

# LA GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN

## 1. Misión, alineamiento y gobernabilidad

Las instituciones de educación superior se insertan en un lugar privilegiado en el tejido social y cultural de los países, de modo que sus miembros –estudiantes, académicos y administrativos– gozan de un gran respeto por parte de todos los sectores. Ellas representan un centro de desarrollo del saber y de formación superior de las personas, en tanto sus egresados se ubican en la parte superior de la pirámide de la organización social y tienen gran influencia en la interpretación de los problemas de la nación y en las decisiones para elegir las soluciones. Esta situación produce un círculo que retroalimenta a estas instituciones, quienes reciben así una gran demanda no sólo por parte de los jóvenes que quieren estudiar en ellas, sino también de muchas personas que aspiran allí a un puesto de trabajo, ya sea como académicos o administrativos.

La misión de las instituciones de educación superior –que por su esencia incluye, según su especialidad, aspectos relacionados con la formación de los cuadros profesionales que la sociedad requiere para su funcionamiento y desarrollo, el debate abierto de las ideas y la generación de conocimientos y puesta a punto de tecnologías, a través de programas de investigación– resulta ser una primera carta de presentación con gran atractivo para sus académicos y administrativos.

Al atractivo que producen los aspectos antes señalados, se debe sumar la propia vocación de los académicos por enseñar y participar en proyectos de investigación y extensión, desarrollada desde su experiencia como estudiantes en estas casas de estudios superiores.

Esta situación especial, tiene como consecuencia que la comunidad académica y administrativa comprenda fácilmente los proyectos que les presentan las autoridades para cada periodo de gobierno, y que, por lo tanto, adhieran a ellos con un nivel de conocimientos que produce un buen alineamiento con sus proposiciones, lo que redundará en facilitar los procesos de delegación en las autoridades intermedias.

Entonces, en las instituciones de educación superior que expresan inequívocamente su misión y objetivos y en las que la autoridad ha planteado su propia visión de una manera clara y a toda la comunidad, resulta normal lograr un compromiso en torno al proyecto que esta autoridad representa.

En efecto, el alineamiento de una organización en este aspecto –en el que las misiones y objetivos individuales concuerdan con la misión y objetivos generales, que son la base sobre la que se ha planteado un proyecto de dirección– es una garantía para asegurar su gobernabilidad. Por cierto, ello es una condición necesaria pero no suficiente; constituye una buena base para permitir la legitimación de la autoridad, pero no la garantiza por sí misma.

Para asegurar la legitimación es necesario que la autoridad que asuma el gobierno tenga una capacidad de liderazgo y otorgue una adecuada transparencia a sus acciones, rindiendo cuentas permanentemente. Lo primero es fundamental para transmitir los elementos motivadores en torno a su proyecto y generar el alineamiento de la organización; lo segundo permite que los diferentes miembros de la comunidad se sientan partícipes, al conocer los hitos alcanzados y las dificultades que se han debido vencer.

En resumen, constituye la base para cualquier gobierno de una institución de educación superior que quiera legitimarse, declarar claramente la misión y los objetivos que tendrá en su programa. También, definir los parámetros con que medirá los avances, con el

fin de entusiasmar a su comunidad en su proyecto y poder rendir cuentas que resulten fácilmente auditables y comprensibles, de modo que cada miembro de la comunidad conozca los logros alcanzados gracias a su trabajo y comprenda las eventuales desviaciones al proyecto debido a situaciones imprevistas.

## 2. Diferentes tipos de instituciones, con distinta estructura organizacional y generación de autoridades

### 2.1. Descripción general

Las instituciones de educación superior en el país se organizan y seleccionan o designan a sus autoridades, fundamentalmente según dos modalidades que dependen principalmente de la organización y calidad de su cuerpo académico.

Por un lado, están las instituciones tradicionales, con un cuerpo académico muy desarrollado, con normas muy claras para que una persona pueda ingresar, ganar posiciones y, eventualmente, salir de la organización; está constituido por miembros con un nivel de compromiso muy alto con la institución –además de un marcado interés vocacional–, que se han preparado para ser parte de este cuerpo y se han ido posicionando al interior de él, escalando diferentes categorías académicas, mediante un trabajo largo y demandante de grandes esfuerzos y sacrificios.

En este caso, el grado de desarrollo y compromiso de los académicos que conforman este cuerpo los hace sentir, legítimamente, que nadie sabe mejor que ellos lo que necesita la institución para lograr una operación eficiente y eficaz, y poder desarrollarse adecuadamente para alcanzar las metas propuestas en cualquier plan de gobierno. Estas instituciones generan sus autoridades de diversas formas; sin embargo, todas ellas se basan en sistemas de selección que consideran consultas a su cuerpo académico.

Por otra parte, existen instituciones que generan sus autoridades en forma opuesta, es decir, estas son designadas por el consejo encargado de su administración y ellas mismas van seleccionando y nombrando a las autoridades intermedias que colaborarán en su gobierno. En estas circunstancias, el cuerpo académico está constituido mayoritariamente por profesores cuya relación contractual con la institución considera sólo actividades docentes y una menor proporción de sus académicos tienen obligaciones de investigación, extensión o administración.

## 2.2 El caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Es una de las universidades tradicionales que proporciona educación de pregrado y desarrolla una fuerte actividad de investigación y formación de posgrado. El núcleo de su profesorado está compuesto por académicos que realizan docencia e investigación, con contratos de jornada completa y de largo plazo, en las categorías denominadas ordinarias. En general, ellos tienen un gran compromiso con la institución. Cuenta también con profesores contratados por corto plazo o plazo fijo y actividades docentes bien definidas, en categorías denominadas especiales. Estos dos tipos de académicos siguen carreras paralelas.

Tiene un gobierno central conformado por autoridades unipersonales y colegiadas<sup>i</sup>. La primera autoridad, de acuerdo con los estatutos, es el Gran Canciller –por derecho propio, el Arzobispo de Santiago– que representa a la Santa Sede y tiene la alta tuición de la universidad. El Consejo Superior es la máxima autoridad colegiada y está conformado por los decanos de las distintas facultades, cuatro representantes de los académicos elegidos por votación indirecta, el presidente de la Federación de Estudiantes (con derecho a voz), el secretario general, el prorector, los vicerrectores (sólo uno de los cuales tiene derecho a voto) y el

---

i Artículo 17° de los Estatutos Generales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Decreto de Rectoría N° 1 39/82: “Las autoridades superiores de la universidad son...”

rector, quien lo preside. La máxima autoridad unipersonal que ejerce el gobierno de la universidad es el rector, nombrado por la autoridad eclesiástica, que previo al nombramiento utiliza normalmente algún mecanismo de consulta a la comunidad universitaria.

El rector propone al Gran Canciller, para su nombramiento formal, a quienes ocuparán los cargos de prorector, vicerrector académico, de Asuntos Económicos y Administrativos y de Comunicaciones, así como al vicerrector adjunto de Investigación y Doctorado. Adicionalmente, el rector nombra a los directores generales de Desarrollo, Estudiantil y de Pastoral. Cada uno dirige un equipo de académicos y profesionales que constituyen la administración central de la universidad<sup>ii</sup>.

Existe también una parte descentralizada que reside en las facultades. Cada facultad es gobernada por un decano, para cuyo nombramiento los académicos eligen indirectamente un Comité de Búsqueda<sup>iii</sup>.

Por otra parte, las facultades cuentan con los consejos de facultad, cuerpos colegiados cuyos miembros son elegidos por los académicos. Su función es legislativa y de fiscalización. Cada facultad puede estar, a su vez, conformada por escuelas, institutos y departamentos. En general, sus directores son elegidos por los académicos y ratificados por los respectivos decanos.

En este esquema, si bien los nombramientos académicos son realizados formalmente por la autoridad central, son contratados por cada facultad, siendo el decano el responsable del proceso de selección, que incluye, normalmente, un proceso de oposición de

---

ii Guía de Autoridades de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en <http://www.uc.cl/autoridades/guia/>

iii Integrado por un representante del rector, con derecho a veto. Existen dos modalidades para nominar al decano: a) el Comité de Búsqueda propone nombres, los cuales son votados por la comunidad académica y el nombre que resulta ganador es ratificado por el rector; b) el Comité propone un solo nombre, que asume una vez ratificado por el rector.

antecedentes. Típica pero no necesariamente, los académicos recién nombrados no tienen derechos políticos –por ejemplo, votar en las elecciones de autoridades o representantes– sino sólo después de un periodo de prueba, junto con su ingreso formal a la carrera académica. Quienes pertenecen a las categorías especiales no poseen derechos políticos.

El proceso de selección, la carrera académica y la permanencia de los académicos en la universidad están regidos por los estatutos<sup>iv</sup>, reglamentos de la universidad<sup>v</sup> y de cada facultad<sup>vi</sup> utilizados en la evaluación y calificación periódica de los académicos, así como en las promociones a categorías superiores. No hay discrecionalidad por parte de las autoridades, como es el caso de muchas de las universidades docentes. Ello permite que los académicos posean un cierto fuero, menor en todo caso que el que tienen, por ejemplo, los académicos en las universidades norteamericanas (*tenure*). Esta situación, junto con el compromiso de largo plazo de los académicos de categorías ordinarias con la universidad, los hace sentir parte del gobierno, así como con el derecho de emitir opiniones sobre su administración y sobre la gestión de las autoridades.

En esta estructura descentralizada, las autoridades centrales deben, en general, negociar con las facultades cualquier acción que se quiera llevar a cabo. Por su parte, las autoridades de cada facultad deben mantener permanente diálogo con los subordinados, y convencerlos de las políticas que deseen implementar. Tanto las autoridades centrales como de las facultades deben rendir cuentas de su gestión ante la comunidad académica, aún en el caso de las autoridades nominadas o elegidas indirectamente.

---

iv Artículo 11 de los Estatutos Generales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Decreto de Rectoría N° 1 39/82: “Los reglamentos dictados por el Consejo Superior precisarán las condiciones de ingreso y egreso, las categorías y, en general, los derechos y obligaciones que correspondan...”

v Título II del Reglamento del Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998.

vi Por ejemplo, el Reglamento de Carrera Académica de la Escuela de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.

Con estos procedimientos de negociación, discusión y cuentas periódicas se garantiza la gobernabilidad de la universidad. Por otra parte, si bien otros estamentos –los alumnos y los funcionarios no académicos– no tienen derecho a voto en el gobierno de la universidad, sus anhelos y posiciones son considerados cuando se dictan políticas universitarias.

### 2.3 El caso de la Fundación DuocUC

Creada y organizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, nace la “Fundación Duoc, con personalidad jurídica, patrimonio y gestión propios, con el objeto de “programar y realizar labores educacionales destinadas a la formación técnica no universitaria, subtécnica y de capacitación y perfeccionamiento de adultos”<sup>vii</sup>. La Fundación Duoc adaptó posteriormente su estructura académica a las normativas establecidas en el DFL N° 1, de 1981, creando el “Centro de Formación Técnica DuocUC” (CFT) y el “Instituto Profesional DuocUC” (IP), los que de acuerdo a las exigencias de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza<sup>viii</sup> organizó como fundaciones de objetivo único.

El gobierno de la Fundación Duoc reside en un Consejo Superior<sup>ix</sup> integrado por cinco miembros\* (tres de ellos nombrados por su fundador y un cuarto por el propio consejo de la fundación), los que designan al director ejecutivo, quien por tener esta calidad pasa a ser miembro del consejo.

La máxima autoridad unipersonal de la fundación es el

---

vii Artículo Segundo de los Estatutos de la Fundación Duoc.

viii Ley 18.962 Artículo N° 34.

ix Artículo 6° de los Estatutos de la Fundación Duoc: “La plenitud de las facultades de administración y de disposición de los bienes de la Fundación será ejercida por un Consejo...”

Artículo 11°: “El Consejo tiene a su cargo la dirección superior de la institución en conformidad a estos estatutos...”

Artículo 12°: El Consejo dirigirá y administrará la Fundación con las más amplias atribuciones, entendiéndose que tiene todas las que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de la institución...”

x Artículo 7° de los Estatutos de la Fundación Duoc.

director ejecutivo, “con amplios poderes de iniciativa y decisión dentro de los planes aprobados por el Consejo”<sup>xi</sup> y que, además, ejerce como rector del Instituto Profesional (IP) y del Centro de Formación Técnica (CFT). De él dependen el director docente –vicerrector Académico en el IP y en el CFT–, el director de Asuntos Económicos y Administrativos –vicerrector económico en el IP y en el CFT– y el secretario general, quien es a la vez secretario del Consejo.

Las autoridades intermedias están constituidas por:

- Directores de escuelas, encargados de velar por el desarrollo académico de las diferentes áreas disciplinarias; responden al vicerrector académico.
- Directores de sede, encargados de su gestión; responden ante el director ejecutivo.
- Jefes de carrera, nombrados por la dirección ejecutiva a proposición de la vicerrectoría académica.

Los profesores son nombrados por los directores de cada sede, a proposición de los jefes de carrera.

La gobernabilidad, queda garantizada por el diseño de un proyecto coherente y por la capacidad de la dirección ejecutiva para transmitirlo y cohesionar en torno de él a las autoridades intermedias.

### 3. Discusión

Cada una de las estructuras descritas y ejemplificadas por los casos expuestos tiene ventajas y desventajas. Las instituciones tradicionales –donde la autoridad está, por así decirlo, en manos de los académicos– resultan, en general, más lentas en sus decisiones, pues éstas deben ser consensuadas por todos quienes participan en ellas. Así podría decirse que son menos dinámicas que las instituciones de educación superior no tradicionales –más

---

xi Artículo Décimo Sexto de los Estatutos de la Fundación Duoc.

jerárquicas–, en las cuales las autoridades responden a consejos de administración. En estas últimas, las decisiones pueden tomarse rápidamente, lo que conlleva una mayor eficiencia en la implementación de medidas; pero, por otro lado, un mayor riesgo de equivocación por falta de discusión.

Una segunda dificultad de las organizaciones tradicionales consiste en su tendencia a gobernarse sin considerar la sociedad o el entorno, pues sus académicos se consideran como los únicos que tienen el conocimiento para tomar las decisiones adecuadas. Aún más, si bien esta situación aparece como una manera simple de otorgar legitimidad a las autoridades y tomar decisiones informadas, plantea el problema de no garantizar suficientemente los intereses de los otros estamentos: estudiantes, propietarios o fundadores (en el caso de corporaciones o fundaciones) e, incluso, la sociedad, quienes aspiran a ser los legítimos beneficiarios de la actividad educacional. Se tiende a producir la sospecha –fundada o no– de que los académicos actúan como si fueran los propietarios, produciéndose un sistema cerrado en sí mismo, donde los fines de la institución pueden verse comprometidos por los intereses de sus empleados. Para revertir esta tendencia, la universidad debe mantener el interés por interactuar con su entorno y captar las indicaciones que éste provee respecto de lo que se espera de ella.

En este tipo de instituciones se plantea también una contradicción entre el desarrollo personal de los académicos –para quienes la docencia, la investigación y la extensión son la base para evaluar los méritos que les permiten avanzar en su carrera profesional– y las actividades relacionadas con la administración de la institución. Para poder participar en el gobierno de la institución los académicos más exitosos deben pagar altos costos personales, postergando sus propias actividades (las mismas que les han permitido llegar al sitial que ostentan) con el fin de darse tiempo para desarrollar actividades relacionadas con la administración, para las cuales no necesariamente tienen vocación o están preparados.

En el caso de instituciones no tradicionales, puesto que la carrera funcionaria puede permitir ascensos hasta los más altos cargos de la organización sin que influya la carrera académica, la medición de los méritos en las promociones se centra básicamente en la capacidad de gestión. Ello hace posible que este tipo de instituciones cuente con cuadros administrativos formados por profesionales muy idóneos quienes, adicionalmente, presentan una gran vocación de servicio.

Por último, en este señalado tipo de instituciones, donde los académicos realizan fundamentalmente una labor docente, el compromiso que ellos pueden sentir hacia su institución y, por tanto, los aportes que se sienten inclinados a hacer son menores que en el caso de las casas de estudio tradicionales.

#### 4. Conclusiones

Se podría señalar que la generación de las autoridades de gobierno se encuentra entre dos límites: por un lado, las más complejas, cuyos cuerpos académicos eligen a la autoridad, y, por otro, aquellas en que la autoridad designada externamente selecciona a los académicos. Entre estos dos extremos, y con componentes de ambos, se organizan las diferentes instituciones.

Ya en 1990, J.J. Brunner, en una conferencia ofrecida en el Instituto Profesional de Santiago, afirmaba: “Hay algo que uno podría llamar, de acuerdo al lenguaje común, buenas universidades, o buenas instituciones de educación superior, en distintas partes del mundo, con muy distintas formas de gobierno. Pareciera que la clave no es una forma de gobierno determinada, que sea de tal u otra manera conducida, que tenga más o que tenga menos participación, que tenga más o menos peso de las burocracias, que tenga relacionamiento hacia el exterior o que solamente sea generado al interior de la institución. Todo eso puede ser posible, todas esas formas de gobierno existen, y existen en instituciones que uno podría clasificar de buenas instituciones”.

En el mismo sentido, no podemos encontrar actualmente una correlación significativa entre distintos sistemas de gobierno y participación universitaria, y distintas calidades de institución. Podemos decir que cada establecimiento adopta el sistema de gobierno y de participación que le es más adecuado y que le permite cumplir de mejor forma sus funciones.

Desde otro punto de vista, en el entorno actual, donde las universidades tienen tan diversas funciones como las de formación de pregrado, investigación, formación de posgrado, innovación, desarrollo, transferencia tecnológica, extensión, entre otras, no puede decirse que exista un sistema de gobierno que permita realizar mejor todas estas funciones, sino que este debe responder al énfasis particular que cada entidad tiene, con sus actividades, tradición y entorno. Lo único importante es que haya cuentas de gestión, ya sea hacia los académicos, hacia la sociedad, hacia un consejo directivo o hacia cualquier otro estamento fiscalizador, de modo que la responsabilidad sobre las decisiones pueda ser hecha efectiva.

Recibido: 24 de mayo de 2006

Aceptado: 15 de junio de 2006