y la rendición de cuentas (accountability), vinculado al control de las estructuras administrativas y verificación externa del cumplimiento de estándares mínimos establecidos por el sistema. Así, la rendición de cuentas está más a menudo asociada con grupos de interés externos, tales como cuerpos de acreditación, agencias estatales y el público en general.

Por otro lado, el aseguramiento de la calidad se entiende como un proceso de mejoramiento permanente (enhancement or improvement), vinculado a procesos internos y la autorregulación de las instituciones educativas para una mayor efectividad y eficacia de la educación que ofrecen, para lo cual requiere haber superado los estándares mínimos<sup>7</sup>.

Es por ello que las transformaciones de gobierno y las decisiones estratégicas de largo plazo influyen directamente en la cultura de aseguramiento de la calidad de las instituciones y, como consecuencia, en los

---

<sup>6</sup> Introducción a los criterios y estándares de calidad de la educación, CNA, p. 11.

<sup>7</sup> En el caso de educación superior citado en Centro de Políticas Públicas UC, 2011.

resultados de los procesos de acreditación, cuyo marco regulatorio establecido en la Ley N°21091 instaura la acreditación institucional obligatoria e integral, abarcando todas las funciones que la institución desarrolle.

En el presente capítulo revisaremos dos casos, correspondientes a instituciones de educación superior técnico profesional —sometidas a procesos de acreditación institucional en forma voluntaria— acreditadas por CNA con 6 y 7 años en las áreas de gestión institucional, docencia de pregrado y vinculación con el medio, bajo el prisma de los criterios que se encuentran vigentes hasta septiembre de 2023, y cómo las transformaciones de gobierno<sup>8</sup> y decisiones estratégicas impactaron en sus últimos resultados de acreditación.

Estas dos instituciones tienen su origen en los años sesenta en el Segundo ciclo de la ESTP<sup>9</sup>, presentando por tanto un origen bastante más diverso y bajo un esquema que hoy es plenamente privado. Las instituciones de ESTP que partieron en la década de los sesenta nacieron bajo el alero de universidades tradicionales, corporaciones de empresarios o de emprendimientos personales bajo este enfoque. Es, por tanto, una génesis más bien de producto alternativo a las universidades tradicionales y cuyos inicios permitieron dar respuesta a una mayor demanda de educación superior.

Esta génesis de los IPs y CFTs tiene algo así como tres vertientes y que es posible graficar en algunas instituciones de entonces. La primera es aquella radicada en las universidades de la época, que buscaron entregar formación académica como segunda alternativa a segmentos marginados de la educación superior, que es el caso del DUOC en 1968. La segunda vertiente radica en las intenciones del Estado y cuyo propósito

---

<sup>8</sup> Orientaciones para el subsistema técnico profesional, CNA. Gobierno y estructura organizacional: sistema organizacional que refiere a la manera en que las IES estructuran su gobernanza o están organizadas, definen roles y responsabilidades, se gestionan, adoptan decisiones, operan internamente y se relacionan con entidades externas, para el logro de sus funciones y misiones a partir de definiciones macro institucionales.

<sup>9</sup> Desafíos de la educación técnico profesional en Chile. Cap. La Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), evolución y perspectiva de su desarrollo en Chile (pp. 113-114), Jorge Menéndez Gallegos.

inicial fue la formación para el trabajo, INACAP en 1966<sup>10</sup>. Y la tercera es aquella basada en la filantropía y los proyectos sociales, ENAC en 1961 (Menéndez, 2017).

### **Caso 1: Principales transformaciones del Instituto Profesional Duoc UC que permitieron obtener un resultado de acreditación institucional de 7 años en las áreas de gestión institucional, docencia de pregrado y vinculación con el medio.**

El Instituto Profesional Duoc UC tiene su origen en 1968 con la fundación del Departamento Universitario Obrero y Campesino. En 1973, el Consejo Superior de la Pontificia Universidad Católica de Chile aprueba la formación de la Fundación Duoc UC, convirtiéndose en la primera institución de educación privada en Chile, autorizada por el Ministerio de Educación, para impartir carreras técnicas y subtécnicas, teniendo como objetivo programar y realizar labores educacionales destinadas a la formación técnica, de capacitación y perfeccionamiento de adultos, no universitaria. En 1982 obtiene el reconocimiento del Ministerio de Educación para el Instituto Profesional Duoc UC, logrando su autonomía en 1995<sup>11</sup>.

La matrícula total de pregrado ha presentado una evolución exponencial desde que se mantienen registros de información institucional en SIES, pasando de una matrícula de 41.893 estudiantes en 2007 a 100.780 en 2023, tal como se presenta en la Tabla 1.

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que, al cierre del presente capítulo, IP INACAP obtuvo la acreditación institucional de excelencia en las áreas gestión institucional, docencia de pregrado y vinculación con el medio.

<sup>11</sup> Duoc UC 50 años de historia, 2019

## Tabla I

### *Evolución Matrícula Total de Pregrado IP DUOC UC*

IP DUOC	Matrícula Total
2007	41.893
2008	46.259
2009	50.289
2010	56.294
2011	63.854
2012	71.027
2013	72.082
2014	80.141
2015	85.766
2016	92.612
2017	96.483
2018	100.219
2019	105.024
2020	100.417
2021	99.773
2022	97.256
2023	100.780

*Nota.* Adaptado de los Informes de Matrícula SIES

En relación a la retención de primer año, la institución ha logrado mantener una retención sobre el 70%, experimentando un alza considerable en las cohortes 2017 (80,4%) y 2018 (82,4%), un año después desde que la institución ingresa al régimen de financiamiento con gratuidad (SIES, 2023b). No obstante, en la cohorte 2019, experimenta una tendencia a la baja, tal como se presenta en la Tabla 2.

**Tabla 2***Evolución Retención de 1er año IP DUOC UC*

IP DUOC	Retención 1er año
2007	70,90%
2008	71,60%
2009	76,00%
2010	75,40%
2011	73,20%
2012	72,90%
2013	73,50%
2014	75,10%
2015	74,60%
2016	75,00%
2017	80,40%
2018	82,40%
2019	77,60%
2020	74,80%
2021	75,00%

*Nota.* Adaptado de los Informes de Matrícula SIES

*Principales elementos de transformación.*

En relación a los aspectos relevados en el primer proceso de Acreditación Institucional con resultado de 6 años, el Acuerdo de Acreditación Institucional CNAP<sup>12</sup> N° 13 de fecha 3 de agosto de 2004, destacó en el

<sup>12</sup> Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado – CNAP

área de gestión institucional, que Duoc UC contaba con propósitos institucionales y plan estratégico que definía las áreas prioritarias, con desafío de mejora en su operacionalización; contaba con un equipo responsable de la gestión altamente competente; con efectivos mecanismos de autorregulación y aseguramiento de la calidad, así como también una cultura y clima organizacional cohesionado y orientados al cumplimiento de los propósitos institucionales; presentaba un sistema de información apropiado para conducir la toma de decisiones; exhibía una administración financiera que permitía la viabilidad del proyecto; poseía una dotación de infraestructura y equipamiento de excelente calidad y acordes a los requerimientos presente y futuros.

En el área de docencia de pregrado se destacó: los propósitos institucionales orientados a la formación de personas, incorporando elementos diferenciadores como ética y compromiso con el desarrollo del país; contar con programas formativos que aseguraban su calidad; un modelo educativo basado en competencias, pionero en el país, faltando aún incorporar plenamente un cuerpo docente con este enfoque innovador; y poseer instancias de nivelación de estudiantes que permitían enfrentar las tasas de deserción.

En relación a los aspectos relevados en el segundo proceso de Acreditación Institucional con resultado de 7 años, el Acuerdo de Acreditación Institucional CNA N°104 de fecha 25 de agosto de 2010, en el área de gestión institucional, la Comisión concluyó que la institución presentaba propósitos institucionales concordantes con su misión; con un plan estratégico efectivo, conocido y compartido por toda la organización; alto grado de alineamiento institucional; estructura matricial muy bien lograda que lograba enfocar el quehacer institucional hacia el cumplimiento de sus lineamientos estratégicos; con recursos financieros necesarios para cumplimiento de sus objetivos; con un diagnóstico respecto del medio interno y externo, utilizándolo para efectuar ajustes y correcciones a su plan de desarrollo.

En el área de docencia de pregrado destacó un proyecto formativo y modelo educativo claramente definidos que orientaban la formulación de los perfiles de egreso; contar con políticas y mecanismos sistemáticos

que permitían asegurar la calidad del proceso de enseñanza; selección, evaluación y desarrollo docente adecuados y, como resultado, un cuerpo docente de alto nivel y vinculado a la industria; también se relevó que la institución avanzó en la disminución de las tasas de deserción; y la existencia de mecanismos formales de seguimiento y apoyo a egresados, asegurado un alto grado de vinculación con ellos.

En relación a los aspectos relevados en el tercer y último proceso de Acreditación Institucional con resultado de 7 años, la Resolución de Acreditación Institucional CNA N°418 de fecha 06 de octubre de 2017, la Comisión relevó los siguientes aspectos; a saber, consistencia entre misión, propósitos y objetivos institucionales, que orientaban el desarrollo actual y futuro de la institución; contaba con una planificación estratégica con ejes y proyectos asociados y vinculados entre sí, aunque no todos los proyectos contaban con indicadores de desempeño plenamente definidos; las políticas y mecanismos de calidad eran adecuadas, pertinentes y se aplicaban sistemáticamente con alto impacto en el desarrollo de la institución. Destacó la alta cobertura de carreras acreditadas; la política de vinculación con el medio establecía aspectos fundamentales para la gestión, permitiendo avanzar en las metas comprometidas y era considerada como un eje en el plan de desarrollo; los resultados que la institución presentaba eran consistentes y concordantes con los propósitos institucionales, los cuales eran debidamente cautelados y complementados por el Proyecto Educativo y el Plan de Desarrollo Institucional; destacó el desarrollo de la infraestructura e instalaciones para el desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje, con estándares que aseguraban homogeneidad y calidad, no obstante, se debía cautelar la homogeneidad del servicio en la jornada vespertina; el ambiente virtual de aprendizaje presentaba algunas falencias en su funcionamiento; el instituto poseía capacidad de efectuar ajustes y cambios para mejorar la calidad y avanzar en el logro de sus propósitos; y el plan de mejora se encontraba vinculado al plan de desarrollo y respondía a las debilidades identificadas por la institución, que a su vez planteaba metas de excelencia.

### *Cronología Resultados Acreditación Institucional*

Desde que se acreditó por primera vez en 2004, logró en 13 años la acreditación por 7 años en las áreas de Docencia de Pregrado, Gestión Institucional y Vinculación con el Medio.

**Tabla 3**

#### *Cronología de Acreditación Institucional IP DUOC UC*

<b>IP DUOC UC</b>	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2017</b>
Años Acreditación	6 años	6 años	7 años
Áreas Acreditadas	Docencia de Pregrado Gestión Institucional	Docencia de Pregrado Gestión Institucional	Docencia de Pre- grado Gestión Institucional Vinculación con el Medio

*Nota.* Adaptada de las Resoluciones de Acreditación Institucional de la CNA

## **Caso 2: Principales transformaciones del Centro de Formación Técnica ENAC que permitieron obtener un resultado de acreditación institucional de 6 años en las áreas de áreas de gestión institucional, docencia de pregrado y vinculación con el medio, en el último proceso de acreditación 2023**

El Centro de Formación Técnica ENAC tiene su origen en 1961 con la creación de un voluntariado de mujeres que tenía como propósito entregar un servicio que apoyara la labor social, educacional y espiritual de la Iglesia Católica, para contribuir a la evangelización y al servicio, teniendo como fundamento la caridad cristiana. En 1973 se crea la Escuela Nacional de Capacitación y en 1982 obtiene el reconocimiento del Mi-

nisterio de Educación para el Centro de Formación Técnica de ENAC, logrando su autonomía en 2006, con una oferta académica inicial en el área de salud y que luego se amplió a las áreas educación, social, de administración y tecnología<sup>13</sup> y que, a pesar de los cambios de gobierno experimentados y ajustes en sus propósitos institucionales, se ha mantenido el origen fundacional en el tiempo.

En relación a la matrícula total de pregrado, el Centro ha presentado una evolución positiva desde que se mantienen registros de información institucional en SIES, pasando de una matrícula de 1.952 estudiantes en 2007 a 8.766 en 2023, presentando su mayor alza en 2017, año en que ENAC ingresó al régimen de financiamiento con gratuidad, tal como se presenta en la Tabla 4.

---

<sup>13</sup> Texto elaborado en base a antecedentes publicados en sitio web oficial

**Tabla 4***Evolución Matrícula Total de Pregrado CFT ENAC*

CFT ENAC	Matrícula Total
2007	1.952
2008	2.236
2009	2.415
2010	2.668
2011	3.016
2012	2.776
2013	3.124
2014	3.108
2015	3.258
2016	3.765
2017	4.573
2018	5.735
2019	7.351
2020	8.378
2021	8.939
2022	8.665
2023	8.766

*Nota.* Adaptado de los Informes de Matrícula SIES

En relación a la retención de primer año, la institución presentó una retención fluctuante en los primeros 10 años desde que mantiene registro de este indicador en SIES, presentando un comportamiento más estable desde que ENAC ingresó al régimen de financiamiento con gratuidad, y una baja en la última cohorte, tal como se presenta en la Tabla 5.

**Tabla 5***Evolución Retención de 1er año CFT ENAC*

CFT ENAC	Retención 1er año
2007	74,40%
2008	63,80%
2009	71,80%
2010	73,20%
2011	69,40%
2012	69,60%
2013	70,10%
2014	67,90%
2015	68,40%
2016	63,40%
2017	72,00%
2018	74,40%
2019	74,80%
2020	74,10%
2021	75,10%
2022	67,90%

*Nota.* Adaptado de los Informes de Matrícula SIES

*Principales elementos de transformación*

Uno de los principales cambios efectuados fue la visión. En el primer proceso de acreditación institucional indicaba “Somos un equipo cohesionado y motivado que busca mejorar las condiciones de vida de personas que creen en sí mismas. Ofrecemos un proyecto educativo de inspiración católica que promueve la superación y el compromiso con espíritu de servicio. Colaboramos con la creación de un espacio seguro

de integración y movilidad social” y en el último proceso revelaba “Ser una institución de formación técnica superior con capacidad de innovación, con una mirada integral y que busca responder a las necesidades del entorno”.

Asimismo la misión en primer proceso de acreditación institucional indicaba “Ofrecemos un proyecto educativo de inspiración católica, que prepara personas para el trabajo en lo técnico y personal, entregándoles valores que contribuyan a su movilidad e integración social” y en el último proceso señalaba “Promover la formación de personas en el ámbito técnico profesional con una sólida formación integral y de calidad basada en valores cristianos que les permitan incorporarse al mundo laboral, aportando a la sociedad con un sentido de responsabilidad del entorno”.

En relación a los aspectos relevados en el primer proceso de Acreditación Institucional con resultado de 4 años, la Resolución de Acreditación Institucional CNA N°205 de fecha 8 de marzo de 2013, consignó en el Área de Gestión Institucional que el CFT contaba con su primera planificación estratégica 2011-2014; asimismo con la mayoría de los cargos especificados en su orgánica institucional; con un equipo directivo en etapa de consolidación; y con una situación financiera sana; faltando aún definir con claridad las áreas y carreras que le permitirán dar sustento al crecimiento proyectado; y un sistema de gestión de calidad en etapa inicial de desarrollo.

Por otra parte, en el Área de Docencia, en la Resolución se indicó que contaba con una oferta formativa pertinente; con un cuerpo docente calificado y altamente comprometido con el proyecto educativo; sin embargo, se debía avanzar en fortalecer las instancias de análisis que permita identificar las causas de deserción estudiantil.

En el segundo proceso de Acreditación Institucional con resultado de 6 años, la Resolución de Acreditación Institucional CNA N°362 de fecha 10 de agosto de 2016, consignó que el CFT presentaba propósitos institucionales coherentes que permiten orientar su desarrollo; con estructura e instancias decisionales apropiadas a su tamaño; con mecanismos de aseguramiento de la calidad definidos y de alto impacto en su desarrollo; destacando los mecanismos de acompañamiento estudiantil

y creación de comités colegiados y nuevos cargos y unidades que daban sustento a su estructura y seguridad en las decisiones que adoptaba. Destacó también la suficiencia de talleres para el desarrollo de actividades prácticas; destacando su capacidad de trabajo y mejora continua.

En el tercer proceso de Acreditación Institucional con resultado de 6 años, la Resolución de Acreditación Institucional CNA N°700 de fecha 20 de enero de 2023, relevó que el CFT integró el área optativa de vinculación con el medio; relevando que mantenía una estructura financiera y evolución favorable en indicadores financieros, permitiendo sustentar la viabilidad de su proyecto educativo en el mediano plazo acorde a su plan de desarrollo estratégico; destacó el crecimiento de su matrícula. Por otra parte, indicó que se debían reforzar las estrategias de apoyo a la inserción laboral y empleabilidad de sus estudiantes; así como también establecer una estrategia de la formación virtual, teniendo en cuenta el contexto de crecimiento en esa modalidad en instituciones similares y los desafíos que la modalidad conlleva; presentando también un desafío en las evidencias de contribución al medio al alero de la política de vinculación con el medio.

Al efecto, el sentido integral de las funciones misionales; invertir bien los recursos; abordar de manera anticipada los desafíos; y contar con un cuerpo docente y administrativo comprometidos con el proyecto institucional han sido elementos fundamentales que han transitado de la mano con las transformaciones en el gobierno en la última década<sup>14</sup>.

### *Cronología Resultados Acreditación Institucional*

Desde que se acreditó por primera vez en 2012, logró en 10 años la acreditación por 6 años en las áreas de Docencia de Pregrado, Gestión Institucional y Vinculación con el Medio.

---

<sup>14</sup> Extracto de conversación sostenida con el Rector de CFT ENAC, Jorge Menéndez

**Tabla 6**

*Cronología de Acreditación Institucional CFT ENAC*

<b>CFT ENAC</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>	<b>2022</b>
Años Acreditación	4 años	6 años	6 años
Áreas Acreditadas	Docencia de Pregrado Gestión Institucional	Docencia de Pre- grado Gestión Institucional	Docencia de Pre- grado Gestión Institucional Vinculación con el Medio

*Nota.* Adaptado de las Resoluciones de Acreditación Institucional de la CNA

**Conclusiones**

La ESTP se sintoniza cada vez mejor con los desafíos de la productividad y el desarrollo de los territorios con miras a la innovación; también con la educación a distancia y los nuevos ritmos de vida más acelerados. Toda esta trayectoria de los últimos 30 años es valiosa y habla de un sistema de educación superior renovado y fortalecido que se debe preservar y promover en su diversidad (Menéndez, 2023).

Los cambios en el gobierno institucional de las instituciones de educación superior pueden tener diversos impactos en la cultura de aseguramiento interno de la calidad. Entre los principales aspectos transformacionales de impacto transversal en la cultura de aseguramiento de la calidad producto de los cambios de gobierno y estrategias institucionales destacan:

- I. Cambios en la misión, visión y propósitos institucionales. Un nuevo gobierno institucional puede traer consigo una visión y prioridades diferentes para la institución. Esto puede afectar la manera en que se aborda el aseguramiento de la calidad, ya que las nuevas metas y enfoques pueden requerir ajustes en los procesos de evaluación y mejora continua, y junto con ello

una estructura financiera estable y equilibrada que permita la sustentabilidad y desarrollo del proyecto institucional.

2. Cambios en los procesos de toma de decisiones. Los cambios en el liderazgo y la estructura de gobierno pueden influir en la forma en que se toman decisiones relacionadas con la calidad formativa. Un liderazgo más participativo podría llevar a una mayor inclusión de las perspectivas de colaboradores, docentes y estudiantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones. Asimismo, la toma de decisiones anticipada y planificada, frente a los cambios en las políticas públicas puede ponderar con mayor énfasis la calidad y los procesos de evaluación; financiamiento y recursos; sostenibilidad y responsabilidad social; participación estudiantil; tecnología y aprendizaje en línea; internacionalización; empleabilidad; entre otros.
3. Cambios en la rendición de cuentas. Dependiendo de la filosofía y enfoque del nuevo gobierno institucional, podría existir un énfasis más profundo en los procesos de rendición de cuentas en relación con la calidad de la formación. Esto sin duda conlleva a una mayor demanda de disponibilidad, capacidad de análisis de datos y evidencias para demostrar el cumplimiento de estándares de calidad.
4. Cambios en los procesos de autoevaluación. Los cambios en el gobierno podrían afectar la forma en que la institución se somete a procesos de autoevaluación, acreditaciones y certificaciones en forma estratégica. Un nuevo liderazgo podría optar por adoptar diferentes estándares o enfoques de evaluación, lo que a su vez influiría en la adopción progresiva de una cultura interna de aseguramiento de la calidad.
5. Comunicación efectiva y transparencia activa. Los estilos de gobierno y liderazgos podrían impactar la comunicación interna y externa sobre la calidad de la formación. Un liderazgo más transparente, participativo, transformacional y carismático podría promover una cultura de compartir buenas prácticas e in-

formación sobre los esfuerzos de aseguramiento de la calidad y los resultados obtenidos.

6. Cambios en los mecanismos de motivación y compromiso de las personas. Los cambios en el liderazgo pueden afectar la motivación y el compromiso del personal docente y administrativo. Un liderazgo efectivo y comprometido puede inspirar a las personas a participar activamente en los procesos de aseguramiento de la calidad, materia que se pudo observar de manera destacada en las resoluciones de acreditación de ambas instituciones analizadas.
7. Cambios en las capacidades de innovación y adaptación. Si el nuevo gobierno institucional valora la innovación y la adaptación a nuevas tendencias educativas, esto podría influir en cómo se aborda la calidad educativa. Podría haber una mayor apertura a la experimentación con nuevos métodos o modalidades de enseñanza y formas de medir la calidad, sin atentar contra la mejora continua. En este ámbito, se destaca que, en los últimos procesos de acreditación institucional de ambas instituciones analizadas, la CNA presenta como desafío el abordaje de la modalidad virtual.

En resumen, los cambios en el gobierno institucional de las instituciones de educación superior presentan un impacto significativo en la cultura de aseguramiento de la calidad. Estos impactos dependerán de la naturaleza de los cambios y de cómo los nuevos liderazgos aborden la calidad educativa desde los nuevos desafíos, evidenciando la calidad desde dos perspectivas: (i) desde el nivel de cumplimiento de los criterios y estándares predefinidos, y (ii) desde el grado de avance sistemático de las IES en función de sus propósitos y fines (CNA, 2021). En este respecto, los gobiernos de las IES deberán velar por la consistencia que asegure fidelidad a la categoría e identidad institucional, tal como lo han demostrado las dos instituciones analizadas en el presente trabajo, con independencia de su tamaño.

El nuevo marco regulatorio de la educación superior técnico profesional, sin duda impactará las actuales estructuras de gobierno de las instituciones y las decisiones que se adopten frente a los nuevos retos.

## REFERENCIAS

CNA (2017). *Acta sesión CNA N°1131*.

CNA (2010). *Acta sesión CNA N°333*.

CNA (2011). *Acta sesión CNA N°599*.

CNA (2016). *Acta sesión CNA N°1004*.

CNA (2022). *Acta sesión CNA N°2157*.

CNA (2004). *Acuerdo de Acreditación Institucional N° 13 Instituto Profesional DUOC UC*.

CNA (2010). *Acuerdo de Acreditación Institucional N° 104 Instituto Profesional DUOC UC*.

CNA (2021). *Criterios y estándares de calidad para la acreditación institucional del subsistema técnico profesional*.

CNA (2022). *Introducción a los Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación Institucional y de Programas*.

CNA (2023). *Orientaciones para el subsistema técnico profesional*.

CNA (2013). *Resolución de Acreditación Institucional N° 205 Instituto Profesional CFT ENAC*.

CNA (2016). *Resolución de Acreditación Institucional N° 362 Instituto Profesional CFT ENAC*.

CNA (2017). *Resolución de Acreditación Institucional N° 418 Instituto Profesional DUOC UC*.

CNA (2023). *Resolución de Acreditación Institucional N° 700 Instituto Profesional CFT ENAC*.

Instituto Profesional DUOC UC (2019). *50 años formando personas que mejoran la sociedad*. <http://www2.duoc.cl/50aniversario/hito/nace-duoc>.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Menéndez, J. (2017). La Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), evolución y perspectiva de su desarrollo en Chile. *Estudios Sociales*, CPU 125-2017.

Menéndez, J. (2023). Panorama del desarrollo de las instituciones desde la perspectiva del financiamiento. En M. Arellano et al. (Eds.) *Educación Superior Técnico Profesional: nuevos desafíos locales, nuevas oportunidades globales*. Aequalis.

Montt, P. (2023). *Clase Aseguramiento de la Calidad*. [Cátedra Magistral]. Magíster en Políticas Públicas, Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

SIES (2023a) *Informes de matrícula en educación superior en Chile*. [Documentos de gestión online] <https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/>.

SIES (2023) *Informe de Retención 1er año pregrado en educación superior*. [Documentos de gestión online] <https://www.mifuturo.cl/informes-retencion-de-primer-ano/>.

Vásquez, A. (2013). Calidad y Calidad Educativa. *Investigación Educativa* 17(2), 49-71. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/educa/article/view/8206/7157>.



# HACIA UNA GOBERNANZA DE DATOS EN LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Guy Boisier y Bárbara Klett

## Introducción

La gestión de los datos ha adquirido una centralidad significativa en el gobierno de las universidades chilenas, cuestión que constituye un síntoma del *managerialismo* y del *capitalismo académico* en las instituciones de educación superior (Bernasconi, 2010; Slaughter y Leslie, 1997).

Esta centralidad puede entenderse, por un lado, por la fuerte introducción de la gestión estratégica en las universidades cuyo objetivo es la consecución de propósitos para las instituciones por medio de planes, programas y proyectos sobre la base de la toma de decisiones racionales. Un elemento fundamental de esta gestión es la producción de información y datos para sustentar dicha toma de decisiones, buscando representar el desempeño de las instituciones y también fenómenos externos como el desempeño de otras universidades, tendencias en educación superior o de la sociedad como cambios demográficos, tecnológicos, políticos o culturales.

Por otro lado, la acreditación institucional en Chile ha forzado a las universidades a disponer de sistemas de información eficientes para responder a las exigencias de evaluación y de información de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En cada acreditación institucional, las universidades deben dar cuenta de un sinnúmero de indicadores en múltiples áreas de su quehacer institucional: formación de pregrado y postgrado, investigación, vinculación con el medio y gestión institucional. Los pro-

pósitos centrados en la calidad, tanto para un buen desempeño en la acreditación institucional como para las necesidades de desarrollo de la institucionalidad, han incentivado a las universidades a generar sistemas de datos y de información más eficientes.

El problema es que, como consecuencia de la gestión estratégica y de la gestión de la calidad, las universidades han generado una cantidad significativa de datos para medir hechos tan importantes como, por ejemplo, la matrícula de pregrado o de postgrado, las tasas de deserción o titulación de una cohorte, la productividad científica de un claustro académico, los metros cuadrados que existen por cada estudiante, etc. Frente a esta situación, surge la necesidad en las universidades de instaurar un ordenamiento interno de los datos que permita su administración racional, su confiabilidad y su disponibilidad. A este fenómeno, de reciente conceptualización, se le denomina *gobernanza de datos*, cuya representación es el control y la autoridad de la gestión de la información con el fin de maximizar el valor de los datos (Abraham et al., 2019).

¿Cómo lo están haciendo las universidades chilenas en esta materia? Este artículo busca entregar algunas claves de análisis para responder a dicha pregunta, para lo cual se describen las iniciativas que están llevando adelante las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) en el marco de la entrada en vigencia de los nuevos criterios y estándares de la acreditación institucional que comenzarán a operar en octubre de 2023 y que exigirá a las universidades disponer de evidencia tangible de sus capacidades de autorregulación.

Para este cometido, se realizó una consulta a los responsables de las unidades de aseguramiento de la calidad y/o acreditación de dieciséis universidades del CRUCH. Los resultados muestran que estas universidades están transitando a instaurar sistemas de información institucionales basados en la gobernanza de datos donde la confiabilidad, el acceso, la calidad, la seguridad y la privacidad de los datos son atributos centrales. La evidencia muestra que los nuevos criterios y estándares de la acreditación institucional están generando importantes desafíos para las universidades, sobre todo la necesidad de integrar mejor los sistemas de

información, generar políticas sobre la materia y promover aún más el uso de los datos para la toma de decisiones.

El capítulo se organiza en tres partes. En la primera, se realiza una aproximación conceptual sobre el gobierno de datos, partiendo por definir el contexto en el que surge: capitalismo académico y managerialización del gobierno de las universidades. En la segunda, se plantean los desafíos para la gobernanza de datos que generará la nueva acreditación institucional y se presentan los resultados de la consulta realizada y mencionada en el párrafo anterior. En la tercera parte se exponen algunas conclusiones respecto de los resultados obtenidos y se proyectan algunas líneas de investigación posibles.

## **Aproximaciones conceptuales**

*El contexto: capitalismo académico y managerialismo en las universidades chilenas*

Las universidades son organizaciones abiertas y complejas por excelencia. La cultura organizacional que las caracteriza, sus valores y artefactos, han determinado históricamente los modelos de gestión con que se gobiernan. En Chile, este atributo se dañó con el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 1981 del Ministerio de Educación, cuya finalidad fue fijar normas que permitieran reducir el gasto público e incentivar la inversión privada en las instituciones de educación superior. Estas normas, a su vez, tenían como intención: (1) despolitizar las universidades, (2) disminuir la carga económica del Estado, y (3) propiciar la creación de la industria de la educación superior.

Producto de esto, el sistema educativo chileno derivó a un carácter mixto, donde cohabitan universidades de carácter privadas, otras que son corporaciones sin fines de lucro (universidades fundadas antes de 1973) y, un tercer tipo, semejante a la segunda, que tiene la condición de universidades de tradición y vocación estatal de vinculación con el Estado. Al respecto, Brunner (2008) señala que el 88% de las instituciones de

educación superior en Chile son de carácter privadas e independientes, o sea pertenecientes a la primera categoría antes señalada, y la mayoría son autónomas previo cumplimiento de requisitos de licenciamiento requerido por ley, donde están considerados los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica.

Como consecuencia, las universidades chilenas se organizan en la actualidad sobre la base de una gobernanza que es herencia del modelo económico impuesto a través de políticas económicas neoliberales cuestión que se evidencia en (1) la irrupción de la inversión privada y, como consecuencia, un crecimiento acelerado e inorgánico del sistema universitario debido a la proliferación de universidades privadas; (2) la instauración de un modelo de fuerte orientación al mercado; (3) la instalación de una lógica de gestión basada en la competencia entre universidades; y (4) el aumento sostenido en la matrícula de estudiantes en las últimas décadas.

Asistimos, por tanto, a la creación de una exitosa industria que se despliega en un contexto de alta competitividad, abierta al mercado, regulada por procesos de acreditación e integrada a la nueva economía del conocimiento. A este fenómeno Slaughter y Rhoades (2004) lo han denominado *capitalismo académico*, el cual se refiere a la comercialización de la educación superior y la investigación en las universidades. Se relaciona estrechamente con la rentabilidad que las universidades hacen del conocimiento de sus académicos, transformándolo en una vía importante de ingresos. Lo anterior implica un proceso interno de valoración del conocimiento y mejoras de los estándares de calidad con el fin de posicionar a las universidades en el mercado.

Brunner et al. (2018) señalan que “la teoría del capitalismo académico versa principalmente sobre la actividad universitaria ligada a los mercados, al ingreso de recursos obtenidos por vía comercial y, en general, a la valorización económica de los productos y servicios de conocimiento” (p.4). Al respecto, uno de los principales riesgos de la mercantilización de un sistema de educación superior es la promoción de intereses privados por sobre los intereses propios de las instituciones de educación superior y del bien común.

Otro de los fenómenos que resultan de las reformas experimentadas es la *managerialización* de la educación superior. Inspirado por el New Public Management, la introducción del management en las universidades (Bernasconi, 2010; Fardella, 2021) como principal lineamiento del gobierno de las universidades ha introducido vigorosamente la lógica de la competencia entre universidades, la noción de la productividad de las actividades académicas y los rankings universitarios que miden aspectos como la reputación y la productividad de cada universidad.

Para todo lo anterior, es fundamental pensar que, para una apropiada toma de decisiones, las universidades necesitan de una correcta gestión de datos. De esta forma pueden tomar decisiones informadas, mejorar la eficiencia operativa y cumplir con los requisitos legales y de acreditaciones. De esta manera, los procesos académicos y administrativos se vuelven más eficientes y se optimiza la toma de decisiones en todos los niveles.

### *La gobernanza de datos en las universidades*

Los fenómenos que describen el capitalismo académico y la *managerialización* de la educación superior en Chile han llevado a la adopción de una lógica dominante de los datos en la gestión de las universidades para generar evidencia de la productividad académica en un contexto de alta competencia, pero también de regulación. En efecto, por un lado, las universidades están presionadas a responder a estándares de calidad y de requerimientos de información de los reguladores del sistema universitario, en particular de la Comisión Nacional de Acreditación en los procesos de acreditación institucional: ésta no sólo tiene un efecto reputacional para las universidades, sino que también una mayor cantidad de años de acreditación permite obtener mayores fondos públicos. Por otro lado, la presión del ambiente competitivo está incentivando cada vez más a las universidades a mostrar sus resultados de productividad y desempeño, que incluyen también la de los rankings. Esta presión ha llevado a las universidades a sofisticar sus métricas para medir diferentes fenómenos como la producción de conocimiento, el desempeño y tra-

yectoria estudiantil o el impacto o contribución de las instituciones en su medio relevante.

Para este efecto, las universidades han instalado estructuras especializadas de registro, procesamiento y análisis de datos, orientadas a proveer de insumos para la toma de decisiones de los equipos directivos. Sin embargo, la incorporación de una cantidad significativa de datos en la gestión de las universidades está produciendo incongruencias por los diferentes criterios que se utilizan para construirlos dependiendo del demandante de la información. Es común, por ejemplo, que en una universidad no haya suficiente consenso sobre qué es un estudiante matriculado o un estudiante que deserta al momento de construir métricas. O como que los datos que dispone un decano o decana sobre la matrícula de una de sus carreras no coincidan con los datos de la unidad central encargada de la información institucional. La razón de esta incongruencia es el criterio que se utilizó para construir el dato, por ejemplo, la fecha de corte para establecer una matrícula. Otro de los problemas que enfrentan las universidades es la falta de centralización en el registro y producción de datos: mientras los datos de matrículas pueden ser que estén centralizados, lo de la vinculación con el medio dependen exclusivamente de una unidad especializada en dicha materia.

Como consecuencia de esto, surge la razonable necesidad en las universidades de establecer una gobernanza de datos, vale decir, un sistema que permita instaurar procesos ordenados, con definiciones claras para todos los actores, de forma que la información y los datos, en todo su ciclo de vida, generen valor para la organización y no confusión ni distorsiones que perjudiquen su desempeño.

La literatura ha definido la gobernanza de datos, particularmente desde la mirada de la gestión empresarial, como el ejercicio de control y autoridad de la gestión de la información; su objetivo es instaurar una agenda de datos para la organización, maximizar el valor de los datos y gestionar los riesgos relacionados con ellos (Abraham et al., 2019). En general, es un concepto amplio que se divide en dos corrientes (Zhang et al., 2022): (1) el ejercicio de la autoridad y la jerarquía para la toma de decisión y el control de los datos para agregarle valor y transformarlos

en recursos valiosos para la institución; (2) la gestión de los datos en términos de su privacidad y seguridad para garantizar su disponibilidad. La primera está enfocada en la aplicabilidad de los datos mientras que la segunda pone hincapié en la aplicación de la gobernanza de datos al procesamiento de datos.

En definitiva, puede establecerse que, desde la literatura sobre la gobernanza de datos, esta tendría al menos los siguientes componentes (Zhang et al., 2022; Jimenez-Ramos et al., 2022; Muñoz et al., 2022; Osorio et al., 2017): (1) Definición de una estructura u orgánica institucional responsable de gestión de datos y de darle valor; (2) Establecimiento de una política de gobernanza de datos que rijan la recopilación, almacenamiento y uso de datos dentro de la institución; (3) Gestión de la calidad de los datos utilizados en la toma de decisiones lo que implica asegurar la confiabilidad, coherencia y disponibilidad de los datos; (4) Generación de normas y protocolos de seguridad y privacidad de los datos, lo que implica definir qué perfiles tendrán acceso a la información; (5) Promoción del uso de datos confiables y de calidad para apoyar la toma de decisiones.

## **Gobernanza de datos y nueva acreditación institucional**

### *La nueva acreditación institucional*

La Ley N°21091 promulgada en mayo de 2018 determina una nueva etapa para la acreditación institucional, con modificaciones sustanciales respecto de cómo la conocíamos hasta hoy: es obligatoria para todas las instituciones de educación superior; se fusionan las áreas de Docencia de Pregrado y Docencia de Postgrado en la nueva dimensión Docencia y Resultados del Proceso Formativo, se evaluará una muestra dirigida de carreras y de programas, se incorpora el Aseguramiento de la Calidad como una nueva dimensión de acreditación, entre otras. Respecto de esta última, se evaluará que las universidades cuenten con políticas de calidad, mecanismos y procedimientos orientados al mejoramiento continuo, resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institu-

cional, en la totalidad de sus funciones, en todas las sedes y en todos sus niveles y programas (Comisión Nacional de Acreditación [CNA], 2022).

Ahora bien, es probable que la incorporación más trascendente de la nueva acreditación institucional para las universidades sea la exigencia de contar con evidencia tangible de toda su operación y desempeño, en las cinco dimensiones<sup>1</sup> de evaluación, cuestión que con toda certeza las llevará a adaptar aún más sus estrategias de análisis de datos y de gobernanza de estos. Dicha exigencia se evidencia en la estructura que tienen los catorce criterios, donde cada uno tiene tres niveles de logro, los que van aumentando en complejidad: el nivel 1 considera y evalúa la existencia de políticas, modelos o programas que permiten institucionalizar los procesos académicos o de gestión; el nivel 2 corresponde a la aplicación sistemática y a la evaluación de dichas políticas; y el nivel 3 es la retroalimentación y ajustes de la operación que la institución hace tras la medición de todos sus procesos.

En efecto, el nivel 3 puede entenderse como un estado en el que la institución adquirió importantes capacidades organizacionales de autorregulación, en particular competencias significativas para medir, monitorear y controlar sus procesos académicos y de gestión y generar evidencia de la implementación de los mejoramientos continuos que efectúa; en particular, en las dimensiones académicas —la docencia, la vinculación con el medio y la investigación, creación y/o innovación— estas competencias se relacionan con habilidades para monitorear y generar ajustes a la progresión estudiantil, al modelo educativo, a la investigación y/o innovación docente, al impacto de la vinculación con el medio y al impacto y contribución de la investigación, creación y/o innovación.

Como demostración de lo recién dicho, en la Tabla 1 se muestra una selección de descripción de criterios en el nivel 3 para las dimensiones académicas.

---

<sup>1</sup> Docencia y resultados del proceso de formación; (2) Gestión estratégica y recursos institucionales; (3) Aseguramiento interno de la calidad; (4) Vinculación con el medio; (5) Investigación, creación y/o innovación.

**Tabla I**

*Criterios de acreditación institucional de nivel 3 para las dimensiones académicas*

<b>Dimensión</b>	<b>Criterio</b>	<b>Descripción del criterio</b>
Docencia y resultados del proceso de formación	Procesos y resultados de enseñanza y aprendizaje	<p>"Las estrategias institucionales de monitoreo de la progresión estudiantil y del nivel de logro del perfil de egreso, contribuyen a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de todos los programas.</p> <p>Las estrategias de mejoramiento y apoyo para el aprendizaje evidencian su eficacia para el cierre de brechas respecto del perfil de ingreso esperado.</p> <p>La universidad es capaz de mostrar evidencias de que sus acciones generan la mejora continua de los indicadores de procesos y resultados de la enseñanza y aprendizaje".</p> <p>"Las políticas y procedimientos institucionales, para el ingreso y el desarrollo del cuerpo académico, inciden en la mejora continua en los resultados de formación de las y los estudiantes. Consecuentemente, se evidencian mejoras en los indicadores de implementación y cumplimiento del modelo educativo".</p> <p>"La institución muestra evidencias que los resultados de la investigación y/o innovación docente redundan en la generación de nuevos conocimientos o resultados de innovación. Éstos son difundidos a las comunidades disciplinares correspondientes, a nivel nacional o internacional".</p>
	Cuerpo académico	
	Investigación, innovación docente y mejora del proceso formativo	

<b>Dimensión</b>	<b>Criterio</b>	<b>Descripción del criterio</b>
Vinculación con el medio	Política y gestión de la vinculación con el medio	"El seguimiento de los indicadores de impacto de las acciones comprometidas permite realizar ajustes a su planificación y ejecución cuando es necesario". "Es posible evidenciar un impacto positivo de las actividades de vinculación con el medio en el desarrollo de los procesos formativos de las y los estudiantes, y en las actividades de investigación, creación y/o innovación realizadas por la universidad".
	Resultados e impacto de la vinculación con el medio	"Los productos y resultados de las actividades de investigación son reconocidos por su impacto a nivel internacional y son considerados como una contribución significativa al área de estudio".
Investigación, creación y/o innovación	Resultados de la investigación, creación y/o innovación	"Existen mecanismos para analizar, evaluar y fomentar, de manera sistemática, la contribución de las actividades de investigación, creación y/o innovación a la formación de las y los estudiantes en todos los niveles".

Nota. Adaptado de CNA.

En cada uno de ellos, se exige que las universidades desplieguen importantes capacidades de evaluación, monitoreo y de toma de decisiones. Por ejemplo, en la dimensión de vinculación con el medio, las universidades deberán exhibir no solo evidencia de su impacto y contribución en el medio en el que operan, sino que además capacidad de ajustar su planificación y acción en el área en función de la evaluación que realizan.

Además de esto, los criterios de la dimensión Aseguramiento interno de la Calidad, exigirán a las universidades a generar competencias significativas en evaluar su desempeño y generar información sobre los catorce criterios y estándares. En el nivel 3, se les exigirán capacidad de autorregulación en todas las funciones, como puede verse en la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Dimensión Aseguramiento Interno de la Calidad*

<b>Criterio</b>	<b>Nivel 1</b>	<b>Nivel 2</b>	<b>Nivel 3</b>
Gestión y resultados del aseguramiento interno de la calidad	<p><i>“La universidad recoge y procesa información acerca de los resultados de su desempeño, en cuanto al cumplimiento de los criterios y estándares definidos en este documento, para todas las dimensiones y en sus políticas internas, y los utiliza para identificar áreas a mejorar.</i></p> <p><i>La información sobre el desempeño institucional es accesible para los distintos actores: directivos, facultades y otras unidades organizativas”.</i></p>	<p><i>“La universidad cuenta con mecanismos formalizados y sistemas de información que le permiten gestionar internamente la calidad para avanzar en el cumplimiento de los criterios y estándares, y enriquecerlos desde su proyecto”.</i></p>	<p><i>“El sistema interno de aseguramiento de la calidad garantiza la capacidad de autorregulación y el mejoramiento continuo de todas las funciones institucionales”.</i></p>

*Nota.* Adaptado de CNA.

¿Qué implicaciones tendrán en la gestión de la información en las universidades estos nuevos criterios y estándares, en particular lo exhibido con relación al nivel 3 de las funciones académicas y todos los niveles de la dimensión de aseguramiento interno de calidad? Si deducimos que cumplir con el nivel asegurará obtener una acreditación de excelencia (6 y 7 años de acreditación), es altamente probable que las universidades generen esfuerzos importantes en establecer sistemas de información robustos sobre la base de una gobernanza de datos que permita generar valor a los mismos. En la siguiente sección, se espera poder responder también a esta pregunta.

## Gobernanza de datos en Universidades del CRUCH

Históricamente, las universidades del CRUCH<sup>2</sup> han tenido una importante vocación por la calidad y, por lo mismo, han sido pioneras en acreditarse, tanto a nivel institucional como de programas de pregrado y postgrado, desde las primeras experiencias piloto de fines del siglo pasado. Además, han sido muy activas en implementar sistemas de aseguramiento de la calidad en sus modelos de gestión, en particular desde la entrada en vigencia de la Ley 21.091 de Educación Superior que refuerza significativamente la dimensión de aseguramiento de la calidad.

Asimismo, son las instituciones que mayor trayectoria tienen en materia de gestión de datos estratégicos para la toma de decisiones. En efecto, varias de ellas obtuvieron financiamiento del Mecesup-3 para el mejoramiento de la capacidad de gestión, en particular el análisis institucional, la autoevaluación y la articulación de las estrategias institucionales de mejoramiento. A partir de esta iniciativa, muchas universidades comenzaron a instalar estructuras y orgánicas para la gestión y análisis de datos estratégicos en direcciones o unidades de análisis institucional, con profesionales especializados y específicamente destinados a esa materia. Son estas unidades las que proveen de información estratégica a las autoridades y que proveen de datos a los procesos de acreditación institucional. Por consiguiente, están presionadas por las exigencias externas de regulaciones, competencia y rankings de universidades a generar información fidedigna y confiable sobre el quehacer institucional. Son, en definitiva, actores centrales del desafío de instalar la gobernanza de datos en sus universidades.

---

<sup>2</sup> El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) es un organismo colegiado que agrupa a treinta universidades chilenas dentro de las cuales están las más antiguas y prestigiosas del país y con presencia en todas las regiones de Chile. Lo conforman la totalidad de las universidades estatales (18), nueve universidades privadas de vocación pública fundadas antes de la reforma de 1980 y tres universidades privadas no tradicionales fundadas después de dicha reforma. Es el consorcio de universidades más importante del país.

En este contexto, y de forma de explorar cómo las universidades del CRUCh están enfrentando el desafío de la gobernanza de datos en la gestión institucional en sus sistemas de aseguramiento de la calidad, se administró un cuestionario en línea a dieciséis universidades<sup>3</sup> de este consejo. Las personas contactadas para este fin fueron los(as) responsables de las estructuras centrales de aseguramiento de la calidad y de los procesos de acreditación institucional quienes son los informantes más adecuados para recopilar información en función de los fines de la presente investigación.

El cuestionario, compuesto de preguntas abiertas, aborda varios componentes de la gobernanza de datos: políticas de la institución para el acceso y la gestión de los datos estratégicos que se requiere para la toma de decisiones; sistemas que dispone la institución para facilitar el acceso a los datos a los usuarios(as); percepción de los usuarios(as) respecto del acceso, calidad y confiabilidad de los datos; desafíos que enfrenta la institución en la gestión de datos, en particular respecto de los nuevos criterios y estándares de la acreditación institucional.

Las respuestas a la consulta realizada evidencian que, en general, sin diferencias sustantivas entre ellas, las universidades del CRUCh se encuentran en importantes procesos de mejoramiento y desarrollo de orgánicas y sistemas de gestión de la información y de datos estratégicos para la toma de decisiones. Al respecto, se puede inferir que todas han generado un compromiso institucional para avanzar en dicha ruta. En efecto, algunas universidades ya han comenzado a formular políticas de gobernanza de datos o de gestión de la información institucional, aunque la gran mayoría aún no dispone de una, pero es altamente probable que no tarden en formularla. También, algunas ya han avanzado en implementar políticas de seguridad y privacidad de la información, las cuales definen áreas, límites y responsabilidades respecto al acceso y entrega de información institucional y corporativa.

En general, todas las universidades consultadas ya cuentan con instrumentos o dispositivos formalizados de obtención o de reporte de datos,

---

<sup>3</sup> El cuestionario fue enviado a la totalidad de universidades del CRUCh, recibiendo dieciséis respuestas.

tanto para necesidades internas como para reportar a los reguladores del sistema universitario, donde en general se incluyen indicadores de medición del plan estratégico institucional, indicadores de progresión académica de los estudiantes y de las carreras, información de acreditación de programas de pregrado y postgrado, resultados de encuestas de satisfacción, entre otros. Todas tienen una unidad especializada en captar, formular y analizar información para la toma de decisiones: ya sea unidades o dirección de análisis institucional, de planificación o de calidad.

Respecto de los sistemas de información puede observarse que las universidades consultadas cuentan con diferentes plataformas y sistemas las que han ido perfeccionando a medida que los desafíos de acreditación se han ido incrementado, pero también las exigencias externas e internas de desempeño institucional, transparencia y accountability, particularmente en las áreas de docencia, investigación y gestión institucional.

La evidencia encontrada indica que la gran mayoría de las universidades consultadas no tienen integrados sus sistemas de información. Esta es una tendencia generalizada del sistema universitario en Chile, particularmente de las universidades más complejas que, por su tamaño y diversidad de sus funciones académicas, generan “parcelas” entre sus diferentes estructuras (vicerrectorías, direcciones, departamentos, etc.) con sistemas propios de información. La tendencia observada en cada una de estas universidades es que existe un sistema de información por cada función, ya sea estratégica u operativa: por ejemplo, un sistema para el seguimiento al plan estratégico institucional, un sistema para el seguimiento de la progresión estudiantil, un sistema para registrar y entregar información de la vinculación con el medio, y así. Estos sistemas en general están sustentados por plataformas de gestión y visualización de la información tales como SAP, Power BI o Cascade; también, varias universidades han desarrollado sus propios sistemas.

Quienes tienen sistemas integrados han hecho esfuerzos por, al menos, hacer converger la información producida por las diferentes funciones universitarias en un solo sistema de información, a través de SAP o de desarrollos de ERP propios. Al igual que en el caso de las universida-

des con sistemas no integrados, el acceso a los sistemas está jerarquizado: a mayor jerarquía, mayores privilegios de información.

En este punto es importante destacar que los avances exhibidos hasta acá por las universidades del CRUCH en materia de gobernanza de datos han tenido un impacto, de acuerdo con las personas consultadas, en una percepción de mayor confiabilidad de los datos por parte de los usuarios. Además, la percepción de calidad y de acceso a los mismos también ha incrementado como resultado de la puesta en marcha de diferentes sistemas de información con información de los procesos y operación de las universidades.

Sin embargo, también se reconoce que existen barreras que necesitan superarse para una efectiva gobernanza de datos, por ejemplo, en la formación de los usuarios para el uso de los sistemas de información o en una mayor integración de los sistemas que facilite aún más el acceso a los datos. Se señala también que la confiabilidad de los datos está centrada en particular en los procesos docentes y en la trayectoria estudiantil, o en los datos de proyectos o de productividad en investigación; no así en áreas como la vinculación con el medio. Esto es coincidente con los grados de desarrollo de cada una de las áreas y su nivel de estandarización e institucionalización en el sistema universitario: mientras las áreas de docencia e investigación han sido funciones tradicionales de las universidades y los sistemas de información nacionales, como el SIES o los de ANID, han estandarizado las métricas de desempeño en ellas, la vinculación con el medio es una función mucho más reciente sobre la cual los reguladores no exigen métricas de desempeño, más allá de la información que se solicita para los proceso de acreditación.

Respecto de los desafíos que enfrenta la institución en materia de gobernanza de datos, particularmente frente a la nueva acreditación institucional y sus exigencias, el principal identificado es la integración de los sistemas de información, vale decir, contar con un sistema único que garantice una mejor accesibilidad a los datos. Ello implica generar acciones y estrategias de mejoramiento de los sistemas informáticos. En segundo orden, las universidades manifiestan la necesidad de generar políticas de gobernanza de datos para facilitar la mencionada integración,

pero también para fijar normas claras respecto del uso de la información y asegurar su calidad y sobre todo su pertinencia para el cumplimiento del nivel 3 de los criterios y estándares de la acreditación institucional.

En tercer orden, se identifica como desafío también el uso de los datos. En efecto, el esfuerzo de diseñar e implementar una política de gobernanza de datos y de integrar los sistemas de información puede resultar completamente estéril si el uso de los datos no es el adecuado o si no está alineado con las necesidades de desarrollo estratégico de la institución. Dicho de otra forma, es incorporar el uso de evidencia en la toma de decisiones en toda la gestión universitaria. Por ejemplo, conectar mejor la información curricular para tomar decisiones de los costos por carrera; o generar evidencia de temas relevantes para la universidad como la inclusión, las brechas de género o la multiculturalidad. Otro de los desafíos que se manifiestan son la formación de los usuarios de los datos, transparentar las fórmulas de cálculo de algunos indicadores para una mejor comprensión de ellos, generar espacios de retroalimentación desde los usuarios a los responsables de los sistemas, entre los más importantes.

## **Conclusiones**

La pregunta central del presente artículo es explorar qué están haciendo las universidades del CRUCH en materia de gobernanza de datos. De acuerdo con los resultados obtenidos, es posible afirmar que todas están embarcadas en procesos de mejoramiento de sus sistemas de gestión de la información y en la generación de una gobernanza de datos, aunque no lo reseñen explícitamente de esa manera. En este sentido, existe una valoración significativa al uso eficaz de los datos en el contexto de los procesos de aseguramiento de la calidad y de acreditación. Hay evidente conciencia, además, sobre la importancia de establecer normativas y procedimientos claros para la recolección, almacenamiento, acceso y uso de la información, así como también garantizar la privacidad y seguridad de estos. Al mismo tiempo, se evidencia una cierta seguridad en que

los datos con que cuentan actualmente las universidades son confiables, tanto para los procesos de acreditación como para la gestión estratégica.

Sin embargo, es posible identificar diferencias en los estados de desarrollo en la adopción de la gobernanza de datos, donde pueden identificarse tres grupos. Primero, existe un grupo de universidades que evidencian mayor trayectoria en la instauración de una gobernanza de datos: en general, expresan tranquilidad en los procesos de gestión de los datos y se muestran preparadas ante los desafíos de la nueva acreditación institucional. Un segundo grupo de universidades, muestra menor trayectoria en la gobernanza de datos; por ejemplo, no cuentan con políticas que permitan integrar sistemas de información, esto a pesar de sus esfuerzos para generar información de calidad. La gobernanza de datos para ellas es un gran desafío y manifiestan conscientemente su preocupación. Un tercer grupo, minoritario, expresa mayor preocupación frente al desafío de la gobernanza de datos. Lo anterior debido a que no han generado suficientes avances en materia de gestión de información. El manejo de los datos se realiza con el criterio histórico “así se ha hecho siempre”, que, de alguna manera, se ha definido como la práctica adecuada.

Las diferentes trayectorias en materia de gobernanza de datos no desdibujan el hecho evidenciado en este artículo que este es un fenómeno que llegó para instalarse en la educación superior. Sin embargo, cabe preguntarse sobre cómo las universidades con menores avances en la materia adoptarán los componentes de la gobernanza de datos. Es altamente probable que la nueva acreditación institucional las fuerce a avanzar con mayor velocidad, sobre todo cuando se generen los primeros aprendizajes en el sistema universitario tras la acreditación de las primeras universidades con los nuevos criterios y estándares.

Para finalizar, es pertinente proyectar algunas preguntas, que podrían ser materias de otras investigaciones en cuanto a la gobernanza de datos. Una primera pregunta es la relacionada con una posible caracterización de universidades chilenas en la adopción de ésta, vale decir, qué atributos o rasgos tienen las universidades que están adoptando más rápida o integralmente la gobernanza de datos en sus sistemas de gestión: ¿responde a factores externos como los de los procesos de acreditación o a razones

internas de desarrollo institucional? Si bien en el presente artículo se distinguieron grupos de universidades por las diferentes trayectorias que tienen en gobernanza de datos, no fue posible desarrollar una tipología aún por el carácter exploratorio de la investigación.

Una segunda pregunta, y que se deriva de la anterior, es la que tiene que ver con las culturas organizacionales de las universidades que tienen mayores dificultades para adoptar la gobernanza de datos versus aquellas que lo logran con menos barreras. Podría estipularse que las universidades más grandes y con mayor trayectoria enfrentan mayores problemas en la adopción de la gobernanza pues sus culturas organizacionales serían mayormente resistentes a los cambios, pero también a las implicaciones de la *managerialización* del gobierno universitario. ¿Existen tipos de universidades mayormente resistentes a la *managerialización*? ¿Son éstas las universidades de mayor trayectoria en Chile?

Una tercera pregunta recae sobre el costo económico de adoptar la gobernanza de datos. ¿Cuánto están gastando e invirtiendo las universidades, tanto en sistemas como en personas, para este fin? En efecto, una pregunta plausible es la de si la nueva acreditación institucional significará un abultamiento del estamento profesional en las universidades, más del que hemos conocido hasta ahora. Se puede proyectar que, con el fin de llegar al nivel 3 de los criterios y estándares, las universidades tenderán a integrar mejor sus sistemas de información e incorporarán mayores capacidades en analizarla, pero también en gestionar la evidencia de las decisiones, lo que significará incurrir en mayor gasto en administración y, como consecuencia, en detrimento de lo académico.

## REFERENCIAS

Abraham, R., Sch. J., von Brocke, J. (2019). Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. *International Journal of Information Management*. 49 (2019) 424–438.

Bernasconi, A. (2010). La apoteosis del investigador y la institucionalización de la profesión académica en Chile. *Estudios sobre Educación*. 19, 139-163.

Brunner, J. J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliacao: Revista da Avaliacao da Educacao Superopr (Campinas)*. 13, 451-486.

Brunner J. J., Ganga-Contreras, F., Rodriguez-Ponce, E. (2018). Gobernanza del Capitalismo Académico: Aproximaciones desde Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*. 23 (1) 11-35.

CNA, (2022). *Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación Institucional del Subsistema Universitario*. <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/CyE%20INSTITUCIONAL%20SUBSISTEMA%20UNIVERSITARIO.pdf>.

Decreto con Fuerza de Ley N°1 (1981). Fija Normas Sobre Universidades. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3394&idVersion=2015-06-18&idParte=7112334>.

Fardella, C. (2020). Abrir la jaula de oro. La universidad managerial y sus sujetos. *Revista Izquierdas*, 50 (11), 2299-2320. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492021000100211>.

Jimenez-Ramos, L., Villa-Garzón, F., Branch-Bedoya, J. (2022). La gobernanza de datos en la gestión organizacional de las instituciones de educación superior: un análisis bibliométrico. *Criterio Libre*, 20 (36). <https://doi.org/10.18041/1900-0642/criteriolibre.2022v20n36.9081>.

Muñoz, A., Perez S, Stefanoni, M., Carbonari, D. (2022). Gobernanza de Datos en los Procesos de Negocio para las Instituciones de Educación Superior. *Conferencia: WICC 2022 - XXIV Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación*. Mendoza, Argentina.

Osorio, M., Guerrero, C. y Gonzalez, M. (2017). La gobernabilidad de datos como apoyo en la gestión de datos de instituciones de educación superior. *Revista Espacios*. 38 (51).

Slaughter, S. y Leslie, L. (1997) *Academic Capitalism; Politics, Policies and the entrepreneurial University*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

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

Zhang, Q., Sun, X., Zhang, M. (2022). Data Matters: A Strategic Action Framework for Data Governance. *Information & Management*. 59 (4). <https://doi.org/10.1016/j.im.2022.103642>.





# DESAFÍOS Y NUEVAS NARRATIVAS PARA LA TRANSFORMACIÓN UNIVERSITARIA

Álvaro Rojas y Pablo Villalobos

*“Cuando las circunstancias cambian, yo  
cambio de opinión.  
¿Usted qué hace?”  
JOHN MAYNARD KEYNES*

## Principales cambios del sistema de educación superior en américa latina y el caribe

### *Masificación*

La dupla “globalización y sociedad del conocimiento” irrumpe en las postrimerías del siglo XX, marcando más que un fin de época, un cambio radical de época, que se expresa en todas las dimensiones de la vida en sociedad y del ser individual de las personas.

La denominada “sociedad del conocimiento”, en la que el conocimiento ha ido sustituyendo progresivamente a los factores de producción, capital, trabajo y materias primas, modificó sustantivamente la naturaleza de la economía y la sociedad. Este cambio ha generado dinámicas diferentes de desarrollo y organización en las distintas comunidades y países.

En el año 1991 Taichi Sakaiya describió por primera vez el concepto de “Sociedad del Conocimiento” (Sakaiya, 1994) en el libro: *The Knowledge – Value Revolution: Or a History of the Future*.

En la introducción Sakaiya (1994, p. 20) señala:

Cuanto mayor es una transformación, más importante y dificultoso es predecir qué clase de realidad surgirá de ella. Ello resulta aún más difícil si el cambio afecta a la esencia misma de la sociedad ... Pero cuando las predicciones aluden a una sociedad emergente cuya esencia será radicalmente distinta de la que existió hasta el momento, el intento de interpretar la forma que cobrará el nuevo paradigma exige una labor más ardua.

Es cierto, no nos es posible interpretar como terminará por estructurarse el nuevo paradigma de funcionamiento de nuestra sociedad, pero sí resulta claro que para ser protagonista o al menos, parte integrante de la sociedad del conocimiento, se requiere como fundamento una formación técnica o profesional, por muy básica que ésta sea.

La formación técnica y profesional de las personas se ha transformado en un foco de atención esencial de las personas, de las familias, de los gobiernos y, consecuentemente, de la política pública.

Si el conocimiento y la tecnología se constituyen en los elementos centrales del funcionamiento de los países, las inequidades que se dan al interior de éstos, tienen que ver fuertemente en nuestros días con el acceso a estos dos elementos.

Sakaiya introduce el concepto de valor-conocimiento, un concepto que alude tanto al “precio del saber”, como al “valor creado por el saber”, fundamentales ambos en la era actual.

La demanda de “personas que sepan” por parte de las empresas y la sociedad se incrementa, ya que el progreso tecnológico ha establecido una nueva demanda por “trabajadores del conocimiento”, que sustituye creciente y masivamente, puestos de trabajo ocupados hasta ayer por operarios, que fundaban sus competencias en habilidades físicas y manuales.

Y es precisamente la naturaleza de este cambio y de los nuevos puestos de trabajos que va requiriendo el desarrollo de los países, lo que plantea un conjunto de nuevas demandas a los distintos agentes educativos.

La evolución de la matrícula universitaria en América Latina en la última década del siglo pasado, primera de este siglo, exhibe tasas de crecimiento anual consistentemente altas. Así por ejemplo, la matrícula

en las IES de Brasil crece a razón de un 5,6% y 8,2%, respectivamente, Colombia, a un 6,7% y 6% y México a un 4% y 4,5%.

En el caso de Chile, la reforma al sistema universitario de los años 1980/81, que, entre otros, abrió el espacio de las IES a operadores privados, exhibe tasas de crecimiento de la matrícula elevadas. La tasa de crecimiento anual de la matrícula se incrementó en la década del 80 a razón de un 6,1%, en la década del 90 a una tasa de un 5,6% anual, en la primera década de este siglo un 8,1% y en la década pasada (2010 – 2020) a razón de un 1,5%,

Esta masificación de la matrícula, que responde por lo general a políticas públicas de equidad de acceso, requiere de una mirada muy atenta a políticas de aseguramiento de la calidad, así como también de pertinencia de la formación técnica y profesional ofrecida.

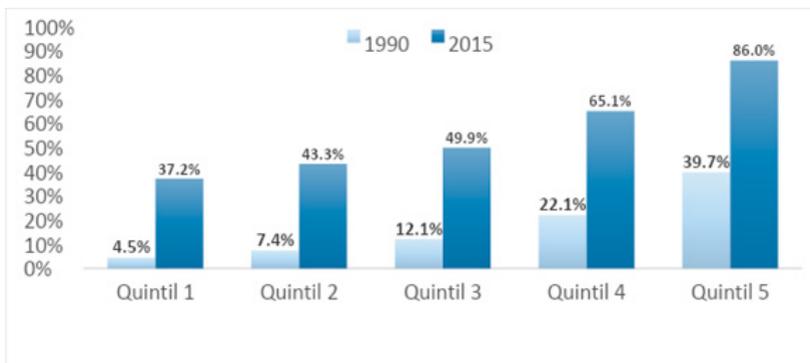
### *El nuevo perfil del estudiantado de la educación superior*

La tasa bruta de matrícula en el país se ha modificado sustantivamente en las últimas dos décadas. Así, por ejemplo, mientras el año 1990 representaba un 17,2% de la cohorte entre 18 y 24 años, el año 2015, se incrementó a un 56,3%. Se estima que para el año 2020 este valor supera el 60%. Las cifras post pandemia tienen el sesgo de una menor tasa de matrícula, por razones diferentes a las demográficas y facilidades de acceso a las IES.

La figura 1 da cuenta de las características de la nueva matrícula, en una perspectiva de quintiles de acceso.

## Figura I

*Evolución de cobertura bruta en Chile de jóvenes de 18 a 24 años por quintil de ingreso socioeconómico, años 1990 y 2015*



Nota. Adaptado de los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional [CASEN] de los años 1990 y 2015.

Destaca el incremento en la cobertura del quintil I (más bajos ingresos), que en 23 años aumenta de un 4,5% a un 39,7%. Este valor es equivalente a la tasa de matrícula del quintil 5 (más altos ingresos) del año 1990. El quintil 2 por su parte incrementa su participación relativa casi cinco veces.

Interesante resulta destacar que el incremento de la tasa de matrícula agregada ha sido logrado pese a la disminución en un 43% de las instituciones de educación en el período 2010 – 2023. De un total de 179 el año 2010, su número se reduce el año 2023 a 132. La tendencia a la baja en el número de proveedores es una característica de la institucionalidad de la educación superior de estas últimas dos décadas. El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) en 2007 establece la existencia de 218 Instituciones de la Educación Superior; 60 Universidades, 47 Institutos Profesionales y 111 Centros de Formación Técnica (CFT). En el caso particular de este último tipo de institución, su número en algo menos de dos décadas se ha reducido a menos de la mitad (en la actualidad sólo

43). Consecuentemente, el tamaño promedio de las IES en términos de matrícula ha crecido sustantivamente.

Los nuevos estudiantes, derivados de la ampliación de la matrícula deben necesariamente ser acompañados en sus primeros pasos universitarios con programas remediales de formación, principalmente en disciplinas básicas y de desarrollo personal, como mecanismo tendiente a disminuir los riesgos de rezago y deserción que son de un enorme perjuicio social y económico para las instituciones y para sus propias familias. Lo anterior representa un enorme desafío para las instituciones universitarias.

### *Nuevas exigencias de aseguramiento de la calidad*

En la sociedad del conocimiento la formación técnica y profesional es fundamental para un desempeño laboral efectivo. Es por ello por lo que la demanda formativa expresada en toda la región latinoamericana adquiere una forma explosiva y de crecimiento inorgánico. La capacidad del sistema público de satisfacer esa nueva demanda se vio desbordada y un sinnúmero de proveedores de formación técnica y universitaria de los propios países, así como también internacionales aparecieron en escena. Es por ello que la calidad en la región en general y en el país en particular, da un contexto de creciente heterogeneidad de las instituciones y de su estudiantado, tal como fuera revisado en los puntos anteriores.

La principal función del sistema de educación superior es su ámbito formativo. Su existencia primigenia y el financiamiento mayoritario de sus instituciones descansa en la matrícula de pregrado y los subsidios que, a ésta, a través de diversos mecanismos se le entregan.

En el caso particular de Chile, la evolución de la matrícula le permitió llegar a tasas de cobertura muy elevadas, incluso algo superiores al promedio de los países de la OCDE, claro si en un sistema altamente desregulado. El cierre de algunas instituciones, la fusión de otras y por, sobre todo, el bajo reconocimiento laboral de algunas de las titulaciones ofrecidas por algunas instituciones gatilló cambios en la política pública referida a la calidad. Las leyes promulgadas el año 2018 N°21091 (sobre

un Nuevo Sistema de Educación Superior) y N°21094 (sobre Universidades Estatales) son cuerpos legales sustantivos en materia de orientaciones en materias de educación superior; pero particularmente los temas asociados al aseguramiento de la calidad.

La orientación o búsqueda de la excelencia y de los propósitos misionales de toda institución de educación superior debe ser el fin último de su justificación existencial. La diversidad de proyectos universitarios que puede disponer un país da cuenta de gran activo en la formación de su capital humano, siempre y cuando éstos estén regidos por normas objetivas de calidad y sistemas que la aseguren.

Lo anterior supone asegurar procesos y resultados y el cumplimiento de normas estándares y criterios que se definen, regulan y supervisan en la institucionalidad de la educación superior definida.

La calidad por cierto posee diversas dimensiones y puede ser comprendida de diferente manera por las instituciones que integran un sistema de educación superior. Objetivamente la calidad debe ser comprendida en términos de su pertenencia e impacto. Difícilmente una institución concebida en un espacio social o cultural en la que no es pertinente, su impacto pasa a ser irrelevante.

También la calidad debe estar particularmente referida a los propósitos misionales o aquellos que ha declarado explícitamente en su proyecto institucional, en particular en lo concerniente a su modelo formativo. Cada vez las instituciones de educación superior están siendo demandadas en el amplio concepto de la equidad, como criterio de calidad institucional. La equidad en ámbitos de igualdad de oportunidades relativos a acceso, género, migrantes, entre otras.

La calidad tiene también una vinculación con la internacionalización, ya sea como un proceso de búsqueda pasiva o activa. En una institución de calidad, las relaciones internacionales suelen ser parte de él o, dicho de otra forma, una universidad de excelencia suele ser un partner buscado por otras instituciones. Es muy difícil para una institución de calidad desarrollarse en un proceso de autarquía, es por ello por lo que una internacionalización efectiva se asocia indefectiblemente a la excelencia.

Pertinencia, excelencia e internacionalización son los componentes fundamentales de la posición de liderazgo de una institución de educación superior, tanto en el contexto nacional, como internacional y junto con ello los fundamentos para el diseño de un sistema de aseguramiento y gestión de la calidad.

## **De la educación de emergencia a distancia a la transformación digital**

*La Pandemia se enfrentó a dos realidades tecnológicas en las IES*

La irrupción de la Pandemia en todo el mundo puso a prueba la capacidad de las distintas organizaciones de reaccionar a las nuevas circunstancias y de mantener una continuidad de trabajo y/o servicios de la forma más eficiente posible. En este sentido el grado de desarrollo de las TIC´s en las distintas instituciones de la educación superior fue fundamental para abordar el nuevo desafío.

A este respecto es posible identificar dos situaciones:

1. La consolidación de las TIC´s en aquellas que mostraban un mayor avance y que ha dado paso a procesos de TD de diferente naturaleza, o bien
2. El avance hacia la incorporación de las TIC´s, que en una primera instancia apuntó a mantener las operaciones para un funcionamiento básico y en una segunda, escalar en la incorporación de estas tecnologías a un espectro más amplio.

Nos encontramos frente a la presencia de dos procesos que coexisten y que avanzan en paralelo, de los cuales es posible encontrar ciertas analogías en las distintas instituciones, pero también se trata de un ámbito, donde la experiencia ganada por algunas IES, las necesidades de desarrollo de otras, puede contribuir a generar un interesante espacio de colaboración interuniversitaria.

## *Después de la emergencia, ¿cómo seguir?*

Derivado de una tendencia de desarrollo tecnológico iniciada con mayor énfasis desde fines del siglo pasado y el efecto acelerador de la pandemia y post pandemia, resulta nítido señalar que es la “Universidad Digital”, la que emerge con robustez en nuestros días, inserta en una sociedad crecientemente informatizada y globalizada.

No hay dos opiniones a este respecto en recalcar que el futuro de la formación profesional descansará sobre estructuras híbridas, que no necesariamente conducirán a fórmulas no presenciales estrictas, ya que la experiencia grupal, el diálogo directo con profesores y ayudantes, la experiencia práctica profesional, la denominada “vida universitaria y su currículo invisible o implícito”, son elementos relevantes en la formación del criterio profesional de las distintas graduaciones. La formación híbrida como un avance en la TD ha sido analizada en distintos ámbitos, toda vez que ha sido el vector principal, primero de la digitalización y más tarde de la transformación de los sistemas de enseñanza/aprendizaje.

La senda transitada por las IES requirió importantes ajustes a los planes estratégicos de las distintas instituciones, cambios culturales de parte de las comunidades, modificación y definición de la gobernanza de las nuevas tecnologías, definición de los catalizadores del cambio, organización de la coherencia de las distintas acciones de transformación que muchas instancias de la institución universitaria autónomamente se encuentran desarrollando.

Para la gran mayoría de las universidades la Transformación Digital tiene un carácter estratégico y transversal y para su adecuado tratamiento deben tomar un lugar de privilegio en la planificación estratégica, y, consecuentemente, en los mecanismos y estructuras de gestión responsables de la implementación de ésta.

Se debe tener claridad con los componentes de todo proceso de cambio estratégico al interior de las instituciones de la educación superior:

1. El proyecto estratégico, sus grandes objetivos y el marco de las acciones que de él se derivan.

2. La estructura de gestión sobre la cual descansa.
3. La cultura institucional que asume la responsabilidad de su gestión.
4. El liderazgo de los responsables principales de su implementación.

Estos cuatro componentes se interrelacionan y son dependientes entre sí. En cualquier proceso de TD requiere disponer de una adecuada estructura sobre la que descansan y se gestionan las distintas acciones. Análogamente, una cultura institucional poco proclive al cambio no hará posible el éxito de la estrategia TD, independiente de la calidad de ésta y la estructura de gestión que se haya implementado.

### *Transformación Digital ¿un fin en sí mismo?*

Si bien el concepto de TD empieza a ser acuñado desde comienzos de la década pasada, el año 2017, el profesor Gerald C. Kane del Boston College<sup>1</sup>, lo conceptualiza como un proceso continuo, que no necesariamente queda bien definido por la implementación y el uso de tecnologías de vanguardia. Para él, la mejor comprensión de la transformación digital dice relación con la adopción de procesos y prácticas comerciales que ayudan a la organización a competir de manera efectiva en un mundo cada vez más digital.

Esta definición conceptualiza adecuadamente al proceso de TD, que debe ser entendido entonces como una opción de desarrollo institucional en el caso de las IES, para validar su existencia, reputación, atraktividad e influencia social.

La TD no surge en el vacío, ya que primeramente se usó el término digitalización para referirse a la incorporación de tecnologías que hacían posible obtener soluciones más rápidas y eficientes a procesos ya exis-

---

<sup>1</sup> <https://sloanreview.mit.edu/article/digital-maturity-not-digital-transformation/>. Anteriormente, el año 2015, este mismo autor publicó *Strategy, not Technology, Drives Digital Transformation*: G.C. Kane, D. Palmer, A. N. Phillips, D. Kiron, N. Buckley. Citado por Fernández, A.; Llorens, F.; Céspedes, J.J. y Rubio, T. (2021). *Modelo de Universidad Digital (mUd)*. Universidad de Alicante.

tentes en las organizaciones. Recientemente, con el creciente interés de las universidades por transformar sus procesos, tomó auge el término transformación digital, que es mucho más que digitalización, pues consiste en la creación de nuevos procesos, de carácter estratégico para la organización, aprovechando el potencial disruptivo de las tecnologías emergentes.

Estos procesos se pueden sintetizar en la transformación del “back office” en un “front office”, atendiendo y solucionando directamente y en tiempo real los requerimientos permanentes y ocasionales de la comunidad universitaria, definidos estratégicamente.

Es importante subrayar que el concepto central asociado a la TD, es la transformación de una organización, el que prima por sobre el proceso tecnológico que lo sustenta.

El proceso de transformación al interior de las IES requiere de una capacidad de innovación y de transformación interna. Esta capacidad ha sido bien estudiada en los últimos años y ha sido definida como la “madurez digital”<sup>2</sup>.

### *La Transformación Digital como instrumento de excelencia*

No caben dudas que la TD en la Educación Superior está siendo un factor decisivo de diferenciación institucional y de elegibilidad para estudiantes y académicos; de gestión efectiva y eficiente de procesos administrativos y de toma de decisiones; de gestión y aseguramiento de la calidad; de vinculación con el medio, entre tantas otras dimensiones.

Lo que en el mundo de las empresas se conoce como aporte de valor/beneficio a la organización, en el mundo de las IES, se asocia de una

---

<sup>2</sup> El Consejo de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), en un estudio de análisis de la madurez de las universidades españolas, UNIVERSITIC 2020 define la Madurez Digital como “un proceso gradual que se desarrolla en toda organización a lo largo del tiempo, ninguna organización puede madurar digitalmente de la noche a la mañana. Nunca es demasiado tarde para comenzar a madurar digitalmente y el proceso nunca se completa, ya que los objetivos finales del cambio digital se actualizan continuamente al ritmo que lo hace un entorno muy cambiante”.

mejor forma a: “prestigio”, “reputación”, “aporte a la sociedad”, “excelencia”, “atractividad”, “influencia”, “calidad de servicios”, “convocatoria”, entre otros, conceptos todos estos provenientes no necesariamente la rentabilidad de sus acciones, sino que del impacto de excelencia que tienen en la sociedad su accionar.

La Transformación Digital, en consecuencia, es un instrumento por excelencia generador de valor/beneficio en las IES y que contribuye a su mejor posicionamiento en el conjunto social nacional y global.

Según NetApp<sup>3</sup> (s.f.), la TD puede ser lineal o exponencial, destacando que requiere de un cambio fundamental en el pensamiento de toda la organización y un cambio que se abrace de manera holística mediante la tecnología digital para todos los procesos e interacciones, tanto internos como externos.

Por lo pronto el panorama general del sistema de IES nacionales transcurre en un creciente avance hacia el concepto de formación híbrida en el caso de los programas formativos y creciente transformación digital en lo que respecta a la atención de usuarios internos y externos. La formación híbrida como un avance en la TD ha sido analizada en distintos ámbitos, toda vez que ha sido el vector principal, primero de la digitalización y más tarde de la transformación de los sistemas de enseñanza/aprendizaje.

Así, por ejemplo, el enfoque “híbrido primero” (Hybrid – first) destaca que se debe aprovechar la experiencia ganada por las instituciones durante estos años de pandemia. Para este marco conceptual, la interrupción de las actividades que la pandemia desencadenó no será la excepción y son esperables otras interrupciones de distinta naturaleza. Además del hecho que los estudiantes demandan un mayor acceso a educación híbrida, que entrega una dosis de responsabilidad al autoaprendizaje y la facilidad que un modelo híbrido prepara adecuadamente a los estudiantes a lo que se ha dado en llamar “learning”, junto con permitir incursionar a las instituciones en la estructuración de programas de educación permanente.

---

<sup>3</sup> <https://www.netapp.com/es/devops-solutions/what-is-digital-transformation>

Podríamos, en consecuencia, recalcar que la docencia híbrida ha sido una ganancia de valor para las distintas IES y lo esperable es su escalamiento y perfeccionamiento constante, en tanto las competencias digitales de docentes y alumnos sigan incrementándose.

## **La demanda de nuevas competencias formativas**

### *Sostenibilidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible*

La sociedad contemporánea y por cierto que también sus instituciones deben orientar su trabajo y planes de acción al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en septiembre del año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Esta resolución entrega un marco al desarrollo económico, social y ambiental, de los distintos países.

La agenda define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): eliminar la pobreza y el hambre (ODS 1 y 2), mejorar la salud de los ciudadanos (ODS 3), fomentar la igualdad de género (ODS 5), mejorar el uso y acceso al agua (ODS 6), generar empleo decente y crecimiento (ODS 8), innovar en procesos productivos e infraestructura (ODS 9), reducir la desigualdad (ODS 10), construir ciudades sostenibles (ODS 11), lograr una producción y consumo sostenibles (ODS 12), luchar contra el cambio climático (ODS 13), conservar los ecosistemas marinos y terrestres (ODS 14 y 15), o promover la cooperación internacional para el desarrollo (ODS 17).

Los investigadores Galdos–Frisancho *et. al.*, (2020) destacan que el avance en el cumplimiento de los ODS no puede entenderse en forma de compartimentos, sino de forma sistémica e integrada. Este enfoque hace especial énfasis en las conexiones subyacentes que existen entre los diversos objetivos de desarrollo sostenible, puesto que su consecución requiere de la alineación de cambios sociales, ecológicos y científico - tecnológicos que involucren una amplia movilización de la sociedad civil,

donde la colaboración, el aprendizaje y la integración de conocimientos se sitúen en la base.

La sostenibilidad por su parte tiene dimensiones sociales, económicas y ambientales. El concepto apunta a la toma de conciencia a las nuevas generaciones de “hacer un uso correcto de los recursos actuales sin comprometer los de las generaciones futuras”. Nadie puede dudar que las universidades son centrales en la difusión, discusión, análisis e investigación en torno a los grandes temas que ella involucra. Formar con una clara conciencia ambiental debe ser un objetivo implícito y explícito de los distintos planes de estudio.

Para ello deben sustentarse en los objetivos de: a) Necesidad de una preocupación preferente por la justicia social y la migración gradual del Antropocentrismo al Biocentrismo. b) Equidad, centrada en reducir las brechas en el acceso al desarrollo económico y la distribución del bienestar. c) Intergeneracionalidad que apunta a lograr un equilibrio entre las necesidades actuales y las de las futuras generaciones, y d) Avanzar en un ecologismo global, donde las fronteras no existen para salvaguardar la calidad del medio ambiente inmediato.

Estos objetivos descansan en tres principios básicos, que todo profesional egresado debe llevar a la práctica en su desempeño profesional y técnico:

1. Los recursos renovables no deberán utilizarse a un ritmo superior al de su generación.
2. Las sustancias contaminantes no podrán producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medioambiente.
3. Ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

Teniendo presente los grandes retos de la humanidad, tales como el cambio climático, la pobreza y la desigualdad, la pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad, el fenómeno migratorio y las conurbaciones, entre otros (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018), se hace necesario que las universidades asuman un rol de mayor notoriedad en la transición

hacia la sostenibilidad (Talwar et al., 2011; Trencher et al., 2014; Velasco et al., 2021, Galdos-Frisancho y Villalobos, 2023). Estos retos imponen profundas transformaciones en el quehacer de las instituciones, tanto en el carácter y pertinencia de la investigación que estas desarrollan, como también en sus modelos de formación y de extensión (M'Gonigle y Starke, 2006). De allí la importancia que la política de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) aborde los desafíos sociales y ambientales, incentivando a las instituciones universitarias a un cambio de enfoque hacia la cocreación de conocimiento entre la sociedad y las propias instituciones.

Al respecto, Larsson y Holmberg (2018) sostienen que las universidades juegan un rol fundamental en la creación de espacios para el desarrollo de procesos de aprendizaje expansivos, contribuyendo al cuestionamiento de prácticas y al desarrollo de nuevos conocimientos en el contexto de los sistemas sociotécnicos establecidos. Las universidades deben asumir un papel preponderante en la transición hacia la sostenibilidad, enfrentando el desafío de contribuir con educación, investigación y divulgación relevante para la sociedad, transformando sus propias operaciones para que actúen como modelos a seguir (Ferrer-Balas et al., 2010).

En tal sentido, las universidades como conectores de conocimiento pueden ayudar a abordar los retos sociales y ambientales en el contexto regional y local, asumiendo un compromiso con las transiciones hacia sostenibilidad y la inclusión (Villalobos et al., 2023). Esta nueva visión de una universidad desarrollista, de acuerdo con Arocena y Sutz (2015), toma un peso fundamental en la actual Agenda de Desarrollo Sostenible; exigiendo además nuevas formas de abordar y reflexionar sobre los problemas del desarrollo; integrando áreas del conocimiento, potenciando el diálogo inter y transdisciplinario al interior de las universidades, cocreando con la sociedad, el sector productivo y la institucionalidad pública en espacio virtuosos de aprendizaje colectivo.

## Ética y Ciudadanía

La necesidad de las IES de formar profesionales que sean verdaderos ciudadanos de su espacio inmediato y global comienza a ser una demanda creciente en las distintas IES. Programas de responsabilidad social, de vinculación con el medio con relaciones efectivamente bidireccionales comienzan progresivamente a ser conjugados y utilizados como modelos formativos en la acción.

La globalización, internacionalización en su acepción más universitaria, requiere de la formación de verdaderos ciudadanos, capaces de comprender e interactuar en las complejidades del mundo moderno con amplitud de criterio.

La ética, como disciplina que estudia las acciones morales de personas y grupos de personas, regidas por las normas que determinan comportamientos, suele apellidarse en el mundo laboral como ética profesional. Los conceptos teóricos de la ética derivados de la filosofía griega que la asocian al ciudadano habitante de una *polis*, pero también a la virtud y al alma, el centro de la ética griega, no son suficientes para entregarla en los planes formativos, conforme a la convivencia social. Se requiere de una aportar una ética transformativa, que mueva a la acción efectiva, ciudadana en este caso. Similar a la propuesto por Cortina (2008) en relación con la teoría crítica, donde destaca que el aporte de la Escuela de Frankfurt:

Se propone, pues, construir un saber acerca de la sociedad que trate de sacar a la luz la racionalidad de los procesos sociales, desenmascarando a la par lo que de irracional hay en ellos. Esta doble tarea de autoconocimiento y de denuncia de las patologías sociales viene presidida por el interés por instaurar un estado de cosas racional (p. 41).

Lo anterior en contraposición a la filosofía clásica, que se enfocó en la actividad contemplativa como un fin en sí mismo.

La ciudadanía entonces, con alcances globales se transforma en un marco de referencia de la internacionalización de la educación superior, cuya finalidad es formar personas críticas, con la capacidad de desempeñarse en una sociedad interdependiente y multicultural. Se trata de un

tema que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015, 2016) ha abordado ampliamente y forma parte de sus líneas principales de acción.

### *Enseñar a autoaprender*

El ejercicio profesional individual es una realidad que comienza a extinguirse. Hoy día, si bien es deseable del mundo laboral el desempeño autónomo, la capacidad de integrar equipos de trabajo multidisciplinares, carentes de jerarquías formales, que operan por lo general en ambientes multiculturales es la tónica de muchos empleos. La movilidad profesional internacional o el trabajo en una empresa multinacional es un escenario de desempeño más que probable para muchos profesionales.

En consecuencia, estos estudiantes deben ser acompañados en sus primeros pasos universitarios con programas remediales de formación, principalmente en disciplinas básicas y de desarrollo personal, como mecanismo tendiente a disminuir los riesgos de rezago y deserción que son de un enorme perjuicio social y económico para las instituciones y para sus propias familias.

Estamos comprometidos con el cambio de enfoques fundados en la capacidad de entrega y de enseñanza que tenían los profesores universitarios, a uno basado en la capacidad de aprendizaje que tienen los alumnos, debidamente motivados y guiados por sus maestros.

Lo anterior como consecuencia de la disponibilidad y acceso que se tiene a la información y conocimiento científico, a las habilidades de interacción tecnológica que tienen los alumnos y a la rápida obsolescencia de los “saberes”.

Los empleadores, en la gran mayoría de los procesos de selección y reclutamiento, no buscan hoy día exclusivamente competencias técnico – profesionales, sino que más bien orientan el proceso a aquellas que dicen relación con las competencias sociales, de autoconocimiento, de desempeño autónomo y grupal, de tolerancia a escenarios cambiantes y ambiguos. No se satisfacen con el título profesional, sino que las competencias que de éste se derivan y que deben ser debidamente demostrables y certificables. Tan relevante como lo anterior es la capacidad de

autoaprender que hayan desarrollado, la capacidad autónoma que tengan de incrementar su stock de saberes.

Lo anteriormente descrito ha requerido de las IES establecer una mejor vinculación con los empleadores y fuentes de emprendimiento, intentando capturar de ellas orientaciones para la definición del propósito de la formación de las distintas profesiones. Es de esa búsqueda donde se inquiere y se modelan las áreas relevantes para la formación fundamental y disciplinaria. El acento de la formación sitúa al sujeto, a los estudiantes en este caso, como el centro del proceso de aprendizaje, donde lo trascendente es el 'saber ser' con respecto al contexto, siendo capaz de efectuar transformaciones en él a partir de una actitud crítica del estudiante/futuro profesional emprendedor frente a su realidad externa (Gómez y Satizábal 2011). Por su parte, reconocidos autores (Sarasvathy, 2001, Kirby, 2004, Gibb y Hannon, 2007) identifican las siguientes competencias como indispensables en el proceso emprendedor: competencia para la conformación de redes, competencia para la resolución de problemas, orientación al logro, competencia para asumir riesgos, trabajo en equipo, creatividad, autonomía e iniciativa.

En consecuencia, la nueva tendencia de desarrollo exige propiciar modelos educativos que propendan a la integración de conocimientos, a fortalecer la aplicación de protocolos de trabajo y desarrollar actitudes, que le permitan a las y los nuevos profesionales encontrar un verdadero sentido en que: ha de saber, ha de saber hacer y ha de saber actuar, en un medio crecientemente multicultural.

## **Las nuevas demandas a las instituciones de educación superior**

*La permanente previsión/predicción del futuro, que ya es presente*

*“Uno de los problemas más grandes que enfrentamos hoy es cómo ajustar nuestra forma de pensar para enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más complejo, rápido, cambiante e impredecible. Debemos repensar nuestra forma de organizar el conocimiento” (Morin, 1999).*

Desde tiempos inmemoriales, los seres humanos nos hemos visto impulsados, tanto por el temor a lo desconocido, o simplemente por curiosidad al saber, sobre qué nos depara el futuro. A medida que los métodos científicos mejoran y la tecnología informática se desarrolla, nos volvemos más seguros de nuestra capacidad para predecir y cuantificar el futuro, acumulando e interpretando patrones del pasado (Gidney, 2017). Sin embargo, la incertidumbre, complejidad y fragilidad del mundo en que vivimos, que se manifiestan en desigualdades persistentes, fragmentación social, problemas ambientales de origen antrópico (Antropoceno), crisis del modelo tradicional de crecimiento, crisis migratorias, pérdida de confianza en el sistema democrático y sus instituciones, entre otros aspectos, ponen un manto de opacidad sobre el concepto de futuro y la capacidad que tenemos de prevenirlo, o bien, predecirlo.

Para comprender el futuro o los futuros, se necesita un marco teórico coherente. De acuerdo con Inayatullah (1990), existen cuatro enfoques que resultan clave para la prospectiva. El primero es predictivo, basado en las ciencias sociales empíricas. El segundo es interpretativo, basado no en la previsión del futuro, sino en la comprensión de imágenes del futuro contradictorias entre sí. El tercero es crítico, derivado del pensamiento post estructural y centrado en averiguar quién se beneficia de la comprensión de determinados futuros y qué metodologías privilegian a ciertos tipos de estudios del futuro. Finalmente, el cuarto enfoque consiste en el aprendizaje o investigación mediante la acción participativa. Este enfoque es mucho más democrático y se centra en los grupos de interés que desarrollan su propio futuro, basándose en sus supuestos del futuro y en los aspectos que les resultan críticos (Inayatullah, 2007; Gidney, 2017).

Siguiendo este último marco teórico, la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, instituida por UNESCO el año 2020, ha esbozado con una perspectiva temporal al 2050 y puesto en tela de juicio las estrategias tradicionales de educación. Aplicando un análisis de prospectiva, ha explorado los futuros previstos, posibles y preferidos para luego aplicar al presente el replanteamiento creativo del futuro.

La Comisión plantea que “el punto de inflexión histórico que estamos viviendo exige que definamos una nueva visión del conocimiento y replanteemos la finalidad de la educación y la organización del aprendizaje” (p. 2). Las recomendaciones y orientaciones de la Comisión se circunscriben a cuatro ámbitos: 1) Sostenibilidad humana y del planeta, 2) Producción de conocimientos, acceso y gobernanza, 3) Ciudadanía y participación y 4) Trabajo y seguridad económica. Por su parte, cada una de estas áreas tiene como elemento transversal la perspectiva de género, la cultura y el patrimonio, y la tecnología, considerada esta última como una herramienta que debe aprovecharse adecuadamente para lograr un futuro próspero, inclusivo y sostenible (UNESCO, 2020).

Las universidades deben tomar en consideración el estudio del futuro como una manera de reflexionar acerca del mundo, de la sociedad y de la relación entre ésta y la naturaleza; abriendo la posibilidad de explorar alternativas de solución a los problemas globales que la humanidad enfrenta. Desde esa perspectiva, las IES están llamadas a introducir las preocupaciones públicas en su modo estructural y operacional, incorporando a sus tareas diarias, de enseñanza e investigación, las necesidades urgentes y las preocupaciones apremiantes de la sociedad.

De la revisión de diversos estudios de futuro y literatura asociada, es posible identificar una constelación de desafíos futuros globales que debieran ser tomados en consideración por las universidades para ser estudiados e incorporados en sus planes estratégicos, políticas e instrumentos de investigación e innovación, planes curriculares de docencia (pre y posgrado) y acciones de extensión (vinculación con el medio). A modo de síntesis, en la tabla 1 se enumeran varios de los retos futuros más apremiantes, siendo divididos en tres componentes: desafíos geopolíticos, ambientales y socioculturales.

Tabla I

*Principales componentes de los desafíos globales futuros*

<b>Desafíos Globales Futuros</b>		
<b>Geopolíticos</b>	<b>Ambientales</b>	<b>Socioculturales</b>
<p><b>Gobernanza</b> (actores no estatales, fin del Estado-Nación, corrupción, crimen organizado)</p>	<p><b>Salud</b> (epidemia de depresión, enfermedades nuevas y resistentes, epidemias globales)</p>	<p><b>Urbanización</b> (pérdida de agricultura, tensiones sociales, hacinamiento poblacional)</p>
<p><b>Crisis económica</b> (vacío ético, crisis de deuda gubernamental, finanzas no reguladas, disparidad económica)</p>	<p><b>Crisis Climática</b> aumento en el nivel de los mares, procesos migratorios, pérdidas de biodiversidad, calentamiento global)</p>	<p><b>Cultura Humana</b> (racismos y nacionalismos, generaciones futuras, inequidad de género, vacío espiritual)</p>
<p><b>Tecnología</b> (inteligencia artificial, tecnología desenfrenada, adicción digital, carrera espacial)</p>	<p><b>Sistemas Energéticos</b> (crisis de combustibles fósiles, eliminación de residuos nucleares, agotamiento de recursos)</p>	<p><b>Liderazgo</b> (crisis de liderazgos, fin de las jerarquías, aumento de generación millennials)</p>
<p><b>Conflictos</b> (terrorismo, guerra de super potencias, guerras regionales y civiles, violencia domestica)</p>	<p><b>Ecosistemas</b> (seguridad de alimentos y agua, saneamiento y eliminación de residuos, bosques y océanos enfermos)</p>	<p><b>Educación</b> (pérdida de credibilidad, educación modelo de fábrica, analfabetismo global)</p>

*Nota.* Adaptado de Kreibich (2007), Gidney (2017), Glenn (2017), World Economic Forum [WEF] (2023)

Los desafíos globales (geopolíticos, ambientales y socioculturales) que enfrentamos como humanidad tienen un enorme impacto en los jóvenes y las generaciones futuras. En tal sentido, las universidades, conscientes del rol que la sociedad les ha entregado, deben preparar a sus estudiantes para enfrentar estos retos. Al respecto, el Informe Final de la Comisión Internacional de los Futuros de la Educación (UNESCO, 2021),

indica lo siguiente en relación con las prioridades curriculares para el futuro de la Educación:

¿Cómo podemos convivir bien en un planeta cada vez más estresado? La educación debe responder al cambio climático y a la destrucción del medio ambiente preparando a los estudiantes para adaptarse, mitigar y revertir el cambio climático. Debemos replantearnos los planes de estudio para inculcar una forma nueva de ver el lugar que ocupan los humanos, en tanto que somos parte del planeta (p. 66).

El estudio del futuro no debe pasar desapercibido para las instituciones universitarias. La comprensión de los riesgos a los cuales nos enfrentamos como humanidad, se convierte en una oportunidad para las transformaciones estructurales necesarias de realizar hoy en las IES. Los grandes desafíos futuros en materia de educación no solo estarán puestos en el acceso, sino también, y con mucha fuerza, en transformar la educación para que sea culturalmente apropiada y esté diseñada para el desarrollo de personas integrales, centradas en el futuro, que tengan las capacidades de pensar creativamente sobre cómo abordar los desafíos emergentes. Creatividad, imaginación, pensamiento crítico, y complejidad son importantes capacidades cognitivas de orden superior que las universidades deberán desarrollar en la formación profesional de jóvenes que estarán llamados a resolver desafíos complejos en ambientes de incerteza.

*El cambio epistemológico que urge: interdisciplina y transdisciplina*<sup>4</sup>

Las universidades ocupan una posición única en la sociedad. A su clásico rol de producción, transferencia y difusión del conocimiento, se suma

---

<sup>4</sup> Se entiende por Interdisciplina al trabajo de cooperación e integración entre dos o más disciplinas, siendo su enfoque la obtención de síntesis que traspasen los límites de las disciplinas participantes (Klein, 1996). Por su parte, la Transdisciplina se define como una nueva forma de aprendizaje y resolución de problemas que implica la cooperación entre diferentes partes de la sociedad y el mundo académico para enfrentar los desafíos complejos de la sociedad (Häberli et al., 2001). Su enfoque plantea un cambio conceptual y metodológico, pasando de una "ciencia para la sociedad" a uno que desarrolla la idea de "ciencia con la sociedad".

la capacidad de integración de diferentes tipos de saberes disciplinares con el propósito de mejorar la aplicación del conocimiento al cambio social (Stephens et al., 2008). Dada la amplitud de actividades asociadas a las universidades, es posible observar una multiplicidad de mecanismos mediante los cuales las Instituciones pueden contribuir al cambio social y a una transición hacia la sostenibilidad.

Al respecto, Scholz et al. (2006) identifica dos ámbitos: uno estratégico que asocia a la definición y el desarrollo de una visión de la sociedad y el establecimiento de metas; y otro táctico, a través del fomento y facilitación de alianzas y cooperación entre partes interesadas. Por su parte, Filho (2000) establece una dimensión operativa a través de la gestión curricular, la investigación, las propias operaciones en los campus y el aprendizaje mutuo con la sociedad. Complementariamente, Stephens et al. (2008) señala que las universidades deben realizar investigaciones basadas en problemas reales, abordando los desafíos urgentes de sostenibilidad que enfrenta la sociedad.

El debate sobre la naturaleza de la ciencia y su papel en la sociedad ha ganado nuevos terrenos en relación con las transiciones de sostenibilidad (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen [WBGU], 2011; Wittmayer y Schöpke, 2014; Scholz y Steiner, 2015). Diversos autores enfatizan la relevancia de crear y mantener espacios para el aprendizaje social (Stauffacher, et al., 2008; Loorbach, 2010; Pohl, et al., 2010), donde los investigadores e investigadoras se convierten en un agente más, junto con los actores sociales y los tomadores de decisión que participan de dichos espacios.

En tal sentido, el enfoque transdisciplinario describe un proceso mediante el cual los científicos trascienden límites disciplinares y organizacionales, integrando el conocimiento de múltiples disciplinas y sectores de la sociedad, con la finalidad de crear conocimiento con valor práctico (Gibbons, 1999; Lang et al., 2012). Este proceso se manifiesta en un trabajo científico interdisciplinario específico, la colaboración entre representantes de grupos claves de partes interesadas y la co creación entre ambos grupos de actores que facilite la definición y representación conjunta del problema, la construcción de estructuras socialmente sólidas y

un exhaustivo proceso de reflexión para promover acciones sostenibles futuras (Brandt et al., 2013; Scholz, 2020; Wanner, et al., 2021).

Sin embargo, la consolidación de la transdisciplinariedad en las universidades requiere transformaciones sustanciales, incluida la creación de marcos institucionales sólidos o estructuras secundarias (Vienni y Rojas-Castro, 2019). Algunos ejemplos de avances en la reorganización de las universidades para abrirse a la transdisciplinariedad se basan en la creación de centros de investigación, programas que integran el conocimiento de la transdisciplinariedad y transformaciones estructurales que institucionalizan el concepto. De acuerdo con Vienni y Goñi (2021), la complejidad de llevar adelante un proceso interdisciplinario o transdisciplinario no se presenta solamente a nivel conceptual, sino también a nivel de la práctica y de las estructuras organizativas en los cuales los procesos inter- y transdisciplinarios se desarrollan. Las autoras enfatizan en la relevancia de entender cómo el conocimiento es producido en el marco de una investigación inter- o transdisciplinaria, con el propósito de crear mejores condiciones para su desarrollo y para transformarla en objeto específico de políticas universitarias.

Esta nueva forma de abordar los problemas complejos, urgentes e inciertos, que afectan a la sociedad, implica una nueva epistemología y metodología de intervención social basada en una perspectiva sistémica y anticipatoria, con la finalidad de generar transformaciones sociales (Zurbringen y Sierra, 2021). Por su parte, Scholz (2020) promueve la creación de espacios discursivos institucionales, de carácter inter- y transdisciplinario, donde sea posible hacer ciencia con la sociedad para desarrollar innovaciones socio-tecnológicas disruptivas y orientadas a la sostenibilidad. Lo anterior requiere que las universidades desarrollen espacios innovadores de investigación-acción para asumir los desafíos sociales actuales. Es decir, ambientes propicios donde los diferentes actores del territorio, con las más diversas perspectivas, trabajen colaborativamente en la solución de los problemas, dando lugar a iniciativas innovadoras (Villalobos y Bawarschi 2022).

La reflexión y el diálogo entre investigadores, en relación con las prácticas interdisciplinarias y transdisciplinarias, allana el camino para el

cambio de paradigma epistemológico tan necesario en el contexto latinoamericano de la Educación Superior. La sociedad observa y juzga a las IES; ella espera respuestas concretas de nuestras instituciones y sus investigadores. Al respecto, las prácticas interdisciplinarias permiten una observación integral a los problemas complejos que afectan a la sociedad, facilitando el desarrollo e implementación de soluciones ‘co – creadas’ entre distintas disciplinas. Por su parte, el enfoque transdisciplinario genera un puente de unión entre la ciencia y la sociedad, facilitando un diálogo entre los saberes científicos y locales, creando soluciones con un alto valor compartido entre los investigadores y la ciudadanía.

En tal sentido, es plausible pensar que el esfuerzo que implica propiciar el trabajo interdisciplinario en las IES pueda vincularse con el objetivo de resolver los problemas complejos que hoy enfrenta la sociedad, más aún si abordamos una perspectiva transdisciplinaria e incluimos los diversos saberes y conocimientos en la búsqueda de soluciones sistémicas que aborden los ámbitos (culturales, económicos, políticos y sociales) (Villalobos et al., 2023).

*La nueva estructura de operación: ¿adiós a las tradicionales facultades?*

Como ha quedado de manifiesto en las páginas precedentes, las universidades se enfrentan a retos significativos y problemas complejos imposibles de resolver con modelos de gestión, prácticas epistémicas y estructuras tradicionales. La complejidad de los retos globales, enunciados en este capítulo, invitan a las IES a salir de una zona de comodidad para adentrarse en campos interdisciplinarios y transdisciplinarios no explorados, así como también en la búsqueda de nuevas reconfiguraciones estructurales que potencian el desarrollo de la investigación inter- y transdisciplinaria, fomenten nuevas prácticas docentes y estimulen un diálogo activo y cocreado con la sociedad.

No es posible pretender resolver los problemas complejos desde la disciplina. La simplificación epistémica y la mirada desagregada del todo en partes ha provocado respuestas parciales al estudio de los fenómenos

biológicos, físico-químicos, sociales, político-económicos y ambientales. Tal como señala Morin (1999, p. 15):

La hiperespecialización impide ver tanto lo global (que fragmenta en parcelas) como lo esencial (que disuelve); impide inclusive, tratar correctamente los problemas particulares que sólo puede ser planteado y pensado en un contexto. Los problemas esenciales nunca son parcelados y los problemas globales son cada vez más esenciales.

La visión disciplinar se transforma en un impedimento al momento de crear nuevo conocimiento y potenciar soluciones multidimensionales concretas. El sistema universitario no ha estado exento de esta mirada; muy por el contrario, se ha enraizado por siglos esta forma de pensar y analizar los fenómenos, de enseñar disciplinariamente y de creer que la solución está en la simplificación. Esta manera de concebir la observación de los fenómenos y la creación del conocimiento ha llevado a las IES a desarrollar estructuras funcionales para dicho propósito. De hecho, los modelos de campus universitarios, la organización general en escuelas, departamentos y facultades se mantuvo particularmente estable durante el siglo pasado (Hearn, 2007).

Una de las razones de esta estabilidad radica en el hecho que las instituciones universitarias deben instruir a sus estudiantes en “*especializaciones reconocibles*”, así como también en la creación de doctorados con títulos homogéneos que faciliten la inserción profesional y académica de sus egresados (Turner, 2000). La propia dinámica de sobrevivencia y autopoiesis de las instituciones hace que la tradición disciplinar facilite la autopropagación del sistema, sin la necesidad de replantearse nuevas estructuras o miradas epistemológicas diferentes. Tal como señala Biancani et al. (2018, “en su papel como instituciones de investigación, las universidades no solo necesitan generar nuevos conocimientos, ideas y tecnologías, sino también mantener cuerpos de académicos que puedan evaluar rigurosamente el trabajo de los demás” (p.545) .

La misión principal de las universidades ha sido por siglos educar a los jóvenes y descubrir y transmitir nuevos conocimientos disciplinares. En la actualidad, las instituciones se esfuerzan por contribuir más directamente a la sociedad. Dicha contribución adopta diversas formas:

innovaciones tecnológicas y vinculación con las empresas, preparación de sus egresados para el mundo del trabajo o el auto-emprendimiento, desarrollo de soluciones prácticas a problemas sociales (innovaciones sociales), articulación con la institucionalidad pública y optimización de la gestión (innovaciones públicas), por enumerar algunas.

Aunque las universidades buscan ser más flexibles y receptivas, son reacias a renunciar a su organización clásica disciplinar (departamentos y facultades). Sin embargo, desde hace algunas décadas, especialmente en aquellas instituciones de investigación, se ha observado una tendencia a modificar estos esquemas tradicionales (Jong, 2008), invirtiendo fuertemente en centros de investigación interdisciplinarios a gran escala, constituidos en torno a la solución de grandes desafíos que afectan a la sociedad y que llaman la atención de las agencias públicas y filántropos privados.

Diversos estudios dan cuenta de las motivaciones que tienen las instituciones para repensar sus estructuras, así como también aquellos estímulos que señalan sus investigadores para participar de estos nuevos espacios interdisciplinarios (Rhoten et al., 2009; Sá, 2008; Foster et al., 2015; Biancani, 2018). Por una parte, el desarrollo de temas asociados a la solución de retos sociales, de características complejas, que requieren una mirada integradora y sistémica. Adicionalmente, la posibilidad con que cuentan sus investigadores de poder ampliar sus redes de contactos y vínculos académicos. Por otra parte, el interés individual de sus profesores por adscribirse a estructuras de gestión administrativas más flexibles y menos burocráticas; como también el poder optar a contratos de prestación de servicios con terceros. Complementariamente, se suma el impacto y reconocimiento de la investigación en los medios de comunicación masiva y en círculos profesionales y técnicos más amplio, y del mismo modo, la posibilidad de captar recursos de financiamiento público y privado, motivados por la temática que abordan los centros interdisciplinarios.

Esta modalidad de Centros o Institutos Interdisciplinarios se ha convertido en una estrategia importante para las universidades que buscan, tanto llegar a dominios intelectuales que prometen nuevos tipos

de conocimiento como aprovechar lucrativas fuentes de financiamiento público y privado. Dicho modelo ha sido ampliamente apoyado y difundido por la Asociación Americana de Universidades y las Academias Nacionales de Investigación (Association of American Universities [AAU], 2005). Otras modalidades a nivel de una facultad incluyen la concesión de nombramientos conjuntos entre departamentos y los incentivos para que los profesores se unan temporalmente a un departamento en una disciplina diferente para aprender más sobre él. Este tipo de acuerdos siguen siendo marginales en alcance y escala dentro de las instituciones y entre ellas (Sá, 2008).

Una modalidad cada vez más utilizada en las Instituciones Universitarias para el estudio y el desarrollo del enfoque interdisciplinario son las Facultades Interdisciplinarias, que integran en una unidad académica a investigadores de dos o más disciplinas, con la finalidad de crear espacios de convergencia y el desarrollo de nuevos programas de posgrado, nuevas carreras, y nuevas narrativas teóricas en torno a un área temática específica. Esta estructura se ha desarrollado con mayor fuerza en los últimos 10 a 15 años en ambientes universitarios europeos, ya sea en instituciones de data reciente, o bien, en aquellos espacios donde se han fusionado universidades tradicionales con instituciones politécnicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2009; Borowiecki y Paunov, 2018).

Si las universidades desean seguir siendo los faros de referencia intelectual de la sociedad, aportando sus capacidades a la solución de los problemas complejos existentes, deberán ser capaces de buscar nuevos modelos estructurales de creación de conocimiento que faciliten un trabajo interdisciplinario entre los académicos, así como también una conexión real con los diversos actores sociales (enfoque transdisciplinario). Estas nuevas “reconfiguraciones académicas” no solo reeditarán en la capacidad institucional de ir desplazando la frontera del conocimiento hacia umbrales desconocidos, sino también en la oportunidad de redireccionar su quehacer hacia desarrollos temáticos, social y ambientalmente relevantes.

Se hace necesario fijar una estrategia institucional interdisciplinaria, que asuma una visión más revolucionaria de la interdisciplinariedad, en la cual las universidades se esfuercen por una integración más completa de las disciplinas. Las instituciones debieran derribar sus muros, posibilitando un alto grado de flexibilidad y movilidad para estudiantes y profesores, organizando los esfuerzos de investigación en torno a problemas en lugar de disciplinas.

En este sentido, la política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) se constituye en un impulsor relevante de las nuevas reconfiguraciones, colocando los incentivos en la investigación interdisciplinaria, desarrollando los espacios necesarios para la cocreación académica y la sociedad (investigación transdisciplinaria) y permitiendo el “blindaje” de innovaciones alternativas en materia de nuevas estructuras institucionales. Sin duda alguna que la modernización de las instituciones de educación superior tiene un importante correlato en el dinamismo de sus estructuras académicas. De allí la importancia que las universidades innoven disruptivamente, cambiando sus estructuras, normas y reglamentos y sus modelos de articulación académica, hacia nuevos esquemas, más flexibles, menos burocráticos; con académicos que no solo tengan competencias de investigación, sino también que posean grados superlativos de empatía intelectual y capacidad de trabajo en equipo.

### *Ciencia, tecnología e innovación, ambientalmente responsable e inclusiva*

La Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) está determinada por marcos referenciales que surgen del contexto histórico. En la discusión contemporánea, en los últimos 70 años, se han desarrollado dos marcos que han coexistido y dominado la agenda sobre políticas de CTI. El primer marco, denominado Investigación y Desarrollo para el Crecimiento, se institucionaliza posterior a la Segunda Guerra Mundial, fundado en la presunción de que la ciencia, la investigación y el desarrollo con-

tribuiría al crecimiento económico y abordaría la falla del mercado en la provisión privada de nuevos conocimientos. El segundo marco, nombrado Sistemas Nacionales de Innovación, surgió en el mundo globalizado de la década de los ochenta y su énfasis estuvo puesto en la competitividad, a través de la creación y comercialización del conocimiento. En este caso, la política de CTI se centra en la creación de vínculos, agrupaciones y redes, y en estimular el aprendizaje entre los elementos de los sistemas que acrecienta el espíritu empresarial.

Desde hace más de una década, los gobiernos han reconocido que necesitan alinear mejor los desafíos sociales y ambientales con los objetivos de innovación. El cambio climático, la reducción de las desigualdades, la pobreza y la contaminación se han transformado en desafíos y oportunidades para la política de CTI. Es así como nace un tercer marco, denominado Política de Innovación Transformativa, vinculado a los desafíos sociales y ambientales que se despliegan de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta nueva concepción se inspira en un cambio transformador, y se identifica y distingue de los dos marcos anteriores (Schot y Steinmuller, 2018).

La transformación se refiere al cambio sociotécnico de los sistemas, tal como se conceptualiza en la literatura de transiciones de sostenibilidad (Rip y Kemp, 1998, Geels, 2002, Grin et al., 2010)<sup>5</sup>. Este tercer marco cuestiona la manera en que la política de CTI ha dejado de asumir la complejidad de los problemas sociales y ambientales que afectan a la

---

<sup>5</sup> Los sistemas sociotécnicos se refieren a los servicios que cumplen funciones sociales como la provisión de energía, la alimentación, la salud pública, la movilidad y la comunicación, la salud, el suministro y gestión del agua, entre otros. Los sistemas sociotécnicos están regidos por configuraciones de elementos sociales y técnicos que interactúan, evolucionan y se refuerzan conjuntamente, determinando la orientación y comportamiento de formas de producción, de uso y de consumo. Los sistemas sociotécnicos se componen de diferentes elementos (o dimensiones de la configuración sociotécnica), siendo éstos: principio productivo, tecnologías, estructura de industria (segmentos), relación consumidores y productores, política y regulaciones y tipo de conocimiento y cultura (prácticas de los actores). Cuando hablamos de cambios en los sistemas socio-técnicos, nos referimos a alteraciones en todos los elementos de la configuración (social y técnica), así como al proceso de una nueva configuración e integración en la economía y la sociedad.

sociedad. De ese modo, promueve y acentúa su enfoque en la necesidad de que la política contribuya a la sostenibilidad ambiental y la inclusión social de los diversos grupos de interés.

La aparición de este nuevo marco no necesariamente reemplaza los marcos existentes. Sin duda que los tres marcos son relevantes para la formulación de políticas. No obstante lo anterior, el marco transformativo asume un compromiso activo con los ODS, promoviendo un redireccionamiento de los sistemas sociotécnicos hacia transiciones sostenibles, inclusivas y justas. Los programas e instrumentos de políticas de CTI debieran ayudar al aceleramiento de los procesos de transición. Tal como lo expresa Ghosh et al. (2020), la nueva ola de políticas de CTI, denominada Política de Innovación Transformadora, debe reorientarse hacia el cambio sistémico, el alineamiento basado en misiones y el cambio transformador a nivel de la sociedad; experimentando con políticas dirigidas a desafíos, que posean un amplio alcance y se focalicen en retos sociales y ecológicos, complejos y persistentes. De este modo, se intenta conectar las políticas de CTI con los desafíos sociales y el cambio transformador, ampliando la agenda pública desde las preocupaciones económicas a preocupaciones sociales y ambientales.

No basta con los actuales marcos clásicos que han dominado las agendas públicas de los últimos 70 años, con matices y fuerzas temporalmente diferenciadas, y cuyo foco e interés ha estado centrado principalmente en el uso del conocimiento como motor para el crecimiento económico y la innovación para aumentar la competitividad, el crecimiento económico y la creación de empleo (Diercks et al., 2019; Velasco et al., 2021). Este tercer marco cuestiona la neutralidad de la CTI, entendiendo que su implementación provoca importantes efectos y externalidades en los planos social y ambiental.

Asumir este desafío transformacional es un reto para la IES, en lo que respecta a sus cuerpos directivos, estructuras de gestión de la I+D+i y por supuesto para sus académicos. Han sido décadas de desarrollo universitario bajo una lógica definida por las políticas de CTI de los marcos 1 y 2, lo cual ha arraigado una cultura interna en las instituciones y del mismo modo, en los sistemas de innovación nacional y sus agencias. De

manera creciente, las instituciones latinoamericanas, garantes de las políticas de CTI, están redireccionando sus diseños e implementando programas e instrumentos de características transformativas, tomando en consideración los ODS y especialmente lo referido al Objetivo 9, sobre Industria, Innovación e Infraestructura.

Se requiere de Sistemas Nacionales y Regionales de CTI que posean una perspectiva transformadora, en los cuales las IES se vean estimuladas a desarrollar cambios epistemológicos (inter y transdisciplinarios), modificaciones radicales en sus políticas de I+D+i, así como también nuevos arreglos institucionales que promuevan vínculos efectivos entre los distintos actores (Estado, empresas, instituciones académicas y sociedad), potenciando transformaciones sostenibles significativas en los sistemas sociotécnicos y en el desarrollo de los territorios.

Las universidades deben revisar sus propias políticas de investigación e innovación, definiendo nuevos arreglos institucionales e instrumentos que respalden e impulsen los ODS, mediante un enfoque transdisciplinario que promueva el vínculo efectivo entre los distintos actores del territorio (gobierno, empresas, sociedad y academia). Argumentamos que un camino posible para abordar el rol de las universidades en los procesos que conllevan cambios profundos de carácter social, ecológico y científico-tecnológico, es situar a las instituciones como espacios de convergencia para que los diferentes grupos de interés se encuentren y actúen en función de un desafío común.

## **Conclusiones**

A modo de corolario, se presentan las siguientes conclusiones, de acuerdo con los tópicos abordados en el documento:

### *Cambios en el Sistema de Educación Superior*

El sector de la Educación Superior ha sufrido en los últimos treinta años enormes cambios. A la expansión del sistema, en la mayoría de los países,

se suma además la transformación de un modelo que migró de una oferta formativa académica definida intramuros a otro orientado por criterios de mercado, en la que las preguntas más básicas sobre el ser y las funciones de la universidad resultan complejas de responder. Bajo este contexto, ya sea de modo voluntario, o bien, por exigencias normativas, los sistemas de aseguramiento de la calidad han resultado ser un excelente aliado del buen gobierno universitario. Estos sistemas, que posee una naturaleza bidireccional, externa e interna, exigen de una adecuada gestión de la calidad, que incluye una toma de decisión basada en datos, el análisis de escenarios, la integración y digitalización de los procesos, la atracción, selección y gestión de los recursos humanos, entre otros atributos de una gestión eficaz.

### *Transformación digital*

La inclusión de la tecnología en las organizaciones de educación superior implica una revisión profunda de los procesos institucionales, así como también un nuevo enfoque organizacional en cuanto a la cultura del trabajo y su reorientación hacia las necesidades de sus grupos de interés, internos y externos. La transformación digital requiere un enfoque integrado y sistémico, en el sentido de entenderla como un propósito transversal a los distintos procesos académicos, de investigación e innovación, formación, vinculación y transferencia del conocimiento. Implica una interacción permanente entre las personas, las políticas y los recursos presupuestarios, permitiendo a las universidades alcanzar resultados que respondan a los requerimientos de la comunidad universitaria y a los socios estratégicos externos; en plena concordancia con los propósitos institucionales.

### *Nuevas competencias formativas*

El desafío que enfrentan las instituciones dice relación con el requerimiento de orientar la formación profesional al desarrollo de un conjunto de aptitudes (conocimientos, habilidades y valores) que permitan resolver problemas de complejidad creciente, en escenarios diversos de trabajo, de manera autónoma y flexible. Lo que hace necesario la

construcción de una actitud profesional que permita integrar cognición, habilidades, formación valórica y pensamiento crítico. En esta tarea, se produce una modificación significativa del rol del profesor, tradicionalmente concebido como un “enseñador”, al de un “motivador/propiciador”. En este nuevo rol, el maestro debe procurar construir una relación proactiva y empática con los estudiantes, apoyándose en una pedagogía flexible y diversificada, que guíe el trabajo en la realidad, con el objetivo de dinamizar el proceso educativo.

### *Nuevas demandas a las Instituciones de Educación Superior*

Ante el grado de complejidad de los problemas que enfrenta la sociedad, las universidades están llamadas a jugar un rol preponderante como instituciones generadoras y difusoras del conocimiento. Dicho papel debe estar acompañado de enfoques epistemológicos, interdisciplinarios y transdisciplinarios, que potencien soluciones inclusivas y cocreadas con las partes interesadas de los territorios, permitiendo transitar hacia sistemas sociotécnicos sostenibles. Por su parte, la política pública de CTI, nacional y regional, debe estimular este propósito, reorientando sus instrumentos en función de los ODS y los grandes desafíos sociales y ambientales que aquejan a la sociedad. Las universidades deben asumir este compromiso desarrollando los arreglos institucionales necesarios que faciliten el análisis de los fenómenos complejos desde una visión interdisciplinaria. Los ejemplos de instituciones universitarias de países desarrollados son una oportunidad para esbozar nuevas reconfiguraciones académicas entre diversas escuelas, departamentos y facultades. Las IES deben explicitar estas nuevas demandas en sus planes estratégicos, con miras al año 2030: 1) Redefiniendo sus modelos educativos (de pregrado y posgrado), 2) Reformulando sus sistemas de gestión de I+D+i hacia modelos responsables, inclusivos y transformativos, con una visión de género y enfoques inter- y transdisciplinarios, y 3) Repensando la vinculación con la sociedad y los territorios como una manera de contribuir con un desarrollo sostenible a nivel local.

## REFERENCIAS

Arocena, R., y Sutz, J. (2015). La Universidad en las políticas de conocimiento para el desarrollo inclusivo. *Cuestiones de Sociología* (12). Memoria Académica.

AAU. (2005). *Report of the interdisciplinarity task force*. Washington, DC.

Borowiecki, M. y Paunov C. (2018), "How is research policy across the OECD organized?: Insights from a new policy database", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 55, OECD Publishing.

Biancani, S., Dahlander, L. McFarland, D.A., Smith, S. (2008). Superstars in the making? The broad effects of interdisciplinary centers. *Research Policy*, 47(3), 543-557. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.014>.

Brandt, P., Ernst, F. Gralla, C. Luederitz, D. J., Lang, J. Newig, F. Reinert, D. J., Abson, y von Wehrden, H. (2013). A review of transdisciplinary research in sustainability science. *Ecological Economics* 92, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.04.008>.

CINDA. (2007). *Informe de la Educación Superior*. (pp. 87 – 88). Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Cortina, A., (2008). *La Escuela de Francfort: Crítica y Utopía*. Editorial Síntesis.

Diercks, G., Larsen, H. y Steward, F. (2019). Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy. *Research Policy* 48, 880-894. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.028>.

Ferrer-Balas, D., Buckland, H., y Mingo, M. (2009). Explorations on the University's role in society for sustainable development through a systems transition approach. Case study of the Technical University of Catalonia (UPC). *Journal of Cleaner Production*. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2008.11.006>.

Filho, W.L. (2000). Sustainability and university life. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, (1)2, pp. 168-81. <https://doi.org/10.1108/ijshe.2000.24901aee.005>.

Foster, J., Rzhetsky, A. y Evans J. (2015) Tradition and innovation in scientists. Research strategies. *American Sociological Review*, 80(5), 875-908. <https://doi.org/10.1177/0003122415601618>.

Galdos-Frisancho, M., Ramírez, M. y Villalobos, P. (2020). El Rol de las Universidades en la Era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Serie IIBC-Working Papers, WPI*, pp. 1-10. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22276.35207>.

Galdos-Frisancho, M. y Villalobos, P. (2023). Universidades y transiciones hacia la sostenibilidad: roles, alianzas y una agenda pendiente. En Ramírez et al. (Eds.) *Abriendo paso a las políticas y prácticas de innovación transformativa en América Latina*. Tirant lo Blanch.

Geels, F. W., (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case- study. *Research Policy*, 31, 1257–1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8).

Ghosh, B., Kivimaa, P., Ramírez, M., Schot y J., Torrens, J. (2020). Alcances transformadores: evaluación y reorientación de la experimentación con la política de innovación transformativa. Documento TIPC - WP2020-02.

Gibb, A y Hannon, P. (2007). Towards the Entrepreneurial University. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 4, 73-110.

Gibbons M (1999) Science's new social contract with society. *Nature* 402 (6761 Suppl). 81-84. <https://doi.org/10.1038/35011576>.

Gidney, J. (2017). *The Future. A very short introduction*. Oxford University Press.

Glenn, J. (2017). *The Millennium Project*. Washington, D.C.

Grin, J., Rotmans, J., Geels, F., Loorbach, D., y Schot, J.W. (2010). *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*. Routledge.

Gómez, M. y Satizábal, K. (2011). Educación en emprendimiento: fortalecimiento de competencias emprendedoras en la Pontificia Universidad Javeriana Cali. *Economía, Gestión y Desarrollo*, 11, 121-151.

Häberli R, Bill, A., Grossenbacher-Mansuy, W., Thompson Klein, J., Scholz, RW y Welti, M. (2001) Synthesis. En J. Thompson Klein et al. (Eds.). *Transdisciplinarity: joint problem solving among science, technology, and society. An effective way for managing complexity*. (pp. 6-22) Birkhäuser Basel. <https://doi.org/10.1007/978-3-0348-8419-8>.

Hearn, J.C. (2007). Sociological studies of academic departments. En P.J. Gumpport (Ed.) *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, The Johns Hopkins University Press (222-265), Baltimore.

Inayatullah, S. (1990). Deconstructing and Reconstructing the Future. *Futures* 22,(2), 115-141. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(90\)90077-U](https://doi.org/10.1016/0016-3287(90)90077-U).

Inayatullah, S. (2007). *Questioning the Future: Methods and Tools for Organizational and Societal Transformation*. Tamsui: Tamkang University. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Jong, S. (2008). Academic organizations and new industrial fields: Berkeley and Stanford after the rise of biotechnology. *Research Policy*, 37(8), 1267-1282. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.05.001>.

Kirby, D. (2004). Entrepreneurship Education: ¿Can Schools Meet the Challenge? *Journal Education and Training*, 46(8), 510-519. <https://doi.org/10.1108/00400910410569632>.

Klein, J. (1996). Chapter 3: An interdisciplinary lexicon en Interdisciplinarity: History, Theory and Practice, Wayne State University Press: 55-73.

Kreibich, R. (2007). *All Tomorrow's Crises, in: Limits to Growth?*. IP Internationale Politik. DGAP Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Lang, D.L., Wiek, A., Bergmann, M., Stauffacher, M., Martens, P., Moll, P., Swilling, M., y Thomas, C. J., (2012). Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges. *Sustainability Science*, 1, 25-43. <https://doi.org/10.1007/s11625-011-0149-x>.

Larsson, J., Y Holmberg, J., (2018). Learning while creating value for sustainability transitions: The case of Challenge Lab at Chalmers University of Technology. *Journal of Cleaner Production* 172, 4411–4420. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.072>.

Loorbach D., (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance* 23(1), 161–183. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x>.

M'Gonigle, M. y Starke, J. (2006). *Planet U: Sustaining the World, Reinventing the University*. New Society Publishers.

Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

OCDE. (2009). *Reviews of Tertiary Education, Finland*. OECD Publishing.

ONU. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL.

NetApp. (s.f.). *¿Qué es la transformación digital (DX)*. <https://www.netapp.com/es/devops-solutions/what-is-digital-transformation/>.

Pohl, C., Rist, S., Zimmermann, A. Fry, P., Gurung, G., Schneider, F., Speranza, C., Kiteme, B., Boillat, S., Serrano, E., Hirsch, G., y Wiesmann U. (2010). Researchers' roles in knowledge coproduction: experience from sustainability research in Kenya, Switzerland, Bolivia and Nepal. *Science and Public Policy*, 37(4), 267-281. <https://doi.org/10.3152/030234210X496628>.

Rhoten, D., O'Connor, E. y Hackett, E. (2009). The act of collaborative creation and the art of integrative creativity: originality, disciplinarity and interdisciplinarity. *Thesis Eleven*, 96(1) 83-108. <https://doi.org/10.1177/0725513608099121>.

Rip, A., y Kemp, R. (1998). Technological change. En S. Rayner y E. L. Malone (Eds.), *Human choice and climate change* (pp. 327-399). Battelle Press.

Sá, C. (2008). Interdisciplinary strategies in U.S. research universities. *Higher Educ.*, 55, 537-552. 10.1007/s10734-007-9073-5.

Sakaiya, T., (1994). *Historia del Futuro: La Sociedad del Conocimiento*. Andrés Bello.

Sarasvathy, S. (2001). *¿What Makes Entrepreneurs Entrepreneurial?* University Of Washington, School of Business. Harvard Business Review.

Scholz, R.W. (2020). Transdisciplinarity: science for and with society in light of the university's roles and functions. *Sustainability Science*, 15, 1033–1049 <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00794-x>.

Scholz, R.W. y Steiner, G., (2015). The real type and ideal type of transdisciplinary processes: Part I—Theoretical foundations. *Sustain. Sci.*, 10, 527–544. 10.1007/s11625-015-0326-4.

Scholz, R.W. y Steiner, G., (2015). The real type and ideal type of transdisciplinary processes: Part I - Theoretical foundations. *Sustainability Science*, 10, 527-544. <https://doi.org/10.1007/s11625-015-0326-4>.

Stauffacher, M. Flüeler, T., Krütli, P. y Scholz, R.W., (2008). Analytic and Dynamic Approach to Collaboration: A Transdisciplinary Case Study on Sustainable Landscape Development in a Swiss Prealpine Region. *Systemic Practice and Action Research*, 21, 409–422. <https://doi.org/10.1007/s11213-008-9107-7>.

Stephens, J., Hernandez, M., Román, M., Graham, A. y Scholz, R., (2008). Higher education as a change agent for sustainability in different cultures and contexts. *International Journal of Sustainability in Higher Education* 9. <https://doi.org/10.1108/14676370810885916>.

Talwar, S., Wiek, A. y Robinson, J. (2011). User engagement in sustainability research. *Science and Public Policy*, 38(59), 389–390. <http://hdl.handle.net/10.3152/030234211X12960315267615>.

Trencher, G., Yarime, M., McCormick, K.B., Doll, C.N.H., y Kraines, S.B., (2014). Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy* 41, 151–179. <https://doi.org/10.1093/scipol/sct044>.

Turner, S. (2000). What are disciplines? And how is interdisciplinarity different?. En P. Weingart y N. Stehr (Eds.), *Practicing Interdisciplinarity*, University of Toronto Press, (pp. 46-65).

UNESCO (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. París.

UNESCO (2020). *Visión y marco de los Futuros de la Educación*. Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación.

UNESCO (2016). *Educación para la ciudadanía mundial: preparar a los educandos para los retos del siglo XXI*. Paris.

UNESCO (2015). *Educación para la ciudadanía mundial: temas y objetivos de aprendizaje*. Paris.

Velasco, D., Boni, S., y Chalela, S. (2021). Developing Transformative Innovation Through Policy Experimentation in Two Colombian Universities. En L. A. Orozco (Ed.), *Science, Technology, and Higher Education Governance Approaches on Social Inclusion and Sustainability in Latin America*. Palgrave, Mcmillan.

Vienni, B. y Rojas-Castro, S. (2019). Transdisciplinary institutionalization in higher education: a two-level analysis. *Studies in Higher Education*, 45(6), 1075-1092. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1593347>.

Vienni, B. y Goñi, M. (2021). Aportes para los estudios sobre interdisciplina y transdisciplina: modalidades, estrategias y factores para la integración. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 26(94), 110-127. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27968018005>.

Villalobos, P. y Bawarschi, G. (2022). Red de Innovación Transdisciplinaria (ReD-IT): Transformando la ciencia, innovando con el territorio desde la Universidad de Talca. En Labraña, J. y Urquiza, A. (Eds.) *Inter-y transdisciplina en la Educación Superior Universitaria – Reflexiones desde América Latina* Núcleo de Investigación en Inter y Transdisciplina para la Educación Superior (NITES), Universidad de Chile. Editorial Universitaria.

Villalobos, P., Boni, A. y Chalela, S. (2023) Fomentando la transdiscipliniedad para la cocreación del conocimiento: el caso de la ReD-IT de la Universidad de Talca (Chile). *Revista CTS*, 18(53), 171-197. <https://doi.org/10.52712/issn.1850-0013-386>.

Wanner, M., Bernert, P., Fischer, N., y Schmitt, M. (2021). Creating Learning and Teaching Spaces for Transformative and Transdisciplinary. Research: the Transformative Innovation Lab. *DIDAC*, 78, 49-59 [https://doi.org/10.48102/didac.2021..78\\_JUL-DIC.83](https://doi.org/10.48102/didac.2021..78_JUL-DIC.83).

WBGU (2011). *Welt im Wandel Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. WBGU, Berlin. ISBN 978-3-936191-46-2. <https://www.wbgu.de>.

Wittmayer, J., y Schöpke, N. (2014). Action, research and participation: roles of researchers in sustainability transition. *Sustainability Science* 9, 483–496. <https://doi.org/10.1007/s11625-014-0258-4>.

World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023, 18th Edition*. Davos.

Zurbringen, C. y Sierra, M. (2021). transición hacia un futuro sostenible. ¿Qué aporta la investigación transdisciplinaria?. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 26(94), 158-176. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4815680>



# MODELOS DE GESTIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EXPERIENCIA DE LAS Y LOS ESTUDIANTES

*José Julio León*

## **Gobernanza de la educación superior**

La educación superior es generalmente considerada un factor clave para el desarrollo de las personas y de los países que éstas habitan. Las instituciones de educación superior (IES) forman técnicos y profesionales para las funciones de gobierno y la actividad económica, producen, aplican y difunden el conocimiento, y contribuyen a la cultura y cohesión social (Banco Mundial, 2003; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2005). En Chile la Ley N°21091 les asigna explícitamente esas funciones.

Diversos gobiernos, en especial de países en desarrollo o economías en transición, han implementado reformas para modificar la estructura, gobernanza y financiamiento del sistema de educación superior. En Latinoamérica, entre las reformas adoptadas a partir de 1990, se cuentan la introducción de sistemas de evaluación de calidad y acreditación, la creación de nuevas instituciones públicas de educación superior o diversificación de la plataforma institucional, programas de apoyo a la investigación y doctorado, nuevas estrategias para la asignación de fondos públicos, ya sea en forma competitiva o de convenios de desempeño, y nuevos mecanismos de financiamiento de los estudiantes para favorecer

la expansión de matrícula (Bernasconi y Celis, 2017; Brunner y Villalobos, 2014). En general se considera que el marco regulatorio, las políticas públicas, los recursos, las estructuras y procesos a nivel del Estado y de las instituciones inciden en la efectividad de las funciones asignadas a las IES.

En términos amplios, la gobernanza, según Kehm (2012; 2018) se ocupa de los procesos de regulación y coordinación orientados al bienestar que ayudan a resolver problemas sociales. La literatura suele reconocer tres principios de coordinación y, por ende, tres modelos ideales de sistemas educativos: el estatal, el de mercado y el profesional (Guttman, 2001; Clark, 1991). Dado que en las IES la oligarquía académica está “omnipresente o al acecho entre bastidores”, Clark sugiere reformular el continuo autoridad estatal/mercado como un modelo triangular para representar las formas de coordinación estatal, de mercado y oligárquicas (Clark, 1991).

Los estudios de gobernanza suelen distinguir la gobernanza a ese nivel sistémico o macro (el balance entre autonomía de las instituciones y la densidad de la regulación; el rol del Estado, de las comunidades académicas y del mercado) y la gobernanza a nivel organizacional o micro (el equilibrio entre liderazgo y participación, legitimidad, eficacia y agilidad en la toma de decisiones, y la relación con partes interesadas en cada institución). Así, Labraña et al. (2023) distinguen tres tipos de enfoques en la literatura sobre gobernanza de educación superior: 1) conducción a distancia, desde el Estado; 2) definiciones gubernamentales de política pública y 3) conjunto de actores involucrados en la organización de las actividades en las IES. Tomando en cuenta esas distintas perspectivas, proponen entender la gobernanza del sector, como:

Procesos de toma de decisiones que involucran relaciones de competencia o cooperación entre actores locales, nacionales, regionales y/o globales con el propósito de influir en el financiamiento y regulación de los sistemas de educación superior; por una parte, y en las reglas que organizan el proceso decisional sobre estas materias en la educación superior; por otra (Labraña et al., 2023, p 528).

En el nivel micro, Ganga y Valdés (2021) resaltan que la gobernanza se asocia a los procesos y mecanismos, formales e informales, que guían

la toma de decisiones al interior de las organizaciones. Son de especial interés para estos autores las estructuras de gobierno y distribución del poder, así como las modalidades de interacción de los tomadores de decisiones con los actores internos y externos (stakeholders), con miras a conciliar los propósitos institucionales con las culturas internas y los requerimientos del medio. En la misma línea, Brunner (2011a; 2011b) entiende que gobernanza se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con el fin de asegurar los objetivos de la educación superior. Ciertamente, el dominio de la gobernanza no se reduce a reglas, políticas y procedimientos determinados autoritativamente, sino que también abarca prácticas institucionales, estilos de liderazgo, cultura y valores, relaciones con partes interesadas y las múltiples interacciones contractuales en contextos de mercado.

La cuestión clave es cómo las IES se adaptan y responden a las demandas y cambios en el entorno, incluido el marco regulatorio. Tales cambios, dice Brunner (2011a), fuerzan a las IES a rediseñar sus estructuras y procedimientos de gobierno y de gestión, con el fin de aumentar sus propias capacidades estratégicas de actuación frente al medio ambiente externo, su flexibilidad organizacional y su velocidad de reacción. Gobierno se refiere a las estructuras y procesos establecidas para la toma de decisiones estratégicas, esto es, aquellas que apuntan al cumplimiento de la misión y aseguran la sustentabilidad e integridad institucional; en tanto que gestión (management) se refiere a las estructuras y procesos a través de los cuales se implementan las decisiones estratégicas, y tiene que ver con la efectividad y eficiencia del desempeño institucional Brunner (2011a).

Es interesante observar que a partir de los años ochenta, la gestión de las IES pasó de ser un conjunto de actividades de segundo orden a una actividad autojustificada, con apoyo en la creencia de que la gobernanza de la universidad tradicional, basada en órganos colegiados representativos y resolutivos, es una limitación para responder a las crecientes demandas externas (Maassen, 2012). La tendencia desde entonces, inspirada en los principios del *New Public Management* (NPM) ha sido reforzar los órganos ejecutivos y profesionalizar la gestión, en desmedro

de los órganos colegiados, que pasan a ser mayormente consultivos; foco en los resultados, eficiencia y efectividad de los servicios, estableciendo nuevos mecanismos de accountability y evaluación de la calidad; una mayor retroalimentación de los clientes y otras partes interesadas; el advenimiento de diversas modalidades de capitalismo académico, etc. (Deem, 2001; Brunner, 2009; Kehm, 2012; Maassen, 2012). Emerge con fuerza, asociada a esta tendencia, la idea de “reingeniería” de la gestión institucional (Massy, 2017), que no es otra cosa que reformar las estructuras y procesos de gestión para su adaptación y mejora continua.

## **Aseguramiento de la calidad de la educación superior**

La calidad es también un concepto ambiguo y altamente controvertido, que, sin embargo, ha dominado la agenda de la educación superior a nivel mundial, durante las últimas décadas (Tam, 2001; Harvey, 2006; Stensaker, 2007; Scharager, 2017; Goff, 2017). Lo cierto es que existe una variedad de “partes interesadas” en la educación superior (estudiantes, académicos, administradores, funcionarios, empleadores, el gobierno y las agencias reguladoras, los colegios profesionales, etc.). Como indica Tam (2001, p. 47): “Cada una de estas partes interesadas tiene una visión diferente de la calidad, influenciada por su propio interés en la educación superior”. De allí surgen las diferentes concepciones de la calidad y diversas modalidades de control, evaluación o aseguramiento de la calidad.

Harvey y Green (1993) distinguen cinco enfoques de calidad en la educación superior: i) Excelencia, entendida como carácter excepcional y prestigio; ii) Perfección o consistencia, basada en la cultura de hacer las cosas bien; iii) Adecuación a los propósitos y valoración del servicio por el usuario; iv) Value for money o valor agregado económico de la formación, y finalmente v) Transformación del egresado, entendida como valor agregado cualitativo y desarrollo de competencias en el estudiante.

Biggs (2001) subraya que la definición de calidad como valor por dinero, está orientada al control de calidad retrospectivo, que pone foco en accountability y conformidad con los estándares impuestos externamente. La adecuación a los propósitos y la calidad transformativa son

claves para el control de calidad prospectivo, centrado en la mejora de la calidad de la enseñanza y aprendizaje. Este autor adopta el enfoque prospectivo.

En general, la calidad tiene una dimensión de coherencia interna (cumplimiento de los propósitos institucionales) y otra de control externo (ajuste a criterios o indicadores predefinidos), siendo posible, como expone Scharager (2017, p. 27): “adoptar definiciones integradoras con un balance entre concepciones basadas en el control interno y el externo, la evaluación de procesos y de resultados”.

A nivel comparado -en el contexto de masificación y creciente competencia- los sistemas de aseguramiento de la calidad (AC) en educación superior han sido establecidos para cumplir una doble función: por un lado, controlar el cumplimiento de criterios o requisitos reglados por parte de las IES y, por otro, verificar el cumplimiento de los propósitos institucionales y fomentar la capacidad de mejora continua (Lemaitre, 2015).

Siguiendo a Tam (2001, p. 49), el aseguramiento de calidad “es un sistema basado en la premisa de que todos en una organización tienen la responsabilidad de mantener y mejorar la calidad del producto o servicio”. En comparación con un sistema de control de calidad, el AC representa un enfoque más integral de evaluación y monitoreo, que requiere no solo la detección de defectos sino también su prevención. La evaluación de calidad involucra el juicio del desempeño frente a criterios, ya sea internos o externos. Dice Tam (2001) que la evaluación externa de calidad es una fuente potencial de conflicto, porque los criterios de calidad para la educación son difíciles de acordar y deben diseñarse de modo que sean sensibles a la misión de cada institución.

En términos de gobernanza, el AC está asociada a lo que Neave (1994) denominó el “crecimiento del Estado evaluador”, como alternativa a la regulación vía mandato burocrático y al control administrativo. Acorde a la descripción que hace Kehm (2012), el Estado delega autoridad en nuevas agencias y establece procedimientos de evaluación o rendición de cuentas, en el marco de la noción de dirección a distancia. A la vez, a las IES se les exige establecer procedimientos para la gestión interna de la calidad, conforme a los criterios y estándares establecidos

por las agencias Kehm (2012). El Estado, en ocasiones, adopta decisiones sobre financiamiento considerando las clasificaciones de estas agencias de evaluación.

La ley chilena sigue esta tendencia. La Ley N°21091, artículo 2 letra b), define “Calidad” indicando que las IES deben orientarse a la búsqueda de la excelencia, a lograr sus propósitos declarados, así como a asegurar la calidad de los procesos y resultados en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de los criterios y estándares de calidad.

El artículo 15 de la Ley N°20129, señala que la acreditación institucional será obligatoria para IES autónomas, e “integral”. Este proceso consiste en la evaluación y verificación del cumplimiento de criterios y estándares de calidad, los que se refieren a recursos, procesos y resultados; así como el análisis de mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad, su aplicación sistemática y resultados, y su concordancia con la misión y propósitos de las IES.

A su turno, el artículo 17 de la Ley N°20129 establece que la acreditación institucional se realizará evaluando ciertas dimensiones de la actividad de las IES. Una de esas dimensiones es el “Aseguramiento interno de la calidad”. El sistema interno de AC debe abarcar la totalidad de las funciones que la institución desarrolla, así como las sedes que la integran y deberá aplicarse sistemáticamente en todos los niveles y programas de la institución de educación superior. Los mecanismos aplicados deberán orientarse al mejoramiento continuo.

En Chile, asimismo, la ley regula la gobernanza del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES). El SINACES está integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría del ramo, el Consejo Nacional de Educación (CNED), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la Superintendencia de Educación Superior (SES) y las IES, “en el ámbito de su quehacer”. El SINACES es coordinado por un comité integrado por los cuatro órganos públicos mencionados (arts. 1° y 3° de la Ley N°20129).

Por cierto, los sistemas nacionales de educación superior están arraigados en regímenes de coordinación específicos de cada país, que reflejan particularidades históricas, institucionales y culturales (Dobbins y Knill, 2017). Conviene, en tal sentido, recordar que el sistema mixto, con

participación amplia de instituciones privadas y primacía del principio de libertad de enseñanza por sobre el de control estatal, se instaló en Chile desde antes del Golpe de Estado de 1973, debido al efecto combinado de otorgar financiamiento público a las universidades —tanto estatales como privadas— y reconocimiento, primero legal y luego constitucional, a la autonomía de las universidades (León, 2020).

## **Calidad como experiencia del estudiante y aseguramiento interno de la calidad**

Como se dijo, una perspectiva de la calidad en educación superior es la transformación de los y las estudiantes. Según este enfoque, una educación de calidad produce un desarrollo y empoderamiento gradual de los y las estudiantes, cambiando su forma de percibir y de integrarse al entorno. Incluso, la calidad transformativa logra modificar las concepciones de los propios académicos sobre su rol como docentes, así como la cultura de la propia institución (Harvey y Green, 1993; Biggs, 2001; Tam, 2001; Cheng, 2016; Scharager, 2017). La “calidad transformativa” implica empoderar a los estudiantes para involucrarse en su proceso de transformación, así como en la evaluación del mismo (Harvey y Green, 1993).

Cheng (2014) reconoce que “transformación” —tanto como “calidad”— es un término ambiguo. En un trabajo centrado en estudios de nivel doctoral, sugiere que la transformación incluye cinco formas de desarrollo: intelectual, crítico, personal, emocional y físico. La transformación intelectual está asociada con el desarrollo del pensamiento; capacidad crítica es el avance progresivo desde la incertidumbre hacia la reflexión y discusión argumentada; la transformación personal implica un cambio en las opiniones, el comportamiento y las actitudes de los y las estudiantes; la transformación emocional se refiere a un cambio psicológico: motivarse para aprender; y la transformación física se relaciona con el cambio de ambiente o de características físicas relacionadas con la edad (Cheng, 2014).

Según Tam (2001) las discusiones sobre calidad en educación superior se basan en dos premisas: que la misión central de las IES es maximizar el

aprendizaje y desarrollo educativo del estudiante; y que la mejora continua para cumplir ese propósito debe ser el foco de cualquier preocupación sobre el aseguramiento de la calidad en la educación superior: “Cualquier evaluación de calidad y desempeño que omita la centralidad de la experiencia del estudiante está destinada a ser periférica”, subraya Tam (2001, p. 53).

En esa línea, Cheng (2016) profundiza en la noción de empoderamiento. Hoy se espera que las IES respondan a sus estudiantes no sólo en términos de desempeño académico y titulación, sino también de empleabilidad; pero —advierte Cheng— no conviene pasar por alto la naturaleza del aprendizaje, en que los factores personales (interés, motivación, hábitos, compromiso y capacidad de aprender) influyen significativamente en los resultados. Algunos de estos factores están fuera del alcance del personal académico (o de la gestión). Cheng propone una teoría de la calidad enfocada a reforzar el compromiso de las y los estudiantes, mejorando las oportunidades y recursos para que desarrollen su autoconfianza y capacidad de aprender.

Goff (2017) remarca que esta concepción de la calidad se centra en el proceso de aprendizaje, mejora continua y valor agregado. Uno de sus hallazgos es que se da una relación entre las concepciones de calidad como transformación y las estrategias de AC que priorizan mejorar la experiencia del estudiante a través de la reflexión y la transformación. Este enfoque “adopta una perspectiva más prospectiva que promueve y fomenta el uso de la reflexión para inspirar una mejora continua” (Goff, 2017, p. 192). Los datos de este estudio sugieren que los administradores que tienen concepciones de la calidad como transformación están más centrados en mejorar la experiencia de los estudiantes y son los que tienen más visión de futuro (Goff, 2017).

McCormick et al. (2013) profundizan en el concepto de compromiso (engagement), que se refiere tanto a la participación (involvement) de las y los estudiantes en las actividades curriculares, como sus experiencias y percepciones sobre todas las facetas del entorno institucional que respaldan su aprendizaje y desarrollo. Siguiendo las contribuciones de Tinto y Pascarella, estos autores relacionan el concepto de compromiso

estudiantil con la integración social y académica de un(a) estudiante, tanto con sus compañeros(as) y docentes, como con las normas, estándares académicos y cultura de la institución. Desarrollos recientes incluyen investigación y transferencia de buenas prácticas sobre efectividad de la docencia, monitoreo de resultados de aprendizaje, seguimiento de indicadores de progresión académica y encuestas de compromiso o satisfacción estudiantil, entre otros (McCormick et al., 2013).

Esta perspectiva conlleva una mayor presión hacia las IES para que rindan cuentas sobre los procesos de acceso, la progresión y titulación de las y los estudiantes, evalúen la calidad de la docencia y servicios, realicen investigación sobre el proceso formativo y generen una cultura de mejora continua basada en evidencias.

En el marco de la gestión interna de la calidad, muchas IES ponen al estudiante y su trayectoria formativa-laboral como un elemento central de sus políticas de aseguramiento de la calidad. El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) indica, por ejemplo:

Se optó por caracterizar la calidad en función de la experiencia educativa de los estudiantes, centrada en tres momentos de dicha experiencia: ingreso y permanencia, de modo de identificar mecanismos que permitan una razonable certeza de que los alumnos que ingresan van a poder completar el proceso formativo y egresar en un plazo aceptable; proceso educativo, centrado en mecanismos que permitan verificar que las estrategias formativas de las universidades son pertinentes, eficaces y eficientes; y egreso y empleabilidad, incluyendo mecanismos de retroalimentación desde los egresados y el medio laboral en que estos se desempeñan" (Lemaitre y López, 2016, p. 7).

Como señala Cabrera (2019), los modelos de gestión de la calidad suelen incorporar, con una mirada integradora, principios tales como orientar la evaluación de calidad a las necesidades de los estudiantes y la mejora continua, o que la toma de decisiones se base en evidencias recogidas de manera sistemática y rigurosa.

Los sistemas comparados de AC han avanzado, asimismo, en la incorporación de criterios y estándares asociados al ciclo de vida del estudiante, así como de indicadores de permanencia, progresión académica y titulación, para evaluar la calidad y efectividad de la gestión docente realizada por las instituciones.

**Tabla I**

*Criterios comparados de calidad referidos a experiencia del estudiante*

<b>Agencia</b>	<b>Guía de evaluación</b>	<b>Criterios</b>	<b>Fuente:</b>
The Accrediting Commission of Career Schools and Colleges	Standards of Accreditation	Chapter II, sections IV-VII	<a href="https://www.accsc.org/Accreditation/Standards-of-Accreditation.aspx">https://www.accsc.org/Accreditation/Standards-of-Accreditation.aspx</a>
Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ANECA	Modelo Audit-Internacional	Criterio 5	<a href="https://www.aneca.es/sistemas-garantia-interna-calidad-instituciones">https://www.aneca.es/sistemas-garantia-interna-calidad-instituciones</a>
Middle States Commission on Higher Education.	Standards for Accreditation and Requirement of Affiliation.	Standards III, IV y V	<a href="https://www.cmu.edu/middlestates/about/standards.html">https://www.cmu.edu/middlestates/about/standards.html</a>
Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA	Higher Education Standards Framework 2021	Standards 1. y 2.	<a href="https://www.legislation.gov.au/Details/F2022C00105">https://www.legislation.gov.au/Details/F2022C00105</a>
The Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA	The UK Quality Code for Higher Education 2023	Core practices	<a href="https://www.qaa.ac.uk/the-quality-code#">https://www.qaa.ac.uk/the-quality-code#</a>
CNA	Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación Institucional del Subsistema universitario <sup>6</sup>	Criterio 2, nivel 1 y 2	<a href="https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx">https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx</a>

<sup>6</sup> En el criterio 2, CNA establece: (N1) "Se disponen apoyos para el bienestar estudiantil, en los ámbitos administrativos, académicos y socioafectivos, los que contribuyen a la integración de las y los estudiantes, y favorecen el proceso de enseñanza y aprendizaje"; y (N2) "La universidad define y evalúa periódicamente indicadores de progresión de las y los estudiantes y el nivel de logro del perfil de egreso. Estos indicadores se usan para diseñar e implementar estrategias de mejoramiento y apoyo para el aprendizaje de las y los estudiantes" (N2). Los criterios especifican estándares por nivel (N), donde 1 corresponde al nivel básico; 2 al nivel avanzado y 3 al nivel de excelencia.

<b>Agencia</b>	<b>Guía de evaluación</b>	<b>Criterios</b>	<b>Fuente:</b>
CNA	Criterios y Estándares de Calidad para la Acreditación Institucional del Subsistema Técnico Profesional	Criterio 3, nivel 1 y 3	<a href="https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx">https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx</a>

Si bien el foco y proceso de evaluación difieren de una agencia a otra, todas enfatizan el rol de las IES de asegurar la calidad de la experiencia de las y los estudiantes, apoyar el compromiso estudiantil y utilizar evidencias y referencias externas para respaldar la calidad de los servicios a estudiantes. En general se evalúan los procesos de admisión, inducción y de enseñanza aprendizaje; los mecanismos de apoyo académico y extraacadémico; los servicios estudiantiles; el seguimiento de titulados/as y la empleabilidad; junto con sus respectivos mecanismos de monitoreo y ajuste según resultados. En Chile, se observa un fenómeno similar en los nuevos criterios y estándares de acreditación.

También existe una significativa homogeneidad en lo que respecta a los principios que deben guiar la organización de los regímenes de AC en la Educación Superior Técnico Profesional (ESTP). Uno de ellos, el de mejoramiento continuo, apunta a que las agencias acreditadoras “deben orientar sus evaluaciones para que las instituciones del sector sean capaces de responder a las necesidades de las partes interesadas y, en particular, estudiantes y sus familias” (Brunner et al., 2022, p. 39).

Como describe la literatura (Pedraja-Rejas et al., 2020; Brunner et al., 2022), la acreditación es un foco relevante para la gestión de las IES, de modo que estas definen estrategias con miras a obtener la acreditación e internalizan los criterios de calidad en sus marcos de gobernanza interna. Conviene tener presente que la acreditación, en Chile, es condición de existencia de las IES (no obtener la acreditación conduce al cierre, según el artículo 22 de la Ley N°20129) y es uno de los requisitos para acceder al financiamiento de gratuidad (artículo 83 de la Ley N°21091). Por ello, asumimos que las IES deberán incorporar explícitamente modelos inter-

nos de gestión de calidad con foco en el compromiso o la experiencia transformadora de las y los estudiantes.

## **Panorama de los modelos de organización de la experiencia estudiantil en uso en Chile.**

La forma en que se estructura y organiza la gestión de la experiencia estudiantil varía dependiendo del tipo de institución de que se trate, de los propósitos institucionales y el contexto nacional.

La literatura sobre experiencia y compromiso estudiantil no suele abordar el tema de la gobernanza. Durante la última década, como señalan Bond, et al. (2020) la atención preferente por parte de investigadores se ha centrado en la conceptualización y la medición del “compromiso de los estudiantes”. A su turno, Pedraja-Rejas et al. (2021) detectan que la literatura sobre gobernanza y calidad, se enfoca en tres temas principales: las leyes de reforma a la educación superior; las percepciones de los académicos sobre las reformas, y el compromiso y participación de los estudiantes. Este trabajo busca entregar luces sobre el rol de las IES en el aseguramiento de la calidad, entendida como experiencia del estudiante, y la forma en que se organizan en Chile las relaciones entre administradores y estudiantes.

Brunner (2011b, p. 154) señala que en Chile se produjo “una modernización con sesgo emprendedor” en la gobernanza de las instituciones de educación superior, incluida la gestión de las universidades públicas, “aunque sin alterar la tradición del gobierno colegial-representativo”. Siguiendo la tipología de Brunner (2011b, p. 142) algunas actividades administrativas -como los procesos de admisión, organización y ejecución de la enseñanza, cuidado y gestión de infraestructura, laboratorios y bibliotecas- “comienzan a sistematizarse y se transforman en rutinas burocráticas”. Los modelos emprendedores —público y privado— se preocupan simultáneamente de los actores internos (entre ellos, estudiantes) y externos (tales como las agencias públicas del sector, graduados, empleadores, etc.). La gestión se reorganiza bajo los postulados del

New Public Management: foco en resultados y su impacto; utilización de estándares e indicadores de desempeño; énfasis en la calidad del servicio y orientación hacia el consumidor, entre otros (Brunner, 2011b).

Un tópico de interés para la investigación en educación superior es evaluar los posibles impactos isomorfos de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad (Landoni, 2008). Algunos autores observan una convergencia de políticas y prácticas a nivel global en el ámbito de regímenes de AC y lo atribuyen a un fenómeno de isomorfismo coercitivo “que, eventualmente, conduciría a una similitud forzada de las formas de autogobierno gerencial dentro de las instituciones bajo la égida del New Public Management” (Brunner et al., 2022, p. 112). Ganga Contreras et al. (2017) reportan alguna evidencia de la presencia de mecanismos de isomorfismo coercitivo en las universidades, aunque advierten que se necesitan más estudios para validar esa perspectiva.

A continuación, se presenta la información obtenida de las respectivas páginas web institucionales y última resolución de acreditación institucional, para un grupo de 5 universidades estatales; 5 universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH); 5 universidades privadas no pertenecientes al CRUCH y 5 Institutos Profesionales (IP) privados. Todas las instituciones (IES) seleccionadas cuentan con acreditación avanzada (4-5 años) o de excelencia (6-7 años), lo que da cuenta de un juicio de evaluación favorable de CNA respecto de su modelo de gestión de calidad.

**Tabla 2**

*Estructuras a cargo de la experiencia estudiantil en IES chilenas*

<b>Institución</b>	<b>Autoridad superior responsable</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Resolución (Años de acreditación)</b>
Universidad de Chile	Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios	Prorrectoría	476-2018 (7)
Universidad de Santiago de Chile	Vicerrectoría de Apoyo al Estudiante	Rector	551-2021 (7)
Universidad de Valparaíso	Dirección de Asuntos Estudiantiles	Vicerrectoría Académica	713-2023 (6)
Universidad de La Frontera	Dirección de Desarrollo Estudiantil	Vicerrectoría Académica	467-2018 (6)
Universidad de Antofagasta	Dirección de Desarrollo Estudiantil	Vicerrectoría Académica	704-2023 (5)
P. Universidad Católica de Chile	Dirección de Asuntos Estudiantiles	Vicerrectoría Académica	473-2019 (7)
P. Universidad Católica de Valparaíso	Dirección de Asuntos Estudiantiles	Vicerrectoría Académica	658-2022 (7)
Universidad Austral	Dirección de Asuntos Estudiantiles	Vicerrectoría Académica	696-2022 (6)
Universidad de Los Andes	Vicerrectoría del Estudiante	Rector	719-2022 (6)
Universidad Diego Portales	Dirección de Asuntos Estudiantiles	Secretaría General	485-2019 (5)
Instituto Profesional DuocUC	Dirección General de Desarrollo Estudiantil y Educación Continua	Rector	418-2017 (7)
Instituto Profesional INACAP	Vicerrectoría del Estudiante	Rector	380-2016 (6)
Instituto Profesional Santo Tomás	Vicerrectoría de Estudiantes y Vinculación con el Medio	Rector	541-2021 (5)

<b>Institución</b>	<b>Autoridad superior responsable</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Resolución (Años de acreditación)</b>
Instituto Profesional AIEP	Vicerrectoría de Apoyo al Estudiante	Rector	707-2022 (5)
Instituto Profesional de Chile	Vicerrectoría de Vinculación con el Medio y Desarrollo Estudiantil	Rector	548-2021 (4)
Universidad Autónoma de Chile	Dirección Corporativa de Vida UA	Vicerrectoría de Vinculación con el Medio	496-2019 (5)
Universidad de Las Américas	Dirección General de Asuntos Estudiantes	Vicerrectoría de Admisión	728-2023 (5)
Universidad San Sebastián	Dirección General de Desarrollo Estudiantil	Vicerrectoría Académica	585-2021 (5)
Universidad Mayor	Dirección General Estudiantil	Vicerrectoría Académica	586-2021 (5)
Universidad Santo Tomás	Vicerrectoría de Estudiantes y Vinculación con el Medio	Rectora	553-2021 (4)

La tabla 2 indica que las IES chilenas no han adoptado estrategias isomórficas en materia del gobierno de la experiencia del estudiante, apreciándose un alto grado de heterogeneidad en las soluciones de estructura y modelo de gestión. Cualquiera de las opciones de organización más utilizadas por las universidades tradicionales puede adaptarse, según los propósitos y características de cada IES. Tampoco hay un modelo ideal que se derive de los nuevos criterios y estándares de acreditación.

En consecuencia, no es posible distinguir un patrón o modelo de gobierno propio de universidades públicas y otro de instituciones privadas; ni uno que distinga a universidades de las instituciones de ESTP. Existen diversos modelos, que van desde estructuras de gestión difusa, en que intervienen diversas autoridades con competencias segmentadas, hasta estructuras de gestión integrada, en que se establece una entidad centralizada responsable de supervisar, gestionar y/o coordinar todos los

servicios dirigidos a estudiantes. Dentro de las primeras es posible identificar diferentes grados y mecanismos de coordinación de los servicios. Dentro de las segundas, la oficina a cargo de los temas estudiantiles puede depender de la rectoría, de la vicerrectoría académica, o bien de otra unidad de gobierno, que puede abarcar también otras funciones.

No obstante, a nivel de procesos y gestión, es posible advertir ciertas tendencias convergentes, motivadas por la acreditación. Así, la mayoría de las IES adoptan modelos educativos centrados en las y los estudiantes; cuentan con mecanismos de inserción a la educación superior; implementan sistemas de seguimiento y gestión de la progresión estudiantil, orientados a detectar necesidades de apoyo académico, basados en análisis de datos; ofrecen un conjunto de servicios y beneficios estudiantiles en los ámbitos social, económico y de salud; establecen, asimismo, sistemas de seguimiento de egresados/as y buscan fortalecer el vínculo con titulados/as y graduados/as; incorporan nuevas tecnologías que contribuyan a la automatización de los procesos administrativos y comunicación con los estudiantes; y planifican acciones de mejora continua a fin de optimizar la gestión de los servicios.

Algunas características son distintivas de ciertos tipos de IES. La participación estudiantil es un tema importante en universidades estatales y del CRUCH; el uso de indicadores de desempeño para promover una mejor gestión de los servicios es más común en IES privadas; la internacionalización y movilidad estudiantil es un elemento distintivo en universidades con acreditación de excelencia. En el caso de las instituciones de ESTP aparecen con mayor nitidez los objetivos de lograr homogeneidad de los servicios; recoger sistemáticamente la opinión de titulados y tituladas para retroalimentar el diseño curricular; y articular trayectorias formativas flexibles, a través del reconocimiento de aprendizajes previos, alternativas de admisión y formatos de estudio adaptados a los distintos perfiles de estudiantes. En un caso (Universidad Austral) la resolución de acreditación destaca la “creación de un Departamento de Vinculación, Acceso y Permanencia Estudiantil, que tiene como objetivo desarrollar un modelo de gestión integral para apoyar a los estudiantes en sus procesos de aprendizaje, rendimiento académico y gestión personal”.

La clave, según se desprende de los propósitos declarados por las IES examinadas, es lograr una mayor coordinación y efectividad entre las diferentes unidades de gestión o servicios, centrándose en el bienestar y éxito académico de las y los estudiantes. En el marco de los sistemas internos de AC, según se desprende de los nuevos criterios de acreditación, se deben establecer mecanismos de monitoreo, evaluación y retroalimentación, con base en indicadores, para medir la cobertura y eficacia de los servicios dirigidos a estudiantes, y utilizar los resultados para realizar mejoras en la prestación de los servicios.

## **Hacia un modelo de gestión de calidad de la experiencia del estudiante**

Independiente de la estructura definida, es claro que las IES están enfrentando un incremento de la complejidad de la gestión, a la hora de articular y alinear los diferentes procesos, servicios y mecanismos dirigidos a los y las estudiantes, con miras a lograr trayectorias formativo-laborales exitosas de las y los estudiantes.

Las interacciones con el estudiante —aún en aquellas IES que cuentan con una estructura centralizada— se despliegan en una diversidad de unidades, con dependencias distintas y, eventualmente, con prácticas, cultura y procedimientos también disímiles. Existen, asimismo, diferentes sistemas de información que tributan a ese entramado de toma de decisiones, donde usualmente cada uno de los actores responsables administra algún canal o plataforma de información para el cumplimiento de su función. Lo anterior suele afectar la eficacia en el logro de los propósitos y causar pérdidas de eficiencia en el uso de los recursos institucionales. Por ejemplo, el estudio Hanover (2014) observa que, si bien la mayoría de las IES realiza un seguimiento de sus tasas de retención, utiliza mecanismos como “sistemas de alerta temprana” y establece comités y coordinadores de retención para organizar estos esfuerzos, esas medidas usualmente se centran en apoyar el éxito académico de los estudiantes. Sin embargo, la “integración social” también juega un

papel importante en la retención de estudiantes, por lo que un modelo de gestión de la experiencia estudiantil también debe poner atención sobre las interacciones que un estudiante tiene con todos los miembros de la institución. Algunos de los trabajos reseñados por Santelices y Celis (2022) muestran diversos esfuerzos institucionales destinados a apoyar a los estudiantes y en qué medida estos no siempre logran satisfacer las expectativas y necesidades de los estudiantes. Esa evidencia reciente apunta a la importancia de las condiciones institucionales para lograr una experiencia estudiantil y trayectorias académicas exitosas.

La forma en que los servicios a los estudiantes se articulan con la estrategia institucional es un factor clave para la innovación en las prácticas, procesos y tecnologías institucionales, favoreciendo la consolidación de una cultura de gestión de la calidad centrada en el estudiante. Como observa Otara (citado por Jaya et al., 2017), la mayoría de los altos directivos en las organizaciones educativas no tienen una comprensión práctica, ampliamente desarrollada y profunda, de lo que representa la innovación como capacidad corporativa. La capacidad de analizar el entorno y procesar información, junto con una buena comunicación entre las estructuras de la organización, son elementos esenciales para la creación de capacidades dinámicas de aprendizaje institucional (Jaya et al., 2017).

Por tanto es factible y parece conveniente diseñar modelos de gestión, adecuados a la organización y procesos institucionales, que incluya —como sugieren Garzón y Rodríguez, (2019)— una parametrización de los componentes de la gobernanza; en este caso, una métrica de las etapas del “viaje” del estudiante, con el fin de identificar cómo se articulan las directrices emanadas del nivel macro (acreditación) con el gobierno corporativo y estrategia de las IES, para identificar mejores prácticas en la materia.

Para mejorar la gestión por indicadores, conviene tener presente que, como apunta Tam (2001, p. 50), un indicador de desempeño “debe tener una función de monitoreo” (por lo que se puede recopilar a intervalos regulares); “suele ser cuantitativo”, y está relacionado con los objetivos. De los Ríos (2000) sugiere otros atributos de un adecuado indicador de calidad en educación superior: homogeneidad (comparabilidad

entre IES y carreras); independencia (información no manipulable, sin ambivalencias); control (depende de la gestión institucional); oportunidad (están disponibles en tiempo razonable para la toma de decisiones); relevancia (pertinencia; relación con los objetivos institucionales) y costo (información pública, o provista a bajo costo).

Considerando estos antecedentes, las IES Santo Tomás se propusieron en su plan estratégico (PEI) 2019-2023 diseñar e implementar un modelo de gestión integral con miras a mejorar la experiencia de sus estudiantes a lo largo de su ciclo de vida.

En 2019 se realizó una investigación institucional, complementaria a las encuestas periódicas de caracterización y satisfacción estudiantil, con estudiantes, egresados y colaboradores de las tres instituciones para indagar en la experiencia de los estudiantes con la institución. Más de 720 personas participaron en el proceso a través de entrevistas, encuestas, talleres e investigación etnográfica. Como resultado, se identificaron perfiles de estudiantes, así como los “viajes” más significativos para cada perfil.

Mediante la resolución exenta 4351 de 16 de agosto de 2021, de la Subsecretaría de Educación Superior, el IP Santo Tomás se adjudicó un proyecto en el marco del Fondo de desarrollo institucional (FDI), denominado “Modelo de gestión integral de la Experiencia del Estudiante: Convergencia de procesos y mecanismos de seguimiento del ciclo de vida del estudiante para asegurar una experiencia transformadora”. El proyecto, de acuerdo a sus objetivos, fue concebido con alcance para las tres IES Santo Tomás y se conecta con una iniciativa estratégica del PEI 2019-2023.

En 2021 se realizó una segunda investigación con estudiantes y colaboradores, para actualizar el ciclo de vida del estudiante, atendiendo los cambios recientes en los sistemas de acceso y perfiles de ingreso de estudiantes, emergencia de la docencia en ambiente virtual, nuevos mecanismos de diagnóstico y apoyo requeridos, etc. Seguidamente, se efectuó el levantamiento de todos los procesos asociados para elaborar

un mapa de los servicios involucrados, generando un Catálogo Digital de Servicios Santo Tomás.

En 2022 se desarrolló un proceso participativo de co-diseño del modelo de gestión de la experiencia del estudiante, en el que participaron más de 120 colaboradores. En 2022 se formalizó el Sistema de Experiencia e Innovación en Servicios Santo Tomás (SEIS), con miras a asegurar una adecuada distribución de roles y funciones, evitando duplicidades o vacíos en el modelo de toma de decisiones. Se establece una coordinación nacional y tres líneas de acción: i) investigación y análisis; ii) coordinación y monitoreo (mejora continua), y iii) transformación de servicios y gestión del cambio.

En 2023 se comienza a implementar el modelo de gestión, acompañado de un proceso de priorización de servicios y transformación cultural. Asimismo, se desarrolla una plataforma BI para la gestión de indicadores de experiencia estudiantil, conectada con sistemas académicos (Banner) y CRM, con miras a contar con sistemas integrados de información y reportes periódicos orientados a la toma de decisiones.

Etapas del proceso de instalación de SEIS:

1. Investigación y análisis institucional;
2. Actualización y formalización del Ciclo de Vida del Estudiante;
3. Caracterización e identificación de perfiles de ingreso de estudiantes;
4. Mapa de servicios y Catálogo Digital;
5. Aprobación e implementación del Modelo de gestión integrada;
6. Desarrollo de Plataforma BI y gestión por indicadores;
7. Plan de transformación cultural.

El modelo de gestión combina elementos de la literatura y aprendizajes de la institución, contribuyendo así a dotarlo de legitimidad en la comunidad, hacerlo efectivo en su operación, e instalar prácticas sistemáticas para la entrega y mejora continua de los servicios complementarios a la docencia.

La estructura de análisis institucional recopila la información de indicadores institucionales, incluyendo una serie de datos obtenidos en encuestas (estudiantes nuevos/as, evaluación docente, satisfacción es-

tudiantil, titulados/as, etc.). El plan estratégico y el sistema de gestión de desempeño definen objetivos y metas, y el sistema interno de AC provee mecanismos de monitoreo y ajuste para lograr su cumplimiento. Construir un modelo de gestión de la experiencia del estudiante, mapeando los distintos servicios involucrados, declarando los propósitos de ese modelo y estableciendo instancias de coordinación, seguimiento y mejora continua de los servicios, ofrece una oportunidad para alinear esfuerzos y avanzar a un nivel de análisis institucional que provea de información oportuna, completa, relevante y segmentada para favorecer decisiones consistentes y coherentes con la estrategia y la política institucional de calidad.

## **Conclusión**

La gobernanza (interna) en educación superior se entiende como la manera en que las instituciones se organizan y son gestionadas con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

En Chile, por mandato legal, las IES deben buscar la excelencia y el logro de sus propósitos declarados, asegurar la calidad de los procesos y resultados en el ejercicio de sus funciones y cumplir los criterios y estándares de calidad. Para acreditarse (condición de existencia) deben implementar sistemáticamente un modelo interno de aseguramiento de la calidad.

Una perspectiva de la calidad en educación superior con raigambre en la literatura es la transformación de los y las estudiantes. Un problema de esa concepción es que suele ser opaca, difícil de medir, evaluar y, por ende, de gestionar. También resulta difícil para las y los estudiantes poder apreciarla cabalmente, al menos hasta que han egresado.

Los sistemas comparados de aseguramiento de la calidad, no obstante, coinciden en poner la experiencia del estudiante y su trayectoria en la institución como un elemento central de la política de aseguramiento de la calidad de las instituciones. Este trabajo asume que las IES deberán

incorporar formalmente modelos internos de gestión de calidad con foco en la experiencia transformadora del estudiante.

Una revisión de 20 casos —de IES con acreditación de excelencia o avanzada— nos permite concluir que no es posible distinguir un patrón o modelo de gestión propio de universidades públicas y otro de IES privadas. Tampoco uno que distinga a universidades de instituciones de ESTP. Existen diversos modelos, que van desde estructuras de gestión difusa hasta estructuras de gestión integrada. Dentro de las primeras es posible identificar diferentes grados y mecanismos de coordinación de los servicios. Las segundas pueden depender o no de la vicerrectoría académica. Pero en todas se observan cambios organizacionales, adecuaciones de políticas o innovaciones de servicios derivados de la exigencia de acreditación.

Independientemente de la estructura que se adopte, las IES están enfrentando un incremento de la complejidad de la gestión, junto con la necesidad de articular y alinear los diferentes procesos, servicios y mecanismos dirigidos a los y las estudiantes, con mecanismos de participación y/o de rendición de cuentas.

El mapa de servicios de la institución puede ser concebido como una red de compromisos con las y los estudiantes y, por ello, resulta conveniente ordenar su gobernanza, perfeccionar los mecanismos de aseguramiento de calidad y definir metodologías participativas de innovación, evaluación y mejora continua de dichos servicios.

La gobernanza es, por tanto, un componente clave para la gestión efectiva de la experiencia estudiantil en instituciones de educación superior. Es así que el estudio de Pedraja-Rejas *et al.* (2021) concluye que el liderazgo de los directivos, la participación y pensamiento crítico de los estudiantes, así como también la colaboración entre IES (y, habría que agregar, entre las distintas unidades que las componen) son aspectos esenciales para que estas lleven a cabo sus roles con énfasis en la calidad.

En suma, el mejoramiento en los índices de retención, progresión académica, satisfacción estudiantil y titulación, entre otros indicadores clave que intentan medir la experiencia del estudiante, se hace más probable

en el contexto de aplicación sistemática de un modelo de gestión sustentado por el sistema interno de aseguramiento de calidad y la capacidad de análisis institucional.

En este trabajo hemos expuesto una experiencia institucional que apunta a establecer tal modelo.

## REFERENCIAS

Banco Mundial (2003). *Construyendo sociedades del conocimiento: Nuevos retos para la educación terciaria*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Bernasconi, A. y Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25(67) 1-11. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275050047109>.

Biggs, J. (2001). The reflective institution: Assuring and enhancing the quality of teaching and learning. *Higher Education*, 41, 221–238. <https://doi.org/10.1023/A:1004181331049>.

Bond, M., Buntins, K., Bedenlier, S., Zawacki-Richter, O., y Kerres, M. (2020). Mapping research in student engagement and educational technology in higher education: A systematic evidence map. *International journal of educational technology in higher education*, 17(1), 1-30. <https://doi.org/10.1186/s41239-019-0176-8>.

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007*. Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2011a). Regímenes de gobernanza universitaria: un estudio tipológico y de tendencias. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. (pp. 187-226). Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2011b). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Brunner, J. J. y Villalobos, C. (Eds.) (2014). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J., Labraña, J., Álvarez, J., León, J. y Ramírez, L (2022). Regímenes de aseguramiento de la calidad en el sector de la educación superior técnico profesional: un análisis de cambio organizacional en el contexto de la nueva Ley de Educación Superior (N°21091) y de la experiencia internacional comparada. *Cuadernos de Investigación en Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior N°21*. Comisión Nacional de Acreditación.

Cheng, Ming (2014). Quality as transformation: educational metamorphosis. *Quality in Higher Education*, 20(3), 272-289. <https://doi.org/10.1080/13538322.2014.978135>.

Cheng, Ming (2016). Student Empowerment and Transformative Quality. En *Quality in Higher Education. Developing a Virtue of Professional Practice*. (pp. 11-23) Sense Publishers. [https://doi.org/10.1007/978-94-6300-666-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-6300-666-8_2).

Cabrera, N. (2019). La gestión de la calidad: más allá de la evaluación interna o externa. En M. Lemaitre (Ed.) *Diversidad, autonomía, calidad. Desafíos para una Educación Superior para el Siglo XXI*. (pp. 157-166). CINDA.

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Nueva Imagen. Universidad Futura.

De los Ríos, D. (2000). *Indicadores de calidad y eficiencia en la educación universitaria: algunas propuestas para el sistema de acreditación chileno*. [Tesis de Magíster, Universidad de Chile].

Deem, R. (2001). Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important? *Comparative Education*, 37(1), 7-20. <https://doi.org/10.1080/03050060020020408>.

Dobbins, M. y Knill, C. (2017). Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance. *Policy and Society*, 36(1), 67-88. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1278868>.

Ganga, F. y Valdés, M. (2021). Gobernanza universitaria: Aproximaciones teóricas de los grupos de interés en Instituciones de Educación Superior. *Revista de Ciencias Sociales*, 22(3), 441-459. <https://www.redalyc.org/journal/280/28068740029/html>.

Ganga Contreras, F., Pedraja-Rejas, L., Quiroz Castillo, J., y Rodríguez-Ponce, E. (2017). Isomorfismo Organizacional (IO): Breves aproximaciones teóricas y algunas aplicaciones a la educación superior. *Espacios*, 38(20), 31-43.

Garzón, C. y Rodríguez, P. (2019). La gobernanza y su incidencia en los procesos de calidad en las instituciones de educación superior. *Redipe*, 8(10), 111-124. <https://doi.org/10.36260/rbrv8i10.838>.

Goff, L. (2017). University administrators conceptions of quality and approaches to quality assurance. *Higher Education*, 74(1), 179-195. <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0042-8>.

Guttman, A. (2001): *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Paidós.

Hanover Research (2014). *Strategies for Improving Student Retention*. <https://www.hanoverresearch.com/media/Retention-Initiatives-in-U.S.-Universities-1.pdf>.

Harvey, L. y Green, D. (1993). Defining Quality. *Assesment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 73-83. <http://dx.doi.org/10.1080/0260293930180102>.

Harvey, L. (2006). Section B 4.1-1 Understanding quality, Introducing Bologna objectives and tools. En L. Purser (Ed.) *EUA Bologna Handbook: Making Bologna work*, Brussels European University Association and Berlin. Raabe.

Jaya, A., Quizhpe, V. y Guerra, R. (2017). Gestionando la calidad en la educación superior. *Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo*. <http://www.eumed.net/rev/atlante/2017/02/calidad.html>.

Kehm, B. (2012). 2. Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante?. En B. Kehm (Ed.). *La gobernanza en la educación superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. (pp. 19-48), Octaedro.

Kehm, B. (2018). La nueva Gobernanza de los sistemas universitarios. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 4(8), pp. 14-19. <https://doi.org/10.29105/pgc4.8-1>.

Labraña, J., Rodríguez, E. y Pedraja-Rejas, L. (2023). Hacia una teoría de la gobernanza de la Educación Superior. Análisis de la literatura especializada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(97), 515-533.

Landoni, P. (2008). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 183-202. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673008>.

Lemaitre, M. (2015). Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias. En Bernasconi, A. (Ed.) *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. (pp. 297-343) UC.

Lemaitre, M. y López, T. (Eds.) (2016). *Calidad de la formación Universitaria. Información para la toma de decisiones*. CINDA.

León, J. (2020). *Derecho y Política de la educación superior chilena. Evolución, crisis y reforma*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°20129, Ley que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323>.

Maassen, P. (2012). Cambios en la configuración de la gobernanza. Una interpretación de la introducción de nuevas estructuras de gestión en la educación superior. En B. Kehm (Ed.). *La gobernanza en la educación superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. (pp. 99-132), Octaedro.

Massy, W. (2017). *Reengineering the University. How to Be Mission Centered, Market Smart and Margin Conscious*. Johns Hopkins University Press.

McCormick, A., Kinzie, J. y Gonyea, R. (2013). Student Engagement: Bridging Research and Practice to Improve the Quality of Undergraduate Education. En *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, 28, 47-92. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-5836-0\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-007-5836-0_2).

Neave, G. (1994). The politics of quality: Developments in higher education in western Europe 1992-1994. *European journal of education*, 29(2), 115-134. <https://doi.org/10.2307/1561636>.

Pedraja-Rejas, L., Huerta, P. y Muñoz, C. (2020). Calidad en instituciones de educación superior: Estudio exploratorio del liderazgo y la cultura académica. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(4), 433-449. <https://doi.org/10.31876/rcs.v26i4.34672>.

Pedraja-Rejas, L., Rodríguez-Ponce, E. y Muñoz-Fritis, C. (2021). Gobernanza y Calidad en la Educación Superior: Una Descripción Bibliométrica. *Fronteiras Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 10(3), 252-265. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2021v10i3.p252-265>.

Santelices, M. y Celis, S. (2022). Introduction to the Special Issue: Student Experience in Latin American Higher Education. *Education Policy Analysis Archives*, 30(59), 1-10. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7549>.

Scharager, J. (2017). *Nuevos actores en un viejo escenario: la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015*. Universidad Diego Portales.

Stensaker, B. (2007). Quality as fashion: exploring the translation of management idea into higher education. En D. Westerheijden et al. (Eds). *Quality assurance in higher education: trends in regulation, translation and transformation*. (pp. 99-118), Springer.

Tam, M. (2001). Measuring Quality and Performance in Higher Education. *Quality in higher education*, 7(1), 47-54. <https://doi.org/10.1080/13538320120045076>.

UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>.



# INCIDENCIA DE LA ACADEMIA EN LA TOMA DE DECISIONES DEL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DESDE LA INSTITUCIONALIDAD UNIVERSITARIA CHILENA

Beatriz Rahmer

## Introducción

En el ámbito de la educación superior, se pueden identificar diversas perspectivas que promueven y justifican la necesidad de fortalecer la interacción entre las instituciones universitarias y la sociedad. Entre ellas se encuentra la *Extensión Universitaria*, enraizada en las universidades de América Latina desde el Movimiento de Reforma Universitaria de Córdoba en Argentina (1918). Este enfoque resalta la función social de las instituciones universitarias y su obligación hacia la sociedad en general y los grupos marginados en particular (Dounac, 2016; Erreguerena, 2022; Gómez y Figueroa, 2011; Ortiz-Riaga y Morales-Rubiano, 2011). Otra perspectiva, presente especialmente en los inicios del Siglo XXI e impulsada por investigadores españoles es la *Responsabilidad Social Universitaria (RSU)* que toma inspiración de la noción de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Este enfoque impulsa el imperativo ético de que toda entidad universitaria tenga un compromiso de retribución hacia su entorno local y de organización interna (Gaete Quezada, 2015;

Madorrán-García, 2012; Vallaeys, 2008). Por otra parte, se encuentra el término anglosajón de *Public Engagement*, empleado para describir el compromiso de las disciplinas científicas y tecnológicas con audiencias no especializadas. Este ha sido promovido por las universidades del Reino Unido y funciona por medio de sistemas articulados con los gobiernos centrales y locales (Dougnaç, 2016; National Co-ordinating Centre for Public Engagement [NCCPE], 2023). Además, existen otros enfoques como el de *Gestión del Conocimiento*, centrado en la planificación y gobernabilidad de las instituciones universitarias, con foco en el impacto social del conocimiento (Cuadrado-Barreto, 2020; Macgregor et al., 2021; Pérez Lindo, 2017) y el de Apropiación Social del Conocimiento, con foco en la democratización del acceso al saber y en el papel activo que desempeñan las universidades en esta tarea (Cortassa, 2018). Otro enfoque, más pragmático y actual es el de Vinculación con el Medio (VcM), que engloba las actividades académicas fundamentales (enseñanza, extensión, investigación) en articulación con diversos actores de la sociedad. Esto se lleva a cabo en consonancia con los mandatos de responsabilidad social, pertinencia y reciprocidad, y se ha consolidado como un factor de calidad en la educación superior, con capacidad de planificación y evaluación (Dougnaç, 2016; Jiménez y Torralbo, 2021).

A nivel organizacional, las universidades chilenas utilizan principalmente este concepto de vinculación con el medio (VcM), el cual se encuentra establecido en la Ley N°20129 promulgada el año 2006, que regula los procesos de acreditación institucional. La VcM, como estándar de calidad, se incorporó a la ley el año 2018, y se explicitó su entrada en vigencia para los procesos de acreditación que se iniciaban una vez transcurridos veinticuatro meses desde la fecha de su publicación, la que debe producirse antes del 30 de septiembre de 2020.

La institución de educación superior debe contar con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno significativo local, nacional e internacional, y con otras instituciones de educación superior, que aseguren resultados de calidad. Asimismo, deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la insti-

tución al desarrollo sustentable de la región y del país (artículo 17 de la Ley N°20129, 2013)

En este contexto, las instituciones universitarias se han visto obligadas a organizar e institucionalizar sus acciones para promover la relación entre universidad y sociedad, creando así nuevos mecanismos y sistemas de gobernanza, gestión y evaluación: vicerrectorías de extensión y/o vinculación con el medio; direcciones y/o departamentos específicos dentro de las facultades; programas de RSU; cursos de formación para académicos en metodologías pedagógicas vinculadas a la comunidad como aprendizaje y servicio, entre otras (Fleet et al., 2017; González, 2018; Torralbo et al., 2018).

Estos espacios han adquirido cada vez mayor institucionalidad en la medida de que los sistemas de acreditación consideran la VcM dentro de los indicadores de calidad (González, 2018; Torralbo et al., 2018). Ahora bien, en este abordaje, se presentan mayoritariamente acciones vinculadas a la sociedad civil, el sector productivo, y a organismos públicos desde un enfoque territorial. Este tercer ámbito es de particular interés para las universidades estatales. Si bien para estas instituciones la VcM está en desarrollo, se valora transversalmente su sentido y vocación territorial (Torralbo et al., 2018).

En Chile, el abordaje institucional del vínculo de la academia con la toma de decisiones públicas, a nivel de poder ejecutivo y legislativo, pareciese ser algo incipiente, desarrollado sólo por algunas universidades y liderado por voluntades académicas por sobre una estrategia institucional. No se suele utilizar el concepto de incidencia, ni tampoco la idea de “tomadores de decisiones”. En VcM es más común el uso de los conceptos *impacto* o *contribución*. Por ejemplo, en el reciente Glosario de Vinculación con el Medio desarrollado por la Red de VcM, no se describe el concepto de incidencia, y en impacto o contribución se señala lo siguiente: son los efectos, consecuencias, mejoras o cambios que se evidencian en un sector determinado de la sociedad y de la comunidad interna de la IES, a partir de una o más acciones (programa, proyecto o iniciativa) llevadas a cabo por una institución con sus grupos de interés (Red de Vinculación con el Medio, 2022). De este modo, no se especi-

ca el vínculo con quienes toman las decisiones públicas, no aparecen los “tomadores de decisiones” ni los poderes ejecutivos y legislativos como actores relevantes de la vinculación con el medio, si se especifica en cambio con mucho énfasis la idea de “territorio”.

En contraposición, existen otras experiencias internacionales en las cuales operan conceptos y sistemas de gestión entre los poderes públicos y las universidades, para la circularidad del conocimiento y la promoción de la toma de decisiones en base a evidencias. De ellas es destacable el caso de Reino Unido y su sistema *Science Advice* (Hopkins et al., 2021; University Policy Engagement Network [UPEN], s.f.). El papel de las universidades en ese sistema está basado en el concepto de *public engagement* el cual promueve, entre otros aspectos, el compromiso de las universidades de colaborar con los *policy makers*, entendiendo que son una vía eficaz para lograr un impacto; “los formuladores de políticas a menudo tienen la influencia y la oportunidad de utilizar la evidencia de su investigación para modificar o desarrollar políticas, y tienen el mandato de trabajar con la comunidad de investigación y escucharla” (NCC-PE, 2023). Otro tipo de experiencia son los *knowledge brokers* (agentes de conocimiento), presentes en algunas universidades de Reino Unido y Canadá, estos corresponden a profesionales que se contratan específicamente para operar como intermediarios del conocimiento con los tomadores de decisiones. Para ello, se les forma y se advierte que deben tener competencias muy específicas.

Esta actividad no debería quedar en manos de investigadores o tomadores de decisiones para que la realicen ‘como una tarea adicional’, ya que a menudo este enfoque significa una adopción mucho menor de la investigación. La agencia del conocimiento es una actividad legítima que necesita ser financiada y respaldada por profesionales capacitados con formación y las cualidades personales adecuadas. A medida que las cualidades de los agentes de conocimiento se consoliden y los roles en esta área se definan más claramente, se espera que los directores de estas actividades contraten cada vez más a las personas adecuadas para el trabajo correcto y capaciten y retengan a un personal excelente. Esto permitirá que la profesión de agentes del conocimiento se desarrolle, creando más

mentores formados a través de cursos acreditados y generando prácticas más efectivas, maximizando en última instancia el impacto de la investigación en la política pública (Phipps y Morton, 2013).

A nivel nacional, no se encuentra mucha literatura sobre este vínculo. Si bien existen trabajos conceptuales sobre interfaz ciencia-sociedad (Amigo y Urquiza, 2022), ahondando en los aspectos entre ciencia y política (Guajardo-Terreálba y Reyes-Mendy, 2020; Vielma, 2022) o experiencias de construcción conjunta de políticas públicas desde un enfoque inter y transdisciplinar (Urquieta et al., 2022; Villalobos y Bawarshi, 2022), son escasas las investigaciones que analizan esta interfaz desde las instituciones universitarias y su vínculo con los espacios de toma de decisiones, en particular los poderes legislativo y ejecutivo. Las principales investigaciones y acciones desarrolladas en esta línea las ha liderado el Instituto de Desarrollo Sustentable de la Pontificia Universidad Católica de Chile a través de su proyecto “Vincula” el cual desarrolla un sistema de encuentro entre productores de conocimiento científico y tomadores de decisión en el ámbito legislativo que busca promover la participación de investigadores, académicos y académicas en el proceso de formación de la ley. Este proyecto se encuentra en su etapa inicial y en él participan 10 universidades del país, 4 privadas y 4 estatales (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2023). El foco de los análisis desarrollados por este grupo de investigadores ha estado en la identificación de las barreras de las vías de acceso del conocimiento a las políticas públicas, con especial énfasis en el poder legislativo, y el desarrollo de una serie de recomendaciones para académicos que buscan incidir y participar en la toma de decisiones (Guajardo-Terreálba y Reyes-Mendy, 2020; 2021), sin embargo no ahondan en la institucionalidad universitaria, ni en las prácticas y mecanismos que estas pueden desarrollar para probabilizar la incidencia.

En Chile las universidades del Estado en su definición y naturaleza jurídica, son creadas para el “cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de

la cultura”. Junto con ello, la ley también destaca como rasgo propio y distintivo de su misión “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural” (Ley N°21094, 2018). A pesar de este foco, la ley no contempla institucionalidad alguna ni acciones específicas que resuelvan un vínculo certero entre las universidades estatales y las necesidades públicas, ni con los organismos del poder ejecutivo y legislativo. En este sentido, las universidades estatales deben responder a lo que les demanda esta legislación, pero en el marco de las exigencias de acreditación, que se encuentran en la Ley N°20129, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad y en el cual se indica a la vinculación con el medio como el espacio para el desarrollo de esos vínculos. Sin embargo, pareciese que esta no basta como concepto, ni en tanto sus acciones asociadas, para generar una efectiva incidencia desde la academia en la toma de decisiones públicas.

La toma de decisiones en el ámbito de lo público conlleva una serie de especificidades vinculadas con elementos políticos, económicos y de contingencia, en el cual la academia y sus evidencias aparecen con un lugar acotado. Existe amplia literatura que evidencia la complejidad de la de toma de decisiones en los espacios de poder (Dente y Subirats, 2014), y la gestión de intereses o “Lobby” (Berry y Wilcox, 2007; Labarca et al., 2020; Segovia y Gamboa, 2019) y otra, más escasa, que especifica estas complejidades dentro de las instituciones universitarias y cómo se configura a nivel organizacional (Bourdieu, 2009; Macgregor et al., 2021; Schwartzman et al., 2015). También existe literatura que elabora sugerencias para que la academia y sus actores puedan vincularse de forma efectiva con los policy makers (Cairney, 2018; Cairney et al., 2016; Guajardo-Terrealba y Reyes-Mendy, 2021; Pielke, 2007; Stevens et al., 2017) y otros trabajos que ahondan en las dificultades identificadas por los/as investigadores que buscan incidir (Watermeyer, 2011, 2015). Sin embargo, la vinculación con el medio no parece estar en línea con esta literatura. Si

bien otorga mecanismos y acciones para articular el quehacer académico con los organismos públicos, especialmente desde el ámbito territorial, no soluciona el problema de lograr una efectiva incidencia en la toma de decisiones.

Las políticas basadas en evidencias son otro espacio ampliamente trabajado (Cardozo Brum, 2021; Evidence-Based Policymaking Collaborative, 2016; Parkhurst, 2017; Rose et al., 2020). En esta línea también se encuentran agrupaciones de científicos y organismos internacionales que promueven la consideración de la ciencia y sus evidencias en las decisiones públicas, especialmente en un “contexto de desinformación, autocracia y negacionismo” (Knobel y Mohamedbhai, 2022. p. 5). La UNESCO enfatiza en la ciencia como derecho humano y busca que la generación de conocimiento basada en evidencia científica sea fundamento de políticas orientadas al desarrollo sostenible en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2023). También se encuentra literatura sobre el impacto del conocimiento y algunos modelos para que este sea efectivo (Bayley y Phipps, 2017; Magregor et al., 2021), y con respecto al rol de las universidades en estos desafíos, se encuentra el término “agentes del conocimiento”, presentado anteriormente, como un rol específico dentro de las instituciones de investigación para gestionar sus intereses (Phipps y Morton, 2013).

A nivel nacional existe interés en estos ámbitos. La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MinCien-cia) en el año 2018 contempló este foco desde un inicio, generando algunos mecanismos para que se pudiese generar un vínculo efectivo entre la ciencia y las necesidades del país. En este marco se crearon los comités científicos. Uno de los más reconocidos es el Comité Científico de Cambio Climático, el cual se creó como organismo asesor del Ministerio para vincular a la comunidad científica nacional con los desafíos de la organización de la COP25. Este organismo fue reconocido por ley, como un comité asesor para la elaboración, diseño e implementación de los instrumentos de gestión del cambio climático, y hoy funciona de manera permanente. También, desde el año 2020 se lleva a cabo la Polí-

tica Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, la cual tiene por objetivo general orientar estratégicamente los esfuerzos del país promoviendo, comprendiendo y utilizando la investigación en todas las disciplinas, la tecnología y la innovación para contribuir al desarrollo integral y sostenible de Chile. Por otra parte, desde el poder legislativo, la Biblioteca del Congreso Nacional realiza las Asesorías Parlamentarias, en las cuales elabora documentos e informes de apoyo para el trabajo legislativo, los cuales son realizados por académicos e investigadores que son contactados con este propósito. Junto con ello, desde el año 2011 se realiza el Congreso del Futuro, consistente en un macro evento científico y humanista, en el cual reconocidos investigadores exponen a la ciudadanía problemáticas, desafíos y distintas soluciones en el marco de los desafíos futuros de la sociedad. Este evento es organizado por la Comisión Desafíos del Futuro del Senado de Chile, la Academia Chilena de Ciencias y el Gobierno de Chile (Congreso Del Futuro, 2023).

Ahora bien, todos estos esfuerzos mencionados son liderados desde estos espacios de poder: ejecutivo y legislativo, desde quienes “necesitan” la ciencia para prospectar futuro y reunir evidencias para la toma de decisiones. La agenda para la consideración de la evidencia científica en la toma de decisiones ha sido liderada principalmente por los poderes que la requieren y no por aquellos que buscan (o no) incidir con su conocimiento. Y en este papel, pareciera que las instituciones universitarias, como el espacio mayoritario en el cual se desarrolla la ciencia en Chile, no han tenido un lugar preponderante.

## **Conclusiones**

Considerando todos los elementos expuestos, abordar la incidencia en la toma de decisiones públicas desde los mecanismos que desarrollan las instituciones universitarias se presenta como un espacio interesante de indagar, especialmente en las universidades estatales chilenas las cuales se encuentran mandatadas a participar en las políticas, planes y programas del Estado, y en tanto ese mandato podrían (o no) prestar especial inte-

rés a la incidencia en la toma de decisiones, en cuanto lugar fundamental para la participación efectiva en la creación de esas políticas.

La Vinculación con el Medio como marco institucional de la articulación de las universidades con la sociedad no otorga un espacio de desarrollo, ni soporte conceptual, para crear mecanismos de incidencia de la academia en la toma de decisiones públicas. En este sentido, sería importante develar si es que en las universidades chilenas operan “gestores del conocimiento” de manera informal o bien si este papel es desarrollado principalmente por las y los investigadores, de manera voluntaria y fuera de sus labores académicas.

También sería interesante indagar las posturas institucionales con respecto a la incidencia en la toma de decisiones públicas, y si esta es compartida por quienes investigan en esas casas de estudio. El vínculo entre ciencia y política no carece de polémica, y tiene importantes discusiones epistemológicas. El interés por incidir puede que no concuerde con las necesidades de evidencias que requieren tomadores de decisiones, y en esos términos no es extraño que sea el mundo de lo público el que establezca los inicios de la articulación, y que sea su demanda del conocimiento la que active la interfaz. El problema de este vínculo unidireccional, es que no permite que el conocimiento se anticipe a problemáticas y que esa anticipación sea parte de la toma de decisiones. En cambio, es mucho más probable que se use el conocimiento experto como validación de decisiones ya tomadas, o bien para urgencias, cuando los problemas ya son graves y difíciles de atender.

## REFERENCIAS

Amigo, C., y Urquiza, A. (2022). Transdisciplina e interfaz : Dos lados de una misma forma. En A. Urquiza y J. Labraña. (Eds.), *Inter-y Transdisciplina en la Educación Superior Universitaria: Reflexiones desde América Latina*. Núcleo de Investigación en Inter y Transdisciplina para la Educación Superior. Universidad de Chile.

Bayley, J. E., y Phipps, D. (2017). Building the concept of research impact literacy. *Evidence and Policy*, 15(4), 597–606. <https://doi.org/10.1332/174426417X15034894876108>.

Berry, J. M., y Wilcox, C. (2007). *The interest group society* (4th ed.). Pearson.

Bourdieu, P. (2009). *Homo academicus*. Siglo XXI.

Cairney, P. (2018). Three habits of successful policy entrepreneurs. *Policy and Politics*, 46(2), 199–215. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230056771696>.

Cairney, P., Oliver, K., y Wellstead, A. (2016). To Bridge the Divide between Evidence and Policy: Reduce Ambiguity as Much as Uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399–402. <https://doi.org/10.1111/puar.12555>.

Cardozo Brum, M. I. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 90, 205–232. <https://doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrumm>.

Congreso del Futuro. (2023). <https://www.congresofuturo.cl/>.

Cortassa, C. (2018). Universidad pública y apropiación social del conocimiento: la renovación del compromiso reformista. *Revista +E*, 7(7), 68–83. <https://doi.org/10.14409/extension.v0i7.7052>.

Cuadrado-Barreto, G. (2020). Gestión del conocimiento en la universidad: cuestionario para la evaluación institucional. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 11 (30), 201–218. <https://doi.org/10.22201/iiisue.20072872e.2020.30.596>.

Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.

Dougnac, P. (2016). Una revisión del concepto anglosajón public engagement y su equivalencia funcional a los de extensión y vinculación con el med. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 53(2), 1–19. <https://doi.org/10.7764/pel.53.1.2016.11>.

Erreguerena, F. (2022). Extensión universitaria y vinculación tecnológica en la Argentina . Revisando una relación compleja. *Pensamiento Universitario*, 20, 17–29.

Evidence-Based Policymaking Collaborative. (2016). *Principles of Evidence-Based Policymaking* (Issue September). <https://www.urban.org/research/publication/principles-evidence-based-policymaking>.

Fleet, N., Victorelo, P., Lagos, F., Montiel, B., y Cutipa, J. (2017). Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior: Midiendo la vinculación de las instituciones de educación superior con el medio y su impacto. Estudio de las mejores prácticas en el mundo y desarrollo de instrumento piloto para instituciones chilenas. *Cuadernos de Investigación En Aseguramiento de La Calidad En Educación Superior*.

Gaete Quezada, R. (2015). La responsabilidad social universitaria desde la perspectiva de las partes interesadas: un estudio de caso. *Actualidades Investigativas En Educación*, 15(1), 1–29. <http://www.redalyc.org/pdf/447/44733027012.pdf>.

Gómez, L. T., y Figueroa, S. (2011). Trayectos y trayectorias de la extensión universitaria. Aproximación a una tipología de cinco universidades públicas latinoamericanas. *Revista Ciencia Política*, 12(Diciembre), 109–146.

González, A. (2018). *Estado del arte del sistema de registro y evaluación de vinculación con el medio de las universidades de la red CUECH*.

Guajardo-Terrealba, M., y Reyes-Mendy, F. (2020). *Conectando el conocimiento científico con las políticas públicas: Diagnóstico y propuestas para Chile. Consultoría realizada para el Nodo Rol de la Ciencia en la Gobernanza Ambiental*.

Guajardo-Terrealba, M., y Reyes-Mendy, F. (2021). *Conectando la Ciencia con las Políticas Públicas : recomendaciones para académicos*.

Hopkins, A., Foxen, S., Oliver, K., y Costigan, G. (2021). Asesoramiento científico en el Reino Unido. *Foundation for Science and Technology & Transforming Evidence*. <https://doi.org/10.53289/gutw3567>.

Jiménez, J., y Torralbo, F. (2021). *Manual de indicadores de vinculación con el medio*.

Knobel, M., y Mohamedbhai, G. (2022). Speaking Out for Science and Democracy. *International Higher Education*, 110, -(5-6). <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/14971>.

Labarca, C., Arceneaux, P.C., y Golan, G. J. (2020). The relationship management function of public affairs officers in Chile: Identifying opportunities and challenges in an emergent market. *Journal of Public Affairs*, 20(3). <https://doi.org/10.1002/pa.2080>.

Ley N°21094, Ley Sobre Universidades Estatales En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>.

Ley N°20129, Ley que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior https. En <http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323&idParte=>.

Macgregor, S., Phipps, D. J., Edwards, C. M., Kyffin, J., y Portes, V. (2021). Institutionally Embedded Professionals' Perspectives on Knowledge Mobilization: Findings from a Developmental Evaluation. *Canadian Journal of Higher Education*, 51(3), 166–183. <https://doi.org/10.47678/CJHE.V10.189103>.

Madorrán-García, C. (2012). ¿Es la universidad pública española socialmente responsable? *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 11(8), 89–103. <https://doi.org/10.22201/issue.20072872e.2012.8.74>.

NCCPE. (2023). *National Co-ordinating Centre for Public Engagement*. <https://www.publicengagement.ac.uk/>.

UNESCO (2023). *El Derecho a la Ciencia*. <https://es.unesco.org/fieldoffice/montevideo/DerechoALaCiencia>.

Ortiz-Riaga, M. C., y Morales-Rubiano, M. E. (2011). La extensión universitaria en América Latina: concepciones y tendencias. *Educación y Educadores*, 14(2), 349–366. <http://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/1928>.

Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315675008>.

Pérez Lindo, A. (2017). *El uso social del conocimiento y la universidad*. Teseo UAI. <https://uai.edu.ar/media/109487/perez-lindo-uso-social-del-conocimiento.pdf>.

Phipps, D., y Morton, S. (2013). Qualities of knowledge brokers: Reflections from practice. *Evidence and Policy*, 9(2), 255–265. <https://doi.org/10.1332/174426413X667784>.

Pielke, R. (2007). The Honest Broker: Making sense of science in policy and politics. En *Occupational Health* (Vol. 57, Issue 3 SUPPL.). Cambridge University Press. [https://doi.org/10.4324/9780203400968\\_chapter\\_3](https://doi.org/10.4324/9780203400968_chapter_3).

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2023). *Proyecto Vincula*. [https://desarrollosustentable.uc.cl/proyectos\\_vincula/proyecto-vincula/](https://desarrollosustentable.uc.cl/proyectos_vincula/proyecto-vincula/).

Red de Vinculación con el Medio. (2022). *Glosario de Vinculación con el Medio*. <https://redvcm.org/glosario/>.

Rose, D. C., Kenny, C., Hobbs, A., y Tyler, C. (2020). *Improving the use of evidence in legislatures: the case of the UK Parliament*. 16(4), 619–638. <https://doi.org/10.1332/174426420X15828100394351>.

Schwartzman, S., Pinheiro, R., y Pillay, P. (2015). Higher Education in the BRICS Countries. Investigating the Pact between Higher Education and Society. En S. Schwartzman et al. (Eds.), *Higher Education Dynamics*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-9570-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-94-017-9570-8_4).

Segovia, C., y Gamboa, R. (2019). Neopluralismo “a la chilena”. Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39(1), 25–47. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2019000100025>.

Stevens, M. y Phipps, D., Stevens, E., y Bayley, J. (2017). Development of a framework for knowledge mobilisation and impact competencies Background and previous work. *Evidence and Policy*. [https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/7270404/FINAL\\_Knowledge\\_Broker\\_competencies\\_for\\_repository\\_1\\_.pdf](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/7270404/FINAL_Knowledge_Broker_competencies_for_repository_1_.pdf).

Torralbo, F., Gutiérrez, M., y Rifo, M. (2018). *Vinculación con el medio en las universidades estatales chilenas, una mirada desde los actores*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

UPEN. (s.f.). *Universities Policy Engagement Network*. <https://www.upen.ac.uk/>

Urquieta, A., Salinas, S., Pérez, M. É., Araya, C., Banderas, L., Valencia, M., y Abarzua, F. (2022). Ministerio de Vivienda y Núcleo de Sistemas Territoriales Complejos de la Universidad de Chile: construcción conjunta de una política habitacional. En A. Urquiza y J. Labraña. (Eds.), *Inter-y transdisciplina en la educación superior universitaria: reflexiones desde América latina. Núcleo de Investigación en Inter y Transdisciplina para la Educación Superior*. Universidad de Chile. <https://doi.org/10.34720/r8ts-gj33>.

Vallaey, F. (2008). *¿Qué es la responsabilidad social universitaria?* [http://portal.ucv.ve/uploads/media/Responsabilidad\\_Social\\_Universitaria\\_Francois\\_Vallaey.pdf](http://portal.ucv.ve/uploads/media/Responsabilidad_Social_Universitaria_Francois_Vallaey.pdf).

Vielma, J. (2022). *Políticas Científicas Orientadas por Misión: Ciencia para los Desafíos Sociales. Estudio del Instrumento*. Fondo de investigación COVID-19. Universidad de Chile.

Villalobos, P., y Bawarshi, G. (2022). Red de Innovación Transdisciplinaria (ReD-IT): Transformando la ciencia, innovando con el territorio desde la Universidad de Talca. En A. Urquiza y J. Labraña. (Eds.), *Inter-y transdisciplina en la educación superior universitaria: reflexiones desde América latina. Núcleo de Investigación en Inter y Transdisciplina para la Educación Superior*. Universidad de Chile. <https://doi.org/10.34720/r8ts-gj33>.

Watermeyer, R. (2011). Challenges for University Engagement in the UK: Towards a Public Academe? *Higher Education Quarterly*, 65(4), 386–410. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2011.00492.x>.

Watermeyer, R. (2015). Lost in the 'third space': The impact of public engagement in higher education on academic identity, research practice and career progression. *European Journal of Higher Education*, 5(3), 331–347. <https://doi.org/10.1080/21568235.2015.1044546>.





# EL GOBIERNO DE LA FACULTAD: MÚLTIPLES CASOS DE UNIVERSIDADES CHILENAS

*Mario Alarcón*

## Introducción

En las últimas décadas, las instituciones de educación superior a nivel global han experimentado transformaciones significativas en sus modelos de gobernanza interna (Frølich y Caspersen, 2015; Shattock, 2014; Veiga et al., 2015). Este fenómeno es ampliamente reconocido en la literatura académica internacional, que subraya la fuerte influencia del gerencialismo en dichos cambios (Rowlands, 2014). El término “gerencialismo” se emplea para describir la adopción de estrategias y herramientas de gestión típicas del sector empresarial por parte de las universidades (Deem y Brehony, 2005). Estas modificaciones en la gestión universitaria se han instaurado como respuestas estratégicas a un entorno en evolución, caracterizado por una reducción en el financiamiento estatal, un aumento en la competencia entre instituciones educativas y una creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas (Facchini y Fia, 2019).

En este contexto los estudios de los cambios en el gobierno de las universidades se han producido en dos grandes niveles: institucional e intermedio (unidades académicas). A nivel institucional los resultados dan cuenta de una tendencia hacia la designación de autoridades unipersonales en reemplazo de las elecciones democráticas (Krüger et al., 2018; Shattock, 2014; Veiga et al., 2015); la incorporación de partes interesa-

das externas en las estructuras de gobierno institucional (Larsen et al., 2009); la profesionalización de la gestión institucional (Christensen et al., 2019; Elken et al., 2018; Whitchurch, 2008); y la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales (Broucker y De Wit, 2015). Mientras que a nivel intermedio los hallazgos apuntan al reforzamiento de las responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo (Gornitzka et al., 2017; Graham y Donaldson, 2019); y el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias (Bobe y Kober, 2018; Kohtamäki, 2019).

En términos generales, la literatura internacional evidencia un amplio consenso respecto a que los cambios en el gobierno institucional de las universidades han estado principalmente orientados a fortalecer su funcionamiento como entidades integradas o corporativas (Krücken, 2011; Seeber et al., 2015). Si bien se reconocen patrones comunes en las tendencias de cambio se advierte que los cambios específicos dependen de factores locales presentes en los sistemas nacionales de educación superior y en las propias universidades (Donina y Hasanefendic, 2018; Kretek et al., 2013). En particular a nivel de las unidades académicas se afirma que los cambios en el gobierno dependen de factores tales como la disciplina de la facultad, la especialización la universidad y si la institución es pública o privada (Boffo, 2010).

En Chile, los estudios sobre gobierno universitario han estado centrados a nivel institucional. Entre las recientes investigaciones destacan: la tipología de universidades de acuerdo al rol que ejerce la junta directiva (Ganga-Contreras y Viancos, 2018); el estudio del gobierno de una facultad de educación (Rodríguez-Ponce, E., y Rodríguez-Ponce, J., 2019); el estudio del gobierno de las universidades desde la perspectiva de la teoría de agencia (Alarcón, 2020); el análisis de la influencia de la ideología de Nueva Gerencia Pública en la noción del gobierno institucional que han adoptado los directivos de las universidades chilenas (Labraña y Brunner, 2022); y el estudio de caso sobre los efectos del gobierno transaccional en el alineamiento institucional (Alarcón y Hormazábal, 2023).

No obstante, el análisis de los cambios en las dinámicas de gobierno a nivel de las unidades académicas ha tenido menor atención. Entre los

pocos estudios destacan: la percepción de los directivos universitarios de unidades académicas, respecto de la potencial relación entre los estilos de liderazgo, el clima organizativo y la calidad de carreras de pregrado (Bernasconi y Rodríguez-Ponce, 2018); y el análisis de la cultura y estilos de liderazgo en las unidades académicas en el caso de una universidad estatal (Pedraja-Rejas et al., 2019).

Así en este capítulo se abordan tres objetivos centrales. Primero, examinar las relaciones de poder entre las autoridades académicas de las facultades en las universidades chilenas. Segundo, identificar a la autoridad académica que ejerce un mayor control en el gobierno de la facultad. Y tercero, identificar el modelo de gobierno predominante en las facultades de acuerdo a los modelos “ideales” (Gumport, 2012) establecidos en la literatura especializada. Su contenido se organiza en base a cinco secciones. En primer lugar, se expone el marco conceptual utilizado para guiar la aproximación empírica. Luego, se hace referencia a la metodología usada, incluyendo los mecanismos de levantamiento de información y sus fuentes. Enseguida, se presentan los principales resultados del estudio. Luego, se discuten las implicancias de los hallazgos obtenidos y finalmente, se formulan las principales conclusiones del estudio.

## **Marco conceptual**

### *La organización de las unidades académicas*

Desde sus inicios, la universidad ha operado como una entidad social enfocada en la gestión y dominio de la técnica y el conocimiento especializado. En este marco, las funciones académicas se centran en el manejo del conocimiento, abarcando su descubrimiento, conservación, refinamiento, transmisión y aplicación. De esta manera, las actividades y los académicos se organizan según sus áreas de especialización. Las labores fundamentales de enseñanza e investigación se segmentan y se interrelacionan a través de estas especialidades, y los docentes se agrupan en torno a determinados núcleos de conocimiento (Clark, 1983).

La estructura interna de la organización académica se asemeja a un mosaico de células de especialización dispuestas en un plano horizontal. Aunque estas células mantienen una conexión tenue en los niveles operativos, están reforzadas por ciertos niveles superiores encargados de la coordinación. Dentro de este esquema, es notable el predominio del “acoplamiento suelto” (Weick, 1976) en el mundo académico. Este concepto sugiere que estas organizaciones, más que sistemas integrados, deberían ser concebidas como “coaliciones” o “federaciones”. Esta perspectiva se refuerza al considerar que, en situaciones donde el conocimiento se aplica de forma directa en el punto de producción, la toma de decisiones suele centrarse en los niveles operativos. Por esta razón se afirma que las universidades son organizaciones “pesadas en la base” (Shattock, 2014). Ahora bien, si dichos niveles están fragmentados, la distribución del poder también tiende a fragmentarse.

Durante la Edad Media, la cátedra se estableció como el paradigma dominante en la organización de las universidades. En este sistema, el catedrático ejercía con plena autonomía, ofreciendo cursos estrechamente ligados a sus líneas de investigación, sin la necesidad imperativa de coordinación didáctica entre colegas académicos. En este entorno, el titular de la cátedra contaba con el apoyo de asistentes (usualmente considerados discípulos), respaldo administrativo, infraestructura adecuada, equipo necesario y otros recursos vitales (Muller-Camen y Salzgeber, 2005).

No fue sino hasta finales del siglo XIX y principios del XX que los departamentos académicos se afianzaron como el eje fundamental de organización, canalizando el desarrollo de la misión y objetivos de las universidades modernas (Hendrickson et al., 2013). Estos departamentos se caracterizan por sus singulares modalidades organizativas, estructuras y culturas internas, las cuales fluctúan en función de la institución específica y están profundamente arraigadas en los valores, códigos y normativas intrínsecos al quehacer académico de cada disciplina o especialidad (Chu, 2006).

En un nivel superior de la estructura organizativa, los departamentos se congregan para formar facultades centradas en amplios campos del saber (Clark, 1983). Las facultades están encabezadas por un decano,

cuya función primordial suele ser la de actuar como intermediario entre el cuerpo académico y la administración central de la universidad. Los procesos para su nombramiento varían significativamente, abarcando desde elecciones democráticas llevadas a cabo por sus pares académicos hasta el nombramiento directo por parte del rector de la institución. Asimismo, las responsabilidades y atribuciones del decano varían según el esquema de gobierno institucional y la cultura interna de las unidades académicas (Hendrickson et al., 2013). Esta diversidad en los métodos de selección y los roles que ejercen las autoridades de las unidades académicas subraya la complejidad y heterogeneidad inherentes al gobierno de las universidades.

### *El gobierno de las unidades académicas*

Para tener una aproximación conceptual al gobierno de las unidades académicas se consideran los tres modelos de gobierno universitario formulados durante la década de los años setenta y reconocidos como clásicos (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson et al., 2013; Sporn, 2007): colegial, burocrático y político. Adicionalmente, se considera el modelo gerencial (Bruckmann y Carvalho, 2018) que ha emergido en las universidades principalmente como consecuencia de la adopción de políticas públicas basadas en la ideología de la Nueva Gerencia Pública (Donina y Paleari, 2019; Austin y Jones, 2016; Labraña y Bruner, 2022). Para describir cada uno de los cuatro tipos de gobierno de las unidades académicas, se recurre a diez elementos organizacionales fundamentales (ver tabla 1).

El modelo colegial es la forma original de gobierno de las universidades. Su origen se remonta a las universidades medievales tales como Bolonia, Oxford, Cambridge y París (Manning, 2013). Bajo este esquema, la conducción de las universidades está en manos de los académicos que se organizan en torno a organismos colegiados. En efecto, la práctica del gobierno gira en torno a la reunión, la colaboración y el consenso (Austin y Jones, 2016). De este modo, el proceso de toma de decisiones se ejerce de manera colectiva bajo el supuesto que los conflictos pueden

eliminarse mediante debates basados en el consenso (Baldrige et al., 1978). Asimismo, las posiciones de autoridad unipersonal son ejercidas por académicos reconocidos como “primeros entre iguales”, de acuerdo a su posición en la carrera académica y su reputación (Kezar y Eckel, 2004). De igual forma, el liderazgo académico individual ejerce un rol más bien simbólico y su labor se centra fundamentalmente en la búsqueda del consenso. A su vez, en este marco, el personal administrativo está subordinado a la autoridad académica y tiene una escasa participación en los procesos de toma de decisiones institucionales (Rowlands, 2014). En definitiva, el gobierno colegial se basa en las nociones de igualdad profesional, compromiso democrático y la responsabilidad compartida en la conducción de la universidad (Burnes et al., 2014).

En cuanto a las ventajas de este modelo de gobierno, se reconoce su capacidad para fomentar la preservación de la identidad, los valores y las normas de la universidad tradicional (Manning, 2013). Asimismo, se destaca su naturalidad y comodidad para los académicos ya que garantiza una sintonía en los criterios de conducción y administración entre la administración central y las unidades académicas (Clark, 1983). En contraste, las principales críticas a este esquema de gobierno se centran en los riesgos de priorizar desmedidamente los intereses internos sobre las consideraciones externas; la potencialidad de una dirección ineficaz, atribuible a la gestión realizada por “administradores no profesionales”; y posibles problemas de articulación de intereses y objetivos internos debido a la ausencia de relaciones jerárquicas (Clark, 1983; Mainardes et al., 2011).

El modelo de gobierno burocrático se basa en la existencia de estructuras jerárquicas con cadenas formales de mando y sistemas de comunicación que conectan los distintos niveles organizacionales (Austin y Jones, 2016). En breve, la organización y el gobierno burocrático se basan en el principio de autoridad racional-legal (Baldrige, 1971). En efecto, este esquema supone que la adopción de medios racionales y formales representa la mejor forma para que las organizaciones complejas puedan lograr sus objetivos (Weber, 1968). Bajo este esquema, se espera que los líderes organizacionales tengan la destreza para abordar y resolver

problemas mediante el empleo de habilidades específicas, la adhesión a rutinas establecidas y el ejercicio de un control efectivo (Sporn, 2007).

Asimismo, se utiliza la noción de “burocracia profesional” para referirse al funcionamiento de las universidades sobre la base de su condición de entidad que forma parte del Estado (esencialmente burocrático); la presencia de jerarquías formales establecidas por estatutos; la existencia de líneas y estructuras de autoridad, aunque ambiguas, establecen cadenas de mando; y la promoción de rutinas de trabajo orientadas hacia la generación de eficiencias (Austin y Jones, 2016; Baldrige et al., 1978). No obstante, se advierte que el carácter rígido de la organización y formas de gobierno del modelo burocrático no se ajusta a la realidad del funcionamiento de las universidades (Gumport, 2012). Específicamente, se sostiene que el paradigma racional-legal omite el reconocimiento de poderes fragmentados, la fragilidad de las relaciones de autoridad y la existencia de grupos de interés en disputa (Mainardes et al., 2011).

**Tabla I**

*Modelos de gobierno de las unidades académicas*

<b>Elementos organizacionales</b>	<b>Modelo colegial</b>	<b>Modelo burocrático</b>	<b>Modelo político</b>	<b>Modelo gerencial</b>
Mecanismo de nombramiento de autoridades	Elección democrática/ Elección indirecta	Elección democrática directa/ Indirecta	Elección democrática	Designación
Rol de las autoridades unipersonales (decano y otros)	Simbólico	Aplicar las normas y procedimientos	Administrador de conflictos/ Mediador	Ejecutivo
Rol de los órganos colegiados (consejos)	Deliberativo/ Resolutivo	Supervisar el cumplimiento de rutinas y normas	Resolver conflictos	Consultivo
Toma de decisiones	Participación	Racionalidad	Conflicto/Mayoría	Autoridad

<b>Elementos organizacionales</b>	<b>Modelo colegial</b>	<b>Modelo burocrático</b>	<b>Modelo político</b>	<b>Modelo gerencial</b>
Acción basada en	Discusión/ Consenso	Técnica/ Estándares/ Procedimientos	Conflicto/ Lealtades	Objetivos/ Resultados
Poder	Profesión académica	Legitimidad	Carisma/ Influencia	Autoridad
Estructura	Circular	Jerárquica	Plana	Jerárquica pero flexible
Liderazgo	Primero entre iguales	De arriba hacia abajo	Coaliciones	De arriba hacia abajo
Comunicación	Amplia	De arriba hacia abajo	Ocultas	Abierta/ De arriba hacia abajo y viceversa
Percepción entre actores	Pares/ Colegas	Trabajadores	Adversarios	Cientes internos/ Colaboradores

*Nota.* Adaptado de Manning (2013).

Por su parte, el modelo político se basa en la concepción de la universidad como un espacio conformado por un conjunto de grupos de interés que compiten entre sí por influir en los procesos de toma de decisiones en los distintos niveles (Austin y Jones, 2016; Hendrickson et al., 2013). A diferencia de los modelos colegial y burocrático, que interpretan el conflicto como una anomalía distópica, el modelo político lo reconoce como un elemento intrínseco y vital para el progreso institucional (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson et al., 2013). En efecto, mientras que los sistemas burocráticos se gobiernan a través de la coordinación vertical, y los sistemas colegiados a través de la coordinación horizontal, los sistemas políticos se gobiernan a través de la coordinación del conflicto (Birbaum, 1991). Sin embargo, aunque cabría esperar que el conflicto condujera ineludiblemente a la inestabilidad, los sistemas políticos en las organizaciones tienden a producir coaliciones dominantes que pueden permanecer estables a lo largo del tiempo (Bess y Dee, 2007). En

tal sentido, se argumenta que como sistemas políticos, las facultades y universidades tienen la capacidad de operar eficientemente a pesar del conflicto o la ambigüedad en sus objetivos. Paradójicamente, su ineficacia puede contribuir al aumento de la estabilidad, dado que la presencia de múltiples coaliciones y actores tiende a neutralizar recíprocamente su influencia dentro del sistema en general (Hearn y McLendon, 2012).

Entre los méritos de aplicar este prisma conceptual para interpretar la dinámica de las instituciones académicas, se resalta su capacidad para identificar de manera precisa la diversidad de intereses y las limitaciones presentes en las universidades respecto al ejercicio de la autoridad (Baldrige, 1971). Además, se argumenta que este paradigma proporciona una perspectiva alternativa a la concepción tradicional del poder y la autoridad, la cual se centra principalmente en los roles o jerarquías y menos en las interacciones (Manning, 2013). Sin embargo, una crítica relevante al modelo político es su enfoque excesivamente centrado en las relaciones internas, desatendiendo o subestimando la creciente influencia de factores externos que inciden de manera significativa en el gobierno de las facultades y universidades en el contexto actual (Hendrickson et al., 2013).

Por último, el modelo gerencial se basa en la existencia de estructuras y procesos de toma de decisiones similares a las utilizadas por las empresas privadas, que se basan en relaciones formales de autoridad, jerarquías y funciones delimitadas. En esta configuración el centro del poder está en la administración central que generalmente incluye a los decanos y directores de los departamentos académicos con roles de carácter "corporativo" (Bright y Richards, 2001; Lavigne, 2018). Al mismo tiempo, este esquema enfatiza un rol consultivo por parte de organismos colegiados académicos como el senado o los consejos de facultad (Krüger et al., 2018; Shattock, 2014). Asimismo, el liderazgo y los poderes ejecutivos son ejercidos por gestores profesionales nombrados de manera directa (Marginson y Considine, 2000; Rowlands, 2014; Shattock, 2014). Bajo este esquema, los académicos son considerados un recurso administrable de acuerdo a métricas de productividad y eficiencia (De Witte y López-Torres, 2017).

Los promotores de este enfoque conceptual del gobierno de la organización académica destacan su pertinencia actual considerando el actual entorno neoliberal de la educación superior, caracterizado por la disminución de financiamiento estatal; y la creciente competencia entre instituciones por la captación de fondos públicos (Austin y Jones, 2016; Blaschke et al., 2014). Por otro lado, los críticos argumentan que este enfoque simplifica la complejidad de la organización y el gobierno interno de las instituciones y sus unidades académicas; y contraviene la esencia autorreferencial que caracteriza a las organizaciones académicas (Birnbbaum, 2004; Meister-Scheytt y Scheytt, 2005).

## **Metodología**

Este estudio utiliza la metodología de casos múltiples con un enfoque comparativo temático, según Bleiklie (2013). Esta estrategia parte de un conjunto predefinido de preguntas, destinadas a analizar un grupo específico de casos para lograr una comparabilidad relevante. La investigación se centra en tres universidades chilenas elegidas intencionadamente basándose en su propiedad y tradición: una estatal, una privada no perteneciente al Consejo de Rectores (CRUCH) y una privada perteneciente al CRUCH.

Para recopilar la información, se adoptaron dos técnicas. En primer lugar, se revisaron documentos oficiales actuales de las universidades, relacionados con su organización y estructura de gobierno. En este sentido, se analizaron varios reglamentos internos que especifican las responsabilidades de las principales autoridades individuales y colegiadas de cada institución. Como segunda técnica, se realizaron 45 entrevistas en profundidad entre 2017 y 2018, distribuidas así: 14 en la universidad estatal, 16 en la privada del CRUCH y 15 en la privada tradicional. Estas entrevistas se basaron en guías semi-estructuradas, cuyas preguntas se validaron mediante entrevistas piloto previas.

La diversidad de entrevistados comprendió roles académicos y administrativos. En el ámbito académico, participaron profesores de diferentes

disciplinas, vicerrectores académicos, directores generales académicos, decanos y líderes de departamentos. Desde la perspectiva administrativa, se contó con la participación de vicerrectores de finanzas, directores generales y directivos intermedios vinculados a las unidades académicas.

## **Resultados**

### *El caso de la universidad estatal*

En la universidad estatal analizada, la normativa interna identifica al Decano, Directores de Departamento y de Carrera como las principales autoridades unipersonales de la Facultad. Además, el Consejo de Facultad es la principal autoridad colegiada. Aunque los estatutos establecen que el Rector, en acuerdo con la Junta Directiva, designa al Decano, en la práctica, los académicos de la unidad lo eligen directamente. De igual forma, los académicos votan para elegir a los Directores de Departamento. En cambio, el Decano nombra a los Directores de Carrera tras deliberar con el Consejo de Facultad.

En efecto, se constata una débil relación de autoridad y dependencia jerárquica entre el Rector y los Decanos, que implica un elevado nivel de autonomía de las unidades académicas. Así, se advierte que esta configuración presenta desafíos significativos para los Decanos en la conducción efectiva de las Facultades, particularmente porque comparten espacios de mando con los Directores de Departamento, quienes, desde sus dominios disciplinares, ejercen considerables atribuciones y poder.

El Consejo de Facultad, en la práctica, se erige como el epicentro de la toma de decisiones vinculantes, abarcando un espectro amplio de asuntos académicos y administrativos, a pesar de su rol teóricamente consultivo. Esta instancia predomina sobre las relaciones de autoridad intrínsecas a las unidades académicas, caracterizadas por una notoria dispersión de poderes. Los procesos decisionales y de organización académica se orientan de forma ascendente, reflejando más una confluencia

de preferencias individuales o colectivas que una dirección estratégica derivada de un esquema jerárquico.

El liderazgo del Decano es clave en la configuración de relaciones internas y la autoridad dentro de las facultades. El rendimiento de estas depende directamente de la habilidad ejecutiva y legitimidad interna de los Decanos. Sin embargo, la fragmentación del poder y la falta de claras relaciones de autoridad reducen su influencia.

En este caso, el modelo de gobierno de la facultad responde a una mezcla de arreglos propios de los esquemas político y colegial, con un predominio del primero. El poder se halla descentralizado, en manos de distintos grupos de interés que operan primordialmente desde los Departamentos disciplinares. La consecución de objetivos tiende a reflejar intereses individuales más que colectivos, la coordinación surge a través del ejercicio del poder en lugar de consensos normativos, y la factibilidad de cambios estructurales se supedita al respaldo de los conglomerados internos más influyentes. Contrariamente a la tradicional cultura académica colegial, que se basa en valores compartidos y en el compromiso con el desarrollo institucional, en estas Facultades las relaciones entre académicos no siguen la jerarquía tradicional basada en trayectoria y prestigio. En lugar de ello, las interacciones se basan en intereses que a menudo no se alinean con los ideales académicos tradicionales.

En la institución estudiada, la cultura política domina, evidenciada por tres elementos clave. Primero, las tensiones y conflictos constantes entre la dirección académica y los profesores, agravados por la controversia en la designación de autoridades y la discrecionalidad en aplicar normas. Segundo, la formación de coaliciones académicas que defienden intereses personales, fomentando una gestión sectaria y conflictos internos. Esto se ve exacerbado por universos electorales pequeños que facilitan el clientelismo y comprometen la confidencialidad del voto. Los decanos, buscando apoyo, ofrecen cargos atractivos que reducen la carga docente. Tercero, una inercia en las relaciones de poder mantiene equilibrios estables, con decanos frecuentemente reelectos debido al control de recursos clave, destacando la necesidad de limitar las reelecciones para evitar estancamiento y falta de alternancia en el liderazgo.

Por último, se observa que la relación entre el Decano y la Administración Central de la universidad se caracteriza por una autoridad diluida y una dependencia jerárquica mínima, condiciones que propician un alto grado de autonomía en el funcionamiento de las unidades académicas.

### *El caso de la universidad privada*

En la universidad privada analizada, la normativa interna reconoce que el Decano y los Directores de Escuela o Carrera son las principales autoridades unipersonales de la facultad. El Decano es designado por la junta directiva a propuesta del Rector, y los Directores son designados por el propio Decano. Este sistema de designación directa sugiere una jerarquía claramente definida y una concentración de poder en los niveles superiores de la administración universitaria.

La autoridad de los Decanos frente a la Administración Central se caracteriza por una dependencia jerárquica, aunque se observan diferencias en estilos de liderazgo. Algunos Decanos siguen estrictamente las políticas institucionales, ejerciendo autoridad sobre los profesores, mientras otros buscan influir en las decisiones institucionales representando las demandas académicas. Sin embargo, la tolerancia para las diferencias entre los Decanos y la autoridad central es limitada, especialmente en temas críticos.

El Decano es responsable ante la Administración Central de la gestión integral de la Facultad, abarcando todas las áreas académicas y de extensión. Aunque la enseñanza y la extensión se gestionan centralmente, los Decanos son responsables de implementar las decisiones e iniciativas de la Administración Central. Tienen la autoridad para aprobar la distribución de carga y los compromisos académicos de los profesores, estableciendo criterios y estándares de desempeño, aunque la Administración Central mantiene un control orientado a resultados y puede intervenir en casos de incumplimiento reiterado.

La eficacia de una Facultad se ve significativamente influenciada por las capacidades de gestión del Decano. En los últimos años, ha habido un movimiento para evaluar y renovar a los Decanos, enfocándose en un

perfil que valora el liderazgo y las habilidades de gestión. Esto marca una transición desde el “Decano tradicional” (un académico respetado) hacia un “Decano corporativo” (un académico con visión sistémica y habilidades de gestión), considerado crucial para avanzar hacia un modelo de gestión más descentralizado.

En el entorno académico, se identifican dos estilos principales de liderazgo entre los Decanos. Primero, algunos Decanos practican una dirección compartida, priorizando el consenso y la toma de decisiones a través del Consejo de Facultad. En este modelo, la gestión de la carga de trabajo y los compromisos de los profesores se delegan a los Directores de Escuela o Carrera, y los académicos gozan de cierta libertad para definir sus intereses y líneas de trabajo, incluso pudiendo cambiar significativamente su perfil académico. Sin embargo, esta libertad no es absoluta, ya que el Decano mantiene la supervisión del cumplimiento de los resultados comprometidos y tiene la autoridad para vetar compromisos considerados inadecuados. Aunque hay poca conflictividad debido a esta flexibilidad, los académicos reconocen la existencia de estándares mínimos de desempeño y controles rigurosos en las universidades privadas. En este enfoque, el Decano mantiene una relación más transaccional con autoridades y profesores, centrada en el logro de resultados.

En contraste, el segundo estilo involucra Decanos que ejercen su autoridad de manera más directa y toman un rol activo en la toma de decisiones. El Consejo de Facultad se utiliza principalmente para informar las políticas del nivel central y comunicar las decisiones del Decano, aunque también se recogen opiniones y se llega a acuerdos sobre asuntos ejecutivos. En este modelo, el Decano tiene un control directo o establece lineamientos claros en la delegación de la definición de la carga y los compromisos académicos. El Plan de Desarrollo de la Facultad adquiere mayor importancia como guía para la planificación y coordinación del trabajo académico. Aunque los profesores pueden expresar sus intereses, se espera que contribuyan a las metas y prioridades institucionales.

En definitiva, la Administración Central y las Facultades mantienen una relación de autoridad marcada, especialmente entre el Vicerrector Académico y el Decano. Mientras que el Vicerrector Académico se está

consolidando como el principal impulsor de la agenda institucional, el Decano es visto como el responsable de gestionar la Facultad. Aunque los Decanos tienen cierta autonomía para administrar las unidades académicas, su principal responsabilidad es cumplir con los productos y resultados del Plan de Desarrollo de la Facultad. Estos líderes presentan diferentes estilos de liderazgo, diferenciados principalmente por la naturaleza de la relación con los profesores y el grado de autonomía otorgado a estos. Sin embargo, todos comparten un enfoque en supervisar el cumplimiento de compromisos por parte de los académicos. A nivel más amplio, predomina un estilo de gestión gerencial en las Facultades, aunque en algunos casos se incorporan elementos de la cultura colegial en la toma de decisiones. Con todo, la opinión de los directivos superiores entrevistados concuerda en que los márgenes de tolerancia para discrepancias entre la autoridad central y los Decanos son limitados, especialmente en asuntos críticos o relevantes para la administración central.

#### *El caso de la universidad privada tradicional*

En el caso de la universidad privada tradicional, las Facultades se organizan en base a Departamentos y Escuelas. El gobierno de la Facultad incluye al Consejo de Facultad, el Decano, el Secretario de Facultad, los Directores de Departamento y los Directores de Escuela. El Consejo de Facultad tiene un papel deliberativo en asuntos académicos, administrativos y económicos. El Decano supervisa las actividades de la Facultad, propone el Presupuesto y nombra al Secretario. Los Directores de Departamento y Escuela son designados por el Rector a sugerencia del Decano. En resumen, la normativa establece un sistema de gobierno compartido entre el Decano y el Consejo de Facultad.

En efecto, existe una diversidad en los procedimientos para designar autoridades dentro de las Facultades y los Departamentos. En algunas instancias, la designación de Directores de Departamento y Escuela recae en el Decano, mientras que en otras, los claustros académicos tienen la prerrogativa de seleccionar democráticamente a estas autoridades. Asimismo, las relaciones de poder entre las autoridades de la Facultad y los Departamentos generalmente se caracterizan por un equilibrio en la

toma de decisiones ejecutivas, con un proceso de constante negociación entre el Decano y el Consejo de Facultad. Este equilibrio es crucial para la cohesión y funcionalidad de la institución.

En las Facultades estudiadas, el gobierno interno opera bajo un esquema de gobierno compartido, identificando tres prácticas principales. Primero, hay Facultades donde el Decano, respaldado por su legitimidad académica y habilidades directivas, ejerce un liderazgo decisivo, delegando roles a personas de confianza y minimizando la resistencia del Consejo de Facultad. En segundo lugar, algunas Facultades presentan un equilibrio de poder, donde el Decano, aunque líder, debe negociar constantemente con un Consejo de Facultad activo, recurriendo a estrategias informales para construir consenso y facilitar la implementación de iniciativas. Finalmente, en un tercer tipo de Facultades, el Consejo de Facultad domina la toma de decisiones, relegando al Decano a un rol más mediador y representativo, con una autoridad ejecutiva considerablemente disminuida. Esta estructura promueve una dinámica más colegiada y política, enfocándose en las preferencias colectivas de los académicos, lo que se traduce en una coordinación mínima en asuntos transversales y la resolución de conflictos a través del Consejo de Facultad.

En la mayoría de las Facultades, el Decano tiende a tener un poder equilibrado o incluso subordinado al Consejo de Facultad, lo que limita el desarrollo de un proyecto académico unificado tanto a nivel de Facultad como institucional. Históricamente, la ausencia de una estructura de autoridad clara ha permitido a los profesores una amplia libertad para enfocarse en sus propios intereses académicos. Existe una tensión palpable entre los académicos que defienden esta autonomía y aquellos que abogan por un objetivo colectivo y reglas consistentes para todos. Esta dinámica se ve influenciada por las diferentes perspectivas de los académicos internos y aquellos contratados desde fuera, y la elección del Decano es crucial en este aspecto. Recientemente, ha habido una tendencia a elegir Decanos que favorecen la autonomía del profesorado, siendo los líderes fuertes orientados al cambio la excepción. Consecuentemente, se observan prácticas de gobierno político, con poder fragmentado en grupos de interés y un uso de la coordinación interna que prioriza ob-

jetivos individuales. Algunos Decanos evitan decisiones controversiales y pueden favorecer a sus partidarios, creando división y conflictos que obstaculizan el progreso de la Facultad.

Las Facultades enfrentan retos en la implementación de políticas y herramientas de gestión desde la Administración Central, especialmente en procesos lentos como el rediseño curricular. Tradicionalmente, los académicos manejan estos roles administrativos, enfocándose en la participación y el consenso, lo que a menudo lleva a una efectividad reducida debido a la diversidad de preferencias y la prolongación de los diálogos. Además, las políticas impulsadas por la administración central a menudo se ejecutan sin un interés genuino en mejorar la gestión interna.

Las Facultades también tienen problemas para llevar a cabo iniciativas interdepartamentales debido a la falta de autoridad de los Vicerrectores sobre los Decanos, quienes suelen priorizar las perspectivas de los académicos por encima de las directrices institucionales. Esto genera conflictos y afecta la efectividad de proyectos transversales. Sin embargo, se están observando cambios en la gobernanza interna con la introducción de contratos ejecutivos basados en resultados y nuevos sistemas de incentivos. Éstos presionan a los Decanos hacia una toma de decisiones más estratégica en la gestión académica y económica. Aunque la resistencia y la velocidad del cambio varían, se destacan dos iniciativas: la redefinición de la planificación del trabajo académico y la profesionalización de roles administrativos, antes desempeñados por académicos. Estos cambios apuntan a una gestión más orientada a resultados y una diferenciación en las funciones académicas.

Además, se está dando una transición hacia la incorporación de personal no académico en tareas administrativas, permitiendo que los profesores dediquen más tiempo a sus labores académicas. Estos cambios representan un movimiento gradual hacia una gestión por objetivos y una compensación basada en el mérito, desafiando los métodos tradicionales colegiados y políticos. Las Facultades han tenido diferentes respuestas a estos cambios. Algunas han aprovechado las nuevas reglas para fomentar su desarrollo, mientras que otras enfrentan resistencias significativas, especialmente aquellas con deficiencias en su capital humano académico.

En general, las Facultades que se adaptan más rápidamente a los cambios son aquellas donde los Decanos tienen un liderazgo fuerte e influyente. Si bien las distintas Facultades evidencian una variedad de esquemas de gobierno con la presencia de elementos de tipo colegial y político, se advierte que la introducción reciente de instrumentos de gestión gerencial por parte de la Administración central ha generado un escenario en el que las Facultades están tendiendo hacia un modelo de gobierno híbrido, con predominio de elementos de naturaleza colegial y gerencial.

## Discusión

Los hallazgos de este estudio muestran que las tres universidades estudiadas tienen distintos esquemas de gobierno de las unidades académicas. Mientras que en la Universidad Estatal predomina un esquema colegial-político y descentralizado, la Universidad Privada se inclina hacia un modelo más centralizado y gerencial. Por su parte, la Universidad Privada Tradicional combina elementos de tipo colegial y gerencial, evidenciando una compleja y particular cultura organizacional. Estos resultados son concordantes con estudios previos que muestran diferencias en los arreglos de gobierno institucional entre las universidades estatales y privadas (Brunner, 2011; Bernasconi, 2015). La tabla 2 proporciona un resumen de los modelos de gobierno de las unidades académicas de los casos examinados.

**Tabla 2**

*Modelo de gobierno de las unidades académicas en los casos estudiados*

	<b>Universidad estatal</b>	<b>Universidad privada</b>	<b>Universidad privada tradicional</b>
Relaciones de poder	Autonomía	Autoridad	Negociación

	<b>Universidad estatal</b>	<b>Universidad privada</b>	<b>Universidad privada tradicional</b>
Principal autoridad	Director de departamento	Decano	Decano/Consejo de Facultad
Modelo de gobierno predominante	Político y colegial	Gerencial	Colegial y gerencial

El caso de la universidad estatal analizada resalta la complejidad de equilibrar la autonomía y la descentralización con una administración efectiva en el gobierno de las facultades. Mientras que la participación democrática y la autonomía son valiosas, los desafíos surgen en forma de tensiones políticas, intereses fragmentados y dificultades en la gestión efectiva. Para salvaguardar la integridad académica y promover una gestión eficiente, las universidades estatales deben considerar reformas que clarifiquen las estructuras de poder, fomenten una verdadera cultura colegial y aseguren liderazgos competentes y legítimos.

En particular, la prevalencia de la cultura política sobre la colegiada resalta una tendencia preocupante. El clientelismo, la formación de coaliciones basadas en intereses personales y la utilización de cargos como moneda de cambio, no solo socavan la integridad académica, sino que también pueden obstaculizar la innovación y la excelencia al premiar la lealtad sobre el mérito. Además, la frecuente reelección de Decanos, facilitada por el control de recursos clave, sugiere una resistencia al cambio que podría estancar el progreso académico y administrativo. En este contexto, la relación entre el Decano y la Administración Central, caracterizada por una mínima dependencia jerárquica, subraya la necesidad de reevaluar la estructura de gobierno. Si bien la autonomía es crucial para la agilidad y la adaptación localizada, un cierto grado de cohesión y alineación con la visión central de la universidad es imperativo para asegurar que las facultades contribuyan efectivamente a los objetivos generales de la institución.

De este modo, los hallazgos de este caso invitan a una reflexión profunda sobre el equilibrio óptimo entre autonomía y centralización,

y entre democracia y eficiencia en la administración de universidades estatales. Además, subraya la necesidad de estrategias que mitiguen las consecuencias negativas de la política interna y fomenten una cultura de colaboración, meritocracia y compromiso con los ideales académicos colectivos.

En cuanto a la universidad privada, destaca la evolución del papel del decano desde un rol tradicionalmente académico a uno que incorpora competencias de gestión y liderazgo corporativo. Asimismo, resalta la fuerte relación jerárquica entre los actores internos y la concentración del poder en la administración central. Esto no solo refleja la estructura organizacional, sino que también tiene implicaciones profundas en cómo se toman las decisiones, se gestionan las facultades y se implementan políticas y estándares. Aunque se observa cierta autonomía a nivel de la facultad, especialmente en la implementación de iniciativas y la gestión académica, existe una supervisión significativa y un control orientado a resultados por parte de la Administración Central, limitando la autonomía de los Decanos y facultades. Mientras que la dirección compartida puede fomentar un ambiente de colaboración y consenso, la preocupación persistente por el cumplimiento de los resultados indica que la libertad otorgada a los académicos tiene límites claros. En efecto, la tensión entre la autonomía académica y el control administrativo a nivel de las unidades académicas es un tema que merece mayor exploración en el contexto chileno.

Igualmente, la limitada tolerancia para las discrepancias entre la autoridad central y los Decanos, especialmente en asuntos críticos, sugiere un ambiente que podría inhibir el debate abierto y la diversidad de pensamiento. Este es un aspecto que las instituciones de educación superior deben abordar cuidadosamente, considerando su compromiso histórico con la libertad académica y el discurso crítico.

Por su parte, el caso de la universidad privada tradicional ilustra el elevado grado de complejidad que puede alcanzar el gobierno de las unidades académicas y las tensiones que se producen entre los diversos actores. En tal sentido, un hallazgo clave es la variabilidad en las relaciones de poder entre el Decano y el Consejo de Facultad. En algunos casos, el

liderazgo del Decano prevalece, mientras que en otros, el Consejo de Facultad tiene un peso considerable en la toma de decisiones. Esta diversidad, aunque puede parecer un medio para asegurar la representación y el equilibrio, también puede llevar a inconsistencias en la implementación de políticas y objetivos a nivel de la Facultad, en particular cuando el liderazgo no se inclina hacia una visión estratégica común. Un liderazgo fuerte y decisivo, capaz de mediar y construir consenso, emerge como un factor crítico para la unidad y el progreso en este esquema de gobierno.

Asimismo, este caso resalta la tensión palpable entre el deseo de autonomía por parte de los académicos y la necesidad de coherencia y dirección unificada dentro de la Facultad. Aunque la autonomía puede fomentar la innovación y la dedicación personal, la falta de un objetivo colectivo y reglas consistentes puede obstaculizar iniciativas significativas que requieren un esfuerzo coordinado. Este dilema indica la necesidad de encontrar un equilibrio entre mantener la libertad académica y promover una estrategia y una identidad común.

Además, este caso ilustra los desafíos asociados a la implementación de políticas institucionales y gestión del cambio. Las Facultades enfrentan dificultades inherentes en la adopción e implementación de políticas y herramientas de gestión propuestas por la Administración Central. La resistencia al cambio, la diversidad de preferencias y la prolongación de los diálogos son obstáculos significativos. A esto se suman los desafíos en la realización de proyectos interdepartamentales y la falta de una autoridad clara sobre los Decanos. Sin embargo, la transición hacia contratos basados en resultados y sistemas de incentivos señala un movimiento potencial hacia una toma de decisiones más estratégica. Este cambio, aunque enfrenta resistencias, es un indicativo positivo de una evolución hacia una gobernanza más orientada a resultados.

En perspectiva internacional comparada, la configuración de un modelo de gobierno híbrido que combina elementos colegiales y gerenciales en la universidad privada tradicional, está en sintonía con estudios previos que muestran esta tendencia en otros países (Bruckmann y Carvalho, 2018).

En definitiva, la gobernanza en la universidad privada tradicional se enfrenta a la tensión entre la autonomía y la necesidad de una dirección unificada y estratégica. Mientras que las iniciativas hacia una gestión basada en resultados y la profesionalización administrativa son pasos prometedores, el éxito en la adaptación a estos cambios parece depender en gran medida de la fuerza y visión del liderazgo de los Decanos. Por lo tanto, identificar, fomentar y apoyar este tipo de liderazgo, junto con estrategias que equilibren la autonomía académica con los objetivos institucionales, podría ser fundamental para el futuro de la gobernanza en estas instituciones académicas.

## Conclusiones

Este capítulo examina la dinámica de gobierno dentro de las facultades de las universidades chilenas, con un enfoque en la comprensión de las relaciones de poder entre las autoridades académicas; la determinación de la autoridad que tiene preeminencia en la toma de decisiones; y la identificación del modelo de gobierno predominante en relación con los modelos 'ideales' establecidos en la literatura académica. Los resultados empíricos contribuyen al debate académico global sobre los cambios que está experimentando el gobierno de las universidades, especialmente a nivel de las unidades académicas.

Los hallazgos de este estudio permiten establecer conclusiones en cuatro ámbitos. El primero está relacionado con el liderazgo y la toma de decisiones. Los resultados muestran que en los tres casos analizados el papel del Decano es crucial, pero su capacidad para dirigir efectivamente varía considerablemente debido a las estructuras de gobierno y a la cultura institucional. En particular, en la universidad estatal enfrentan desafíos significativos debido a la fragmentación del poder y a las tensiones entre la administración y el cuerpo académico. En la universidad privada, hay un movimiento hacia el "Decano corporativo", enfocado en habilidades de gestión, mientras que en la universidad privada tradicional, los

Decanos a menudo tienen poder equilibrado o subordinado al Consejo de Facultad.

El segundo ámbito está relacionado con la cultura institucional y sus desafíos. En las universidades estatales y privadas tradicionales, la cultura política y la autonomía del profesorado dominan, lo que a menudo resulta en conflictos, resistencia al cambio y dificultades en la implementación de políticas uniformes. En contraste, la universidad privada tiende a tener una implementación más efectiva de las políticas y herramientas de gestión, aunque con limitaciones para la discrepancia y la innovación a nivel de facultad.

El tercer ámbito está asociado al modelo de gobierno que predomina en los casos examinados. En efecto, los resultados empíricos evidencian notables diferencias en los arreglos de gobierno a nivel de las unidades académicas. La universidad estatal muestra un modelo de gobierno más político y colegiado, con un poder significativamente descentralizado y una fuerte autonomía de las unidades académicas. En este marco, el director de departamento es la autoridad con mayor poder e influencia en la toma de decisiones. A su vez, la universidad privada exhibe un modelo gerencial, con una jerarquía claramente definida, concentración de poder en la administración superior y un enfoque en la consecución de objetivos y resultados. En efecto, el decano es la autoridad más relevante bajo este esquema de gobierno. Mientras que la universidad privada tradicional funciona bajo un esquema de gobierno compartido, con un equilibrio de poder entre el Decano y el Consejo de Facultad y una dinámica que combina arreglos de tipo colegial y gerencial.

Por último, el cuarto ámbito aborda la relación entre la Administración Central y la facultad. En las universidades estatales y privadas tradicionales, hay una débil relación de autoridad y dependencia jerárquica entre la Administración Central y las facultades, lo que conduce a una autonomía significativa pero también a la falta de cohesión en la implementación de iniciativas. En contraste, en la universidad privada, aunque el Decano mantiene autonomía operativa, existe una clara responsabilidad de rendir cuentas, lo que asegura el alineamiento con los objetivos institucionales.

Finalmente, este estudio abre espacios para futuras investigaciones que puedan explorar los cambios en las dinámicas de gobierno de las unidades académicas en Chile y Latinoamérica. En este contexto, sería pertinente examinar el nivel de adopción del gerencialismo como práctica de gobierno y gestión en las unidades académicas. Asimismo, sería interesante analizar sus implicancias en la participación de los académicos en la toma de decisiones en los distintos niveles organizacionales y también, sus efectos sobre la autonomía del trabajo académico individual.

## REFERENCIAS

Alarcón, M. (2020). *El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia: abriendo la caja negra*. [Tesis de doctorado, Universidad Diego Portales -Universidad de Leiden]. [https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/87274?solr\\_nav%5Bid%5D=b8db4dff01a463a645a6&solr\\_nav%5Bpage%5D=0&solr\\_nav%5Boffset%5D=0](https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/87274?solr_nav%5Bid%5D=b8db4dff01a463a645a6&solr_nav%5Bpage%5D=0&solr_nav%5Boffset%5D=0).

Alarcón, M., y Hormazábal, P. (2023). Managerial Adjustments to Improve Strategic Alignment the Case of a Chilean University. En B. Broucker et al. (Eds.), *Accelerating the Future of Higher Education* (pp. 114-131). Brill. [https://doi.org/10.1163/9789004680371\\_008](https://doi.org/10.1163/9789004680371_008)

Austin, I. y Jones, G. (2016). *Governance of Higher Education: Global Perspectives, Theories, and Practices*. Routledge.

Baldrige, J. (1971). *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*. John Wiley & Sons.

Baldrige, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G., y Riley, G. L. (1978). *Policy making and effective leadership*. Jossey-Bass.

Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En A. Bernasconi (Ed.) *La Educación Superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bernasconi, A., y Rodríguez-Ponce, E. (2018). Análisis Exploratorio de las Percepciones sobre los Estilos de Liderazgo, el Clima Académico y la Calidad de la Formación de Pregrado. *Formación universitaria*, 11(3), 29-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000300029>.

Bess, J. L., y Dee, J. R. (2008). *Understanding college and the university organization: Theories for effective policy and practice*. Routledge.

Birnbaum, R. (1991). Faculty in governance: The role of senates and joint committees in academic decision making. *New Directions for Higher Education*, 18(3), 7-25.

Birnbaum, R. (2004). The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions for Higher Education* 127: 5-22. <https://doi.org/10.1002/he.152>.

Blaschke, S., Frost, J., y Hattke, F. (2014). Towards a micro foundation of leadership, governance, and management in universities. *Higher Education*, 68, 711-732. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9740-2>.

Bleiklie, I. (2013). Comparing university organizations across boundaries. *Higher Education*, 67(4), 381-391.

Bobe, B. J., y Kober, R. (2018). University dean personal characteristics and use of management control systems and performance measures. *Studies in Higher Education*, 45(2), 235-257. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1504911>.

Boffo, S. (2010). Middle-Level University Managers in Italy: An Ambiguous Transition. En V. Meek et al. (Eds.) *The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management. Higher Education Dynamics* (pp. 103-117) Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9163-5\\_6](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9163-5_6).

Bright, D. F., y Richards, M. P. (2001). *The academic deanship: Individual careers and institutional roles*. Jossey-Bass.

Broucker, B., y De Wit, K. (2015). New Public Management in Higher Education. En J. Huisman et al. (Eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, (pp. 57–75). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_4).

Bruckmann, S. y Carvalho, T. (2018). Understanding change in higher education: an archetypal approach. *Higher Education* 76(4), 629–647.

Brunner, J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* (355), 137-159.

Burnes, B., Wend, P., y By, R. T. (2014). The changing face of English universities: Reinventing collegiality for the twenty-first century. *Studies in Higher Education*, 39(6), 905–926. <https://doi.org/10.1080/03075079.2012.754858>.

Christensen, T., Gornitzka, Å. y Ramirez, F. O. (Eds.). (2019). *Universities as agencies. Reputation and professionalization*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92713-8>.

Chu, D. (2006). *The department chair primer: Leading and managing academic departments*. Anker Publishing Company.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

De Witte, K., y López-Torres, L. (2017). Efficiency in education: A review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, 68(4), 339–363. <https://doi.org/10.1057/jors.2015.92>.

Deem, R. y Brehony, K. J. (2005). Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education, *Oxford Review of Education*, 31:2, 217-235. <https://doi.org/10.1080/03054980500117827>.

Donina, D. y Hasanefendic, S. (2019). Higher Education institutional governance reforms in the Netherlands, Portugal and Italy: A policy translation perspective addressing the homogeneous/heterogeneous dilemma. *Higher Education Quarterly*. 73(29), -44. <https://doi.org/10.1111/hequ.12183>.

Donina, D., y Paleari, S. (2018). New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition. *Higher Education*, 78(2), 193-219. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0338-y>.

Elken, M., Stensaker, B. y Dedze, I. (2018). The painters behind the profile: the rise and functioning of communication departments in universities. *Higher Education* 76, 1109–1122. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0258-x>.

Facchini, C. y Fia, M. (2019). Public Sector Reform in Italian Higher Education: The Governance Transformation of the Universities — A Comparison Among Perceptions of Rectors and Department Chairs. *Higher Education Policy* 34, 560–581. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00152-2>.

Frølich, N. y Caspersen, J. (2015). Institutional Governance Structures. En J. Huisman et al. (Eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan.

Ganga-Contreras, F. A. y Viancos, P. (2018). Tipología de universidades: una propuesta a partir del rol del máximo directivo. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2), 1-19.

Gornitzka, Å., Maassen, P., y de Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 274–289. <https://doi.org/10.1111/hequ.12127>.

Graham, S. W. y Donaldson, J. (2019). Academic leaders' response to the volatility of higher education: the influence of institutional logics. *Studies in Higher Education*. 45(9), 18864-18877. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1586867>.

Gumport, P. (2012). Strategic Thinking in Higher Education Research. En Michael Bastedo (Ed.), *The Organization of Higher Education Managing Colleges for a New Era*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Hearn, J. y McLendon, K. (2012). Governance Research From Adolescence toward Maturity. En M. Bastedo (Ed.), *The Organization of Higher Education Managing Colleges for a New Era*, (pp. 45-85). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Hendrickson, R., Lane, L., Harris, J. y Dorman, R. (2013). *Academic Leadership and Governance of Higher Education: A Guide for Trustees, Leaders, and Aspiring Leaders of two- and four-year institutions*. Stylus Publishing.

Kezar, A. y Eckel, D. (2004). Meeting Today's Governance Challenges. A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship. *The Journal of Higher Education*, 75(4), 371-399. <https://doi.org/10.1080/00221546.2004.11772264>.

Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 41(1), 70–85. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2018.1553499>.

Krettek, P.M., Dragšič, Ž. y Kehm, B.M. (2013). Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education*, 65(1), 39-58). <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9580-x>.

Krücken, G. (2011). *A European Perspective on New Modes of University Governance and Actorhood*. University of California at Berkeley, Center for Studies in Higher Education.

Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D., y Surssock, A. (2018). Governance Reforms from a European Perspective (pp. 159–202). En K. Krüger et al. (Eds.), *Governance Reforms in European University Systems*. Springer Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72212-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72212-2_3).

Labraña, J. y Brunner J. J. (2022). La ideología de la nueva gestión pública desde la mirada de los directivos de las universidades chilenas: un estudio de casos múltiples. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 38 (13), 3-23. <https://doi.org/10.22201/issue.20072872e.2022.38.143>.

Larsen, I., Maassen P. y Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3), 41-57. <https://doi.org/10.1787/hemp-21-5ksdxgpdnds1>.

Lavigne, E. (2018): The collegial and managerial roles and qualifications of Canadian university deans. *Studies in Higher Education*, 44(12), 1-14. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1496409>.

Mainardes, E., Raposo, M. y Alves, H. (2011) Organizations with Dispersed Powers: Suggestions of a New Management Model Based on the Stakeholders Theory. *Journal of Management Research*, 3(1), 1-31.

Manning, K. (2013). *Organizational Theory in Higher Education (Core Concepts in Higher Education)*. Taylor and Francis.

Marginson, S., y Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge University Press.

Meister-Scheytt, C. y Scheytt, T. (2005). The Complexity of Change in Universities. *Higher Education Quarterly*, 59(1), 76-99. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2005.00282.x>.

Muller-Camen, M., y Salzgeber, S. (2005). Changes in academic work and the chair regime: The case of German business administration academics. *Organization Studies*, 26(2), 271-290. <https://doi.org/10.1177/0170840605049802>.

Pedraja-Rejas, L. y Bernasconi, A., Coluccio, G., Marchioni-Choque, Í., Espinoza-Marchant, C., Muñoz-Fritis, C. (2019). Cultura y estilos de liderazgo en unidades académicas: un estudio en una institución de educación superior. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(1), 25-35.

Rodríguez-Ponce, E., y Rodríguez-Ponce, J.(2019). Gobernanza Universitaria: un estudio de caso desde una Facultad de Educación en Chile. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(4), 36-46.

Rowlands, J. (2014). Turning collegial governance on its head: Symbolic violence, hegemony and the academic board. *British Journal of Sociology of Education*, 36(7), 1017–1035. <https://doi.org/10.1080/01425692.2014.883916>.

Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, R., Bleiklie, I., Hope, K., Michelsen, S., Mathisen, G. N., Frølich, N., Scordato, L., Stensaker, B., Waagene, E., Dragsic, Z., Kretek, P., Krücken, G., Magalhães, A., Ribeiro, F. M., Sousa, S., Veiga, A., Santiago, R., Marini G., y Reale E. (2015). European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444-1474. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.943268>.

Shattock, M. (2014). *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*. Routledge.

Sporn B. (2007) Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. En J. J. F. Forest y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education* (pp. 141-157). Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_9).

Veiga, A., Magalhães, A. y Amaral, A. (2015). From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education. En Huisman, J (Ed.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_22](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_22).

Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Bedminster Press.

Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>.

Whitchurch, C. (2008). Shifting identities and blurring boundaries: The emergence of third space professionals in UK higher education. *Higher education quarterly*, 62(4), pp.377-396. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00387.x>.





# RESILIENCIA ORGANIZACIONAL: UNIVERSIDADES ENFRENTANDO LA COMPLEJIDAD CONTEMPORÁNEA

*Anahí Urquiza, Ángel Allendes  
y Julio Labraña*

## Introducción

El concepto de resiliencia tiene una relación estrecha con la noción de organización (Vogus y Sutcliffe, 2007). En efecto, la resiliencia es una propiedad emergente que se manifiesta en la capacidad de una organización para enfrentar, adaptarse y evolucionar de manera intencional ante situaciones adversas o cambios en el entorno. Comprendido como un atributo sistémico, esta capacidad no solo reside en los individuos, sino en la estructura y procesos que conforman la organización. De esta manera, a través de un proceso de retroalimentación y aprendizaje, las organizaciones resilientes son capaces de aprender de sus desafíos, reconfigurando sus operaciones para alcanzar sus fines (Barasa et al., 2018).

Sin embargo, si se examina el concepto de resiliencia en la literatura especializada, es posible observar una falta de asociación con desarrollos recientes de la teoría sociológica y, en particular, de la literatura sobre organizaciones (Olsson et al., 2015; Kantabutra y Ketprapakorn, 2021). Esta falta de relación posee una serie de consecuencias negativas. Por un lado, limita la comprensión sobre cómo las estructuras organizacionales influyen en la resiliencia. Por otro, la desconexión entre la investigación en resiliencia y la teoría sociológica sobre organizaciones impide la inte-

gración de *insights* valiosos que podrían enriquecer tanto la teoría como la práctica en este área.

Desde una perspectiva centrada en la creciente complejidad de los desafíos contemporáneos, resulta especialmente relevante cómo este déficit limita las capacidades de respuesta de las organizaciones universitarias. Dichos retos se caracterizan por su elevada complejidad y la interdependencia entre factores sociales, tecnológicos y ecológicos, lo que demanda organizaciones resilientes, esto es, organizaciones capaces de anticipar, responder y adaptarse a estas complejidades de manera efectiva y sostenible. La resiliencia en este contexto implica no solo la capacidad de recuperación, sino también la expectativa de aprender, innovar y transformarse en respuesta a dinámicas cambiantes, contribuyendo a la construcción de sistemas robustos y, ellos mismos, viables en el mediano y largo plazo (Labraña y Urquiza, 2023).

En este sentido, el siglo XXI se caracteriza por su dinamismo y la rapidez con la que emergen y evolucionan desafíos globales. Desde la revolución tecnológica hasta la urgencia climática, las necesidades de la sociedad requieren soluciones igualmente dinámicas y flexibles. Las instituciones, incluidas las universidades, deben estar en una constante reinvencción, garantizando que sus propuestas y enfoques se alineen con las realidades y demandas contemporáneas, preparando a las generaciones futuras para un mundo impredecible. El desafío es navegar en la incertidumbre construyendo visiones de largo plazo plausibles frente al constante cambio (Barnett, 2000).

En el contexto latinoamericano, la hipercomplejidad se manifiesta en múltiples crisis que se entrelazan y refuerzan mutuamente. Las raíces históricas de desigualdad en la región, exacerbadas por estructuras económicas y políticas, convergen con una creciente crisis ecológica que amenaza la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas. Estas multicrisis presentan desafíos sin precedentes para las naciones de la región, pero ofrecen también oportunidades para construir sistemas sostenibles (Busso y Messina, 2020).

La universidad, como bastión del conocimiento y la formación, tiene un papel crucial en este contexto de hipercomplejidad. Es responsabili-

dad de estas instituciones servir como centros de reflexión crítica, generación de soluciones innovadoras y formación de líderes capacitados para navegar y transformar la realidad. Entendida como una institución, entonces, las universidades, y especialmente aquellas públicas, deben trascender sus funciones tradicionales y convertirse en un actor comprometido con la construcción de regiones más justas (Labraña et al., 2023).

Este texto apunta a abordar este problema a partir de la propuesta de un marco de análisis para las universidades centrado en la noción de resiliencia.

## **Desafíos para las universidades en el siglo XXI**

El contexto global contemporáneo se caracteriza por una aceleración constante y una condición de policrisis (Rosa, 2013). Las universidades, como entidades que no solo generan sino que también transmiten conocimiento, no son ajenas a esta realidad. Los avances tecnológicos, las demandas socioeconómicas y los vertiginosos cambios culturales impulsan una necesidad permanente de transformación interna. Por tanto, en este marco de cambio constante, la capacidad de una universidad para adaptarse y prosperar pese a los desafíos se convierte en una herramienta fundamental.

Como nunca antes, existe la presión para que el conocimiento y los profesionales que se forman en las universidades sean útiles para navegar los cambios vertiginosos del siglo XXI. La principal diferencia entre esta demanda y la que tenían las universidades en el siglo pasado, refiere a la necesidad de impulsar rápidas y profundas transformaciones que permitan que nos protejamos de la autodestrucción ecológica, y contemos con capacidad de navegación ante las transformaciones que generamos hoy, por ejemplo, para un manejo de la inteligencia artificial (Zawacki-Richter et al., 2019; Bayne, 2023).

Esto es especialmente relevante en países de ingresos medios como el nuestro, donde ya no hay una asistencia directa de los países desarro-

llados y la expectativa es que podamos resolver nuestros problemas con nuestros propios recursos. Considerando el crecimiento exponencial de los desarrollos tecnológicos por ejemplo, las condiciones de desigualdad se amplifican y se puede hacer aún más difícil enfrentar las nuevas condiciones económicas, políticas, ambientales, sanitarias, educacionales, sin un rol importante de las universidades locales. Una de las proyecciones que es posible realizar en el contexto actual es la polarización del mundo, entre los países y grupos con mayores recursos científicos y tecnológicos, y la población excluida. Esta condición afecta especialmente a América Latina y demanda una reconfiguración para las universidades de la región (Burgos y Branch, 2021).

En este respecto, el mundo académico ha sido testigo de una ampliación de la desigualdad. A pesar de las aspiraciones de un conocimiento libre y accesible, la realidad indica que la información y las oportunidades no se distribuyen de manera equitativa. Contrario a la creencia de un “chorreo” científico donde el conocimiento se esparce de manera uniforme, muchas veces este queda relegado a ciertos núcleos, dificultando el acceso y crecimiento de instituciones y centros con menos recursos. Entonces, la rapidez de los cambios van amplificando las diferencias entre las universidades, dejando relegada a las instituciones que no están en el centro global a un rol menos activo en los avances de la ciencia (Labraña et al., 2019). Esto es problemático porque el abordaje de los desafíos locales requiere conocimiento que sea pertinente a las condiciones territoriales y porque además debe tener un impacto directo en la formación de profesionales con condiciones para enfrentar estos desafíos (Stichweh, 2009).

Ante esta dinámica de aceleración y desigualdad, las universidades deben mirar hacia adentro y reconocer la importancia de la resiliencia. No se trata solo de adaptarse a los cambios externos, sino de revisar y reinventar estructuras, metodologías y propósitos internos para ser verdaderamente resilientes. Para romper con la tendencia de ampliación de la desigualdad entre estas organizaciones, parece fundamental desarrollar cambios profundos, que modifiquen las trayectorias regulares:

decisiones contraintuitivas que permitan reubicar sus trayectorias en un marco global.

## **La necesidad de la resiliencia universitaria**

Las universidades son un tipo de organización que se enfoca en la generación de conocimiento (sistema ciencia) y en la formación de profesionales (sistema educativo) (Lenartowicz, 2015). Sus objetivos están estrechamente ligados a los requerimientos de la sociedad, tanto por los profesionales que se requieren en el mercado laboral, como en los conocimientos que son necesarios para abordar los problemas cada vez más complejos en la sociedad. Estos desafíos las obligan a mantener una postura resiliente para mantener su relevancia y eficacia en un mundo con cambios.

Las universidades tienen tradicionalmente tres funciones principales: la investigación, la docencia y la vinculación con el medio, a veces referida como extensión o tercera misión. Aunque estas funciones son distintas, están estrechamente interrelacionadas, en especial en instituciones de alta complejidad donde la investigación alimenta la formación y extensión. Estas prestaciones a los diversos sistemas circundantes se ven influenciadas por las transformaciones del mercado laboral y las necesidades emergentes de aplicar conocimientos específicos. Esta vinculación con el entorno nos recuerda que para que la resiliencia organizacional se manifieste de forma efectiva, es crucial la capacidad del sistema de observación del entorno. Esto significa estar atentos a los cambios, desafíos y oportunidades, y adaptar cada una de sus funciones según las necesidades emergentes (Labraña, 2022).

La autopoiesis, concepto que hace referencia a la capacidad de un sistema de regenerarse y mantenerse a sí mismo, es particularmente pertinente para las universidades en estos tiempos (Maturana y Varela, 1991). En un mundo de crisis y aceleración, la resiliencia de las universidades depende de su capacidad de reconocimiento de su operar autopoietica, esto es, su capacidad de auto-renovarse y adaptarse mientras

re-construyen sus propósitos fundamentales. Esto implica una revisión constante de objetivos, metodologías y estructuras, siempre con la mira en el servicio a la sociedad y la generación de conocimiento relevante y transformador. Dicha autopoiesis se manifiesta en la forma en que las universidades generan conocimiento, no solo reaccionando a las demandas externas, sino también de modo proactiva, definiendo qué tipo de conocimiento es valioso y cómo debe ser distribuido.

En efecto, en un mundo caracterizado por su ritmo acelerado y crisis múltiples, la autopoiesis se vuelve esencial para las universidades. Estas instituciones no solo deben ser capaces de autorenovarse y adaptarse a las circunstancias cambiantes, sino que también deben hacerlo manteniendo su propósito fundamental. La resiliencia organizacional en universidades no es un lujo, sino una necesidad en el mundo actual. En esta dirección, solo a través de la adaptabilidad, la auto-reflexión y una profunda conexión con las necesidades de la sociedad, las universidades pueden aspirar a mantenerse relevantes y ser agentes de cambio en un contexto global con estos desafíos.

Esto requiere de un cambio en la conceptualización de las universidades *qua* organizaciones. En gran parte de los estudios, las organizaciones se comprendan siguiendo la metáfora de una "máquina trivial". Dicha metáfora parte de la base de que el output se encuentra determinado por el input (fondos disponibles, regulaciones internas, motivación de los investigadores, etc.). El resultado es que la idea de complejidad organizacional se encuentra largamente ausente del debate, resultando en un análisis teórico insuficiente.

Los principales impactos de este déficit están en una caracterización inadecuada de la complejidad de las organizaciones y, como resultado, un análisis restringido de su capacidad de relacionarse con la complejidad del entorno. En este contexto, la teoría de sistemas sociales parte de una premisa diferente: todo sistema es producto de una diferencia de un observador entre sistema y entorno, donde el primero se constituye de manera siempre selectiva frente a un entorno muchísimo más complejo (Luhmann, 1998, 2007).

En este sentido, las organizaciones —entendidas como sistemas— son antes que nada la aplicación de una diferencia. Como tales, las organizaciones son “máquinas no triviales”, esto es, sistemas que construyen su propia definición del entorno relevante mediante decisiones y, sobre esta descripción autoproducida, desarrollan internamente medios para responder a los desafíos planteados por su reconstrucción del entorno (Luhmann, 2010). Las organizaciones operan con base al encadenamiento de comunicaciones-de-decisiones. Dicho proceso decisional establece los límites de las organizaciones (no físicos, sino de sentido), marcando su diferencia frente al entorno mediante el establecimiento autónomo de una memoria, condiciones de membresía específicas y prioridades distintas a las identificadas en su entorno (Luhmann, 1992, 2007).

El concepto de resiliencia aquí propuesto se comprende como un esquema de observación, empleado por las universidades, que observa su operar en tres ámbitos: reflexión, anticipación y participación (Urquiza, 2014).

La reflexión describe la observación de las operaciones del sistema en el sistema de modo de identificar sus puntos ciegos (Luhmann, 1992). Como tal, esta operación permite reconfigurar continuamente la diferencia entre lo necesario y lo contingente dentro de la organización, de modo que las organizaciones puedan identificar aquellas decisiones que son novedades y distinguirlas respecto de aquellas que representan una continuación frente a decisiones previas. Lo anterior involucra la auto-observación de las decisiones en las organizaciones, prestando especial atención a su carácter de continuidad o discontinuidad en relación con posibles decisiones anteriores.

Luego, en relación con la anticipación, las organizaciones deben construir una imagen de su futuro a corto, mediano y largo plazo, así como de las principales transformaciones en su entorno relevante que cumplen el rol de catalizadores de dichos desarrollos. Dicho ejercicio de anticipación establece las bases del horizonte de las organizaciones (sus futuros posibles y, dentro de estos, la diferencia entre cambios descritos como deseables versus indeseables), determinando sus decisiones sobre la base de dicha diferencia.

Finalmente, la participación contribuye a visibilizar formas de comprender la realidad a partir de la inclusión de perspectivas antes invisibilizadas. En este respecto, la participación considera la inclusión de nuevas perspectivas en la comunicación de la organización, permitiendo identificar nuevas ventajas o discutir las desventajas de aquellas decisiones vistas previamente como ventajas. Esto se manifiesta internamente en la incorporación de perspectivas de distintos miembros de la organización en la definición de las estrategias de la institución. A su vez, dicha participación incluye la consulta y el diálogo con la comunidad externa a la organización, como empresas, gobiernos y representantes de la sociedad civil, para asegurar que la organización pueda permanecer sensible ante demandas relacionadas con la labor institucional.

Estos tres atributos se encuentran relacionados entre sí. La reflexión requiere de ejercicios de participación y anticipación para tener efectos en la estructura de la organización pues, caso contrario, corre el riesgo de devenir pura especulación. Luego, la anticipación resulta mecánica en ausencia de reflexión y corre el riesgo de volverse incluso tecnocrática sin procedimientos de mayor participación. Finalmente, la participación depende de la existencia de procesos de reflexión, para evitar convertirse en una discusión puramente demagógica, asociándose a su vez a modos de anticipación que sean capaces de concretizar sus definiciones generales en su planificación interna.

Tradicionalmente, las estructuras educativas han seguido modelos rígidos y jerarquizados que priorizan la transmisión unidireccional de conocimientos. Sin embargo, en un mundo en constante cambio, surge la necesidad de fomentar la autoformación, un enfoque que empodera a los individuos para ser protagonistas activos de su propio proceso de aprendizaje. Esta autoformación, basada en la curiosidad, el pensamiento crítico y la adaptabilidad, y presentada aquí como resiliencia organizacional, resulta esencial para formar ciudadanos capaces de enfrentar y dar forma al futuro.

## Las paradojas de la resiliencia universitaria

La resiliencia no es necesariamente estabilidad. Por el contrario, la fórmula propia de esta configuración organizacional —compuesta por la identidad de reflexión, anticipación y participación— implica de manera obligatoria la apertura a temas, escenarios y perspectivas tradicionalmente excluidos de la organización en función de una presunción de identidad. Como resultado, las organizaciones resilientes se obligan constantemente a buscar nuevos puntos para su fundamentación, haciéndose en el proceso más inseguras, incluso para sí mismas, reconociendo el carácter contingente (esto es, decidido autopoiéticamente) de sus decisiones. Precisamente en este sentido es que las organizaciones resilientes son sistemas de decisiones reconocidas como tales, esto es, como comunicaciones que ocultan momentáneamente su carácter selectivo a través de construcciones internas —y que observan esta selección.

Esto no significa que las organizaciones resilientes sean pura contingencia. Por definición, el ejercicio de auto-contingencialización asociado a la promoción de las operaciones de reflexión, anticipación y participación implica igualmente una selección. No todo puede ser objeto de reflexión en todo momento, no todos los futuros posibles son actuales y no se asigna igual peso a todas las perspectivas. Caso contrario, la organización se disolvería en la pura contingencia y se eliminaría su diferencia constitutiva ante el entorno.

Otro elemento importante a tener en consideración ante la tarea de crear organizaciones más resilientes es la gradualidad y no linealidad en los procesos de instalación de capacidades. Si bien se pueden desarrollar iniciativas que doten a la organización de capacidad de reflexión, anticipación y participación el impacto transformador que estas pueden tener dependerá de elementos como la rigidez actual del resto de sus estructuras, los tiempos que toma cambiarlas, el origen de esas iniciativas (si tiene un carácter top down o bottom up), etc. En ese sentido la resiliencia de la organización no tiene un carácter dicotómico que determina si es o no es resiliente, sino que se expresa como un grado, donde

pasado cierto umbral de desarrollo de esas capacidades la capacidad de auto-transformación de la organización aumenta.

La tarea de lidiar con la incertidumbre se convierte en la pregunta clave en este contexto. La resiliencia, como hemos explorado en este artículo, representa una condición necesaria para el cumplimiento del alto propósito que se espera de las organizaciones contemporáneas. La resiliencia bien puede establecerse en la expectativa de la organización sin modificar sustancialmente su operar. Esperamos que el marco conceptual propuesto, con sus dimensiones de reflexión, anticipación y participación, sirva para mayores esfuerzos en esta dirección desde el campo de las organizaciones.

Las conclusiones extraídas del análisis anterior enfatizan la necesidad inminente de que las universidades adopten una postura resiliente. No obstante, es preciso considerar que incluso la resiliencia debe ser considerada como una selección, asociándose por tanto a otras selecciones. Ella debe estar anclada en la sustentabilidad, garantizando que las acciones de hoy no comprometan las capacidades y recursos futuros, sino que, por el contrario, los fortalezcan. La sustentabilidad, tanto en términos ecológicos como sociales, debe ser el faro que guíe la planificación de las universidades.

Siguiendo la teoría de sistemas de Luhmann, es evidente que las universidades, para ser verdaderamente resilientes, deben expandir su 'entorno relevante'. Esto significa reconocer y responder a los cambios y necesidades no solo dentro del sistema educativo, sino también en sistemas con los que interactúan, como el tecnológico, económico, político, y también en sus entornos medioambiental y psíquico. Esta percepción holística permite a las universidades anticipar desafíos y oportunidades, y posicionarse como actores clave en la construcción de futuros sostenibles, logrando anticiparse además a crisis que se están aún gestando (por ejemplo de salud mental o por manipulación psíquica mediante herramientas de inteligencia artificial)

La adaptabilidad se ha convertido en una característica esencial para cualquier organización en el siglo XXI. Las universidades, dada su función y responsabilidad dentro de la sociedad, deben adoptar enfoques de ges-

ción adaptativa. Esto implica estar dispuestos a reevaluar y, si es necesario, cambiar estructuras, currículos y metodologías basados en retroalimentaciones continuas y en una observación atenta del entorno. Es este tipo de gestión la que alimenta y fortalece la resiliencia organizacional, pero también que permite a las Universidades cumplir con su función social.

Las universidades están hoy en una encrucijada. Tienen el desafío, pero también la oportunidad, de redefinirse y reafirmarse como instituciones cruciales en un mundo en constante cambio. Al adoptar la innovación sostenible, expandir su percepción, practicar una gestión adaptativa y recordar su papel único en la sociedad, pueden asegurar no solo su supervivencia, sino también darnos esperanzas sobre las transformaciones profundas y urgentes que se necesita, cada vez más, en la sociedad moderna.

## REFERENCIAS

Barasa, E., Mbau, R., y Gilson, L. (2018). What is resilience and how can it be nurtured? A systematic review of empirical literature on organizational resilience. *International Journal of Health Policy and Management*, 7(6), 491-503. <https://doi.org/10.15171/IJHPM.2018.06>.

Barnett, R. (2000). University knowledge in an age of supercomplexity. *Higher Education*, 40, 409-422. <https://doi.org/10.1023/A:1004159513741>.

Bayne, S. (2023). Digital education utopia. *Learning, Media and Technology*. <https://doi.org/10.1080/17439884.2023.2262382>.

Burgos, D., y Branch, J. W (2021). *Radical Solutions for Digital Transformation in Latin American Universities*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-3941-8>.

Busso, M., y Messina, J.. (Eds.)(2020). *The inequality crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>.

Kantabutra, S., y Ketprapakorn, N. (2021). Toward an organizational theory of resilience: an interim struggle. *Sustainability*, 13(23), 13137. <https://doi.org/10.3390/su132313137>.

Labraña, J. y Urquiza, A. (2023). Innovación Universitaria ante la incertidumbre: Una aproximación desde la teoría de sistemas sociales. En A. Urquiza et al. (Eds.), *Innovación social y pública: experiencias y aproximaciones a la complejidad contemporánea* (pp. 509-522). Universidad de Chile.

Labraña, J. (2022). La teoría de sistemas sociales y el campo de estudios en educación superior. *Cinta de Moebio*, (74), 51-64.

Labraña, J., Brunner, J. J., y Álvarez, J. (2019). Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein. *Estudios Públicos*, 156, 107-141. <https://dx.doi.org/10.4067/s0717-554x2022000200051>.

Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E., y Puyol de la Fuente, F. (2023). ¿De qué hablamos cuando hablamos de compromiso territorial de las universidades? Una reflexión a propósito de las universidades estatales chilenas. *Propuestas Críticas en Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work*, 3(6), 6–24. <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2023.70760>.

Lenartowicz, M. (2015). The nature of the university. *Higher Education*, 69, 947-961. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9815-0>.

Luhmann, N. (2007). *La Sociedad de la Sociedad*. Herder.

- Luhmann, N. (1992). Die Universität als organisierte Institution. En N. Luhmann (Ed.), *Universität als Milieu. Kleine Schriften*. (pp. 90–99). Haux.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*. Anthropos Editorial del Hombre
- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. Editorial Herder.
- Maturana, H. R., y Varela, F. J. (1991). *Autopoiesis and cognition: The realization of the living* (Vol. 42). Springer Science & Business Media.
- Olsson, L., Jerneck, A., Thoren, H., Persson, J., y O'Byrne, D. (2015). Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience. *Science advances*, 1(4), e1400217.
- Rosa, H. (2013). *Social acceleration: A new theory of modernity*. Columbia University Press.
- Stichweh, R. (2009). *Universität in der Weltgesellschaft*. Trabajo presentado en Dies Academicus der Universität Luzern, Luzern. <http://www.fiw.unibonn.de/demokratieforschung/personen/stichweh/pdfs/74universitaet-in-der-weltgesellschaft.pdf>
- Urquiza, A. (2014). Resiliencia organizacional: Sistemas sociales y sistemas complejos adaptativos. En M. Arnold et al. (Eds.), *La organización de las organizaciones sociales: Aplicaciones desde perspectivas sistémicas*, 171-187.
- Vogus, T. J., y Sutcliffe, K. M. (2007). Organizational resilience: towards a theory and research agenda. En 2007 IEEE international conference on systems, man and cybernetics (pp. 3418-3422). IEEE.
- Zawacki-Richter, O., Marín, V. I., Bond, M., y Gouverneur, F. (2019). Systematic review of research on artificial intelligence applications in higher education—where are the educators?. *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 16(1), 1-27.



# **CAMBIOS ORGANIZACIONALES EN EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES DEL G9 A PARTIR DE LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR: PANORAMA ACTUAL**

*Cristian Schmitz y Andrés Varela*

## **Introducción**

Cuando “la sociedad quiere garantizar de modo cierto y seguro la realización de unos determinados fines, entonces emplea el medio jurídico, es decir la normatividad de imperio inexorable” (Recasens, 1973-1974, p. 115). En este orden de ideas, la regulación de la educación superior no ha sido la excepción en nuestro país y tiene ya una larga tradición en relación a la juventud de nuestra República (Bernasconi y Gamboa, 2002).

Hace algunos años, mediante mensaje presidencial de 4 de julio de 2016 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016), se dio inicio a la tramitación del proyecto de ley sobre educación superior. Casi dos años más tarde y luego de la tramitación legislativa de rigor y una ardua discusión de la opinión pública, el 29 de mayo de 2018 se publica en el Diario Oficial de la República de Chile la Ley N°21091 sobre Educación Superior (LES). Su artículo primero transitorio dispuso la entrada en vigencia de la ley desde la fecha de su publicación, sin perjuicio de las excepciones que se establecieron en las siguientes disposiciones transitorias del cuerpo legal. Al mes de septiembre de 2023, la única modificación que registra esta norma —la que además es parcial— se ha efectuado mediante la

Ley N°21186, publicada en el Diario Oficial el 21 de noviembre de 2019, “que modifica normas del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior contenidas en la Ley N°21091 y en la Ley N°20129”.

Entre los conceptos rectores del proyecto de ley, destaca el de “calidad”<sup>1</sup>. Por otra parte, la LES acentúa un, a nuestro juicio, necesario control sobre el funcionamiento del sistema de educación superior, destacando al efecto la creación de entes estatales que lo materializan.

En el presente trabajo se pretende indagar acerca de los cambios estructurales y de otra índole realizados por las Universidades Públicas no Estatales del G9, a nivel de gobierno universitario para responder a los nuevos desafíos planteados por la LES; al menos los más relevantes.

Nadie discute que un nuevo escenario legislativo no es la única causa que impulsa o puede impulsar cambios en el gobierno universitario. En este sentido, la literatura especializada también ha destacado como causa relevante en Chile, al menos respecto de las universidades estatales, la búsqueda —por momentos desesperada— de financiamiento, por la vía de la captación de estudiantes (Labraña et al., 2023). Sin perjuicio de lo recién expuesto, bien vale la pena analizar el tema planteado, considerando especialmente la magnitud del impacto y cambios introducidos por la LES.

Para efectos de este trabajo hemos seleccionado las Universidades integrantes del G9 por ser un grupo de instituciones de educación superior (IES) que, sin ser de propiedad del Estado de Chile o controladas por éste, comparten una tradición común de servicio público. Adicionalmente se trata de universidades que, al no ser estatales, tienen una regulación normativa un tanto más tenue.

En el ámbito del presente trabajo se entiende por gobierno universitario las siguientes unidades: Rectoría, Prorectoría(s), Vicerrectorías, Secretaría general/División Jurídica, Contraloría, Dirección de gestión estratégica, Dirección de Planificación o similar, así como Consejo Superior o Consejo Directivo u otros órganos colegiados llamados a tomar decisiones

---

<sup>1</sup> El concepto se repite más de 200 veces en el proyecto de ley y luego es recogido en más de 70 ocasiones en la ley.

de orden general o transversal que impactan de modo relevante en el quehacer de la institución.

El tema del cambio organizacional se encuentra ampliamente estudiado por la literatura especializada (Romero et al., 2013). Con frecuencia se discute si el cambio organizacional es consecuencia de fuerzas macrosociales o producto de un problema de agencias dentro de la organización (Heugens y Lander, 2009). En esta investigación partimos de la hipótesis de que los cambios organizacionales surgen como un efecto de la profunda reforma sistémica que implicó el nuevo marco regulatorio del régimen de educación superior aprobado el 2018. En efecto, parece lógico y del todo razonable que “cuando los gobiernos promulgan nuevas leyes los administradores deben responder, aunque las soluciones o los tipos de cambio que deberían llevarse a cabo no sean obvios en un primer momento” (Franklin y Krieger, 2011, p. 501).

Básicamente, podemos visualizar el cambio organizacional como una modificación de la estructura, de los procesos, de las tecnologías o de los métodos de capacitación que imperan en una institución (Franklin y Krieger, 2011). Para los efectos del presente estudio, distinguiremos simplemente entre cambios estructurales y otros cambios de gestión, agrupándose en esta última categoría los ajustes funcionales y de procesos. Fundamos lo anterior, en consideración a la alta visibilidad y notoriedad que caracteriza las reorganizaciones de los gobiernos universitarios (cambios estructurales) al interior de sus comunidades, e incluso más allá.

Definidos estos conceptos básicos, procedimos a una exhaustiva revisión documental de sitios webs institucionales (Tabla 1) y de otras fuentes disponibles en la internet relativa a cambios de gestión que se hubiesen realizado por parte de las Universidades del G9 durante los últimos años. Contrastamos la información recogida con fuentes más antiguas y, de la misma forma, con comunicaciones personales privadas y, con el conocimiento personal y empírico del cual disponemos producto de habernos desempeñado durante varios años<sup>2</sup> en la dirección superior

---

<sup>2</sup> Estos años coinciden con el tiempo previo al inicio de la tramitación de la ley y hasta tres años después de su entrada en vigencia.

de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (que igualmente forma parte de la Red G9).

Entre las fuentes directas destacaron los sitios institucionales de internet dedicados al aseguramiento de calidad —que se listan en la Tabla I—, tema que desde hace ya algunos años ha cobrado especial protagonismo entre las IES, y con mayor fuerza aún desde la promulgación de la reforma de educación superior.

**Tabla I**

*Sitios web de aseguramiento de la calidad de las Universidades del G9*

<b>Nombre de la Universidad</b>	<b>Sitio web Aseguramiento de la Calidad</b>
Universidad Católica del Norte	Vicerrectoría de Desarrollo Estratégico y Calidad <a href="https://www.ucn.cl/sobre-ucn/vicerrectorias/vicerrectoria-de-desarrollo-estrategico-y-calidad/direccion-de-calidad/">https://www.ucn.cl/sobre-ucn/vicerrectorias/vicerrectoria-de-desarrollo-estrategico-y-calidad/direccion-de-calidad/</a>
Universidad Técnica Federico Santa María	Dirección de Aseguramiento de la Calidad <a href="https://www.calidad.usm.cl/">https://www.calidad.usm.cl/</a>
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Dirección General de Aseguramiento de la Calidad <a href="https://www.pucv.cl/pucv/direccion-general-de-aseguramiento-de-la-calidad">https://www.pucv.cl/pucv/direccion-general-de-aseguramiento-de-la-calidad</a> <a href="https://dgac.pucv.cl/">https://dgac.pucv.cl/</a> <a href="https://dgac.pucv.cl/wp-content/uploads/2023/10/Politica-Aseguramiento-de-la-Calidad-PUCV-Oct-2020.pdf">https://dgac.pucv.cl/wp-content/uploads/2023/10/Politica-Aseguramiento-de-la-Calidad-PUCV-Oct-2020.pdf</a>
Pontificia Universidad Católica de Chile	Área de desarrollo de la Dirección Académica de Docencia <a href="https://direccionacademica.uc.cl/areas-de-desarrollo/aseguramiento-de-la-calidad/">https://direccionacademica.uc.cl/areas-de-desarrollo/aseguramiento-de-la-calidad/</a> Normas generales <a href="https://secretariageneral.uc.cl/documento/normas-generales">https://secretariageneral.uc.cl/documento/normas-generales</a>
Universidad Católica del Maule	Directora General de Aseguramiento de la Calidad Institucional <a href="https://portal.ucm.cl/la-universidad/aseguramiento-de-la-calidad">https://portal.ucm.cl/la-universidad/aseguramiento-de-la-calidad</a>

Nombre de la Universidad	Sitio web Aseguramiento de la Calidad
Universidad de Concepción	Dirección de Desarrollo Estratégico <a href="https://desarrolloestrategico.udec.cl/">https://desarrolloestrategico.udec.cl/</a> Sistema Interno de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) <a href="https://calidad.udec.cl/">https://calidad.udec.cl/</a>
Universidad Católica de la Santísima Concepción	Dirección de Aseguramiento de la Calidad <a href="https://dac.ucsc.cl/">https://dac.ucsc.cl/</a>
Universidad Católica de Temuco	Vicerrectoría de Calidad y Gestión Estratégica <a href="https://www.uct.cl/universidad/organizacion/vicerectorias/vicerrectoria-de-calidad-y-gestion-estrategica/">https://www.uct.cl/universidad/organizacion/vicerectorias/vicerrectoria-de-calidad-y-gestion-estrategica/</a>
Universidad Austral de Chile	Unidad de Autoevaluación y Calidad institucional <a href="https://www.uach.cl/organizacion/prorrectoria/utiles/unidad-de-autoevaluacion-y-calidad-institucional">https://www.uach.cl/organizacion/prorrectoria/utiles/unidad-de-autoevaluacion-y-calidad-institucional</a> Sistema de Aseguramiento de la Calidad <a href="https://culturacalidad.uach.cl/?page_id=2984">https://culturacalidad.uach.cl/?page_id=2984</a>

*Nota.* Las universidades se listan en la tabla siguiendo un criterio geográfico de Norte a Sur. Los sitios web fueron visitados por última vez el 14 de octubre de 2023.

## Consideraciones generales sobre la Ley de Educación Superior y las Universidades del G9

En los apartados siguientes se presenta de manera sucinta y general la Ley N°21091 y se puntualizan algunas cuestiones pertinentes para el presente trabajo. A continuación, se hace una referencia a las Universidades del G9 y la red que conforman.

## *Consideraciones generales sobre la Ley de Educación Superior: la especial referencia a la calidad*

La Ley de Educación Superior, vigente como se dijo desde el 29 de mayo de 2018, tiene 124 artículos permanentes y cerca de 50 disposiciones transitorias.

En cuanto a su estructura la ley consta de seis títulos, algunos de los cuales se dividen en párrafos, cuyos contenidos se refieren en la Tabla 2. Desde un punto de vista de la técnica legislativa, la norma no recurre a la fórmula de enunciar con un título el contenido de cada disposición. Por otra parte, la gran cantidad de disposiciones transitorias, destinadas a implementar los cambios que introduce la ley de manera más o menos progresiva, son indiciarios de la entidad de la modificación legal y del impacto perseguido.

**Tabla 2**

*Estructura y contenidos de la Ley N°21091 sobre educación superior*

<b>Título</b>	<b>Artículos</b>	<b>Materias</b>
Título I. Disposiciones generales y Subsecretaría de Educación Superior	1-14	Párrafo 1° Disposiciones generales Párrafo 2° De la Subsecretaría de Educación Superior Párrafo 3° Del Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior - Concepto - Mandato al Ministerio de Educación para establecer la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional
Título II. De la formación técnico profesional en educación superior	15-17	- Contenido mínimo de la estrategia - Mandato al Presidente de la República para establecer mediante decreto supremo un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional para la elaboración de la Estrategia

<b>Título</b>	<b>Artículos</b>	<b>Materias</b>
Título III. De la Superintendencia de Educación Superior	18-80	<p>Párrafo 1° De la Superintendencia de Educación Superior</p> <p>Párrafo 2° De la organización de la Superintendencia</p> <p>Párrafo 3° De la obligación de informar de las instituciones de educación superior</p> <p>Párrafo 4° De la atención de reclamos y denuncias</p> <p>Párrafo 5° Del procedimiento sancionatorio</p> <p>Párrafo 6° Infracciones y sanciones</p> <p>Párrafo 7° Reglas y prohibiciones aplicables a las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro</p>
Título IV. Del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior	81	<p>- Modificaciones la Ley N°20129, que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior</p>
Título V. Del financiamiento institucional para la gratuidad	82-115	<p>Párrafo 1° Del financiamiento institucional para la gratuidad</p> <p>Párrafo 2° De los valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación</p> <p>Párrafo 3° De la Comisión de Expertos para la regulación de aranceles</p> <p>Párrafo 4° Regulación de las vacantes de las instituciones de educación superior</p> <p>Párrafo 5° Del deber de otorgar estudios gratuitos y cobros regulados</p> <p>Párrafo 6° Infracciones y sanciones a este título</p>
Título VI. Disposiciones finales	116-124	<p>- Declaración de que la Subsecretaría de Educación Superior será la sucesora legal de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación</p> <p>- En general modificaciones a diversos textos legales</p>

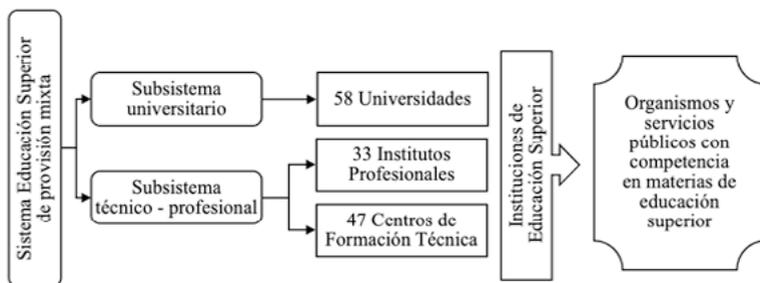
<b>Título</b>	<b>Artículos</b>	<b>Materias</b>
Disposiciones transitorias	primero-cuadragésimo sexto	<p>Párrafo 1° De la transitoriedad de las normas relativas al Título I</p> <p>Párrafo 2° De la entrada en vigencia de la Superintendencia de Educación Superior</p> <p>Párrafo 3° De la transición de las obligaciones de informar de las instituciones de educación superior</p> <p>Párrafo 4° De la transición a las nuevas regulaciones y prohibiciones aplicables a las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro</p> <p>Párrafo 5° De las transiciones de los procedimientos de acreditación</p> <p>Párrafo 6° De la designación de los integrantes de la Comisión Nacional de Acreditación</p> <p>Párrafo 7° De las transiciones del financiamiento institucional para la gratuidad</p> <p>Párrafo 8° De las transiciones a otras disposiciones de esta ley</p>

*Nota:* Atendido que no todos los títulos de la ley se encuentran divididos en párrafos, en algunos casos se contempla un listado de materias de elaboración propia.

La ley divide la Educación superior chilena en dos subsistemas: el universitario y el técnico profesional; llamándose por ello de provisión mixta (artículo 4). De esta forma, se configura el panorama que se muestra en la Figura 1, con un total de 138 IES, que se distribuyen en las categorías recién mencionadas, según si sean Universidades o Centros de Formación Técnico Profesional o Institutos Profesionales, del modo que se indica en la Tabla 3. Las Universidades del G9 se encuentran comprendidas en el grupo que el SIES (Servicio de Información de Educación Superior [SIES], 2023) y la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2023), denominan Universidades Privadas pertenecientes al Consejo de Rectoras y Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que además comprende tres universidades privadas que fueron admitidas en él.

**Figura 1**

*Representación del Sistema de educación superior según la Ley N°21091*



*Nota:* Cada uno de los actores —138 en total— que componen los subsistemas se definen por la LES (artículo 3).

**Tabla 3**

*Distribución de instituciones de educación superior según su tipo*

Instituciones de educación superior		Cantidad
Centros de Formación Técnica	Centros de Formación Técnica	32
	Centro de Formación Técnica Estatales	15
Institutos profesionales	Institutos profesionales	33
Universidades	Universidades Estatales CRUCH	18
	Universidades Privadas	28
	Universidades Privadas CRUCH	12
<b>Total</b>		<b>138</b>

*Notas.* Adaptado del Servicio de Información de Educación Superior (SIES), del Ministerio de Educación, Listado de IES vigentes al 30 de septiembre 2023.

El número y distribución de las instituciones es dinámico y puede variar continuamente.

El listado actualizado de las instituciones vigentes se encuentra en el sitio web del SIES: <http://www.sies.cl>

La Ley sobre Educación Superior, al igual que la Ley General de Educación, enfatiza una serie de principios que sirven de orientación y directriz, tanto para las autoridades públicas como los actores del sistema de educación superior. Así, se enumeran y definen los siguientes principios (artículo 2):

- a) Autonomía
- b) Calidad
- c) Cooperación y colaboración
- d) Diversidad de proyectos educativos institucionales
- e) Inclusión
- f) Libertad académica
- g) Participación
- h) Pertinencia
- i) Respeto y promoción de los derechos humanos
- j) Transparencia
- k) Trayectorias formativas y articulación
- l) Acceso al conocimiento
- m) Compromiso cívico.

Para los efectos del presente trabajo, destaquemos el principio rector de la calidad, respecto del cual se señala:

Las instituciones de educación superior y el Sistema de que forman parte deben orientarse a la búsqueda de la excelencia; a lograr los propósitos declarados por las instituciones en materia educativa, de generación del conocimiento, investigación e innovación; y a asegurar la calidad de los procesos y resultados en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de los criterios y estándares de calidad, cuando corresponda, establecidos por el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En la búsqueda de la calidad, las instituciones de educación superior deberán tener en el centro a los estudiantes y sus aprendizajes, así como la generación del conocimiento e innovación. (artículo 2b).

Por su parte, la Ley General de Educación N°20370 señala al respecto que “La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.” (artículo 3c)

En consonancia con este principio, el Título IV de la Ley N°21091, dedicado al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, introduce importantes modificaciones a la Ley N°20129, que lo establece y regula.

También merece la pena destacar que la Ley sobre Educación Superior crea una Subsecretaría de Educación Superior (artículo 7 y siguientes) y una Superintendencia de Educación Superior (artículo 18 y siguientes), lo que refuerza la intención del legislador en orden a fortalecer la regulación de la educación terciaria en Chile.

Con sus disposiciones la LES genera un impacto en la Gobernanza de la Educación Superior y, por ende, en sus elementos como lo es la gestión interna de las universidades, lo que ya era anunciado por la literatura especializada en tiempos de su tramitación en el Congreso Nacional (Brunner y Ganga, 2016).

En los apartados siguientes del presente estudio intentaremos dimensionar la magnitud de este impacto en las universidades del G9.

### *Consideraciones generales sobre las universidades del G9*

Las “Universidades del G9” toman esta denominación de una red que fundaron en 2013 (Estatutos Corporación Red de Universidades Públicas No estatales G9, 2013), la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Concepción, la Universidad Técnica Federico Santa María, la Universidad Austral de Chile, la Universidad Católica del Norte, la Universidad Católica de Temuco, la Universidad Católica del Maule y la Universidad Católica de la Santísima Concepción. En palabras de la Ley N°21091 —y según el es-

cenario existente al tiempo de su dictación<sup>3</sup>— este grupo coincidía con “las universidades no estatales pertenecientes al Consejo de Rectores ...” (artículo 4 LES). G9 es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, cuyo nombre estatutario es “Red de universidades públicas no estatales G9”, “Red universitaria G9” o “G9 (artículo primero de los estatutos). Su objeto estatutario, refleja en gran medida la vocación pública y el modo en que sus integrantes, matices más, matices menos derivados -de los sellos identitarios propios-, orientan su quehacer de servicio público. En otras palabras, es dable sostener que las Universidades del G9, al igual que la propia red G9, tienen por objeto:

a) Favorecer el intercambio continuo de experiencias entre las universidades socias, sus académicos, investigadores, directivos y estudiantes de pre y postgrado, con el fin de fortalecerse mutuamente y cumplir de mejor forma la misión que tienen sus integrantes como universidades de vocación y servicio público. b) Favorecer la creación de capital humano avanzado, propiciando el trabajo conjunto destinado a desarrollar proyectos y otras diversas iniciativas de investigación de avanzada junto con el postgrado, especialmente en temas prioritarios para el desarrollo económico y social de Chile, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. c) Fortalecer la internacionalización, generando iniciativas orientadas a crear lazos de vinculación con importantes instituciones extranjeras de reconocido prestigio, con el objeto de ampliar las posibilidades de perfeccionamiento de sus estudiantes, académicos e investigadores, lo que incidirá positivamente en su inserción en un mundo cada día más globalizado y competitivo. d) Constituirse en un referente nacional e internacional sobre políticas públicas relativas al quehacer universitario, enriqueciendo el debate y generando espacios de diálogo y reflexión, con el objeto de mejorar la calidad de la educación y la formación de profesionales socialmente responsables y comprometidos con el progreso del país y de su gente desde sus respectivas profesiones. e) Proponer y propiciar la creación de un conjunto de mecanismos y acciones de colaboración destinados a compartir experiencias exitosas de gestión institucional, enmarcadas en los ámbitos de la responsabilidad social y de las buenas prácticas laborales. (Estatutos Corporación Red de Universidades Públicas No estatales G9, 2013, artículo 4, pp. 5 y 6).

---

<sup>3</sup> Como se dijo, en la actualidad existen tres universidades privadas que integran el CRUCH y que no forman parte del G9, a saber: Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado y Universidad de los Andes. <https://www.consejoderectores.cl>.

Las 9 universidades que componen esta red son actores relevantes en el sistema universitario chileno (compuesto por 57 universidades). Si sólo nos enfocamos en el área central de docencia, podemos establecer el siguiente comparativo en las cifras de matrícula que se aprecia en la Tabla 4.

**Tabla 4**

*Matrícula 2023 de las Universidades del G9 vs. demás universidades (estatales y privadas)*

<b>Nombre de la institución</b>	<b>Matrícula Total Pregrado 2023</b>	<b>Matrícula Total Posgrado 2023</b>	<b>Matrícula Total Postítulo 2023</b>	<b>Matrícula Total 2023</b>
Pontificia Universidad Católica de Chile	31.859	5.174	6.218	43.251
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	16.798	1.419	7	18.224
Universidad Católica de la Santísima Concepción	13.848	420	408	14.676
Universidad Católica de Temuco	11.326	299	853	12.478
Universidad Católica del Maule	12.083	476	142	12.701
Universidad Católica del Norte	10.818	497	189	11.504
Universidad de Concepción	26.129	2.345	571	29.045
Universidad Austral de Chile	17.659	631	225	18.515
Universidad Técnica Federico Santa María	21.503	1.352	142	22.997
<b>Total Universidades G9</b>	<b>162.023</b>	<b>12.613</b>	<b>8.755</b>	<b>183.391</b>
Participación Porcentual del G9 con respecto al total	23,4%	24,1%	22,3%	23,4%

<b>Nombre de la institución</b>	<b>Matrícula Total Pregrado 2023</b>	<b>Matrícula Total Posgrado 2023</b>	<b>Matrícula Total Postítulo 2023</b>	<b>Matrícula Total 2023</b>
Total universidades estatales y privadas (Sistema menos G9)	531.639	39.699	30.544	601.882
<b>Total general</b>	<b>693.662</b>	<b>52.312</b>	<b>39.299</b>	<b>785.273</b>

*Nota.* Adaptado del Informe Matrícula Educación Superior 2023 del SIES.

En una mirada macro de la estructura de su gobierno universitario estas instituciones no presentan una gran diferencia o novedad dentro del contexto nacional (Centro de Estudios del Ministerio de Educación, 2014), pues consideran la existencia de autoridades unipersonales y órganos colegiados. Así se puede comprobar en los estatutos que se contienen en la Tabla 5.

En cuanto a las autoridades unipersonales todas contemplan un rector, secundado en por uno o más prorroctores -no en todas- y vicerrectores. Las Universidades Católicas de la red establecen, además, con una jerarquía superior al rector, las figuras de Gran Canciller y algunas las de Vice Gran Canciller.

Actúan como ministros de fe los secretarios generales que, en algunas universidades, en las que no existe una Dirección Jurídica, se ocupan también de los asuntos legales.

En el ejercicio de sus funciones las autoridades unipersonales se apoyan en algunas direcciones con competencias más transversales que se abocan a temas específicos, como por ejemplo, las de gestión estratégica, desarrollo o calidad.

En lo referente a los órganos colegiados, algunas de las Universidades del G9 cuentan con Consejo Superior, Directorio, Claustro, Consejo Académico y Capítulo Académico.

Por último, en cuanto a los tipos de formación que brindan, cuatro de las universidades del G9 ofrecen la técnico-profesional además de la universitaria -al amparo de la misma personalidad jurídica-, a saber:

Universidad Técnica Federico Santa María<sup>4</sup>, Universidad Católica de la Santísima Concepción<sup>5</sup>, Universidad Católica de Temuco<sup>6</sup> y Universidad Austral de Chile<sup>7</sup>.

**Tabla 5**

*Sitios web que contienen estatutos de las universidades del G9*

<b>Nombre de la Universidad</b>	<b>Sitio web</b>
Universidad Católica del Norte	<a href="https://www.ucn.cl/wp-content/uploads/2014/08/ESTATUTOS-DE-LA-UNIVERSIDAD-CATOLICA-DEL-NORTE.pdf">https://www.ucn.cl/wp-content/uploads/2014/08/ESTATUTOS-DE-LA-UNIVERSIDAD-CATOLICA-DEL-NORTE.pdf</a>
Universidad Técnica Federico Santa María	<a href="https://usm.cl/wp-content/uploads/2021/11/DR17_1996_UTFSM.pdf">https://usm.cl/wp-content/uploads/2021/11/DR17_1996_UTFSM.pdf</a>
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	<a href="https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210629/20210629120053/2_estatutos_generales_de_la_universidad.pdf">https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210629/20210629120053/2_estatutos_generales_de_la_universidad.pdf</a>
Pontificia Universidad Católica de Chile	<a href="https://secretariageneral.uc.cl/documento/normas-generales/249-estatutos-generales-de-la-pontificia-universidad-catolica-de-chile/file">https://secretariageneral.uc.cl/documento/normas-generales/249-estatutos-generales-de-la-pontificia-universidad-catolica-de-chile/file</a>
Universidad Católica del Maule	<a href="http://www.secretaria-general.ucm.cl/index.php/normas">http://www.secretaria-general.ucm.cl/index.php/normas</a> <sup>8</sup>
Universidad de Concepción	<a href="https://estatutos.udec.cl">https://estatutos.udec.cl</a> <a href="https://www.udec.cl/pexterno/sites/default/files/Estatuto_Contraloriartf.pdf">https://www.udec.cl/pexterno/sites/default/files/Estatuto_Contraloriartf.pdf</a>

<sup>4</sup> Carreras Técnicas Universitarias en la USM: <https://usm.cl/admision/admision-ingreso-directo/>.

<sup>5</sup> Instituto Tecnológico UCSC, <https://it.ucsc.cl/>.

<sup>6</sup> TEC-UCT, <https://3w.uct.cl/facultad/tecnica/>.

<sup>7</sup> Carreras Técnicas UACH, <https://www.uach.cl/pregrado/principal/carreras-tecnicas>.

<sup>8</sup> Acceso restringido con contraseña.

Nombre de la Universidad	Sitio web
Universidad Católica de la Santísima Concepción	<a href="https://ucsc.cl/content/uploads/2023/10/ESTATUTOS_UCSC_WEB.pdf">https://ucsc.cl/content/uploads/2023/10/ESTATUTOS_UCSC_WEB.pdf</a>
Universidad Católica de Temuco	<a href="https://3w.uct.cl/estatutos/general-de-la-universidad.pdf">https://3w.uct.cl/estatutos/general-de-la-universidad.pdf</a>
Universidad Austral de Chile	<a href="https://uach.cl/uach/_file/estatutos-universidad-austral-de-chile-642443c84e084.pdf">https://uach.cl/uach/_file/estatutos-universidad-austral-de-chile-642443c84e084.pdf</a>

*Nota.* Las universidades se listan en la tabla siguiendo un criterio geográfico de Norte a Sur. Los sitios web fueron visitados por última vez el 14 de octubre de 2023.

## **Cambios en el gobierno universitario de las Universidades del G9 propiciados por la Ley sobre Educación Superior**

En los acápitales siguientes se presenta la información recuperada por diversas vías, distinguiendo entre cambios estructurales y otros de gestión.

### *Cambios estructurales*

En cuanto a las modificaciones estructurales, cuya causa directa es la dictación de la LES, se observa una coincidencia en torno a la necesidad de efectuar cambios para una mejor gestión de la calidad. Con todo, tal como se aprecia en la Tabla 6, las reformas estructurales efectuadas en las distintas casas de estudio no son uniformes. Mientras algunas universidades optan por reunir en una misma dirección dos o más unidades (o direcciones) independientes encargadas de la gestión estratégica y de la calidad respectivamente, otras optan por el proceso inverso, esto es, la escisión de la unidad encargada de la calidad, para erigirse en una nue-

va dirección independiente. Como cambio de estructura más relevante destaca la creación de una vicerrectoría que se ocupa del tema.

## Tabla 6

*Cambios estructurales introducidos en el gobierno universitario de las Universidades del G9 propiciados por la Ley de Educación Superior*

Nombre de la Universidad	Tipo de cambio estructural
Universidad Católica del Norte	Creación de una Vicerrectoría de Desarrollo Estratégico y Calidad <sup>9</sup> , compuesta de 3 direcciones: Dirección de Desarrollo Estratégico, Dirección de Calidad y Dirección de Análisis Institucional y una Secretaría de Desarrollo Estratégico y Calidad
Universidad Técnica Federico Santa María	Creación de Dirección de Aseguramiento de Calidad, Dirección General de Vinculación con el Medio, y Dirección General de Investigación, Innovación y Emprendimiento, dependiente del Rector

<sup>9</sup> “Es un cuerpo Directivo Superior de la Universidad, de la exclusiva confianza de la Rectoría y que lo [sic] asesora directamente. Su principal responsabilidad es liderar la gestión integrada de los procesos de dirección estratégica, aseguramiento de la calidad, generación de información pertinente y oportuna, estudios prospectivos y desarrollo de proyectos; para contribuir con la efectividad en la toma de decisiones, impulsar el mejoramiento continuo y el posicionamiento de la UCN en el Sistema de Educación Superior chileno e internacional, en conformidad con las atribuciones que precisen los Estatutos de la Universidad Católica del Norte, le acuerde al Consejo o le delegue la Rectoría.” Vicerrectoría de Desarrollo Estratégico y Calidad. <https://www.ucn.cl/sobre-ucn/vicerrectorias/vicerrectoria-de-desarrollo-estrategico-y-calidad/>.

Nombre de la Universidad	Tipo de cambio estructural
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	<p>Creación de Dirección General de Aseguramiento de Calidad, (2022), compuesta por 5 direcciones: Aseguramiento de la Calidad Institucional, Gestión y procesos, Aseguramiento de la calidad-formación Pregrado, Aseguramiento de la calidad-formación Postgrado, Promoción de la calidad</p> <p>Creación de Vicerrectoría de Investigación, Creación e Innovación, con las siguientes direcciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Investigación</li> <li>• Dirección de Creación</li> <li>• Dirección de Innovación</li> </ul>
Pontificia Universidad Católica de Chile	<p>Creación de un Sistema interno de Aseguramiento de Calidad, representado por un coordinador académico, que reporta a un Prorector</p> <p>Creación de una Dirección de Vinculación con el Medio, dependiente de la Prorectoría de Gestión Institucional</p> <p>Modifican los estatutos generales (2021) dando cabida a representantes administrativos en el Consejo Superior.</p>
Universidad Católica del Maule	<p>Crean una Dirección General de Aseguramiento de Calidad Institucional, dependiente de la Rectoría y con unidades de Evaluación y Estudios, Gestión Interna de Calidad y Acreditación/Certificación</p>
Universidad de Concepción	<p>Reorganización de la Dirección de Desarrollo Estratégico con foco en la Unidad de Aseguramiento de la Calidad Institucional, que está a cargo de los procesos de acreditación institucional y su seguimiento.</p>
Universidad Católica de la Santísima Concepción	<p>Creación de la Dirección de Aseguramiento de la Calidad, a partir de una unidad de autoevaluación integrante de la Dirección de Gestión Estratégico</p>

Nombre de la Universidad	Tipo de cambio estructural
Universidad Católica de Temuco	<p>Creación de la Vicerrectoría de Calidad y Gestión Estratégica<sup>10</sup> compuesta por Dirección de Planificación y Estudios Estratégicos, Dirección de Gobierno de Datos y Gestión de Información, Dirección de Desarrollo Institucional, Dirección de Calidad y una Unidad de coordinación y análisis</p> <p>Conformación de un Sistema Institucional de Aseguramiento de Calidad, para ejecutar la política de calidad</p> <p>Creación de Contraloría, independiente de la Secretaría General</p> <p>Creación de la Vicerrectoría de Vinculación y Compromiso Público<sup>11</sup> compuesta por Dirección de Comunicación y Medios, Dirección de Extensión Académica y Cultural, Dirección de Relaciones Internacionales, Dirección de Educación Continua</p> <p>Creación de un Instituto Tecnológico UCT, y cierre de la Facultad Técnica</p>
Universidad Austral de Chile	<p>Crean una Dirección de Desarrollo Estratégico (DDE), que bajo la dependencia de Prorrectoría tiene la misión de liderar el funcionamiento del Sistema, tanto a nivel institucional como de macrounidades. Tres unidades componen la Dirección: Análisis Institucional (UAI); Planificación Estratégica; Autoevaluación y Calidad Institucional (UACI).</p>

Nota. Las universidades se listan en la tabla siguiendo un criterio geográfico de Norte a Sur. Ver también Tabla I.

<sup>10</sup> La Vicerrectoría de Calidad y Gestión Estratégica (VCGE) es la instancia encargada de evaluar, monitorear y reportar el avance institucional hacia el cumplimiento de sus objetivos. Entre sus funciones destaca: (a) la generación, análisis y distribución de información para el fortalecimiento de la toma de decisiones; (b) la evaluación institucional para el aseguramiento de estándares de acreditación institucional y de sus programas; y (c) la planificación estratégica y el control de la marcha institucional en la implementación de sus objetivos. <https://www.uct.cl/universidad/organizacion/vicerrectorias/vicerrectoria-de-calidad-y-gestion-estrategica/>.

<sup>11</sup> Define como mayor reto “articular la actividad universitaria de las facultades con diversos actores sociales e institucionales desde el particular sello regional que la caracteriza, siempre receptiva hacia lo local y vinculante hacia lo global.” <https://www.uct.cl/universidad/organizacion/vicerrectorias/vicerrectoria-de-vinculacion-y-compromiso-publico/>.

La preocupación por la calidad de la educación ya se ha instalado en el sistema de educación desde los inicios de los ciclos de autoevaluación-acreditación que nacieron con la creación de la antigua Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) en 1999 (Comisión Nacional de Acreditación [CNA], 2007). Sólo que en años recientes incluso antes de la LES se ha ido acentuando tal preocupación. Así, constatamos que existe una suerte de bidireccionalidad entre el estímulo externo y el cambio organizacional interno. En otras palabras, se puede generar con relativa facilidad la confusión entre la causa y el efecto. En el caso del presente estudio, ello implica la dificultad de discernir si el motivo para los cambios organizacionales fue la LES o si aquél era más bien de orden interno, para cumplir de mejor forma con la misión, visión, valores y cultura institucional. Vemos como una vez más se aplica la premisa de que “el cambio organizacional no puede entenderse fuera de un contexto cultural. Todo cambio organizacional implica un cambio cultural (interno).” (Franklin y Krieger, 2011, p. 396)

A continuación, revisaremos otros tipos de cambios que puedan haberse producido en el gobierno universitario de las Universidades del G9, con ocasión de la dictación de la LES.

### *Otros cambios de gestión*

En cuanto a los otros cambios de gestión, estos tienen como común denominador la circunstancia de no ser de carácter estructural y que, por lo tanto, pueden consistir en modificaciones de procesos o modelos de gestión, o la creación de los mismos, o algún cambio funcional.

En dicho tipo de cambios que, además de que puedan tener su causa en la dictación de la LES, también aparece como elemento determinante y relevante la gestión de la calidad. Y tal como se aprecia respecto de los cambios estructurales, no son uniformes en las diversas instituciones. Así se revela en la Tabla 7.

**Tabla 7**

*Otros cambios de gestión introducidos en el gobierno universitario de la Universidades del G9 propiciados por la Ley sobre Educación Superior*

<b>Nombre de la Universidad</b>	<b>Tipo de cambio de gestión</b>
Universidad Católica del Norte	Complejización de la Dirección de Análisis Institucional para cumplir su función de contraparte de SES Ampliación de funciones de la Dirección de Calidad, adquiriendo competencias para coordinar acreditaciones y certificación de pre- y postgrados, y seguimiento de programas de mejoramiento continuo Creación de una Política de Vinculación (2021) y actualización del conjunto de políticas institucionales
Universidad Técnica Federico Santa María	Nueva Dirección de Aseguramiento de Calidad asume el rol de coordinar acreditación institucional VRA asume coordinación de postgrados, además de las de pregrado que ya figuraban entre sus funciones Aprobación de política de eficiencia energética y sostenibilidad
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Aprobación de una Política de Aseguramiento-de-la-Calidad-PUCV Oct-2020 y todos los procesos de acreditación se centralizan en la nueva Dirección General de Aseguramiento de la Calidad
Pontificia Universidad Católica de Chile	Coordinador del Sistema de Aseguramiento de Calidad Aprobación de una Política de Calidad y Mejora continua

Nombre de la Universidad	Tipo de cambio de gestión
Universidad Católica del Maule	Enfoque en las acreditaciones que pasan desde la Dirección de Planificación y Análisis Institucional a la nueva Dirección General de Aseguramiento de Calidad Institucional
Universidad de Concepción	Reordenamiento de funciones derivados del cambio estructural en la Dirección de Desarrollo Estratégico
Universidad Católica de la Santísima Concepción	Sistema de Aseguramiento de la Calidad integrando a Direcciones administrativas
Universidad Católica de Temuco	<p data-bbox="465 600 930 671">Nueva Contraloría asume la función de ser contraparte administrativa a los requerimientos de órganos estatales. Cierre de carreras técnicas</p> <p data-bbox="465 679 953 727">Instauración de cuentas públicas para facultades y vicerrectorías</p> <p data-bbox="465 727 941 799">Aprobación de una Política Institucional de Calidad (2022) y de una Política de Transformación Digital</p>
Universidad Austral de Chile	<p data-bbox="465 839 941 967">“Promulgación de una Política de calidad y de un nuevo Sistema de aseguramiento interno de la calidad, cuyo propósito fundamental es coordinar las funciones de análisis institucional, autoevaluación y planificación en un proceso integral”</p> <p data-bbox="465 967 953 1070">Nuevo rol de la Prorectoría en materias estratégicas Aprueban una política de conflictos de interés e implementan un modelo de prevención de delitos de la persona jurídica</p>

## Conclusiones

- I. Si bien, la entrada en vigencia de la Ley N°21091 sobre Educación Superior contempla, entre otras cosas, la instalación de nuevas condiciones para la organización, funcionamiento y control de la educación superior, la regla general es que ello no

se traduce en cambios estructurales generales en el gobierno universitario de las casas de estudios superiores que integran el G9.

2. De lo anterior se desprende que la estructura y funcionamiento de las Universidades del G9 se encontraba bastante preparada para afrontar el cambio de escenario normativo, o bien, que se optó por canalizar la adaptación a los nuevos requerimientos regulatorios, a través de cambios de procesos internos de gestión.
3. Si bien pudiera pensarse que la creación de la Superintendencia de Educación Superior generaría un gran impacto en la estructura del gobierno universitario, especialmente por la posibilidad de ejercicio de sus facultades de control, no se aprecia, por regla general, una sobrerreacción de parte de la generalidad de las Universidades del G9. Ello puede deberse a la circunstancia de haber funcionado estas instituciones, en una lógica de servicio público en una actividad ya regulada, aunque de manera distinta. En este sentido, y tal vez por la situación puntual, sólo se aprecia una mayor preocupación por este tema en la Universidad Austral de Chile.
4. Los principales cambios que se aprecian en estos últimos años en las Universidades del G9 se derivan del fortalecimiento de las estructuras y sistemas internos tendientes al aseguramiento de la calidad, en tanto principio rector del quehacer universitario.
5. Si bien la exigencia de la calidad en los procesos universitarios no constituye un escenario nuevo para las Universidades en general, el énfasis que la ley pone en este concepto -concebido así desde el proyecto de ley- genera una reacción en las Universidades del G9 que optan por la realización de cambios en su gobierno.
6. Tal como se puede apreciar, la respuesta al estímulo legal de preocuparse de la calidad es diversa. No existe una respuesta única y estandarizada, pues la fórmula por la que opta cada una de las instituciones depende en gran medida de su historia de desa-

rollo, cultura y tradiciones institucionales. En general se observan dos corrientes para enfrentarse a los nuevos requerimientos legales y administrativos de las autoridades públicas, pero también del entorno, en especial de los usuarios del sistema de educación superior. Por un lado, existen las universidades que crean unidades especializadas para gestionar el tema del aseguramiento de la calidad; con el riesgo inherente a esta vía que las demás unidades se desliguen del tema de calidad y se pierda la transversalidad para enfrentar este desafío. Por otro lado, están las casas de estudio que optan por no hacer depender la calidad de una unidad o autoridad universitaria en particular, prefiriendo instaurar sistemas más o menos complejos que manejan el desafío por medio de modelos de gestión colaborativa de distintas unidades y autoridades.

7. Como es evidente, no es posible determinar en este momento cuál ha sido la mejor de las soluciones para enfrentar los desafíos que plantea la LES en materia de calidad y tendrán que ser las propias instituciones las que efectúen esta valoración, sin perjuicio de que ésta podrá reflejarse públicamente a través de los resultados de acreditaciones y certificaciones de autoridades acreditadoras (nacionales o internacionales) o de los rankings (nacionales o internacionales).
8. Atendido que la Ley N°21091 es de data relativamente reciente, es posible que aún existan cambios organizacionales en el gobierno universitario que estén en etapa de maduración o discernimiento en las Universidades del G9.
9. Aprovechando el espacio que otorgan los principios de autonomía (artículo 2a) y de diversidad de proyectos educativos institucionales (artículo 2d), de la participación de todos sus estamentos en su quehacer institucional (artículo 2 g), complementado por el de flexibilidad (artículo 3i)<sup>12</sup> de la LES, estimamos que los cambios y transformaciones del gobierno universitario deben

---

<sup>12</sup> Establece el artículo 3i) de la Ley General de Educación N°20370: Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades, asegu-

obedecer en primer término a una necesidad y realidad propias, más que -exclusivamente- a una reacción o a una imposición de una norma legal. El presente estudio ha demostrado que el espacio reactivo existe y que los actores tienen la libertad de resolver con relativa autonomía y creatividad como enfrentan las necesidades del entorno. Sin lugar a dudas, que, en este contexto, juegan un papel determinante los recursos económicos y capacidades humanas disponibles en la institución de educación superior.

10. Con las consideraciones anteriores, podemos concluir que la magnitud del impacto provocado por la reciente Ley de Educación Superior fue claramente menor de lo esperado y pronosticado en su momento por los actores del sistema de educación superior.

---

rando la libertad de enseñanza y la posibilidad de existencia de proyectos educativos institucionales diversos.

## REFERENCIAS

Bernasconi, A. y Gamboa, M. (2002). *Evolución de la legislación sobre educación superior en Chile*. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140390>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2016). *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior*. Historia de la Ley N°21091, 3-87. [https://www.bcn.cl/historiadelaLey/fileadmin/file\\_ley/7543/HLD\\_7543\\_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaLey/fileadmin/file_ley/7543/HLD_7543_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf).

Brunner, J. J. y Ganga, F. (2016). Gobernanza de la educación superior: una mirada crítica y propositiva al caso de Chile. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, IV(1). <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/182/685>.

Centro de Estudios del Ministerio de Educación (2014). *Gobernanza de Instituciones de educación superior en Chile*. Ministerio de Educación. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/18515/EI4-0010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Comisión Nacional de Acreditación, (2007). *El modelo chileno de acreditación de la educación superior*. [https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/LIBRO\\_CNAP.pdf](https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/LIBRO_CNAP.pdf)

Contraloría General de la República (2022). *Financiamiento Público a la Educación Superior* 2022. <https://www.contraloria.cl/documents/451102/12327060/Financiamiento+P%C3%BAblico+a+la+Educaci%C3%B3n+Superior+2022.pdf/6f47b104-0059-344c-ea21-158a55bcd765>.

Estatutos Corporación Red de Universidades Públicas No Estatales G9 de 2013. Escritura pública, Décima Notaría de Santiago de Chile de Valeria Ronchera Flores, 7 de marzo de 2013.

Franklin, E. y Krieger, M. (2011). *Comportamiento organizacional. Enfoque para América Latina*. Pearson Educación.

Heugens, P. P. M. A. R. y Lander, M. W. (2009). Structure! Agency! (And Other Quarrels): A Meta-Analysis of Institutional Theories Of Organization. *Academy of Management Journal*, 52 (1), 61-85. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.36461835>.

Labraña, J., Puyol, M. F., Bernasconi, A., y Varela, A. B. (2023). 'New public management' y cambio organizacional en la gestión de las universidades estatales chilenas: un estudio de caso. *Educação E Pesquisa*, 49. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349260341>.

Ley N°20370. Establece la Ley General de Educación. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>.

Ley N°21091. Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°21186. Ley que modifica normas del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior contenidas en la Ley N°21091 y en la Ley N°20129. 21 de noviembre de 2019. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138961&idParte=10069548>.

Pontificia Universidad Católica de Chile (2021). *Estatutos*. <https://secretariageneral.uc.cl/documento/normas-generales/249-estatutos-generales-de-la-pontificia-universidad-catolica-de-chile/file>.

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (s. f.). *Estatutos*. [https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210629/20210629120053/2\\_estatutos\\_generales\\_de\\_la\\_universidad.pdf](https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210629/20210629120053/2_estatutos_generales_de_la_universidad.pdf).

Recasens Siches, L. (1973-1974). Las funciones del Derecho. *La función del Derecho y las ideologías jurídicas*, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 113-118. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-F-1973-10011300118](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-1973-10011300118).

Romero, J., Matamoros, S., y Campo, C. A. (2013). Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 23(50), 35-52. <https://www.redalyc.org/pdf/818/81828692004.pdf>.

SIES. (2023) *Informe Matrícula Educación Superior 2023 SIES*. [https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe\\_Matricula\\_Educacion\\_Superior\\_2023\\_SIES.xlsx](https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe_Matricula_Educacion_Superior_2023_SIES.xlsx).

SIES. (2023), *Listado de IES vigentes al 30 de septiembre 2023*. [https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2023/10/Listado\\_IES\\_vigentes\\_al\\_30\\_de\\_septiembre\\_2023.xlsx](https://www.mifuturo.cl/wp-content/uploads/2023/10/Listado_IES_vigentes_al_30_de_septiembre_2023.xlsx).

Universidad Austral de Chile (s. f.). *Estatutos*. <https://uach.cl/uach/file/estatutos-universidad-austral-de-chile-642443c84e084.pdf>.

Universidad Católica de la Santísima Concepción (2018). *Estatutos*. [https://ucsc.cl/content/uploads/2023/10/ESTATUTOS\\_UCSC\\_WEB.pdf](https://ucsc.cl/content/uploads/2023/10/ESTATUTOS_UCSC_WEB.pdf).

Universidad Católica de Temuco (2014). *Estatutos*. <https://3w.uct.cl/estatutos/general-de-la-universidad.pdf>.

Universidad Católica del Norte (2011). *Estatutos*. <https://www.ucn.cl/wp-content/uploads/2014/08/ESTATUTOS-DE-LA-UNIVERSIDAD-CATOLICA-DEL-NORTE.pdf>.

Universidad de Concepción (1990). *Estatutos*. [https://www.udec.cl/pexterno/sites/default/files/Estatuto\\_Contraloriartf.pdf](https://www.udec.cl/pexterno/sites/default/files/Estatuto_Contraloriartf.pdf).

Universidad Técnica Federico Santa María (1992). *Estatutos*. [https://usm.cl/wp-content/uploads/2021/11/DR17\\_1996\\_UTFSM.pdf](https://usm.cl/wp-content/uploads/2021/11/DR17_1996_UTFSM.pdf).





# **EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CHILENAS DESAFÍOS SIGNIFICATIVOS**

*Mariol Virgili*

## **La Universidad en Chile**

Las universidades son más que simples lugares de aprendizaje, también son espacios donde se debaten y forman las políticas y visiones de país.

En Chile, la estructura y el funcionamiento de las universidades han sido históricamente influenciados por una variedad de factores socio-políticos. Desde la aparición de universidades privadas en los años 80 y 90, y especialmente durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), muchas instituciones educativas sufrieron un periodo de autoritarismo, lo que resultó en una pérdida de autonomía universitaria.

Tradicionalmente, la gestión y toma de decisiones en muchas universidades chilenas han estado en manos del profesorado y la administración. Sin embargo, desde el retorno a la democracia, la educación superior ha sido objeto de intensos debates y reformas, incluida la lucha por restaurar y mantener la autonomía universitaria, así como la participación estudiantil y docente en la toma de decisiones.

Actualmente, las universidades chilenas gozan de autonomía en ámbitos académicos, administrativos y financieros, permitiéndoles definir sus políticas internas aunque deben cumplir con regulaciones nacionales, especialmente las instituciones públicas.

El paisaje socio-político del gobierno universitario es dinámico y refleja continuamente las tensiones y desafíos que enfrenta la sociedad chilena. Durante las últimas tres décadas, las universidades han sido el epicentro de movimientos sociales y políticos que han influenciado la política nacional. Los movimientos estudiantiles, como los de 2006 y 2011, han sido especialmente prominentes, abogando por temas como el costo de la educación, el acceso, la calidad y la democratización del gobierno universitario. Uno de los momentos más notables fue el movimiento estudiantil de 2011, que demandaba una educación superior gratuita y de calidad, así como la implementación de modelos de cogobierno que incluyeran la participación de estudiantes y personal no docente en la toma de decisiones.

Aunque la situación ha mejorado, persiste un debate sobre el rol de las universidades públicas y privadas, ambas con ciertos privilegios en su regulación jurídica y asignación de recursos. El financiamiento universitario sigue siendo un tema polémico; por mucho tiempo, el sistema ha dependido en gran medida de las tasas de matrícula. A pesar de los programas de becas y créditos, el costo de la educación superior en Chile es uno de los más altos de Latinoamérica, y el endeudamiento estudiantil sigue siendo una preocupación. En este contexto, se han realizado esfuerzos para aumentar el financiamiento público y reducir la dependencia de las tasas de matrícula.

En términos de regulación, la Ley General de Educación y la Ley de Educación Superior ofrecen los marcos legales que rigen estas instituciones. Estas leyes han sido objeto de críticas y ajustes para adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad chilena. En 2018, se aprobó una nueva Ley de Educación Superior que buscaba modernizar y democratizar el sistema, introduciendo nuevas regulaciones en áreas como acreditación, financiamiento, acceso y participación estudiantil.

Finalmente, las universidades “tradicionales”, muchas de ellas públicas, tienen una larga historia y son vistas generalmente como referentes de calidad. Esto se debe a un sólido sistema de aseguramiento de la calidad, regulado por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Aunque la acreditación es voluntaria, las universidades no acreditadas

enfrentan limitaciones, especialmente en relación con el financiamiento público y los beneficios para sus estudiantes. Además, las instituciones también enfrentan desafíos en áreas como la equidad de género, los derechos indígenas y la inclusión de grupos minoritarios; en todos ellos la Transparencia juega un rol muy importante, transformándose de buena práctica a una práctica obligatoria, pero desigual entre universidades públicas y privadas.

## **La transparencia como principio de gobierno**

La transparencia, como concepto, no está bien definida y ha ido evolucionando a lo largo de las distintas épocas que la han marcado y destacado debido a los eventos que la hacen evidente. Se podría decir que la transparencia, tal como la identificamos en la actualidad, tiene sus orígenes en la antigua Atenas. Con ideas como estas, filósofos y pensadores, como Platón o Aristóteles consideraron la apertura del Estado como siguiente paso en la evolución de los Sistemas Políticos (Guerrero, 2008). Allí, los ciudadanos tenían derecho a participar en la toma de decisiones del gobierno, lo que comúnmente conocemos como democracia ateniense. Este concepto también se hace presente durante los siglos XVI y XVII. Suecia fue el país pionero en la regulación de la transparencia; estableció los cimientos de este derecho al emitir normas que respaldaran la Ley de Prensa y el derecho a las actas públicas. En 1766, creó el Acta de Libertad de Prensa de Suecia, una legislación que presenta la libertad de prensa como el derecho a solicitar información al gobierno y recibirla de manera gratuita o a un precio mínimo (Perramon, 2013).

Durante el periodo de la Ilustración, dos pensadores se destacan en relación con estos temas: Immanuel Kant (alemán) y Jeremy Bentham (inglés). Ambos proponen un pensamiento que vincula el concepto de transparencia con la libertad de expresión y la publicidad. Específicamente, Kant se enfoca en la estrecha relación entre la moral y la transparencia, concretando este pensamiento en el principio moral: "...todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas

si los principios que las guían no pueden ser publicados”, resaltando la importancia de la transparencia y la justicia en las acciones que afectan a los derechos humanos (Guerrero, 2008).

Immanuel Kant, en un apéndice al ensayo “la paz perpetua”, plantea la cuestión de la posible convergencia entre política y la moral y sostiene que la única manera de garantizar que ello suceda es la condena del secreto de los actos de gobierno y la institucionalización de su publicidad, o sea, una serie de reglas que obliguen a los Estados a rendir cuentas de sus decisiones al público (Castillo, 2009).

La democratización del acceso a la información, especialmente la que está en manos de entidades públicas, promueve un clima político de apertura, transparencia y participación, esenciales para una democracia legítima y un gobierno abierto.

Asimismo, otros autores relacionan la transparencia con el debate sobre la corrupción, o la asocian con un gobierno responsable (Emmerich, 2004).

La regulación jurídica de la transparencia también juega un papel importante, ya que las leyes de transparencia y acceso a la información establecen los requisitos legales, definen los marcos conceptuales comunes en sus países y se preocupan de promoverla de forma transversal, tanto en organizaciones de carácter público como privado, incluidas las universidades.

En el contexto chileno, el concepto de transparencia se ha vinculado al marco normativo de la Ley N°20285, promulgada el 4 de abril de 2008, la cual establece el régimen de promoción de la transparencia en el ámbito de la administración pública, no obstante que el principio de la Transparencia se encuentra presente en diversas normas. La Ley N°20285 define a la transparencia como la relación entre el gobierno y los ciudadanos, en que los primeros deben rendir cuentas de sus acciones y soluciones a los segundos, evitando acciones ocultas. Esta materia ha sido regulada para ser abordada tanto por instituciones de carácter público como privado. Algunas de estas tienen obligaciones y mecanismos de control más exhaustivos que otras, en función de la naturaleza de sus responsabilidades. Este marco regulatorio no excluye a las uni-

versidades, ya que afecta directamente a los niveles de confianza que las partes interesadas depositan en dichas instituciones.

## **Transparencia en las Universidades**

En la educación superior universitaria, la transparencia se relaciona con la apertura y disponibilidad de información. Se refiere específicamente a aquella información que es relevante para sus partes interesadas y que puede ser utilizada en los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones. Esta reflexión sugiere que el objetivo principal de la transparencia universitaria es facilitar la toma de decisiones informada, no solo por las propias organizaciones y quienes las conforman, sino también por otros actores externos que, de alguna manera, influyen en su gobernanza al validar su rendición de cuentas.

En las universidades, la transparencia entrega ciertas ventajas como prevenir malas prácticas de gestión, facilitar el debate público y la participación de sus stakeholders en la toma de decisiones estratégicas e incrementar su pertinencia como entidades profesionales al servicio de la sociedad.

Los gobiernos universitarios, al proporcionar la información pertinente a sus stakeholders, aseguran una mejor rendición de cuentas, lo que a su vez refuerza la confianza en el ámbito educativo, como bien señala Murayama Rendón (2007):

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas en las universidades va mucho más allá de las instituciones de carácter público, sino que atañe también a las instituciones privadas, puesto que la educación es un bien público, un servicio público, aunque se llegue a proveer de forma privada. (p. 2)

Hay una misión en transparentar la vida universitaria que tiene como corolario el fortalecimiento de las comunidades y los individuos que forman parte de esas universidades en detrimento de las burocracias y los distintos núcleos de poder formal e informal. (p. 3)

El objetivo de los gobiernos universitarios es garantizar el óptimo funcionamiento de la organización, promover la excelencia académica, implementar políticas adecuadas y fomentar la participación de todos los actores involucrados en la vida universitaria. La transparencia genuina en un gobierno universitario es esencial para asegurar la rendición de cuentas, fortalecer la confianza y garantizar una toma de decisiones justa y equitativa. Esto es especialmente relevante en el caso de las universidades estatales, que se financian muchas veces indirectamente a través de contribuciones económicas de la ciudadanía. Por esto, por una parte, es fundamental ofrecer claridad sobre el uso de los recursos de manera periódica, transparente y abierta, esto implica que tal información debe estar disponible para la comunidad a través de mecanismos visibles, públicos y de fácil acceso, y presentada en un lenguaje que todos puedan comprender, y por otra, los miembros de los gobiernos deben ser responsables de sus acciones y decisiones y es importante que informen regularmente sobre su gestión rindiendo cuenta ante la comunidad universitaria.

La transparencia en las universidades entrega ciertas ventajas como prevenir malas prácticas de gestión, facilitar el debate público y la participación de los actores involucrados en la toma de decisiones estratégicas e incrementar su pertinencia como entidades profesionales al servicio de la sociedad (Ricci, 2013).

Los gobiernos universitarios como tales se inician en Europa durante la edad media. De hecho, la Universidad de Bolonia y la Universidad de Oxford ya tenían formas de gobierno. La estructura universitaria de Bolonia giraba alrededor del *studium generale* o *particulare*, regentado o gobernado por un rector estudiante que provenía del «claustro de scholars» o congregación de estudiantes. En la Universidad de Bolonia, en particular, los estudiantes tenían un papel importante en la administración de la universidad (Escotet, 2006). Desde entonces este tipo de gobiernos han ido evolucionando de acuerdo con su época.

En Chile, la estructura de gobierno de las universidades fue establecida en la década de 1980, concentrando el poder de decisión y la transparencia en los rectores y a lo que señalaran sus estatutos. Con

posterioridad, la Constitución Política de la República en su modificación del año 2005, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, establece en el artículo 8 que “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”. Le sigue la Ley N°18575 de 2018 - Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la que en su artículo 13, inciso segundo, dispone: “La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”. Cabe destacar que esta última norma se centra en universidades estatales y no es aplicable a las privadas.

Además de la carta magna, en el sector universitario chileno, se han implementado códigos de ética, normas de transparencia, sistemas de información, procedimientos de evaluación y mecanismos de rendición de cuentas, que apuntan al fortalecimiento de la participación ciudadana. Estas herramientas no solo aseguran la calidad de los servicios que ofrecen, sino que igualmente garantizan el cumplimiento de las normativas relacionadas con la transparencia, contribuyendo a la excelencia de estas instituciones.

Las normas jurídicas principales que regulan la educación superior chilena en relación con esta materia se encuentran establecidas en varios instrumentos legales, entre ellas: la Ley N°20129 de 2006, que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y su respectivo reglamento; el Decreto 352 del mismo año, que regula el Sistema de Información de la Educación Superior; la Ley N°20285 de 2008 sobre acceso a la información pública, y su reglamento; el Decreto N°13 de 2009; el Decreto con Fuerza de Ley N°2 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005; y la Ley N°21091 de 2018, sobre Educación Superior y sus reglamentos. Esto no implica que no haya otras normativas que mencionen, incorporen y apliquen la transparencia como un principio fundamental.

No menos importante es la Ley N°20370, Ley General de Educación de Chile (LGE). Dicha normativa es una legislación crucial en el ámbi-

to de la educación, ya que establece un marco normativo fundamental para el sistema educativo de este país. Su artículo 3, letra j) define como principio del Sistema educativo chileno a la Transparencia como “La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos”.

La Ley N°20129 de 2006 aborda temáticas vinculadas al aseguramiento de la calidad, así como a la información financiera y administrativa de los establecimientos que forman parte de las Instituciones de Educación Superior. La norma establece la transparencia requerida en la divulgación de decisiones en los procesos de acreditación, especialmente para aquellas organizaciones que enfrentan procesos de acreditación institucional. Esto incluye la publicación de diversos datos y la promoción de la transparencia en la información relacionada con los procesos que llevan a las instituciones a cumplir con requisitos estándares para su acreditación. En su artículo 49, esta Ley encomienda al Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior, desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, cuyo objetivo es facilitar un diseño y aplicación adecuados de políticas públicas dirigidas a este nivel educativo, incluyendo la gestión institucional y la información pública, con el fin de lograr una transparencia académica, administrativa y contable completa y amplia. El artículo 50 de la ley instruye que un reglamento del Ministerio de Educación determinará la información específica que se requerirá de las instituciones, mientras que el artículo 51 dice que será responsabilidad de la División de Educación Superior recoger la información proporcionada por las instituciones, validarla, procesarla cuando corresponda y distribuirla anualmente a los distintos usuarios. De acuerdo con esta misma norma, la información mínima a transparentar es la relacionada con: alumnos, docentes, recursos, infraestructura, resultados del proceso académico, naturaleza jurídica de la institución, individualización de los socios y directivos, apertura de nuevas sedes, carreras y programas. Estos requisitos a transparentar forman parte de los requerimientos en los procesos de acreditación institucional y de carreras.

Por su parte, la Ley N°20285 de 2018, conocida como “Ley de Transparencia”, que regula el principio de transparencia de la función

pública (artículo 1), manifiesta la obligatoriedad del acceso a la información que afecta sólo a los organismos públicos estatales regulando el principio a través de los mecanismos de transparencia activa y pasiva. Esta ley regula acompañada de su reglamento, el Decreto N° 13 de 2009, el cual entrega tres definiciones clave en su artículo 3, la letra d) define lo que es el “Derecho de acceso a la Información”, señalando que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información que obre en poder de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la ley; la letra f) indica cuales son “los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”, definición con la que se deduce que las universidades estatales califican como tales, señalando que estos órganos son los indicados en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el DFL 1/19.653 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; y en su letra i) define “Transparencia Activa” como la obligación que tienen los órganos de la Administración del Estado regulados por este reglamento, de mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y actualizados mensualmente los antecedentes que se definen en el artículo 51 de este reglamento.

El Consejo para la Transparencia ha ocupado un lugar importante en la evolución de la transparencia, ya que ha incorporado a través del tiempo instrucciones de relevancia acompañadas de una fiscalización del cumplimiento de la implementación de la ley de acceso a la información en los organismos de la administración del Estado, y entre estos, las Universidades.

Cabe hacer mención que existe un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20285, que se encuentra en tramitación en el Congreso, el que aprobándose, podría tener importantes implicancias en materia de transparencia, tanto para universidades públicas como privadas. Las principales nuevas obligaciones propuestas se relacionan con publicaciones respecto al personal contratado bajo el régimen de contrato de trabajo y sus remuneraciones; publicación de información respecto de las

solicitudes de acceso a información, las materias solicitadas y la referencia a los actos administrativos que accedieron a su entrega; y la publicación de información financiera cuando corresponda, relativa al estado de la situación financiera, cambios en el patrimonio, pasivos y activos financieros, etc. (Consejo para la Transparencia [CPLT], 2021).

Por último, la Ley N°21091 sobre Educación Superior, promulgada y publicada en el año 2018, en su artículo 2, letra j), identifica la Transparencia como un principio de la educación superior, aludiendo que:

El Sistema y las instituciones de educación superior proporcionarán información veraz, pertinente, suficiente, oportuna y accesible a la sociedad y al Estado. La transparencia es, a su vez, la base para la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, a través de los mecanismos y obligaciones de entrega de información que establezca la ley, en particular aquellos establecidos en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Esta norma reconoce que la transparencia es la base para la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera de las instituciones de educación superior chilena, cuya entrega es demandada por el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación superior, mediante los mecanismos y obligaciones que la Ley N°21091 establece.

Pero, para referirnos a la Transparencia en la educación universitaria, hay que tener presente que el subsistema universitario está integrado por las universidades estatales creadas por ley, las universidades no estatales pertenecientes al Consejo de rectores y las universidades privadas reconocidas por el Estado; y que, bajo esta figura de clasificación, no todas las universidades, tienen las mismas exigencias en cuanto a transparencia.

La Ley N°21091, define el principio de transparencia en la letra j) del artículo 3:

Transparencia. El sistema y las instituciones de educación superior proporcionarán información veraz, pertinente, suficiente, oportuna y accesible a la sociedad y al Estado. La transparencia es, a su vez, la base para la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera de las

instituciones de educación superior; a través de los mecanismos y obligaciones de entrega de información que establezca la ley, en particular aquellos establecidos en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Las universidades estatales creadas por ley en cuanto al acceso a la información están reguladas por la Ley N°20285, Sobre acceso a la información pública, cuya finalidad es regular el principio de transparencia de la función pública; el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado; los principios para el ejercicio del derecho y para su amparo; y las excepciones a la publicidad de la información.

De acuerdo con esta norma, es pública toda la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

La Ley N°20285, señala las exigencias de acceso a la información, como así también los procedimientos y estructuras fiscalizadoras y sancionatorias efectivas que asumen la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de estas exigencias; quien asume la labor de fiscalización del cumplimiento de esta ley es el Consejo para la Transparencia (CPLT), corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por esta misma ley.

Las exigencias de la mencionada ley se limitan sólo a los considerados *órganos del Estado*, es decir, dentro de ellos son consideradas las universidades estatales creadas por ley, pero excluye a todas aquellas instituciones que no lo son. No obstante, si se mira a la educación superior como un bien público, debería normar tanto a instituciones estatales como a las privadas, ya que ambas prestan el mismo servicio (Bravo, 2013, Pérez, 2017).

La Ley N°21094, publicada el 5 de julio de 2018, establece un marco legal para las universidades estatales, abordando aspectos como su autonomía, régimen jurídico, gobierno universitario, financiamiento y acceso equitativo. Esta ley entra en vigencia el día de su publicación en el diario oficial.

## Conclusiones

La transparencia en Chile ha experimentado un importante avance, especialmente con relación a lo que es la transparencia focalizada en la educación superior. Este proceso ha sido impulsado por diversos factores, entre los que destacan la creciente demanda de información por parte de sus stakeholders, la presión de los organismos internacionales y la adopción de nuevas tecnologías.

En este contexto, las universidades chilenas han desarrollado una serie de mecanismos para dar a conocer la información de manera más accesible y transparente, sobre todo por la presión de la regulación jurídica, que desde el año 2006 con la promulgación de la Ley N°20129 no sólo reconoce a la transparencia como un principio, sino que introduce la obligación de proporcionar información a través de un Sistema de Información, siendo obligatorio para todas aquellas universidades que se someten a procesos de acreditación institucional. Así también, la Ley N°20285, establece como obligatoria la transparencia activa y pasiva para las universidades estatales, teniendo que mantener actualizados sus portales web con la información requerida y fiscalizada por el Consejo para la Transparencia y atendiendo a las solicitudes de acceso a la información en los plazos que la norma y su reglamento lo manifiestan. Estos mecanismos incluyen, entre otros, la publicación de información sobre el presupuesto, sobre el personal, sus remuneraciones, los programas académicos, los procesos de admisión y selección, los resultados de las evaluaciones, y los mecanismos de participación ciudadana, las auditorías anuales y cualquier otra información que sea requerida.

No obstante lo anterior, el proceso de transparencia en las universidades chilenas aún tiene un largo camino por recorrer. En particular, es necesario mejorar la calidad de la información que se publica, así como los mecanismos de participación de todas sus partes interesadas.

También es importante destacar que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la calidad de la educación. Por ello, es necesario que las universidades utilicen la información que publican para mejorar su gestión y sus procesos académicos.

La transparencia en las universidades chilenas es un proceso en constante evolución. Las universidades deben seguir trabajando para mejorar la calidad de la información que publican, así como los mecanismos de participación ciudadana. De esta manera, se podrá garantizar que la transparencia sea un instrumento para mejorar la calidad de la educación.

Aunque se han logrado avances en la promoción de la transparencia en las universidades estatales chilenas, es evidente que aún hay desafíos significativos que deben abordarse para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en estas instituciones, sobre todo en lo que dice relación con las diferencias existentes entre las exigencias hacia las universidades estatales y que no lo son para las universidades privadas.

Esto significa que, aunque se han hecho progresos en la promoción de la transparencia en las universidades estatales chilenas, aún queda mucho por hacer. Es necesario aumentar la conciencia sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en estas instituciones. Además, es crucial mejorar la implementación de las normas de ética y proporcionar mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

También es importante regular adecuadamente el uso de los recursos en las universidades para garantizar que se utilicen de manera eficiente y efectiva. Los altos costos de los mecanismos de transparencia pueden ser un obstáculo para su implementación, por lo que es necesario buscar formas de reducir estos costos.

Además, es necesario abordar el uso discrecional de los mecanismos de control y gestión y garantizar que se apliquen de manera justa y equitativa. Finalmente, es importante garantizar la equidad en las exigencias de transparencia entre las organizaciones universitarias públicas estatales y privadas.

Por último, aunque se han logrado avances en la promoción de la transparencia en las universidades estatales chilenas, es evidente que aún hay desafíos significativos que deben abordarse para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en estas instituciones.

## REFERENCIAS

Bravo V., P. (2013). Universidad Transparente: Aplicación de la Ley N°20285 a las Universidades Públicas. *Revista Derecho y Humanidades* (21), 227-240.

Decreto con Fuerza Ley N°1 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código del Trabajo. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436&idParte=>.

Decreto con Fuerza Ley N°2 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°20370 con las Normas no Derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974>.

Decreto N°13.Reglamento de la Ley N°20285 Sobre Acceso a la Información Pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1001095>.

Ley N°18575, Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29967>.

Ley N°20129, Ley que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior https. En <http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323&idParte=>.

Ley N°20285, Sobre Acceso a la Información Pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>.

Ley N°20370, Establece la Ley General de Educación. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043&idParte=8780678>.

Ley N°21091, Ley Sobre Educación Superior. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>.

Ley N°21094, Ley Sobre Universidades Estatales. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>.

Castillo C., L. (2009). *Ley de Transparencia: Verdades y desafíos. Una mirada crítica a la Ley N°20285 sobre transparencia de la función pública y acceso a la información de la Administración del Estado*. Serie Documentos electrónicos N°2 - Programa Gerencial Social y Políticas Públicas. Chile: FLACSO Chile.

Consejo para la Transparencia. (2021). *Estudios de Transparencia - Transparencia y Acceso a la Información en Universidades*.

Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 67-90.

Escotet, M. A. (2006). Gobierno, rendición de cuentas y financiamiento de la Universidad. *La educación superior en el mundo 2006*, 24-36.

Guerrero G., E. (2008). La Transparencia. Nostra Ediciones

Murayama Rendón, C. (2007). Obligaciones de transparencia en universidades. *Revista de investigación educativa*, 4, 1-8.

Pérez P., J. (2017). Universidad Transparente: Transparencia activa focalizada para el ámbito universitario chileno. *Transparencia y Sociedad* (5), 71-90.

Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección* (16), 11-27.

Ricci, P. (2013). What Future for Social Reporting and Accountability in Academic Systems. An Overview of the Italian Case. *Review of International Comparative Management*, 14(2), 202-221.



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Julio Labraña, Universidad de Tarapacá.**

Investigador, académico y Director de Calidad Institucional de la Universidad de Tarapacá, es un destacado experto en cambio organizacional, economía política de los sistemas, teoría de la educación superior y sociología de la educación. Julio Labraña es Sociólogo por la Universidad de Concepción, Magíster en Análisis Sistemico aplicado a la Sociedad por la Universidad de Chile y Dr. phil. por la Universidad Witten/Herdecke. Ha liderado diferentes proyectos, nacionales e internacionales, sobre estos temas.

<https://orcid.org/0000-0003-2441-8260>.

### **José Joaquín Brunner, Universidad Diego Portales**

Doctor en Humanidades (Sociología), Universidad de Leiden, es reconocido por su amplia experiencia en investigación a nivel nacional e internacional. Ha liderado proyectos FONDECYT, trabajado en proyectos académicos en varias regiones y ocupado roles destacados en organismos educativos. Su especialidad es el análisis de la economía política de sistemas y políticas de educación superior. Con más de 700 publicaciones, ha obtenido más de 21.605 citas y posee un Índice h de 69 según Google Scholar.

<https://orcid.org/0000-0002-7832-0237>.

### **Francisca Puyol, Universidad Finis Terrae**

Francisca Puyol es Licenciada en Historia de la Universidad de Los Andes y Magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Actualmente es profesora de la Universidad Finis Terrae y colabora en diversos proyectos de investigación relativos a la educación superior en Chile.

<https://orcid.org/0000-0002-2161-5894>.

### **Emilio Rodríguez-Ponce, Universidad de Tarapacá**

Posee múltiples títulos académicos y es reconocido a nivel nacional e internacional por su liderazgo como Rector de la Universidad de Tarapacá y Vicepresidente del Consejo de Rectoras y Rectores de las Universidades Chilenas. Ha dirigido y participado en múltiples proyectos FONDECYT en el campo de la educación, con énfasis en educación superior, calidad y acreditación. Con más de 150 publicaciones, ha recibido 4.401 citas y posee un Índice h de 37 (Google Scholar)

<https://orcid.org/0000-0003-4861-002X>.

### **Enrique Fernández, Académico, profesor del Doctorado en Educación Superior de las universidades Diego Portales y de Leiden.**

Doctor en Sociología por la Universidad Libre de Berlín; Magíster en Sociología por la Universidad Católica de Chile; Profesor de Historia y Geografía por la Universidad de Concepción. Actualmente es académico independiente, consultor de varias universidades chilenas. Se ha especializado en políticas públicas de educación superior, desarrollo organizacional de universidades, gestión universitaria y educación superior privada comparada internacionalmente. En años recientes, su enfoque ha abordado las relaciones científicas internacionales. Ha liderado y colaborado en múltiples proyectos de investigación nacionales e internacionales.

<https://orcid.org/0000-0003-2356-1663>.

### **Isabella Cuneo, Fundación OCIDES**

Psicóloga con una destacada trayectoria en intervenciones en educación superior desde un enfoque de desarrollo y orientación profesional. Diplomada en Gestión de Proyectos por la Universidad Diego Portales. Máster en Métodos de Investigación Social en la misma universidad y actualmente es candidata a PhD de la Universidad Adolfo Ibáñez. Desde 2022, Isabella ejerce como Directora Ejecutiva en la Fundación OCIDES en Santiago de Chile. Es parte de los editores del libro “Educación superior y mundo del trabajo” publicado por Ediciones Fundación OCIDES

en 2020. Sus áreas de interés se centran en la educación superior, la empleabilidad, la orientación profesional y el emprendimiento  
<https://orcid.org/0000-0002-8778-3495>.

**Daniel López, Universidad de Los Lagos. Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-CHILE).**

Doctor en Ciencias Biológicas, con estudios internacionales en gestión de la educación superior. Ha sido rector, vicerrector de investigación y postgrado y vicerrector de planificación y desarrollo en universidades estatales chilenas. Ha participado en directorios, consejos, juntas directivas, comisiones nacionales, fundaciones y redes académicas de educación superior y de investigación científica, en Chile y otros países. Es autor de alrededor de doscientas publicaciones en revistas de corriente principal y libros en calidad y gestión de universidades y en ciencias del mar en ecología y acuicultura. Ha dirigido proyectos de investigación financiados por agencias nacionales e internacionales y miembro de comités editores de revistas científicas. Consultor en organización, gestión de la investigación, planificación y calidad en organismos gubernamentales y universidades nacionales e internacionales. Ha participado en la formación de directivos universitarios en Chile y otros países latinoamericanos. Actualmente es profesor titular de la Universidad de Los Lagos, director del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile) e investigador de la Red en Educación de universidades estatales de Chile.  
<https://orcid.org/0000-0001-7871-7747>.

**Óscar Espinoza, Universidad de Tarapacá. Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-CHILE).**

Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU. Ha trabajado en proyectos y consultorías financiadas por diversas agencias e instituciones internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos), y nacionales en el ámbito de la educación superior en temáticas referidas a acceso, equidad, movilidad social, aseguramiento de calidad, planificación,

gestión y políticas públicas. Actualmente colabora en calidad de experto y forma parte, entre otras, de las siguientes redes científicas: Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red IndicES), Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología (RICYT), Red Latinoamericana de Epistemología en Políticas Educativas (RELEPE), y Red de Investigadores de Europa y América Latina en Políticas Educativas (RIAPE). Autor de numerosas publicaciones, incluyendo: 13 libros, 75 capítulos de libro y 150 artículos. Actualmente es profesor titular de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá y coordinador del área Políticas de Educación Superior del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile).

<https://orcid.org/0000-0001-7525-2980>.

### **Leopoldo Ramírez, Universidad Andres Bello.**

Doctorando en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Magíster en Gobierno y Sociedad por la Universidad Alberto Hurtado. Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Santo Tomás. Se ha desempeñado como coordinador nacional de Vinculación con el Medio de la Universidad Santo Tomás, Director de Investigación y Postgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, y director ejecutivo del Consejo de Rectores de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados -Vertebral Chile-. En la actualidad se desempeña como director de agenda normativa de INACAP. Es Profesor del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello. Es autor del libro "*Institucionalidad Política de los Derechos Fundamentales en Chile*" (Ed. Jurídicas de Santiago, 2017).

### **Claudia Reyes, Consultora independiente.**

Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Sociología, se desempeña como consultora independiente e investigadora en temas de gestión universitaria, análisis institucional, calidad y desarrollo organizacional. Desde el año 2000 ha ocupado cargos en el Ministerio de Educación, en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, ME-CESUP, como Secretaria General del Consejo de Rectores, y ha dirigido

iniciativas consorciadas de universidades tradicionales chilenas. Desde 2012 es parte del equipo de investigadores que analizan la evolución del sistema universitario nacional, produciendo rankings en asociación con el diario El Mercurio.

**Pedro Rosso, Universidad Católica de Chile.**

Médico-cirujano formado en la Facultad de Medicina de la Universidad Católica con especialización en pediatría. Completó su formación en la Escuela de Medicina de la Universidad de Cornell entre 1970-1973. Entre 1973 y 1984, ocupó distintos cargos académicos en la Universidad de Columbia en Nueva York, incluyendo el de director Asociado del Instituto de Nutrición Humana. Regresó a Chile en 1984, incorporándose a la Universidad Católica, donde fue Decano de la Facultad de Medicina y, posteriormente, rector de la misma institución desde 2000 hasta 2010.

<http://orcid.org/0000-0003-4510-5706>.

**Esteban Gómez, Universidad Finis Terrae.**

Estudiante Ph.D. en Ciencias de la Educación y Sociedad, Vechta Universität (Alemania). Investiga la intersección entre las Competencias Claves para el Desarrollo Sostenible y los procesos de Gobernanza en la Educación Superior. Es académico e investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Finis Terrae. Durante los últimos diez años ha trabajado en Educación Superior y ha colaborado en diferentes organizaciones públicas y privadas. Además, posee estudios en Comunicación, Teoría de Sistemas Sociales y Psicología.

<https://orcid.org/0009-0009-6090-0848>.

**Martha Ramírez-Valdivia, Universidad de La Frontera.**

Ingeniera Industrial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, con formación avanzada en la University of Missouri-Columbia y Leibniz Universität Hannover. Especializada en gestión de calidad en educación superior y salud. Actualmente Profesora Asociada en la Universidad de la Frontera y previamente en roles significativos en la Universidad Nacional de Ingeniería, Nicaragua. Ha laborado en reconocidos centros como el

Enterprise Systems Center de Lehigh University y liderado proyectos nacionales en Nicaragua. Reconocida con distinciones en su ámbito, su trabajo se centra en la gestión de calidad, innovaciones en educación y sistemas de salud. Ha sido fundamental en investigaciones relacionadas con mejoras continuas en estas áreas.

<https://orcid.org/0000-0003-2836-1986>.

### **Paulina Latorre, Universidad de La Frontera.**

Paulina Latorre Bahamondez, Universidad de Concepción y Universidad de la Frontera Licenciada en Traducción e Interpretación en inglés y alemán por la Universidad de Concepción; Máster en Humanidades por Macquarie University, Australia, con especialización en Relaciones Internacionales. Es actualmente Directora en Cooperación Internacional de la Universidad de la Frontera, con más de 7 años de experiencia en la internacionalización de la educación superior. Ha liderado y participado en diversos estudios e investigaciones sobre internacionalización y el sistema de educación superior desde una perspectiva comparativa. Su labor y compromiso en la educación superior le ha posicionado como una destacada figura en su área, contribuyendo activamente en la internacionalización y cooperación entre instituciones. Su enfoque investigativo y profesional se centra en el análisis comparado de sistemas educativos y en la creación de puentes de cooperación académica internacional.

<https://orcid.org/0000-0002-5962-9546>.

### **Mauricio Rifo, Programa interdisciplinario de investigaciones en educación**

Mauricio Rifo es Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona, se ha desempeñado como investigador y profesional en educación superior para organismos internacionales y universidades públicas y privadas. Sus principales líneas de investigación son historia de la educación, movimientos estudiantiles y educación superior. Actualmente es investigador principal del proyecto Fondecyt N° 11220610.

<https://orcid.org/0000-0002-5627-1884>.

**Felipe Torralbo, Universidad de Chile.**

Administrador Público graduado de la Universidad de Chile. Actualmente desempeña el cargo de Jefe del Departamento de Datos, Información y Reportes en la Superintendencia de Educación Superior; además de formar parte del Grupo de Estudios en Extensión Universitaria y Vinculación con el Medio – GEVEX. Con una trayectoria laboral, docente e investigativa en los ámbitos de la educación superior y el desarrollo territorial, ha concentrado su experiencia en el desarrollo territorial por medio de procesos de descentralización política y administrativa y ha participado activamente en la implementación de políticas públicas focalizadas en el fortalecimiento de las capacidades subnacionales. En el campo de la educación superior, su especialización se centra en la función de vinculación con el medio y extensión. Ha diseñado instrumentos de financiamiento público, liderado estudios sobre esta función, ha sido docente en cursos y diplomados y ha implementado mecanismos de aseguramiento de la calidad para el área en diversas instituciones públicas y privadas.

<https://orcid.org/0000-0003-2492-1771>.

**David Marchant-Cavieres, Universidad de Chile.**

Es sociólogo por la Universidad de Chile. Trabaja como investigador adjunto del centro de estudios Ciencia Diversa. Allí desarrolla tareas como ayudante de investigación y se le ha dado espacio para encabezar sus primeros estudios. Es de su interés desarrollar una línea de investigación sobre política científica y condiciones de trabajo científico. Sus investigaciones más relevantes están enfocadas en el uso de instrumentos de acción pública y privada que regulan prácticas de generación de conocimientos. También, ha escrito sobre formación inicial en investigación, factores de éxito para trayectorias investigativas tempranas y experiencias ante herramientas de metrificación del desempeño. El estudio de los instrumentos de gestión de la investigación es un campo relativamente novedoso y poco explorado en el que se espera profundizar con futuras investigaciones. Es de su interés personal comprender diversos procedimientos sociales que norman -y por lo tanto, proponen una estructura

pero también un límite de legitimidad- al conocimiento. La integración de mundos ajenos a la ciencia tradicional le parece más un eventual aporte que un riesgo destructivo a la práctica investigativa. Por eso, también tiene interés en la literatura, la música y el cine. En sus ratos libres se dedica a colaborar con editoriales independientes en actividades de gestión cultural.

<https://orcid.org/0000-0001-6263-797X>.

### **Carla Fardella, Universidad Andrés Bello.**

Doctora y Máster en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Entre 2008 y 2015, ejerció como profesora asistente en la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y desde 2016 es investigadora titular en la Facultad de Educación y Ciencias Sociales de la Universidad Andrés Bello. Su trayectoria investigativa se ha centrado en los estudios sociales del trabajo, la educación superior y la transformación de modelos productivos. Ha publicado ampliamente sobre la transformación del Estado y su impacto en el ámbito educativo, en particular, sobre docentes, académicos e investigadores. Es miembro de centros de investigación, como el Centro Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder (NCS17\_007) y el Programa de Investigación Asociativa (PIA) SOC180039. Ha participado activamente en la transferencia de conocimientos hacia políticas públicas en educación superior; trayectorias científicas y promoción de equidad de género en educación y ciencia, colaborando a nivel regional y nacional con el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

<https://orcid.org/0000-0001-8936-2435>.

### **Fernando Valenzuela, Universidad Andrés Bello.**

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Lucerna, Suiza; Máster en Sociología y Sociólogo por la Universidad Católica de Chile. Entre 2010 y 2013 ejerció como profesor asociado en la Universidad Alberto Hurtado. Desde 2013, es profesor de la Universidad Andrés Bello donde actualmente se desempeña como director de la carrera de Sociología. Además, es investigador adjunto del centro de estudios Ciencia Diversa.

Entre otros trabajos, destacan sus consultorías en temas de educación y sociología de la salud a diversos organismos, tanto públicos como privados. En 2016 fue investigador principal del proyecto Fondecyt Iniciación en la Investigación N°11150918 “Telemedicina, controversia y cambio social en Chile: Cómo la telemedicina se construye socialmente y configura la sociedad.” Luego, en 2019 fue investigador principal del proyecto PIA 335/2019 SOC180025 “Female mathematicians in Chile. Sociology of a scientific field from a gender perspective”. A lo largo de su trayectoria, ha publicado ampliamente en las áreas de sociología del arte, salud, cultura, ciencia y tecnología, género, educación y políticas públicas. Es miembro de la Asociación Internacional de Sociología. RCI I, Sociology of Health; de la Asociación Latinoamericana de Sociología; de la Society for the Social Studies of Science; y de la Red de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Chile.

<https://orcid.org/0000-0002-7987-0150>.

### **María Paz Sandoval, Universidad Santo Tomás**

María Paz Sandoval, Periodista, Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Santo Tomás; Magíster en Gestión de Calidad y Reingeniería de Procesos, Escuela de Organización Industrial, España. Auditor Interno en Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015. Cuenta con al menos, 15 años de experiencia en labores vinculadas a Instituciones de Educación Superior, desempeñando funciones de aseguramiento de la calidad en Instituto Profesional Esucomex e Instituto Profesional Duoc UC. Lideró Proyectos Educativos de Tecnologías de Información y Comunicación en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Hoy se desempeña como directora de aseguramiento de la calidad del del Instituto de Ciencias Tecnológicas de la Universidad San Sebastián.

### **Guy Boisier, Universidad Austral de Chile.**

Guy Boisier, Sociólogo. Magister y Doctor en Ciencias de la Gestión por la Universidad de la Sorbona (Paris I). Actualmente es parte del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Su trabajo se ha enfocado

en temas de teoría organizacional y administrativa, sociología de la innovación y gestión de Instituciones de Educación Superior. Se desempeñó como Director de Desarrollo Estratégico en la Universidad Austral de Chile.

<https://orcid.org/0000-0002-1252-9273>.

### **Bárbara Klett, Universidad Austral de Chile.**

Doctora (c) en Comunicación de la Universidad de la Frontera y la Universidad Austral de Chile. Ingeniera en Sonido y Magíster en Desarrollo Humano, Facultad de Filosofía y Humanidades, UACH; Post Master en Emprendimiento e Innovación, Universidad de Sevilla, España. Actualmente se desempeña como docente adjunta de Pre-Grado y Post-Grado en la Universidad Austral de Chile (UACH), Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales y en la Facultad de Economía, en Post-Grado la cátedra de Habilidades Directivas en el MBA y en el Magíster en Gestión e innovación en Turismo. Además participa en la formación y acompañamiento a docentes de la UACH (Universidad Austral de Chile) en la incorporación de nuevas metodologías de aprendizaje colaborativo y liderando el programa de mentoría académica.

<https://orcid.org/0000-0002-5593-6231>.

### **Alvaro Rojas, Universidad de Talca**

Médico Veterinario de la Universidad de Chile y doctor en Ciencias Agrarias de la Technische Universität de München (Alemania). Ha sido consultor de CEPAL, FAO, PNUD y otros organismos internacionales y nacionales, siendo autor de más de 60 publicaciones. Profesor universitario en las áreas de Desarrollo Rural y Economía Agraria en las Universidades de Chile y Talca, ocupando en esta última el cargo de Rector por 28 años. Fue presidente de la Agrupación de Universidades Regionales de Chile y del Consejo de Innovación Agraria (FIA), además de coordinador nacional del Programa de Cooperación Científica Chile-Alemania, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue Ministro de Agricultura y Embajador de Chile en la República Federal Alemana durante los años 2006 a 2010. En la actualidad, se desempeña como Profesor de Excelen-

cia de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Talca y Director Ejecutivo del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

### **Pablo Villalobos, Universidad de Talca.**

Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Chile (1991), posee un M.Sc. Agr. (1998) y un Dr. Sc. Agr. (2001), ambos de la Universidad Georg August de Göttingen (Alemania), siendo su especialización Economía Ambiental y de los Recursos Naturales. En la actualidad, es profesor asistente e investigador en el Departamento de Economía Agraria de la Facultad de Ciencias Agrarias, como también del Instituto Interdisciplinario para la Innovación de la Universidad de Talca (Chile). Su experiencia profesional y académica, en la dirección de proyectos de investigación e innovación, le han permitido desarrollar un enfoque inter y transdisciplinario, que se plasma en una visión holística de los Sistemas Sociotécnicos Agroalimentarios y de la Educación Superior Universitaria. Su campo de investigación y docencia se orienta a la gestión de la innovación, transiciones sostenibles, innovación transformativa y gestión de agronegocios. Se ha desempeñado como Prorrector, Vicerrector de Innovación, Director de Planificación y Director del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Talca. En la actualidad, es miembro del Consejo Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Maule, en representación de las Instituciones de Educación Superior. En el ámbito de la gestión pública, trabajó por más de 10 años en el Ministerio de Agricultura, siendo parte del cuerpo directivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), habiéndose desempeñado también como Jefe de Asesores y Gerente Técnico del Gabinete del Ministro de Agricultura durante el período 2006-2008.

### **José Julio León, Universidad Santo Tomás.**

Doctor en Estudios de la Educación Superior por la Universidad Diego Portales – Universidad de Leiden, Holanda; Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España; Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Vicerrector de Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad en Santo Tomás y Profesor Titular de la UST. Ha sido Vicerrector Académico y Secretario

General de la Universidad Diego Portales; miembro de la Comisión Ingresas; Director de la Fundación Fernando Fueyo; y Jefe de Gabinete de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Es miembro del Foro de Educación Superior Aequalis.

<https://orcid.org/0000-0002-9838-6938>.

### **Beatriz Rahmer, Universidad de Chile.**

Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios de Género, Universidad de Chile. Candidata a Doctora en Educación Superior, Universidad de Palermo, Argentina, realizando la tesis doctoral "Interfaz Ciencia / Política: mecanismos de las universidades estatales chilenas para la incidencia en la toma de decisiones públicas". Forma parte del del Núcleo de Estudios Sistemáticos Transdisciplinarios (NEST) y del Núcleo de Investigación en Interdisciplina y Transdisciplina (NITES) de la Universidad de Chile. Fue Subdirectora de la Cátedra UNESCO de Inclusión a la Educación Superior Universitaria de la Universidad de Santiago, en la cual participó en la creación y consolidación del Programa PACE. Se ha desempeñado laboralmente en instituciones universitarias, Ministerio de Educación, consultorías y ONG. Se especializa en interfaz ciencia/política; incidencia, vinculación con el medio; innovación pública; equidad, inclusión y transición en educación superior. Actualmente se encuentra diseñando y poniendo en marcha una Subdirección de Innovación Pública en la Dirección de Innovación de la Universidad de Chile, y haciendo clases en el Departamento de Trabajo Social de esa casa de estudios.

<https://orcid.org/0000-0002-4405-9819>.

### **Mario Alarcón, Universidad Diego Portales**

Doctor en Educación Superior por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Actualmente se desempeña como académico regular en el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales de Chile. Forma parte de la Cátedra UNESCO Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior que dirige el Dr. José Joaquín Brunner. Ha ocupado cargos de alta

dirección en universidades chilenas tanto en el ámbito académico como administrativo. También ha trabajado como consultor asesorando a juntas directivas y rectores de universidades chilenas y latinoamericanas en asuntos de gobierno y gestión institucional. Sus intereses de investigación se centran en la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior, gobierno universitario y profesión académica.

<https://orcid.org/0000-0002-3939-724X>.

### **Anahí Urquiza, Universidad de Chile**

Es Antropóloga Social y Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile, se doctoró en Sociología en la Universidad Ludwig Maximilian de Munich y en el Programa Environment and Society, del Rachel Carson Center, ambas instituciones alemanas. Investigadora del Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia (Cr2), Directora de Innovación, y Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actualmente es miembro del Comité Asesor Científico (SAC) del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. Experta en teoría de sistemas, sus áreas de investigación se concentran en la relación medio ambiente y sociedad, especialmente en vulnerabilidad hídrica, transiciones energéticas, inter y transdisciplina, resiliencia urbana y gobernanza frente al cambio climático.

<https://orcid.org/0000-0001-6901-0846>.

### **Ángel Allendes, Universidad de Chile**

Sociólogo y candidato a Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad en la Universidad de Chile. Miembro del Núcleo de Estudios Sistémicos Transdisciplinarios (NEST-R3). Analista en la Dirección de Innovación de la Universidad de Chile. Sus áreas de trabajo corresponden cambio climático, seguridad hídrica, construcción de escenarios e innovación social y pública

<https://orcid.org/0000-0002-6955-1404>.

**Christian Schmitz, Universidad Católica de la Santísima Concepción.**

Abogado egresado de la Universidad de Concepción y Magíster en Administración de Empresas (MBA) de la Pontificia Universidad Católica de Chile con estudios de intercambio en HEC School of Management, París, Francia. Ha realizado estudios de especialización en propiedad intelectual en la Japan Patent Office (JPO), Tokio; la Korean Intellectual Property Office (KIPO), Seúl; la University of California (UC), Davis; en Oxentia-ISIS Innovation de la University of Oxford, y en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Ginebra. En el plano académico, es Profesor Titular de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, impartiendo los cursos de Derecho Económico en la Facultad de Derecho. Ha sido Rector de la misma Casa de Estudio. Es autor de los libros "Propiedad Intelectual a la luz de los Tratados de Libre Comercio", obra que obtuvo el *Premio Pierre Savard* en Canadá, y "Legislación Chilena de Propiedad Intelectual". Además, ha publicado más de 30 artículos sobre propiedad intelectual en revistas científicas chilenas y de otros países latinoamericanos. Ha participado en proyectos de investigación en Canadá, a través del "Canadian Studies Faculty Research Award Program", y en la Victoria University of Wellington en Nueva Zelanda. Ejerce además como abogado asesor en materias de propiedad intelectual y transferencia tecnológica.

<https://orcid.org/0000-0001-7045-2916>.

**Andrés Varela, Universidad Católica de la Santísima Concepción.**

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, Chile. Diploma en estudios avanzados del Centro de derecho de la empresa, por la Universidad de Montpellier I, Francia. Ex becario de la Embajada de Francia entre los años 2000 y 2001. Profesor asociado de la Universidad Católica de la Santísima Concepción desde 2014 a la fecha.

Responsable de la cátedra de Derecho del Trabajo, ex coordinador del Magíster en Derecho Privado, ex Jefe del Departamento de derecho económico y laboral, de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Ex subdirector de su “Revista de Derecho” y Fundador y primer Director de su revista “Derecho en la UCSC. Academia y Extensión”. Se desempeña como Prorrector de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Desde diciembre de 2022 a la fecha es Director de Postgrados de su Facultad de Derecho. Autor de libros, capítulos de libros y artículos de revistas sobre temas de Derecho del Trabajo y Derecho Comercial. Ha dictado clases de pre y postgrado en diversas universidades. Miembro de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Abogado en ejercicio libre de la profesión, especialista en Derecho del Trabajo.

<https://orcid.org/0009-0003-4924-0777>.

### **Mariol Virgili, Universidad de Concepción.**

Doctoranda en Educación Superior en la Universidad de Palermo; Magíster en Administración Educacional por la Universidad de Concepción; Maestranda en Contabilidad Internacional por la Universidad de Buenos Aires; Licenciada en Contabilidad y Auditoría Educacional por la Universidad de Concepción. Su línea de investigación se enfoca en la gobernanza universitaria, la transparencia universitaria, la participación estudiantil, el financiamiento y la rendición de cuentas en la educación superior. También investiga temas relacionados con el gobierno/Estado abierto, la administración financiera del Estado, la corrupción, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la tecnología. Ha liderado diversos proyectos de investigación y dirigido proyectos de rediseño curricular, acreditación institucional, de carreras y programas. Además, es directora y editora de la Revista Académica RTR (Revista Territorios y Regionalismos) y coordina el Grupo de Investigación en Políticas Públicas Universitarias.

<https://orcid.org/0000-0002-1653-9225>.

