

EL CONCEPTO DE SISTEMA DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO CHILENO

Julio Labraña¹

RESUMEN

El concepto de *sistema* es central en el análisis de las universidades contemporáneas. El presente artículo tiene dos propósitos. En primer lugar, criticar la noción de sistema nacional utilizada en los estudios de educación superior y, en segundo término, proponer en su reemplazo el concepto de sistema interorganizacional. Posteriormente, para poner a prueba los rendimientos de este enfoque, se analiza la evolución histórica de las universidades chilenas en dichos términos. El ensayo finaliza señalando las consecuencias de la utilización de la noción propuesta de sistema universitario.

Palabras clave: universidades, educación superior, universidades chilenas.

THE CONCEPT OF SYSTEM OF HIGHER EDUCATION SYSTEMS: THE CHILEAN CASE

ABSTRACT

The concept of system is central to the analysis of contemporary universities. This publication has two purposes. First, it criticizes the notion of a national system used in higher education studies and, secondly, in its place, it proposes the concept of an inter-organizational system. The historical evolution of Chilean universities is subsequently analyzed in these terms, to explore the possibilities of this approach. This essay ends by indicating the consequences of using the proposed notion of a university system.

Keywords: university systems, higher education, Chilean universities.

1 Fakultät für Kulturreflexion/Facultad de Reflexión en Cultura. Universität Witten/Herdecke, Witten, Alemania. Contacto: Julio.LabrañaVargas@uni-wh.de

Introducción

Resulta difícil encontrar un concepto más utilizado en el análisis de las instituciones de educación superior que el de sistema. Probablemente debido a la ausencia de una reflexión teórica en esta área de estudios (Szczepanski, 1997; Tight, 2004), el concepto de sistema se usa de una manera relativamente indefinida. En ocasiones, esta laxitud se presenta como una de sus ventajas analíticas. En este sentido, Burton Clark (1986), uno de los más influyentes sociólogos de la educación superior, reconoce en esta conceptualización laxa de la noción de sistema cierta necesidad para la investigación, en tanto permitiría incluir en el análisis a grupos de interés no siempre bien definidos: académicos, las mismas instituciones y *stakeholders*, entre otros.

Esta observación simultánea de un conjunto de organizaciones con perspectivas diferentes es la principal ventaja del concepto de sistema de educación. Al contrario de los estudios centrados en las organizaciones universitarias, mediante esta noción se hace posible dar cuenta de la evolución de las instituciones y de las transformaciones en su entorno. En esta dirección se utiliza el concepto en *The International Encyclopedia of Higher Education* (1978). En ella, se comprende como sistema al conjunto de programas e instituciones educativas ubicadas en espacio territorial particular (Knowles, 1978). Posteriores entregas confirman esta idea, al describir los sistemas educativos como espacios definidos dentro de los márgenes de un Estado-nación (Brunner & García Garrido, 1992).

Por ahora, es necesario tener presente que esta comprensión de las universidades tiene orígenes precisos. En Europa surge como respuesta a la necesidad de planificación nacional propia de la época de posguerra, abandonando en este proceso la comprensión tradicional de las universidades como instituciones que aportaban de manera particular al interés general (Neave, 2011). En particular en América Latina se utiliza esta metáfora unida a fines de planificación estatal de la educación a contar de la década de los cincuenta y de la mano de procesos de modernización social.

Precisamente esta asociación entre Estado y universidades marcará, como se verá en este artículo, la utilización del concepto

de sistema en los estudios de educación superior, el cual se identifica con las instituciones localizadas dentro de límites territoriales generalmente nacionales. Así, se observa un sistema de educación superior chileno, uno alemán, otro estadounidense, etc., cada uno con sus características particulares. Como consecuencia de ello, esta aproximación habría encontrado resonancia en las políticas públicas, ya que mediante ella se analiza la evolución de las instituciones educativas, así como los cambios que estas tienen en términos de su cercanía a prácticas características del Estado, el mercado o el corporativismo propio de la academia (Brunner, 2008).

En este artículo no se busca poner en cuestión los límites de esta metáfora para la formulación de políticas públicas. Sin duda, en dicho ámbito esta ha demostrado ser extremadamente útil. En cambio, el interés radica en señalar cuáles son los límites que una reflexión fundada en estos términos tiene para comprender a las universidades, en particular, en el contexto latinoamericano. Con este objetivo, el artículo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla la tesis de que la idea de Estado se encuentra detrás de la noción de sistema de educación superior. Se sostiene que la identificación de un sistema universitario con un sistema territorial no es siempre adecuada y no da cuenta de los procesos de complejización política, científica y educacional que afectan a estas instituciones. En segundo lugar, se introduce la conceptualización de sistemas observadores provenientes de la teoría de sistemas sociales, de modo de proponer una alternativa analítica. A continuación, se utiliza la noción propuesta de sistema para analizar la evolución de las universidades chilenas. El artículo finaliza con un resumen y líneas futuras de investigación.

1. El sistema universitario y el dilema del observador

Al menos desde el siglo XIV, la historia de las universidades coincide con la de las naciones. Creadas como corporaciones de maestros y estudiantes, en su tránsito a la sociedad moderna estas organizaciones se asociaron crecientemente con el Estado, rompiendo de este modo con la universalidad del conocimiento propia de la época (Stichweh, 1991). Como se sabe, esta universalidad se sostenía

en su fundamentación religiosa (Le Goff, 1990; Nordi, 1992). Sin embargo, tras el Cisma, la unidad de las universidades así como su carácter internacional comenzaron a resquebrajarse. Los soberanos de las emergentes naciones europeas de comienzos de la temprana Edad Moderna se dividieron en torno al apoyo a Urbano VI en Roma (como las universidades de Bolonia o Praga) o a Clemente VII en Aviñón (como lo hicieron las universidades de Provenza y de Francia). Este evento habría contribuido a que las universidades adquiriesen características ligadas a un espacio territorial. Especialmente después de la Reforma y la Contrarreforma, las universidades ya se definían como españolas, francesas, inglesas, etc. (Hammerstein, 1996; Tünnerman, 2003; Scott, 2006).

Esta idea nacional de las universidades se legitimó a través de los dos principales modelos universitarios de la sociedad moderna: el napoleónico y el *humboldtiano*. Mientras el primero se presentaba como una estructura jerarquizada y burocrática orientada hacia la profesionalización al servicio del Estado, en el segundo la universidad habría de desarrollar investigación asegurada económicamente por el aparato estatal (Brunner, 2014; Mayz, 1984; Musselin, 2004). En ambos casos, las universidades se identificaban con la nación, siendo su correlato las instituciones nacionales.

En tal contexto tiene sentido hablar de sistemas universitarios diferenciados territorialmente. Las instituciones adoptan características semejantes en términos de su organización, función (similitud interna) y en virtud de referentes comunes (ambiente similar). Este carácter integrado del sistema educativo superior puede ser explicado por varios factores: el reducido número de instituciones, una matrícula proveniente de contextos sociales semejantes, un campo profesional todavía no diferenciado en carreras tradicionales y modernas y, por último, el rol del Estado en términos de ordenamiento, financiamiento y fiscalización de las universidades. En consecuencia, la observación del Estado sobre las universidades coincidía con los ámbitos de relevancia que las propias instituciones seleccionaban de su entorno social. Como ejemplo, piénsese en la rapidez con que se difundieron los ideales reformistas de Córdoba en los sistemas latinoamericanos (Tünnerman, 2008).

Los problemas aparecen cuando uno o varios de estos factores pierden su relevancia, como parece ser la tendencia contemporánea (Meyer & Rowan, 2006; Rowan, 2006). En estas condiciones, la utilización de sistema no se corresponde con la observación de las universidades, en tanto el quiebre entre Estado, nación y universidades afecta la relevancia de esta presuposición. Como apunta la literatura acerca de los cambios en la función de las universidades, ellas dejan de responder a un proyecto cultural (Readings, 1996), abandonan el servicio a un ideal ciudadano (Slaughter & Rhoades, 2010) o, en términos más generales, no representan ya valores incuestionables (Barnett, 2000). De este modo, formulado brevemente, en la independencia de las universidades respecto de los valores asociados al sistema político, estas instituciones dejan de representar una visión clara de sistema.

A lo anterior debe sumarse una serie de procesos que afectan esta imagen nacionalmente integrada de las instituciones de educación superior. Dada su asociación con la ciencia y la educación, dos de ellos poseen especial relevancia para las universidades: la globalización de la primera y la masificación de la segunda. Vale la pena ejemplificar su impacto en el espacio de las universidades latinoamericanas.

En lo que respecta a la primera característica, si bien América Latina no destaca en producción científica, ciertas instituciones como la Universidad de São Paulo (Brasil), la UNAM (México), la Universidad de Buenos Aires (Argentina), la Universidade Estadual de Campinas (Brasil) o la Universidad de Chile (Chile) se están integrando con rapidez a las cadenas de producción de conocimiento relevante. Se suma a ello que entre 1975 y 2004 existió un aumento sostenido en las publicaciones ISI con coautoría entre científicos de distintos países latinoamericanos, pasando de un total de 294 entre 1974 y 1979 a 5.973 entre 2000 y 2004, esto es, un aumento de casi 2.000% (Russell, Ainsworth, Del Río, Narváez-Berthelemot y Cortés, 2007). Como apunta Manuel Krauskopf (2011) al analizar la investigación en las universidades chilenas, estas redes son indiferentes al estatuto estatal o privado de la institución.

Si bien son paralelos a las universidades, estos cambios científicos afectan directamente su comprensión. Al contrario de las regulaciones estatales, los procesos de colaboración académica siguen las normas de la comunicación científica y no pueden ser enmarcados en un territorio determinado (Luhmann, 1996). En este sentido, la clásica metáfora sistémica aplicada a la educación superior, al enfocarse en instituciones nacionales, simplifica excesivamente la disparidad de estas organizaciones así como los procesos selectivos de internacionalización que ocurren en las distintas disciplinas (Matus, 2015).

La masificación de la educación es otra transformación de estas instituciones. Una vez resuelta la educación primaria y secundaria, los grupos medios presionan por la inclusión en la educación terciaria (Arnold, 1987). La incapacidad del Estado de responder a esta demanda se ve reflejada en el incentivo a la apertura de instituciones privadas (Carnoy, Froumin, Kumar Loyalka & Tilak, 2014). Estas universidades, como demuestra el famoso estudio de Daniel Levy (1986) acerca de las universidades latinoamericanas, son cualitativamente distintas de las estatales: las instituciones creadas tras la segunda y tercera ola de expansión privada en América Latina utilizan mecanismos de financiamiento distintos, adhieren a formas de gobierno tradicionalmente ligadas a la empresa y desarrollan campos de estudios no tradicionales. En un estudio posterior, el mismo Levy (2001) sugiere nuevas categorías de análisis de la educación privada (elite/semielite, identidad y no elite/absorción de demanda), si bien las características distintivas de instituciones públicas y privadas se mantienen. En esta dirección, como sugiere la literatura respectiva (Bernasconi, 2006a), los procesos isomórficos, cuando ellos existen, operan ahora organizacionalmente y no limitados a un contexto de observación nacional.

La ampliación de la cobertura afecta la noción de sistema de universidades en un sentido cuantitativo y cualitativo. La presión por ingresar a la educación superior de estudiantes con características más heterogéneas implica también la multiplicación de instituciones de educación superior. Así, no se trata exclusivamente de universidades dispuestas para formar en profesiones tradicionales a estudiantes

cuyo *habitus* predispone a esta carrera (Bourdieu, 1998; Bourdieu & Passeron, 2009), sino de organizaciones que deben lidiar con un futuro abierto y estudiantes no presocializados. Ello implica, a su vez, una mayor diversidad que impide verlas como un todo integrado.

Ambas indicaciones pueden ser resumidas en una tesis general: las universidades se enfrentan a la sociedad mundial. Este concepto, como se utiliza en la teoría de sistemas y en el neoinstitucionalismo, destaca que la sociedad no puede explicarse únicamente como la evolución de una región particular, sino que debe considerar las posibilidades de comparación que introduce una sociedad cuyas comunicaciones no conocen límites territoriales (Luhmann, 1982; Meyer, Boli, Thomas, & Ramírez, 1997).

En este estado de la reflexión, una posibilidad es abandonar la comprensión de las universidades como un todo nacionalmente integrado y reemplazar esta idea por la descripción de su variedad –esta es la opción de la crítica posmoderna (Bauman, 1997; Lyotard, 1984)–. Otra alternativa que se seguirá en la siguiente sección es reinterpretar el quiebre de estas instituciones con una noción fundamentada en el Estado y proponer un nuevo entendimiento de la noción misma de sistema.

La teoría de sistemas sociales –preocupada por el rol de los observadores en definir los límites de los sistemas (Baecker, 2014)– ofrece una literatura interesante al respecto, en tanto no predifine los límites de un sistema, pero tampoco abandona en este proceso su conceptualización. Como teoría universalista, esta reclama para sí el estatus de una teoría de segundo orden: observa cómo ciertos sistemas se definen a sí mismos. En las siguientes páginas se desarrollarán los alcances de esta idea.

2. Sistemas universitarios

Abandonar la noción sistémica nacional implica reconocer una complejización en la descripción de las universidades. En la sección anterior se indicaron sus problemas en términos políticos, científicos y educativos. En particular, la superación de estos inconvenientes

requiere reconsiderar dos materias: por una parte, la idea de que las instituciones de educación superior ubicadas en un territorio operan como un sistema y, por otra, la existencia de un entorno común para todas las universidades.

El primer tópico ha sido abordado repetidas veces a través de los conceptos de diversificación y diferenciación (van Vught, 2007). Por lo tanto, se seguirá en la segunda discusión: la posibilidad de que las universidades no operen en un entorno común a todas ellas.

En la perspectiva sistémica, las universidades son comprendidas como organizaciones clausuradas mediante decisiones (Baecker, 2007; Lenartowicz, 2015; Luhmann, 1992). Ello significa que una organización define su entorno a partir de la historia de sus decisiones y que dicho entorno no se corresponde con el que otras organizaciones realizan, en tanto también construyen su entorno a través de decisiones fundadas en su propia historia. En este sentido, mientras la observación estatal implica considerar a todas las organizaciones ubicadas en un territorio, las universidades, consideradas como organizaciones no deben basarse en las decisiones de toda universidad ubicada en el territorio. Para utilizar el lenguaje el lenguaje sistémico-constructivista, el entorno de las universidades es construido internamente en cada organización (Paulus, 2006).

Ambos esquemas de observación pueden coincidir en la nación –como ocurría en las universidades latinoamericanas antes de la década de los cincuenta–. Sin embargo, esta es una *posibilidad lógica* y no necesariamente una *condición* para la existencia actual de estas instituciones. Mientras algunas organizaciones buscan desarrollar exclusivamente una misión regional, otras en cambio, aspiran a desarrollar una mayor cercanía con las empresas o a competir en los principales *rankings* mundiales. Igualmente, en tanto algunos de sus servicios se mueven en un ámbito nacional (e.g. financiamiento a la investigación), otros se posicionan en mercados internacionales (e.g. consultorías) (Dill, Teixeira, Jongbloed & Amaral, 2004). Así, si las organizaciones universitarias no poseen una similitud básica por pertenecer a un mismo territorio, tampoco todos sus entornos se limitan o extienden necesariamente al Estado.

Si bien pertinente, esta noción de sistema implica abandonar la preocupación por grupos de universidades, principal ventaja analítica del concepto de sistema. Para resolver este problema, vale la pena considerar, además de la complejidad decisional de cada institución, las relaciones que ellas desarrollan entre sí. Siguiendo una expresión de Rudolph Stichweh (2009), se pueden llamar *sistemas interorganizacionales* a las relaciones de observación, cooperación, interacción y competencia que desarrollan distintas universidades. A su vez, se puede complementar este concepto con los aportes realizados desde otra tradición de estudios en educación superior. En recientes análisis de las funciones de los sistemas de educación superior se ha destacado el carácter *glonacal* (global, nacional y local) de las universidades para caracterizar las diferentes dimensiones en que estas instituciones se mueven (Marginson, 2004; Marginson & Rhoades, 2002). Mediante ambos descriptores es posible dar cuenta de cómo los sistemas de universidades operan simultáneamente en varios entornos: *global* (sociedad mundial), *nacional* (Estado-nación) y *local* (territorio cercano).

En primer lugar, en términos globales, los *rankings* y los procesos de difusión científica de conocimiento experto juegan un rol central en la configuración de este entorno mundial (Labraña, 2014; Levy, 2005), al permitir comparar las distintas instituciones de educación superior y, ante una evaluación organizacional negativa, presionar por transformaciones en cierta dirección (Luhmann, 2000). En este sentido, es probable que ambos factores apunten antes a la generación de discursos normativos sobre la función de la universidad, que a su homogeneización en términos estructurales (Fernández y Bernasconi, 2012; Ramírez, 2006). Como se puede adivinar, estos procesos tienen su contrapartida en el aumento de la migración académica y relaciones científicas entre instituciones.

Incluso en regiones que se consideran alejadas del modelo desarrollado de universidades –como ocurre en el espacio latinoamericano– esta situación posee consecuencias importantes de señalar. Además de los mencionados procesos de internacionalización académica y estudiantil, la existencia de un horizonte mundial de posibilidades de comparación en el entorno de las universidades

tiene como efecto el aumento en las posibilidades de crítica de estas instituciones y la consecuente presión por la reforma. Ejemplos claros de esta tendencia parecen ser las movilizaciones de los últimos años en países latinoamericanos como Argentina, Chile, Colombia y México y su demanda por la eliminación de la relevancia de factores económicos en la exclusión educativa (Oliver y Savoia, 2012). Estos conflictos utilizan como catalizador de la protesta una comparación con universidades internacionales cuyo desempeño en el tratamiento de factores económicos es superior al propio.

En lo que respecta a los sistemas interorganizacionales nacionales, las políticas públicas configuran el entorno que es posteriormente definido de manera interna en cada organización. En este sentido, ellas definen los factores relevantes para establecer redes entre instituciones a través del acto de señalar las directrices para atribuir fondos de investigación, los criterios a considerar en la comparabilidad de grados académicos o las normas de acreditación institucional. En todos estos casos, la política pública constituye, a través de sus regulaciones, el ambiente institucional en que las organizaciones de educación superior pueden después configurar su entorno nacional relevante.

Estos sistemas interorganizacionales nacionales no deben ser confundidos con los sistemas nacionales como ellos se han entendido. Mientras estos últimos asumen un entorno nacional común para todas las organizaciones ubicadas en un territorio específico, los sistemas interorganizacionales poseen un alcance mucho más limitado: normalmente, consisten en grupos de universidades que colaboran o compiten en torno a un área disciplinaria o la satisfacción de una demanda particular (Brunner et al., 2005).

Finalmente, en el plano local de generación de relaciones con el espacio territorial, las universidades se mueven principalmente a través de definiciones internas. Las labores de vinculación con el medio y otras actividades de extensión tienen acá su espacio. En este sentido, parte importante de las definiciones depende del interés de las organizaciones en convertirse en actores regionales.

Por supuesto, esta separación de sistemas interorganizacionales globales, nacionales y locales es un artificio analítico. En la realidad las relaciones se encuentran más mezcladas. *Rankings* y procesos de difusión de conocimiento experto impactan directamente en la generación de políticas públicas, creando y negando ciertas posibilidades de asociación entre universidades. Al mismo tiempo, los sistemas interorganizacionales nacionales enfocados en la resolución de un problema en particular pueden también estar ubicados en áreas cercanas. Sin embargo, la utilidad de estas distinciones radica en complejizar la tradicional diferenciación en términos de un sistema universitario nacional. Ella rescata el mejor aporte de la noción sistémica tradicional de las universidades (esto es, la comprensión simultánea de la operación de varias organizaciones universitarias y no su reducción a su análisis individual), sin por ello recaer en la presuposición de un conjunto integrado de instituciones de educación superior sobre la base de su ubicación territorial. En esta dirección, ella permite considerar estas instituciones a la luz de las transformaciones científicas, educacionales y políticas.

En la siguiente sección se utilizará esta idea para analizar los cambios en las universidades chilenas.

3. La evolución de las universidades chilenas: un esbozo

La evolución de las universidades chilenas antes de la reforma de 1967 se basó en la similitud de estas instituciones. Como apunta Levy (1986), de manera excepcional en América Latina el Estado chileno desempeñó un rol central en el financiamiento de las universidades estatales y privadas, reconociendo su función pública mediante distintas normativas. En este sentido, por ejemplo, apuntaba la Ley N° 11.575, la cual establecía que los recursos de las tasas fiscales, aranceles y aduanas debían distribuirse entre las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH. Por otra parte, la composición y función de estas instituciones aseguraba su consistencia interna: se trataba de organizaciones cuya composición era marcadamente elitista. Además, con alguna excepción en la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile o

la Universidad de Concepción, sus funciones eran principalmente educativas (Bernasconi, 2006a; Brunner, 1986).

El periodo de 1967 a 1973 se caracterizó por una expansión radical de la matrícula (Brunner, 2015). No por ello, sin embargo, su isomorfismo interno habría de romperse. Por el contrario, como demuestra la *capacidad de contagio* de la reforma iniciada por los estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile, durante este periodo todavía existía una similitud en la configuración del entorno de cada institución. En efecto, a partir de este proceso reformista todas las organizaciones experimentaron un aumento en su matrícula, además de cambios en su gobierno, el reemplazo de la cátedra por los departamentos y la mayor importancia de las actividades de extensión por su valor para conectar a las universidades y el país (Brunner, 1986). A su vez, la politización universitaria de la época expresa también la mayor cohesión entre estas instituciones.

Este carácter de sistema nacional no sufre transformaciones en los primeros años de la dictadura de Augusto Pinochet. Mediante una semántica nacionalista centrada en el combate al comunismo, las universidades fueron intervenidas mediante rectores-delegados que homogenizaron sus conductas, reprimieron las comunidades estudiantiles y académicas, persiguieron a los opositores y controlaron su accionar (Brunner, 1986). De esta forma, las universidades fueron *vigiladas* y, en este proceso, igualadas en términos de relación distante con el aparato estatal (Millas, 2012). Consecuentemente, la cobertura de todas las instituciones retornó a la situación característica del periodo anterior a la reforma universitaria y, a pesar de los discursos, disminuyó también la investigación (Brunner, 2015).

La reforma de la década de los ochenta estableció las condiciones de recomposición de este sistema. Mediante una serie de decretos con fuerza de ley, se abrieron las puertas a una diferenciación de las institución de educación superior en un sentido vertical (universidades, centros profesionales y centros de formación técnica) y horizontal (universidades privadas no tradicionales). Además de ello, se impulsó la creación de nuevas instituciones privadas y se

reorganizaron las dos universidades estatales existentes, dando lugar a 14 nuevas universidades con un ámbito de acción mucho menor.

Las transformaciones en los mecanismos de financiamiento también tuvieron efectos en estas instituciones. Se eliminó la relación tradicional entre Estado y universidades a través de la entrega de recursos no sujetos a evaluación y esta se reemplazó por un esquema de financiamiento directo a las universidades tradicionales (Aporte Fiscal Directo), otro condicionado a la capacidad de estas instituciones para atraer a los estudiantes con los más altos puntajes en la prueba de acceso a las universidades (Aporte Fiscal Indirecto) y un crédito fiscal para los estudiantes de escasos recursos. En definitiva, tanto en el plano de las instituciones como en el de los estudiantes, se promovieron mecanismos de financiamiento que se diferenciaban de acuerdo a la fecha de creación de la institución.

Esta premisa de un sistema dual de universidades variaría con la democracia. Especialmente a finales de la década de los noventa, con la aceptación de la diversificación del sistema como expresión de la libertad de enseñanza (Salazar y Leihy, 2013), la idea de un estándar común para el sistema universitario definido por el Estado se pierde. Así, al mismo tiempo que se extiende el financiamiento a instituciones privadas sobre la base de su calidad, la acreditación se operacionaliza en términos de que se asume como valor central la capacidad de autoevaluación de cada institución (Cancino & Schmal, 2014). Esta preferencia estatal por una evolución autónoma –tendencia descrita como coordinación basada en el mercado (Brunner, 1997)– implica, a su vez, el quiebre *político* del sistema nacional.

La importancia del conocimiento en la economía apunta en la misma dirección. Por una parte, la creciente valoración de los desarrollos científicos y tecnológicos promueve que las universidades chilenas estrechen sus relaciones con las empresas; por otra, esta misma tendencia contribuye a su internacionalización a través del estudio de doctorados y la creación de contactos en el extranjero. Sin embargo, este proceso no tiene como fin la promoción del desarrollo nacional, sino más bien la expansión de las actividades investigativas de un grupo selecto de instituciones. En lo que respecta a las patentes

nacionales, la Universidad de Concepción, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Técnica Federico Santa María lideran el periodo entre los años 2001 y 2012, con cinco o seis patentes cada una para todo el periodo. En tanto, en términos de patentes internacionales, la Universidad de Chile alcanza en el mismo periodo el número de 146, seguida por la Universidad de Santiago (53 patentes), la Pontificia Universidad Católica (46 patentes), la Universidad Austral de Chile (20 patentes) y la Universidad Técnica Federico Santa María (17 patentes). Finalmente, en lo que respecta a las publicaciones, lideran la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica, la Universidad de Concepción y la Universidad Austral, produciendo estas el 75% de artículos científicos originados en Chile, concentrándose en las dos primeras más del 50% de los mismo (Santelices, 2015).

Lo anterior no significa que la contribución de las restantes instituciones en términos de conocimiento aplicado sea insignificante. Al contrario, es *localmente* importante. Ellas constituyen sistemas interorganizacionales locales relacionados con agentes de la sociedad civil ubicados en su entorno inmediato. Así, si bien no constituyen universidades de clase mundial (Bernasconi, 2011), sí definen las posibilidades de desarrollo de sus comunidades. En esta dirección, de acuerdo con informaciones del Consejo Nacional de Educación (CNE), en Santiago existen 48 sedes de universidades, mientras que el promedio en regiones no supera las 12,5. Consecuentemente, la importancia de estas instituciones varía: en tanto en Santiago son una entre muchas organizaciones dedicadas a la investigación y la docencia, en el caso de varias regiones ellas constituyen su centro más importante.

En torno a la docencia, emergen universidades y áreas internacionalizadas y buscadas para el intercambio académico, mientras que para otras esta dimensión es solo accesorio (Matus, 2015). Así, de acuerdo con el estudio “Situación de la matrícula de extranjeros en educación superior en Chile” (Salamanca, Sazo y Rolando, 2015), un 69,5% de la matrícula extranjera se concentra en universidades. Sin embargo, esta distribución no es homogénea. Considerando solo dicha matrícula, esta se concentra en universidades

privadas no pertenecientes al CRUCH en las áreas de administración y comercio (20,9%). A una distancia considerable le sigue la matrícula de las universidades privadas en áreas ligadas a la tecnología (10,1%) y en universidades estatales en áreas vinculadas con la administración y el comercio (9,4%). En su conjunto, más de la mitad de esta matrícula universitaria (55,9%) se concentra en universidades privadas no tradicionales, siguiéndole las universidades estatales (28,5%) y las privadas CRUCH (15,6%). Como sugieren estos datos, la internacionalización de la docencia no es un proceso con una distribución uniforme. No existe un *sistema universitario* en vías de internacionalizarse, sino más precisamente grupos de instituciones que expanden sus operaciones en ciertas áreas de estudios.

En el plano nacional ocurre algo similar, constituyéndose entidades reconocidas en ciertas áreas. Mientras en el ámbito científico los recursos estuvieron disponibles desde un comienzo para las universidades tradicionales y privadas, en lo que respecta a los fondos destinados a la educación la mayoría de los recursos de créditos, becas y concursos se abrieron a todas las instituciones solo desde mediados del 2000. Fundamental en este proceso fue la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la encargada de definir los parámetros para acceder a recursos del Estado. Consecuentemente, gracias a la promoción estatal, las instituciones de educación superior pudieron relacionarse entre sí de acuerdo con sus áreas acreditadas y los años asignados tras la evaluación de la comisión, y no en virtud de una característica definida de manera independiente a sus propias operaciones.

Por último, la dimensión local se convierte también en una función de las universidades, en tanto cada organización lo determina de manera opcional, como indican los resultados de los procesos de acreditación en términos de vinculación con el medio (Cancino & Schmal, 2014).

Estas reflexiones acerca de las universidades chilenas pueden sintetizarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Sistemas interorganizacionales universitarios en Chile

Plano	Forma de configuración	Sistema interorganizacional
Global	<i>Rankings</i> y conocimiento experto	Ciencia: universidades de clase mundial
		Educación: universidades privadas no CRUCH
Nacional	Políticas públicas	Ciencia: universidades nacionales complejas
		Educación: universidades acreditadas
Local	Organización	Ciencia: universidades polos regionales
		Educación: universidades profesionales

Fuente: Elaboración propia.

Esta clasificación es distinta de otras (Bernasconi, 2006b; Muñoz y Blanco, 2013; Parada, 2010). En particular, a diferencia de estos esfuerzos, su objetivo no es generar una clasificación apta para la transferencia de recursos, sino más bien retratar la dinámica particular que estructura cada ámbito y construir una plataforma de observación adecuada a la complejidad de los sistemas modernos. En esta dirección, busca precisar el significado y alcance de los sistemas de las universidades chilenas.

Para finalizar, es necesario responder si las universidades chilenas pueden comprenderse como un sistema. La tradición conceptualizó dos respuestas al problema de la representación del *todo* en las *partes*: el control jerárquico de un centro que representa el todo y atributos del todo presentes en las partes (Luhmann, 1998). La historia de las universidades chilenas muestra estas dos aproximaciones, ya sea a través del control de las universidades privadas por parte de la Universidad de Chile, o bien, en una evolución isomórfica basada en características comunes de las instituciones de educación superior. Así, mientras la primera opción aseguraba la concordancia del sistema a través de la regulación de una organización en particular (Universidad de Chile), la segunda basaba su unidad en la semejanza de sus atributos. Estas alternativas, sin embargo, ya no se encuentran disponibles. Gracias a un tratamiento estatal indiferenciado, la Universidad de Chile no representa el modelo para otras universidades, en tanto ella compite con otras por la matrícula en igualdad de condiciones. Por otra parte, la semejanza de las universidades es improbable en un contexto diversificado (Lemaitre y Zenteno, 2016).

Por ello, parece hoy arriesgado afirmar un carácter sistémico de la educación superior chilena. En comparación, como se ha visto, la noción de sistemas interorganizacionales no simplifica la dinámica de estas instituciones. Cuando se discute la reforma universitaria, este atributo puede hacer más realista el estudio de los objetivos, alcances y características de las universidades chilenas.

Conclusiones

Esta crítica y proposición de análisis de los sistemas de educación superior debe comprenderse como una primera aproximación a un problema que demanda una reformulación de la teoría. En breve, la crítica enfatiza la inevitable simplificación en el estudio de las dinámicas de la educación superior contemporánea que presupone la utilización del concepto de sistema. Si bien necesario para las políticas públicas nacionales, este abordaje da cuenta de un estado de las instituciones de educación superior que es característico de etapas anteriores de desarrollo. En este sentido, los cambios políticos, científicos y educacionales demandan una nueva comprensión de estas instituciones. Frente a este problema, se optó por reformular el concepto de sistema, entendiéndolo ahora como las relaciones comunicacionales de observación por parte de distintas organizaciones universitarias. Siguiendo la reflexión acerca de las universidades, se sugirió que estos sistemas interorganizacionales son globales, nacionales y locales, y se enmarcan, respectivamente, a través de *rankings* y procesos de difusión de conocimiento experto, políticas públicas y las mismas instituciones. Sobre la base de este esquema, posteriormente, se analizó la evolución de las universidades chilenas desde un sistema homogéneo en sus dimensiones y atributos a uno con una alta variedad en sus formas de relaciones.

Mediante este concepto de sistema se abren nuevas perspectivas de investigación. Por ejemplo, se puede preguntar acerca de la conformación de sistemas nacionales de universidades y las complejas relaciones que establecen las distintas organizaciones en términos de investigación y docencia. Por otra parte, la investigación acerca de los bienes públicos globales (Marginson, 2012) puede recibir un valioso aporte a partir del análisis de la conformación de los

sistemas interorganizacionales globales. Además, en la dimensión local el análisis de las relaciones que estas instituciones desarrollan con distintos actores regionales de la sociedad civil adquiere una renovada importancia.

Asimismo, el estudio de las políticas públicas y la reflexión normativa respecto de las universidades puede adquirir nuevas interpretaciones mediante este esquema. Mientras en contextos isomórficos basta solo con establecer una idea de universidad para, a continuación, deducir su adopción por parte de todas las organizaciones nacionales, en el caso de los sistemas universitarios con una amplia variedad en términos globales, nacionales y locales la descripción de este proceso requiere complejizarse, como apunta la crítica posmoderna al respecto (Bauman, 1997; Lyotard, 1984). En línea con este diagnóstico, el concepto de sistema propuesto en este artículo permitiría describir la competencia entre distintos modelos normativos de la universidad en términos globales, nacionales y locales (Apple, 2000).

Finalmente, desde una perspectiva centrada en la implementación de políticas públicas, estudios que consideren estas distinciones pueden generar directrices más finas para orientar la acción de las universidades. En sistemas altamente diversificados como lo es el chileno no existe razón para sugerir un arreglo idéntico para todas las instituciones. Por el contrario, la misma existencia de varios sistemas interorganizacionales apunta a un tratamiento gubernamental selectivo. De todas formas, la definición de esta materia requiere antes de cuidadosos análisis de las relaciones de las universidades.

Referencias

- Apple, M. (2000). Between neoliberalism and neoconservatism: education and conservatism in a global context. En N. Burbules & C. Torres (Eds.), *Globalization and education* (pp. 55-78). London: Routledge.
- Arnold, M. (1987). *Die Entstehung und Expansion der Universitäten in Lateinamerika unter besonderer Betonung der Wachstumprozesse zwischen 1950 und 1980*. Bielefeld: Universität Bielefeld.
- Baecker, D. (2007). Die nächste Universität. En D. Baecker (Ed.), *Schriften zur nächsten Gesellschaft* (pp. 98-115). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Baecker, D. (2014). *Complex systems in social theory*. Recuperado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2512647
- Barnett, R. (2000). *Realizing the university in an age of supercomplexity*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Bauman, Z. (1997). Universities: Old, new and different. En A. Smith & F. W. (Eds.), *The Postmodern university contested visions of higher education in society* (pp. 17-26). Bristol: SRHE and Open University Press.
- Bernasconi, A. (2006a). Breaking the institutional mold: Faculty in the transformation of Chilean higher education from state to market. En H. Dieter-Mayer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 33-50). Albany: State University of New York Press.
- Bernasconi, A. (2006b). La difícil tarea de clasificar universidades. *Calidad en la Educación*, 25, 81-96. Recuperado de http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/54/cse_articulo534.pdf
- Bernasconi, A. (2011). Public and private pathways to world-class research universities: The case of Chile. En P. Altbach & J. Salmi (Eds.), *The road to academic excellence: The making of world-class universities* (pp. 229-260). Washington, DC: The World Bank.
- Bourdieu, P. (1998). Ist interessenfreies Handeln möglich? En *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns* (pp. 135-157). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2009). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones Argentina.
- Brunner, J. J. (1986). *Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J. J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 451-486. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200010>
- Brunner, J. J. (1997). From state to market coordination: The Chilean case. *Higher Education Policy*, 10(3-4), 225-237.
- Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17(2), 17-34. <http://dx.doi.org/10.5944/educxx1.17.2.11477>
- Brunner, J. J. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 21-107). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Brunner, J. J. & García Garrido, J. L. (1992). National systems of higher education. En B. R. Clarke & G. R. Neave (Eds.), *Encyclopedia of higher education Vol. I* (pp. 3-5). Oxford: Pergamon.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillett, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P. y Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Cancino, V. y Schmal, R. (2014). Sistema de Acreditación Universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado? *Estudios Pedagógicos*, 40(1), 41-60.
- Carnoy, M., Froumin, I., Kumar Loyalka, P., & Tilak, J. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: A view from the BRICs. *Higher Education*, 68(3), 359-378. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-014-9717-1>
- Clark, B. R. (1986). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley & Los Angeles, California: University of California Press.
- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B., & Amaral, A. (2004). Conclusion. En P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, & A. E. Amaral (Eds.), *Markets in higher education. Rhetoric or Reality?* (pp. 327-352). Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Fernández, E. y Bernasconi, A. (2012). Elementos conceptuales para el análisis organizacional de universidades en contextos de mercado. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 22(46), 87-98. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/818/81827442008.pdf>
- Hammerstein, N. (1996). Epilogue: The Enlightenment. En H. de Ridder-Symoens (Ed.), *A history of the university in Europe: Volume 2, universities in early modern Europe (1500-1800)* (pp. 621-640). Cambridge: Cambridge University Press.
- Knowles, A. S. (1978). *The international encyclopedia of higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Krauskopf, M. (2011). Las ciencias en las instituciones públicas y privadas de investigación. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 389-415). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Labraña, J. (2014). El establishment pedagógico: aprontes teóricos desde una perspectiva organizacional. En M. Arnold, H. Cadenas y A. Urquiza (Eds.), *La organización de las organizaciones sociales: aplicaciones desde perspectivas sistémicas* (pp. 451-469). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Le Goff, J. (1990). *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Editorial Gedisa.

- Lemaitre, M. J. y Zenteno, M. E. (2016). La calidad de la formación y el valor de la diversidad. En Aequalis, Foro de la Educación Superior, *Función formativa de la Educación Superior* (pp. 11-73). Santiago, Chile.
- Lenartowicz, M. (2015). The nature of the university. *Higher Education*, 69(6), 947-961. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-014-9815-0>
- Levy, D. (1986). *Higher education and the state in Latin America. Private challenges to public dominance*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Levy, D. (2001). Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 135-160). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Levy, D. (2005). *To Export Progress. The Golden Age of University Assistance in the Americas*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Luhmann, N. (1982). The world society as a social system. *International Journal of General Systems*, 8(3), 131-138. <http://dx.doi.org/10.1080/03081078208547442>
- Luhmann, N. (1992). Die Universität als organisierte Institution. En A. Kieserling (Ed.), *Universität als Milieu* (pp. 90-99). Bielefeld: Haux.
- Luhmann, N. (1996). *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, Anthropos, ITESO.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Luhmann, N. (2000). *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Liotard, J. F. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*. UK: Manchester University Press.
- Marginson, S. (2004). Competition and markets in higher education: a 'glonocal' analysis. *Policy Futures in Education*, 2(2), 175-244. <http://dx.doi.org/10.2304/pfie.2004.2.2.2>
- Marginson, S. (2012). *The problem of public good(s) in higher education*. Trabajo presentado en 41st Australian Conference of Economists, Melbourne. Recuperado de <http://www.ses.unam.mx/curso2014/pdf/Marginson.pdf>
- Marginson, S. & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonocal agency heuristic. *Higher Education* 43(3), 281-309. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1014699605875>

- Matus, C. (2015). Discursos de internacionalización como una forma de repensar la universidad. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 447-474). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Mayz, E. (1984). *El ocaso de las universidades*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Meyer, H. D. & Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. En H. D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 1-13). Albany: State University of New York Press.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramírez, F. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181. <http://dx.doi.org/10.1086/231174>
- Millas, J. (2012). *Idea y defensa de la universidad*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Muñoz, M. y Blanco, C. (2013). Una taxonomía de las universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 38, 181-213. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652013000100005>
- Musselin, C. (2004). *The long march of French universities*. New York & London: Routledge Falmer.
- Neave, G. (2011). Patterns. En W. Rüegg (Ed.), *A history of the university in Europa, Volume 4, Universities since 1945* (pp. 31-72). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordi, P. (1992). Relations with authority. En W. Rüegg (Ed.), *A history of the universities in Europe, Volume 1, Universities in the Middle Ages* (pp. 77-107). Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliver, L. y Savoia, F. (2012). Análisis de la coyuntura latinoamericana. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 13(31), 143-168.
- Parada, J. (2010). Universidades públicas y privadas: un enfoque tridimensional. *Estudios Públicos*, 5(120), 183-205.
- Paulus, N. (2006). Las universidades desde la teoría de sistemas sociales. *Calidad de la educación*, 25, 285-314.
- Ramirez, F. (2006). Growing commonalities and persistent differences in higher education: Universities between global models and national legacies. En H. D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 123-141). Albany: State University of New York Press.
- Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Cambridge and London: Harvard University.
- Rowan, B. (2006). The new institutionalism and the study of educational organizations: Changing ideas for changing times. En H. D. Meyer

- & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 15-32). Albany: State University of New York Press.
- Russell, J. M., Ainsworth, S., Del Río, J. A., Narváez-Berthelemot, N., y Cortés, H. (2007). Colaboración científica entre países de la región latinoamericana. *Revista Española de Documentación Científica*, 30(2), 180-198. <http://dx.doi.org/10.3989/redc.2007.v30.i2.378>
- Salamanca, J., Sazo, P., y Rolando, R. (2015). Situación de la matrícula de extranjeros en educación superior en Chile: datos 2014. Recuperado de http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/informe_estudiantes_extranjeros_2014.pdf
- Salazar, J. y Leihy, P. S. (2013). El manual invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(34). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>
- Santelices, B. (2015). Investigación científica universitaria en Chile. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 409-446). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Scott, J. (2006). The mission of the university: Medieval to postmodern transformations. *The Journal of Higher Education*, 77(1), 1-39. <http://dx.doi.org/10.1353/jhe.2006.0007>
- Slaughter, S. & Rhoades, G. (2010). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Stichweh, R. (1991). *Der frühmoderne Staat und die europäische Universität. Zur Interaktion von Politik und Erziehungssystem im Prozeß ihrer Ausdifferenzierung (16-18. Jahrhundert)*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Stichweh, R. (2009). *Universität in der Weltgesellschaft*. Trabajo presentado en Dies Academicus der Universität Luzern, Luzern. Recuperado de http://www.fiw.uni-bonn.de/demokratieforschung/personen/stichweh/pdfs/74_universitaet-in-der-weltgesellschaft.pdf
- Szczepanski, J. (1997). Higher education as an object of research: A reflection. En J. Sadlak & P. G. A. (Eds.), *Higher education research at the turn of the new century: Structures, issues, and trends* (pp. 349-357). Paris: Unesco Publishing.
- Tight, M. (2004). Research into higher education: An a-theoretical community of practice? *Higher Education Research & Development*, 23(4), 395-411. <http://dx.doi.org/10.1080/0729436042000276431>

- Tünnerman, C. (1998). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 103-127.
- Tünnerman, C. (2003). *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Ciudad Universitaria, México D.F.: Unión de Universidades de América Latina.
- van Vught, F. (2007). *Diversity and differentiation in higher education systems*. Trabajo presentado en CHET Anniversary Conference, Cape Town. Recuperado de http://www.universityworldnews.com/filemgmt_data/files/Frans-van-Vucht.pdf

Recibido: 04/01/2016

Aceptado: 05/05/2016