



Retos a la Gobernanza Universitaria: Acotaciones sobre la Cuestión de la Autoridad y la Profesionalización de la Gestión de las Universidades¹

Francisco Anibal Ganga-Contreras²

Wendolin Suárez-Amaya³

Adolfo-Ignacio Calderón⁴

Marco Wandercil da Silva⁵

Hildegard Susana Jung⁶

RESUMEN

La universidad de América Latina, como organización compleja por excelencia, atraviesa un campo plagado de desafíos que bien vale la pena develar. Generalmente, en el medio donde se desenvuelven las universidades cohabitan gran cantidad de tomadores de decisiones y de hacedores de políticas públicas, quienes la mayoría de las veces carecen de las competencias técnicas mínimas o de las exigencias de profesionalización requeridas, lo que es extremadamente peligroso, especialmente por el rol estratégico que juega el sector en el progreso y desarrollo de los países. El presente trabajo se ha propuesto reflexionar acerca de la cuestión de la autoridad y la profesionalización de la gestión de las universidades como uno de los retos principales de la Gobernanza universitaria. Con esa finalidad se recurrió a una investigación de carácter teórico apoyada en la revisión y sistematización de literatura académica específica sobre la temática y se tomaron como referencia principal las contribuciones de Burton Clark. Entre las conclusiones más relevantes, es factible afirmar que los desafíos que afronta la Gobernanza universitaria -para superar lo que Clark llama estado de inercia de las universidades tradicionales- sobresale: tejer redes de contactos entre líderes para crear una cultura orientada al cambio; administrar de manera innovadora pautada en competencias, liderazgo, flexibilidad, contextualización permanente, capacidad de producir y administrar cambios; exigir postura diferente de gestor, ejecutivo y técnico de la educación orientada a una profesionalización, en fin, una administración con nuevas técnicas y métodos de gestión.

Palabras Clave: Universidad; Educación Superior; Gobernanza Universitaria; Autoridad Universitaria.

¹ Este artículo es parte del Proyecto Fondecyt Regular N° 1161353, por lo que los autores agradecen el apoyo y patrocinio de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT-Chile).

² Doctorado en Gestión Estratégica por la Universidad de Sevilla, US, España. Profesor de la Universidad de Los Lagos, ULagos, Chile. fganga@ulagos.cl

³ Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad del Zulia, LUZ, Venezuela. Profesora de la Universidad del Zulia, LUZ, Venezuela. Investigadora de la Universidad Arturo Prat, UNAP, Chile. wendolin.suarez@gmail.com

⁴ Doctorado en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, PUC-SP, Brasil. Profesor en la Pontificia Universidad Católica de Campinas, PUC-Campinas, Brasil. adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

⁵ Doctorando en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Campinas, PUC-Campinas, Brasil. Master en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Campinas, PUC-Campinas, Brasil. Professor en la Faculdade Santa Lúcia de Mogi Mirim, Santa Lucia, Brasil. marco.wandercil@gmail.com

⁶ Doctorado en Educación por la Universidad La Salle - Canoas, UNILASALLE, Brasil. Profesora en la Universidad La Salle - Canoas, UNILASALLE, Brasil. hildegard.jung@unilasalle.edu.br

Las universidades conviven en un entorno del cual emergen con fuerza fenómenos relacionados con la expansión de la matrícula, la primacía de la investigación y del conocimiento científico, la dilución de las fronteras entre lo público y privado, la competición interinstitucional en ámbito nacional e internacional, las presiones por internacionalización, la transparencia de la información y el control social (*accountability*), el desempeño en rankings académicos, índices y tablas clasificatorias, por solo citar los más representativos; aspectos que indubitablemente impactan los sistemas de Gobernanza universitaria y llevan al mundo académico a reflexionar en ese sentido, particularmente respecto a cuestiones organizacionales. Existe consenso en que son sistemas hipercomplejos, insertos en escenarios altamente competitivos, donde intervienen una serie de componentes, algunos de carácter simbólico (las ideas, las creencias y el conocimiento propiamente tal); otros de índole social, dado que participan activamente en torno a las mismas (personas y diversos grupos de interés, *multistakeholders*); e igualmente organizacionales, lo que involucra estructura, procesos, procedimientos, planes, programas, objetivos, metas.

Estos y otros elementos han inspirado el trabajo, cuyo propósito central es reflexionar sobre la cuestión de la autoridad y la profesionalización de la gestión de las universidades como uno de los retos más significativos de la Gobernanza universitaria (Clark 1983; Brunner 2011; Brunner & Ganga-Contreras 2016; Ganga-Contreras et al. 2017). Con esa intención se consultó buena parte de la literatura académica relacionada con el tema, se revisaron artículos, libros y otros materiales, se priorizó la utilización de fuentes secundarias y se tomaron como referencia teórica principal las contribuciones de Burton Clark.

Se abordaran dos conceptos principales: autoridad y Gobernanza/gestión universitaria. En relación al primero se privilegia lo que Clark (1983), apela a la autoridad basada en el sistema, a la ejercida desde de la administración central y a la basada en el establecimiento como “autoridades” por la titularidad de su cargo. Este último, influye y se retroalimenta con la autoridad basada en la disciplina, o sea, la autoridad dentro del dominio ejercido por el académico. Brunner (2011, p. 137), concibe la Gobernanza como “la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente – desde el punto de vista de su gobierno y gestión – y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la Educación Superior”.

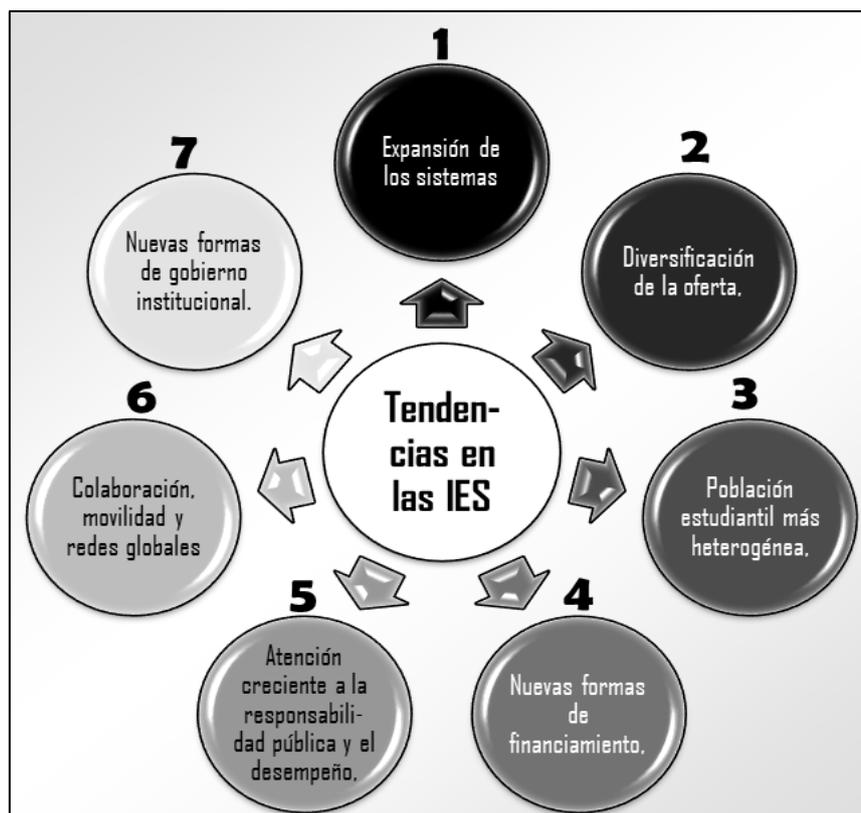
Desde el punto de vista del contenido, se presenta en primera instancia un acercamiento a lo que se entiende por universidad y por organización universitaria; luego se exploran a las características y

los niveles del sistema de educación terciaria; al final se reflexiona acerca del problema de la autoridad en las universidades y la profesionalización de la gestión universitaria.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN TERCIARIA

Es evidente que el sistema de la Educación Superior ha experimentado una serie de mutaciones, que deben ser consideradas antes de realizar cualquier análisis. Hace ya diez años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2008), distinguía siete tendencias, las cuales se detallan en la Figura 01.

Figura 01. Tendencias del sistema de educación superior.



Fuente: Diseño propio, basado en OCDE (2008).

La OCDE publica frecuentemente un informe sobre tendencias en la Educación Superior (OCDE 2008; OCDE 2019). En el más reciente resaltan dos mega tendencias (OCDE 2019), la primera, dirigida a la necesaria preparación de la educación ante las transformaciones en marcha en las esferas económica, social y tecnológica y, la segunda, alude al desarrollo de competencias y habilidades para actuar en un mundo moderno, reconociendo el desafiante papel que tienen ante sí las instituciones de Educación Superior (IES) de evolucionar en cuanto a su misión institucional dirigida a reducir la

inequidad, el empoderamiento de las comunidades y la apertura de oportunidades colectivas (OCDE 2019).

Brunner y Ganga-Contreras (2016), en un trabajo reciente, sostienen que existe dos fenómenos centrales a la hora entender la expansión y el cambio de la educación terciaria a nivel regional: la masificación-universalización y el particular y limitado rol que juegan las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Respecto del primer acontecimiento, se puede deducir que se está frente a la consolidación de una educación terciaria masiva, que ofrece acceso a un sector cada vez más variado de jóvenes, con demandas formativas muy diversas y con trayectorias escolares y capitales socioeconómicos y culturales también disímiles; por consiguiente, los sistemas nacionales deben responder al reto de una amplia cohorte de jóvenes y adultos con orígenes distintos y cuyas expectativas de destino laboral son igualmente distintos.

Las IES han venido diferenciándose precisamente para dar cabida a esas multitudes y ofrecerles una formación que satisfaga las expectativas y requerimientos de desarrollo personal, adquisición de conocimientos y cultivo de competencias de empleabilidad. En el plano de la investigación científico-técnica, da la impresión que todas las partes interesadas reconocen su importancia crucial con el fin de potenciar el uso del conocimiento y generar innovaciones que impulsen el crecimiento económico, la diversificación de las exportaciones, productos y servicios de alta tecnología y la competitividad de las empresas latinoamericanas. Aunque, al parecer la comprensión de este imperativo -proclamado por las principales corrientes ideológico-políticas- no se corresponde con las acciones concretas de los gobiernos, cuyo esfuerzo de inversión es todavía extraordinariamente bajo en el promedio de los países latinoamericanos, en los cuales existen sistemas de Educación Superior marcados por fragilidades fuertemente enraizadas en las culturas institucionales, como las definidas por la OCDE (2008), en la Figura 02.

Es precisamente dentro de la última debilidad, o sea, la realidad de los sistemas de gobierno generalmente arcaicos y caducos, donde se encubren autoridades universitarias sobresalientes en sus habilidades políticas (algunos cercanos a la categoría de politicastro) y, que sin embargo, no poseen credenciales meritocráticas en términos de competencias académico-científicas y principalmente técnicas y gerenciales, que puedan favorecer los procesos de cambios institucionales y orientar estratégicamente a sus entidades hacia la eficiencia organizacional.

Figura 02. Debilidades del sistema de educación superior.



Fuente: Diseño propio, basado en OCDE (2008).

Esta realidad cobra sentido en lo expresado por Clark (2006), cuando afirma que las universidades tradicionales muestran un estado estable orientado hacia la inercia. Los colegiados universitarios normalmente tienden a mantener el *status quo*, es decir, son contrarios a decisiones que promuevan cambios. Es el *status quo* (o los representantes de tal realidad) quienes tienen la dirección de la universidad, o más exactamente controlan el poder, impidiendo el surgimiento de nuevos líderes.

Reiteradamente las inconsistencias mencionadas aparecen en la literatura especializada en Educación Superior con ciertas variantes que apuntan a temas más amplios. El Banco Mundial (2017), refleja en primer orden la expansión, el acceso y la calidad y las lecciones aprendidas. En consonancia la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2008), expresa las tendencias que rodean a la Educación Superior y hace énfasis en la complejidad del sistema caracterizado por la diversificación y la expansión, la movilidad de académicos y de estudiantes, nuevas áreas para generar y transmitir el conocimiento, contracción de recursos y predominio de la educación privada. Más recientemente la CRES (2018), además, fija la mirada en la perspectiva de calidad como punto focal en el cual se han enrumado políticas y estrategias tendientes al reconocimiento a las instituciones en el contexto de una cultura de evaluación.

Dichas tendencias no se han desarrollado de manera aislada, sino imbricadas en una serie de fenómenos, como señala Naidorf (2011), signados por la globalización económica, las políticas neoliberales, las presiones por el financiamiento, la multiplicación de actividades de vinculación universidad-empresa, la inclusión de la Educación Superior como un servicio comercial en acuerdos internacionales y el clima amigable con el mercado que se respira en algunos discursos y que impactan la cultura académica.

Todo lo expresado preliminarmente, en el contexto de lo que se ha llamado por Arocena y Sutz (2001), la “tercera etapa”, o por Claudio Rama (2006; 2015) la “tercera generación de reformas”, las que están marcadas fundamentalmente por el papel del Estado evaluador, el impacto de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las instituciones. Este panorama ha dado lugar a transformaciones en la educación y a un cúmulo de reflexiones acerca de las bondades y perversidades que trae aparejada la introducción de la cultura empresarial en la academia (Slaughter & Leslie 1997; Etzkowitz et al. 1998; Calderón 2000; Jessop 2017; Schmal & Cabrales 2018; Brunner et al. 2018; Calderón & França 2018).

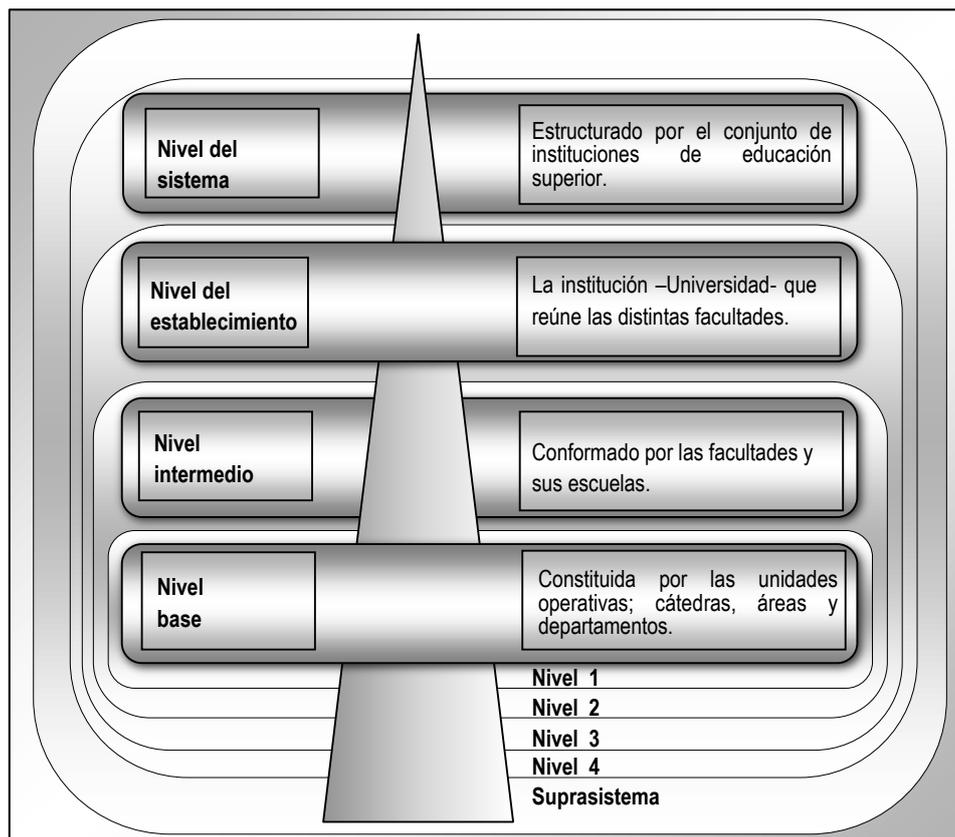
ESTRUCTURA DE SISTEMA DE EDUCACIÓN TERCIARIA

Analizada desde una perspectiva integral, la Educación Superior pudiera describirse como un sistema intrincado y abierto con fronteras difusas que se expanden y contraen en el tiempo. En general se piensa que está integrado por cuatro niveles recursivos y claramente diferenciados: el nivel base, el intermedio, el del establecimiento y el del sistema; todos los cuales pueden observarse en la Figura 03).

En función de lo anterior, la división del trabajo académico relativa al conocimiento, se evidencia según Clark (1983), principalmente en el “nivel del establecimiento”, debido a que generalmente confluyen los diferentes actores con diversas especialidades, experiencias y niveles formativos que conforman la comunidad universitaria en un espacio físico determinado, bien sea disperso o no, y cobran por lo mismo relevancia las denominadas facultades. Luego se observa tal división en el “nivel disciplinar”, en tanto, la forma de organización de la labor entre pares académicos.

Mintzberg et al. (2010), habla de una organización de tipo profesional, propia de actividades complejas, creativas, en la cual se entrega gran parte del poder a profesionales altamente capacitados que se hacen cargo de las diligencias operativas con escaso control y en cierta medida independiente de sus colegas; su faena es respaldada por mucho personal de apoyo, con una línea administrativa no muy elaborada. La coordinación se alcanza mediante lo que de manera impensada cada uno espera de los demás.

Figura 03. Los niveles del sistema de educación superior.



Fuente: Diseño propio, basado en Clark (1983).

El autor corrobora que si bien el administrador del quehacer profesional no podrá controlar directamente a los profesionales, desempeña una serie de funciones que pueden proporcionar considerable poder indirecto, a su vez, éstos se convierten en actores claves entre los internos y aquellos que se encuentran en el exterior: gobierno, egresados, benefactores, etc.

De esta forma, se tienen tres niveles de decisión en la estructura universitaria:

- **Nivel de decisión 1:** la decisiones tomadas a juicio del profesional, en cuanto a los servicios específicos que presta sobre la base del cuerpo de conocimiento que maneja,
- **Nivel de decisión 2:**, las decisiones tomadas por mandato administrativo por medio de la designación directa y el establecimiento de estándares de desempeño y,
- **Nivel de decisión 3:** las decisiones tomadas en forma colectiva (cuerpo colegiado) manejadas a través de procesos interactivos que combinan diferentes niveles y unidades, universitarias e incluso externas a ellas (Mintzberg & Quinn; 1993). Es en este nivel donde se hace más evidente el reto el directivo ante la multiplicidad de intereses, coaliciones y luchas de poder.

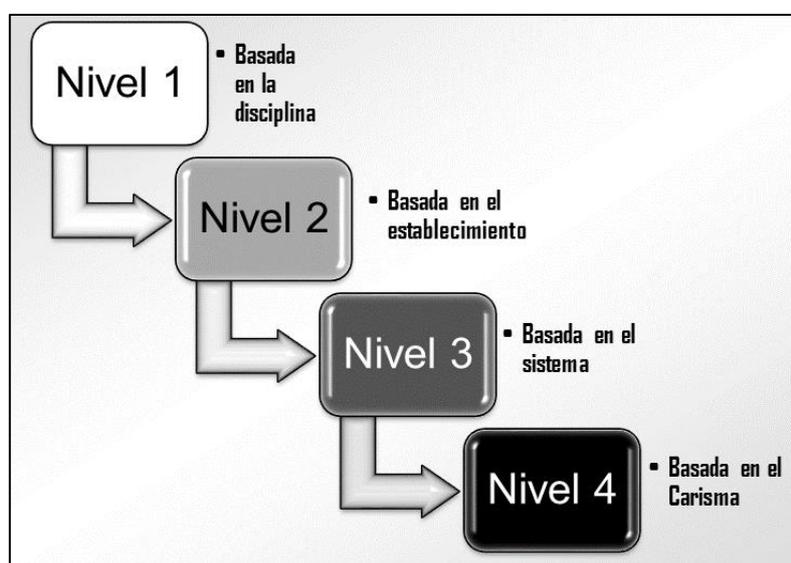
En efecto, la estructura universitaria y la forma como se desencadenan sus relaciones y procesos refuerzan el mantenimiento de sus condiciones de fragmentación, diversificación, escasos mecanismos de control en el marco de relaciones complejas intra y extramuros; al tiempo que afecta las relaciones de autoridad presentes en los diferentes niveles de decisión.

EL PROBLEMA DE LA AUTORIDAD EN LA UNIVERSIDAD

La institución universitaria, concebida para la reflexión y cultivo del saber, también posee una estructura jerárquica, con rangos y relaciones de poder diversos que funcionan con arreglo a un conjunto de normas que las regulan.

Conforme a lo manifestado por Clark (1983), la autoridad en la institución universitaria se irriga a lo largo y ancho de la estructura a través de tres o cuatro niveles (ver Figura 04) y consiguientemente en los cuatro pertenecientes al sistema de Educación Superior (Figura 03).

Figura 04. Jerarquía de la autoridad.



Fuente: Diseño propio, basado en Clark (1983; 2015).

Una explicación de cada uno de los niveles desarrollados por Clark (1983; 2015), se realiza a continuación:

- **La autoridad basada en la disciplina.** En este nivel se encuentra el dominio ejercido por el académico, desde la cátedra, sobre la base del conocimiento y experiencia acumulada a través del tiempo. Adicionado a lo anterior, la posibilidad de trasladarse a otros ámbitos de actuación, *verbi gratia*, participando en cuerpos de decisión. En otras

palabras, los profesionales ejercen su autoridad de varias formas: a través del dominio personalista, el control colegiado, el puesto burocrático y la lucha política.

- **La autoridad basada en el establecimiento.** En este caso pueden identificarse las denominadas “autoridades” por la titularidad de su cargo, referida a una jerarquía formal que toma expresión en mecanismos de control y evaluación.
- **La autoridad basada en el sistema.** En este nivel en el cual puede distinguirse la autoridad ejercida desde de la administración central, cuya relación de dominio se materializa a partir de la asignación de fondos, la evaluación y la puesta en práctica de políticas públicas para el sector. Estos grupos de autoridad combinan elementos burocráticos, gremiales y políticos que varían de una sociedad a otra.
- **La autoridad basada en el carisma.** El autor agrega un cuarto grupo a la lista, que se entiende como una expresión no jerárquica de la autoridad, es decir, que deriva de sus cualidades personales; la cual puede ser ejercida por cualquiera de los actores; estudiantes, profesores, administradores, entre otros.

En su accionar, las relaciones de poder que entabla la universidad son disímiles y deben ser entendidas desde múltiples aristas. En palabras de Ibarra-Colado (2003), la universidad se desdobra hacia afuera, constituyéndose en un espacio de intervención-regulación gubernamental, que opera como dispositivo del gobierno en función de estrategias, planes, programas y metas. Por otro lado, se desdobra hacia adentro, instituyendo relaciones con los agentes que participan en ella para moldear sus conductas bajo ciertos criterios de racionalidad. En este caso, la institución funciona como espacio de mediación y confrontación de identidades diversas frente al modo racional desde el que opera y la capacidad activa/reflexiva que ejercen los sujetos que participan en ella; lo anterior muestra un escenario de contradicciones que pudieran parecer inoperantes, no obstante, la misma entidad genera los espacios para marcar comportamientos y definir identidades, definiendo a través el *know how* (saber cómo) la normalidad institucional en medio del caos.

La manera como opera la universidad expresa un constante desdoblamiento, el cual determina las relaciones de autoridad; en tal sentido, converge la estructura organizativa racional tipo burocrática (de trámites administrativos) y paralelamente funciona una académica (dotada de unidades de excelencia con estructuras, recursos y capacidades dinámicas; a tono con paradigmas posmodernos, formas flexibles de organización, nuevos sistemas de gobierno y administración, etc.).

En la dualidad descrita, toma expresión la bifurcación de la concepción sobre el arquetipo de universidad, donde coexiste el modelo meramente docente, “fábrica de títulos” y el de investigación “generador de conocimiento”, el cual implica: la creación de capacidades científicas, la innovación y la vinculación con el entorno significativo; a tono con las exigencias de un contexto global que es incitado por la primacía del “saber” o los “saberes”, el dominio de los recursos tecnológicos, el acceso a las redes y el desarrollo de competencias innovativas.

Tomando en consideración los elementos previamente señalados, pareciera ser que hoy toma nuevamente relevancia suprema la necesidad de contar con autoridades altamente meritocráticas (académicamente hablando). Se requieren líderes que no sólo logren validarse políticamente sino que, sobre todo, posean “competencias comprobables” en las funciones centrales de la universidad (docencia, investigación, extensión o vinculación con el medio y gestión universitaria); vale decir, que sean capaces de mostrar idoneidad y legitimación política y técnica manifiestamente reconocible por sus pares y toda la comunidad académica.

En esa línea de análisis, se reafirma la idea de que la administración (en las universidades por antonomasia) debe recaer en aquellos que poseen el conocimiento (cognición y metacognición, tanto directiva, como operativa, táctica y estratégica) y la práctica, y están dispuestos a poner esos talentos, esos recursos y capacidades, al servicio de la organización, pasando por encima de intereses particulares, enfocados en los desafíos integrales y en el desarrollo de mejoras para el perfeccionamiento de la institución, lógicamente sin desatender las funciones de su área particular de desempeño (Ganga-Contreras 2017, p. 61).

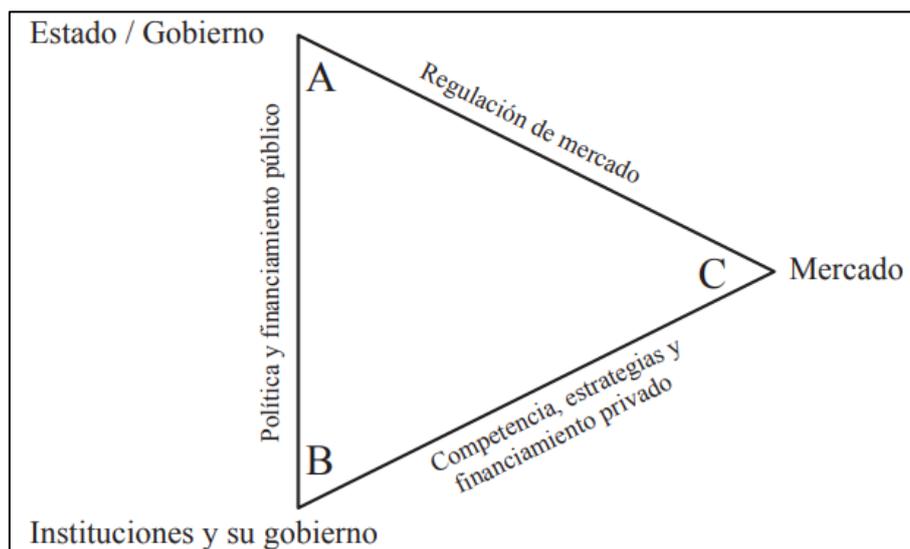
EL DESAFÍO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD UNIVERSITARIA

A partir de la diversidad de concepciones de autoridad abordadas y bajo la óptica de la producción científica del sociólogo Burton Clark (1983; 2006; 2015), es posible verificar que el sistema de Educación Superior tiene una estructura compleja de intencionalidades, o sea, de piezas realmente acopladas, principalmente cuando se analiza la gestión y la organización académica.

Cunha (1999, p. 91), asegura que Clark reconoce las complejidades especificidades del sistema gestión universitaria, advirtiendo que este proceso se diferencia de otras instituciones que se organizan a partir de unidades de mando, según el autor, "esa creencia es especialmente dañina cuando se aplica a las universidades".

Por su parte, Clark (1983), pone énfasis en el poder de la autoridad académica basado en el conocimiento (pericia) adquirido a lo largo de la vida académica. Gomes (2003, p. 851), lo ratifica y afirma que el modelo triangular elaborado por Clark (1983) “sugiere diferentes formas de coordinación, como el Estado, la academia y el mercado, cada uno expresando patrones típicos de relaciones sociales internas y externas” (traducción propia). Figura 05.

Figura 05. Triángulo de coordinación de sistemas de educación superior.



Fuente: Basado en Clark (1983).

Klein et al. (2018, p. 459), traducen esas relaciones sociales, alegando que “el conjunto de las actividades institucionales se encuentra, por un lado, objetivado por los valores e intereses de los actores internos y, por otro, presionado por los intereses de la sociedad y del mercado de modo general” (traducción propia).

La incidencia directa de esas relaciones presentes en la dinámica de la “gestión universitaria es producto de un modo de Gobernanza en el cual se articulan diversos microambientes institucionales, por medio de estructuras complejas de ajuste que combinan lógicas jerárquicas, de acción individual y acuerdos mutuos.” (Klein et al. 2018, p. 459).

La literatura académico-científica (Clark 1983; Clark 2006; Clark 2015; Meyer Junior 2000; Gomes 2003; Marback 2005; Martins 2007; Fleck & Pereira 2011; Colombo 2013; Klein et al. 2018), sobre la profesionalización de la gestión universitaria, apunta a una gestión pautada en competencias. Clark (1983), a su vez, expone la idea de la necesidad de un líder con perfil alineado a las características emprendedoras. Manifiesta que las grandes universidades emprendedoras son aquellas que buscan

construir redes de contactos entre diversos líderes para crear una cultura orientada al cambio. Burton Clark (1983), usa el término emprendedurismo en el área académica, sustentando la visión de una universidad emprendedora resultante de las demandas de la sociedad.

Colombo (2013), asevera que en un contexto de cambio, el gran desafío de las organizaciones modernas requiere liderazgo, sabiduría, determinación y coraje de los gestores para indicar los rumbos a seguir involucrando a toda la comunidad académica.

Martins (2007, p. 84), destaca que la “gestión innovadora está basada en las competencias, en el liderazgo, en la flexibilidad, en la contextualización permanente, en la capacidad de producir y administrar las transformaciones” (traducción propia). Ello encarna lo opuesto de la gestión tradicional: conservadora, jerárquica, caracterizada por procesos estáticos, lineales, burocráticamente previsibles y resistentes a los cambios.

La profesionalización gerencial de las universidades pasó a ser vista como imperativo para el crecimiento, grandes modificaciones se han dado y continúan introduciéndose en este ámbito. Marback (2005), menciona como varios cursos de posgrado están siendo direccionados hacia la formación de gestores de la Educación Superior no versados en el área administrativa. En este orden de cosas, se ha reconocido que hay instituciones donde los rectores tienen competencias mínimas en dirección e incluso algunos ni siquiera conocen el presupuesto. Son muchas las expectativas depositadas en un profesor universitario de alto nivel, “se espera que un doctor sea un profundo conocedor de su área y, a su vez, este dotado de otras habilidades y competencias: versatilidad y posibilidad de trabajar en la enseñanza (pregrado y posgrado), en investigación y extensión y que cuente con la capacidad y la flexibilidad para ser un gestor” (Marback 2005, p. 7). Sin embargo, las propias circunstancias revelan que es difícil encontrar todas esas habilidades en un solo individuo. El problema mayor es que muchas universidades ni siquiera intentan colocar a una persona dotada de estas competencias en el poder y se inclinan finalmente por aquellos que más bien tienen principalmente habilidades “políticas”, con estilos de liderazgo claramente transaccionales.

En Latinoamérica, tanto en las universidades públicas como en las privadas más tradicionales, la figura del Rector como gestor máximo de la institución es común. Generalmente, en las públicas, los rectores son elegidos por la comunidad universitaria; éstos por lo regular –tal y como se ha señalado anteriormente- cuentan con habilidades políticas (que evidentemente son relevantes), pero no necesariamente poseen competencias gerenciales y asumen los cargos con apoyo de los colegiados universitarios. Conforme a lo expresado por Clark (2006), tienden a mantener el *status quo*, siendo

contrarios a cambios. En las instituciones privadas, los rectores comúnmente son seleccionados a partir de mecanismos de consulta a la comunidad universitaria, por los financiadores de la institución o por la familia, en el caso de entidades privadas de sello familiar. En las mismas imperan mayores posibilidades de cambio debido a que están insertas habitualmente en escenarios de competición dentro de mercados educacionales y los gestores deben atender las expectativas de los financiadores.

La literatura subraya que, la mayoría de las veces, cuando los rectores asumen la gestión de la universidad no traen experiencia previa, más bien su aprendizaje se realiza en la práctica cotidiana basada en la tentativa, en los aciertos y en las equivocaciones (Meyer Junior 2000). Esta situación, claramente no es recomendable, dado que no favorece el logro de adecuados niveles de eficiencia organizacional.

La preocupación porque profesores con competencias gerenciales ocupen cargos administrativos ya aparece en algunas instituciones y países y una muestra de ello son las medidas promovidas en el Gobierno Federal de Brasil, justamente porque hay cada vez más debilidades en términos de desempeño (Fleck & Pereira 2011). La profesionalización de quienes asumen cargos en la gestión de la Educación Superior en esas entidades brasileñas “está exigiendo una postura diferente del gestor, ejecutivo y técnico de la educación, dirigida ahora por profesionales que conocen de administración, con nuevas técnicas y métodos de gestión” (Fleck & Pereira 2011, p. 286. Traducción propia).

Otros aspectos propios de este proceso convergen con los desafíos de la Gobernanza universitaria en tiempos de rankings académicos; los cuales vienen a satisfacer las necesidades de información de los diversos usuarios de las instituciones educativas (Ganga-Contreras et al. 2018). En esa dirección Brunner y Ganga-Contreras (2016), plantean tres dinámicas de transformación que circundan la Educación Superior. La primera es la Gobernanza del sistema; referente al conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los actores articulan sus intereses, usan sus recursos y tratan de alcanzar sus objetivos. Las reglas del juego, las decisiones y acciones a tomar dependerán del nivel de que se trate, es decir, dentro de la institución (Gobernanza interna) y al exterior (Gobernanza externa). La segunda tiene que ver con la masificación, la cual constituye la mayor mutación que ha sufrido la Educación Superior y que ha afectado a todos los aspectos del sistema, su diversidad de regímenes de acceso y admisión, arquitectura curricular, modalidades e instrumentos de financiación, desempeño y mecanismos de aseguramiento de la calidad. Por último, la que atañe el rol de la investigación que, a pesar de ser un tema altamente proclamado por diversos organismos, no es

menos cierto que la participación de la Región es marginal en la geopolítica del conocimiento y la inversión es baja siguiendo los estándares internacionales, tal como se ha demostrado en diversos informes de organizaciones como UNESCO (2015) y Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana (RICYT 2019).

Urge que las universidades de América Latina consigan adaptarse y ponerse a tono con los nuevos desafíos. Las instituciones de Educación Superior son quizás las organizaciones más tradicionales, pero al mismo tiempo, las que ostentan mayor capacidad de adaptación y así lo han demostrado en el transcurso del tiempo. Ello ha conducido a lo que Parra-Sandoval et al. (2019), califican “burocratización de la internacionalización de las universidades”, entendida como los mecanismos e instancias de decisión creadas para dar respuesta, desde la perspectiva de mecanismos e instancias de las que se dispone, con vistas a atender las necesidades actuales de vinculación con el entorno global. El marketing, la adhesión a redes sociocientíficas, la educación virtual, el seguimiento a los rankings académicos y otros fenómenos, son algunas de las nuevas repuestas que están ofreciendo las instituciones en ese sentido.

Gonçalves y Calderón (2017), a partir de una revisión de la literatura internacional, discuten el impacto de los rankings académicos en la Gobernanza y en la autonomía de las universidades, respaldan su creciente influencia en el ámbito global, resaltan la convergencia de opiniones en torno de lo que se pudiese llamar la irreversibilidad de los rankings académicos, en la medida en que concordando o no, éstos llegaron e impactaron tanto a las universidades como a la comunidad científica. De ahí precisamente que uno de los temas que mayormente ocupa a las universidades en la actualidad sea el seguimiento de los rankings internacionales. Si se aspira o no, a seguir los indicadores que dichos clasificadores designan, se convierte en un tema transversal a la gestión universitaria ya que juega un papel esencial en los esfuerzos institucionales, principalmente en la investigación. Para las Casas de Estudio latinoamericanas representa un desafío que se percibe casi inalcanzable si intentan compararse con las llamadas universidades de clase mundial (Salmi 2009), visto que, pocas de las universidades más destacadas de América Latina se encuentran en posiciones bastante atrasadas.

En importantes rankings mundiales, como The World University Ranking (THE), Academic Ranking of World Universities (ARWU), Scimago Institutions Ranking (SCIMAGO), apenas una universidad brasileña despunta, aunque de forma periférica, fuera del grupo elite de clase mundial. Lourenço y Calderón (2015, p. 189), hacen hincapié en que “específicamente, en lo que se refiere a las universidades del espacio iberoamericano, se puede afirmar que es reducido el número de instituciones

universitarias que ocupan colocaciones intermediarias en rankings académicos considerados de prestigio” (traducción propia). Ver Tabla 01. Situación que se visualiza a continuación en la tabla donde se exponen los diez primeros lugares en los rankings analizados. En el ranking THE, que presenta como uno de sus diferenciales indicadores subjetivos de reputación académica y de prestigio de investigación, aparte de la Universidad de São Paulo (Brasil), ubicada en el grupo 251-300 de las mejores posiciones, se encuentran tres en el grupo 401-500: Universidad Estadual de Campinas (Brasil), Universidad del Desarrollo (Chile) y Universidad de Diego Portales (Chile).

En el ranking SCIMAGO, distinguido por el uso de indicadores objetivos de productos de investigación científica, después de la Universidad de São Paulo que se halla entre las 100 primeras, una única institución latinoamericana aparece distantemente en el puesto 442, después hay un grupo de cuatro todavía más apartadas, entre los lugares 600 a 793.

Tabla 01. Localización de las diez universidades más destacadas de América Latina, de acuerdo con tres rankings mundiales: the world university ranking (THE), academic ranking of world universities (ARWU), scimago institutions ranking (SCIMAGO).

Institución (País)	THE (2019)	ARWU (2018)	SCIMAGO (2018)
Universidad de São Paulo (Brasil)	251-300	101-150	84
Universidad Estadual de Campinas (Brasil)	401-500	301-400	600
Universidad del Desarrollo (Chile)	401-500	-	-
Universidad Diego Portales (Chile)	401-500	-	-
Universidad Peruana Cayetano Heredia (Peru)	501-600	-	-
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)	501-600	-	-
Universidad de los Andes (Colombia)	601-800	-	-
Universidad de Chile (Chile)	601-800	301-400	1002
Universidad de Costa Rica (Costa Rica)	601-800	-	-
Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)	601-800	401-500	871
Universidad de Buenos Aires (Argentina)	-	151-200	1103
Universidad Nacional Autónoma de México (México)	-	201-300	442
Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brasil)	-	301-400	762
Universidade Estadual Paulista (Brasil)	-	301-400	732
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)	-	401-500	793
Universidade Federal de São Paulo	-	-	1406

Fuente: Elaboración propia basado en THE (2019), ARWU (2018) y SCIMAGO (2018)

Finalmente, en el elitista ARWU, cuyos indicadores se corresponden, por ejemplo, con el número de premio nobel y medalla Fields, prevalece nuevamente la Universidad de São Paulo entre las 150 mejores del mundo. En el grupo que comprende las 151 y 200 más sobresalientes se sitúa la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Entre las 201 y 300 mejores se localiza la Universidad Nacional Autónoma de México (México) y solo cuatro pertenecen a las 301-400 mejores del mundo.

Estos diversas clasificaciones, que están monitoreando permanentemente el desempeño de las entidades dedicadas a la educación superior, impone grandes desafíos, en esa línea reflexiva, Tünnermann (2011), habla de que ello involucra la reconfiguración de la administración universitaria, lo cual conlleva a asumir una serie de conceptos, instrumentos y métodos que provienen de las teorías más modernas sobre la administración de las organizaciones, como la gestión estratégica, enfoque de recursos y capacidades dinámicas, teoría de agencia, teoría institucional, etc; marcos teóricos que utilizan concepciones y terminologías que podrían verse como propios de empresas privadas, pero que se han adaptado al argot académico, con las armonías del caso, sin perder de vista el carácter de bien social de la universidad.

CONCLUSIONES

Las observaciones realizadas sobre la necesidad de profesionalización de las autoridades universitarias merecen especial atención. Como se pudo demostrar, entre los desafíos impuestos por la coyuntura en la que se inserta la Educación Superior hoy por hoy, la preparación de gestores (administradores) universitarios, alineados a las demandas de la realidad, exige cambios profundos en las culturas organizacionales; transformaciones reales que privilegien las competencias por sobre cualquier otra condición, lo que indudablemente se verá reflejado en el ejercicio de la gestión de las universidades.

“¿Como se cambia de una postura tradicional basada en el *status quo* a una postura nueva orientada al cambio en las universidades?” (traducción propia). Clark (2006, p. 30), formula esa pregunta y responde que “esa postura puede ser asumida de varias maneras: universidad innovadora, universidad proactiva o universidad emprendedora”. De aquí mismo pudiese surgir una nueva interrogante ¿Cómo esa postura nueva orientada al cambio puede ser operacionalizada por la autoridad universitaria?

Buscando identificar las contribuciones de Burton Clark como propuesta de superación del llamado estado de inercia presente en las universidades tradicionales, se podría decir que la teoría de la universidad emprendedora presenta alta capacidad de adaptación a los nuevos y desafiantes escenarios organizacionales.

Si se toma en cuenta que, dados los cambios de los últimos años, el sistema de Educación Superior latinoamericano ha pasado por una serie de transformaciones producto de la expansión del sistema, la diversificación de la oferta, una población estudiantil más heterogénea, las condiciones de financiamiento, las presiones por la colaboración internacional y las novedosas formas de Gobernanza, entonces es posible

aseverar que las múltiples presiones existentes han traído consigo una nueva honda en la organización universitaria provocada también por la introducción de presiones competitivas y de una cultura con características empresariales.

Las contribuciones teóricas de Burton Clark y su propuesta de universidad emprendedora abre el camino al surgimiento de nuevos líderes con perfil diferente, capaces de ocupar los diversos niveles dentro de la jerarquía de autoridades en la estructura universitaria, lo que lógicamente redundará en la creación de los espacios que marcarán una nueva postura definida por competencias, surgidas de la necesidad impuesta por la superación de las dificultades organizacionales y de competitividad que han de enfrentar las instituciones universitarias.

Dentro de ese contexto, la literatura académico-científica consultada identifica varios desafíos de la profesionalización de la autoridad universitaria:

- Tejer redes de contactos entre líderes para crear una cultura orientada para el cambio;
- Liderar con sabiduría, determinación y coraje para indicar los rumbos a seguir con el involucramiento de toda la comunidad académica;
- Administrar de manera innovadora, basada en competencias, como liderazgo transformacional, flexibilidad, contextualización permanente, y desarrollo de capacidades para producir y administrar cambios;
- Crear cursos de posgrado dirigidos a la formación de gestores de Educación Superior;
- Diseñar mecanismos que privilegien competencias para el ejercicio apropiado de la gestión;
- Exigir postura diferente de administrador, ejecutivo y técnico de la educación.

De igual modo, otros aspectos propios del proceso de profesionalización de la autoridad universitaria deben ser considerados, la Gobernanza en tiempos de rankings académicos, por ejemplo, responde al conjunto de mecanismos que anteceden al proceso de gestión, o sea, direcciona las estrategias para la ejecución por medio de la autoridad universitaria. Se viven tiempos de transparencia de información y control social (*accountability*), donde los rankings académicos, los índices y tablas clasificatorias se han convertido en instrumentos con los que la universidad rinde cuenta a la sociedad, lo que compromete además su responsabilidad social.

Cierta y lamentablemente, muchos de estos desafíos en general son desconocidos por un buen porcentaje de la comunidad académica (no son pocos aquellos que se encierran en sus propios mundos,

en sus acotados espacios disciplinarios, en sus líneas particulares de investigación); inopia cognitiva que ocurre (incrementada), con la sociedad en su globalidad.

Afortunadamente otros países han logrado comprender la situación y han emprendido el camino de significativas reformas, tendientes a actualizar y mejorar los marcos normativos que regulan el funcionamiento de las universidades. En América Latina ello se torna en un imperativo, especialmente si se considera que mayoritariamente las casas de estudios superiores latinoamericanas están lejos de entrar en el selecto grupo de las universidades de excelencia y de alta productividad a nivel mundial; de hecho, si se observan los más el célebres ranking internacionales es lamentable percatarse que no aparece ninguna institución de la Región entre las más destacadas del mundo.

Estas sucintas contribuciones tienen el propósito lo lograr abrir nuevos espacios reflexivos y de incentivar líneas investigativas, tanto teóricas como y empíricas, sobre el fondo y forma de la organización de las universidades, especialmente contextualizadas a la realidad latinoamericana en lo que se refiere a la cuestión de la autoridad y la profesionalización de la gestión como uno de los retos más relevantes de la Gobernanza universitaria.

REFERENCIAS

- Arocena R, Sutz J 2001. *La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias, escenarios, alternativas*. 366. Colección Uduel. México. Disponible en: <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=FCL.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=007476>.
- ARWU (Academic Ranking of World University) 2018. Academic Ranking of World Universities. [Consultado 4 jun. 2019]. Disponible en: <http://www.shanghairanking.com/ARWU2018.html>.
- Banco Mundial 2017. *Momento decisivo La Educación Superior en América Latina y el Caribe. Direcciones en Desarrollo. Desarrollo Humano*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington DC.
- Brunner JJ 2011. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355(2):137-159.
- Brunner JJ, Ganga-Contreras FA 2016. Dinámicas de transformación en la Educación Superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Revista Opción*, 32(80):12-35.
- Brunner JJ, Ganga-Contreras FA, Rodríguez-Ponce E 2018. Gobernanza del Capitalismo Académico: Aproximaciones desde Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(1):11-35.
- Calderón AI 2000. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. *São Paulo em Perspectiva (Impresso)*, 14(1):61-72.

Calderón AI, França CM 2018. Rankings acadêmicos na educação superior: tendências da literatura ibero-americana. *Avaliação: Revista da avaliação da educação superior*, 23(2):448-466.

Clark B 1983. *El sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Visión. México.

Clark B 2006. Em busca da universidade empreendedora. In: JLN Audy, MC Morosini (comp.). *Inovação e Empreendedorismo na Universidade*. EDIPUCRS, Porto Alegre, p. 15-41.

Clark B 2015. The character of the entrepreneurial university. *International Higher Education*, 38: 2-3.

Colombo SS 2013. *Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência*. Ed. Penso, Porto Alegre.

CRES (Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe) 2008. *Declaraciones y plan de acción*. UNESCO – IESALC, Cartagena.

CRES (Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe) 2018. *Tendencias de las Educación Superior en América Latina*. Coordinador Pedro Henríquez Guajardo. UNESCO – IESALC/Universidad Nacional de Córdoba, Caracas/Córdoba.

Cunha LA 1999. A universidade brasileira Entre o taylorismo e a Anarquia. *Revista Brasileira de Educação*, 10: 90-96.

Etzkowitz H, Webster A, Healey P 1998. *Capitalizing knowledge: New intersections of industry and academia*. State University of New York Press, United state of America.

Fleck CF, Pereira BAD 2011. Professores e gestores: análise do perfil das competências gerenciais dos coordenadores de pós-graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do RS, Brasil. *Organizações e Sociedade*, 18(57): 285-301.

Ganga-Contreras FA 2017. El flipper burocrático en las universidades. *Interciencia*, 42(1): 58-62.

Ganga-Contreras FA, Quiroz J, Fossatti P 2017. A synchronic analysis of university governance: a theoretical view of the sixties and seventies. *Educ. Pesqui.*, 43(2): 553-568. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ep/2016nahead/1517-9702-ep-S1517-9702201608135289.pdf>.

Ganga-Contreras FA, Saez W, Rodriguez-Ponce E, Calderon A, Wandercil M 2018. Universidades públicas de Chile y su desempeño en los rankings académicos Nacionales. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 7(3): 316-341. Disponible en: <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2018v7i3.p316-341>.

Gomes AM 2003. Estado, Mercado e Educação Superior no Brasil: Um Modelo Analítico. *Educação e Sociedade*, 24(84): 839-872.

Gonçalves A, Calderón AI 2017. Academic rankings in higher education: trends of international scientific literature. *Revista Diálogo Educacional*, 17(54):1125-1145.

Ibarra-Colado E 2003. *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unión de Universidades de América Latina, México.

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

Klein K, Pizzio A, Rodrigues W 2018. Governança Universitária e Custos de Transação nas Universidades da Amazônia Legal Brasileira. *Educação e Sociedade*, 39(143):455-474.

Lourenço HS, Calderón AI 2015. Rankings académicos na educação superior: mapeamento da sua expansão no espaço ibero-americano. *Acta Scientiarum. Education (Online)*, 37(2):187-197. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5094639>.

Marback G 2005. A gestão do ensino superior em xeque. *Revista Diálogo Educacional*, 5(16): 281-292.

Martins GM 2007. Um recurso estratégico para a gestão das organizações universitárias. *Estudos Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, 25(37):.

Meyer Junior V 2000. Novo contexto e as habilidades do Administrador Universitário. In: V Meyer Junior, JP Murphy (orgs.) *Dinossauros, gazelas e tigres: um diálogo Brasil e EUA*. Insular, Florianópolis.

Mintzberg H, Bruve A, Lampel J 2010. *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Editorial Granica, Argentina.

Mintzberg H, Quinn JB 1993. *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. 2.ed. Prentice Hall, México.

Naidorf J (comp.) 2011. *Los cambios en la cultura académica de la universidad pública*. Editorial universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

OCDE 2008. *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Summary in English. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41314497.pdf>.

OCDE 2019. *Trends shaping education*. OCDE Publishing, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41314497.pdf>.

Parra-Sandoval MC, Fucci M, Romero A 2019. La Inserción de la Universidad del Zulia en el Proceso de Internacionalización de la Educación Superior. *Revista Internacional de Educación Superior*, 5:019028. Disponible en: <https://doi.org/10.20396/riesup.v5i0.8653898>.

Rama C 2006. *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 240 pp.

Rama C 2015. *La universidad sin fronteras: la internacionalización de la Educación Superior de América Latina*. Universidad Ricardo Palma, Perú. Disponible en: <http://132.248.235.172/handle/Rep-UDUAL/62>.

RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología-Iberoamericana e Interamericana) 2019. *El estado de la ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. RICYT, Argentina.

Salmi J 2009. *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A, Colombia.

Schmal R, Cabrales F 2018. El desafío de la gobernanza universitaria: el caso chileno. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro*, 26(100):822-848. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601309>.

SCIMAGO 2018. *Scimago Institutions Rankings 2018*. Disponible en: <http://www.scimagoir.com/rankings.php>.

Slaughter S, Leslie LL 1997. *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. The Johns Hopkins University Press, Baltimor, 276 pp.

THE (Times Higher Education World) 2019. *University Rankings. World University Rankings 2019*. [acceso 04 jun. 2019]. Disponible en: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats.

Tünnermann C 2011. *La Educación Superior frente a los desafíos contemporáneos. Lección Inaugural del Año Académico 2011*. Universidad Centroamericana Managua, Nicaragua. Disponible en: https://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/archivos/panelistas/ponencia_carlos_tunermann_berheim.pdf.

UNESCO 2015. *Informe de la UNESCO sobre la Ciencia hacia 2030*. Ediciones UNESCO, Reino Unido.

Challenges of University Governance: Notes on Matters of Authority and the Professionalization of University Management

ABSTRACT

Latinamerican universities, as complex organizations by excellence, are going through a minefield of challenges that are well worth unveiling. Generally speaking, the environment in which universities operate, cohabit a great number of decision makers and advocates of public policies, whom most of the time, lack of the minimum technical competences or the professional requirements; which is extremely dangerous for such an strategic role that plays the sector in countries' progress and development. The present paper has proposed itself to reflect on the matters of authority and professionalization of management within universities, as one of the primary challenges of university governance. With this in mind, a theoretical investigation, supported by reviewing and sistematizing academic literature on the specific subject was used as resort, and contributions of Burton Clark were taken as main reference. Among the most relevant conclusions, it is factible to affirm that the challenges that university governance faces to overcome what Clark calls the inertia state of traditional universities, it stans out: to develop network contacts between leaders to create a culture oriented to change; to administrate in a innovatite way, based on skills, leadership, flexibility, permanent contextualization, capacity to produce

Retos a la Gobernanza Universitaria: Acotaciones sobre la Cuestión de la Autoridad y la Profesionalización de la Gestión de las Universidades

Francisco Anibal Ganga-Contreras; Wendolin Suárez-Amaya; Adolfo-Ignacio Calderón; Marco Wandercil da Silva; Hildegard Susana Jung

and manage changes; to demand different postures oriented to profesionalization from education managers, executives and technician, overall, an administration with new techniques and management methods.

Keywords: University; Higher Education; University Governance; University Authority.

Envío: 09/06/2019
Aceptado: 08/08/2019