

Formas de elección de rectores en las universidades tradicionales privadas chilenas: una propuesta de investigación

Forms of election of rectors in Chilean private traditional universities:
a research proposal

Mariol Virgili Lillo¹

Katherine Figueroa Aillañir²

Resumen: El Sistema de Educación Superior, en especial las universidades, han sido objeto de recurrente análisis, poniendo el énfasis en las estructuras de gobiernos como elemento determinante en la transformación de éstas. Este estudio propone investigar la forma de elección de la autoridad máxima en las Universidades Chilenas y la forma con que ésta ejerce dicho gobierno en su Institución. La problemática se presenta en el entendido, primero, considerando el desarrollo social, económico y cultural del país, segundo, en la formación de futuros profesionales, y tercero, en la responsabilidad que le atañe como “Institución” en la formación de ciudadanía, a propósito de la construcción de una sociedad más democrática e inclusiva. Se trata de una investigación cualitativa, descriptiva, de carácter documental, cuyo diseño es no experimental, que se realizará mediante el análisis de contenido, principalmente de estudios académicos, de expertos y documentación oficial de universidades y el análisis del corpus de entrevistas semiestructuradas aplicadas a expertos. Los resultados son de gran importancia y constituyen un aporte a este incipiente campo investigativo, permitiendo ilustrar la situación actual de los gobiernos universitarios en Chile y las consecuencias que el tratamiento de sus elementos primordiales ha tenido en la práctica democrática de sus comunidades.

Palabras claves: Gobierno Universitario; Elección de Rectores.

Abstract: The higher education system, especially universities, have been the subject of recurring analysis, with an emphasis on government structures as a key element in transforming them. This study intends to investigate the form of election of the highest authority in the Chilean Universities and the way in which it exercised the government in its institution. The problem comes in the understanding, first, considering the social, economic and cultural development of the country, second in the training of future professionals, and third, responsibility regards him as "institution" in the formation of citizenship, to purpose of building a more democratic and inclusive society. It is a descriptive, qualitative research documentary, whose design is not experimental, that is done through content analysis, mainly of academics, experts and official documentation from universities and corpus analysis of semi-structured interviews applied to experts. The results are of great importance and constitute a contribution to this emerging field of research, allowing illustrate the current situation of university

¹ Magister en Política y Gobierno. Professor Asociado. Fac. Cs Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción, Chile.

² Administrador Público, Magíster en Política y Gobierno, Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile.

governments in Chile and the consequences that treatment of its key elements has had on the democratic practice of their communities.

Keywords: University Government; Election of Rectors.

1. Introducción

El nombramiento de los más altos en las universidades a nivel mundial, generalmente concita gran interés y atención en estas instituciones y en alguna medida mayor o menor en los entornos social y político.

Las formas de selección de autoridades en universidades como las chilenas, presentan en general similitudes y diferencias importantes; sin embargo, estas pueden agruparse en a lo menos 3 a 4 grupos identificables, de acuerdo con los procedimientos utilizados, su naturaleza y a los niveles de participación de sus actores en estas instituciones.

La historia del arte de la investigación en Chile sobre temas orientados al gobierno universitario y el debate sobre los métodos de elección de autoridades unipersonales fue fuertemente estudiado a fines de la época de los 80, especialmente por FLACSO Chile; sin embargo, estos quedaron en el congelador después del retorno a la democracia, y hasta la fecha no han sido tema prioritario para los gobiernos universitarios, ni tampoco para los gobiernos de turno desde 1990 hasta hoy, funcionando hasta la fecha con marcos regulatorios añejos provenientes de la dictadura militar y del poder de la iglesia católica principalmente.

En la actualidad, son pocos los hechos que logran remover y cuestionar si los procedimientos existentes en nuestro país son los más adecuados de acuerdo a los tiempos en que vivimos, es así como la defensa de los procedimientos, basados en consejos superiores, juntas o consejos directivos u otros, con participación activa de sus actores, se sustentan en la memoria selectiva de episodios de conflicto en las universidades como por ejemplo movimientos estudiantiles reclamando mayores espacios de participación en estos temas, desacreditando las administraciones de las instituciones y su forma de llevar a cabo la elección de las autoridades de estas.

La crítica a la formas de elección y a las tendencias de la actualidad con respecto a la elección de esta importante autoridad del mundo universitario, se ha mantenido en silencio por parte del mundo académico, pese a que las formas elección que se utilizan redundan en mecanismos de baja calidad académica y sobre todo de competencias o

habilidades de gestión en sus elegidos, traspasando poder muchas veces a los grupos de interés que buscan controlar a las universidades en su propio beneficio.

El mundo de los académicos al interior de las instituciones, pese a su conveniente silencio, no es generalizado, existiendo siempre agrupaciones, que de una u otra forma hacen énfasis a la forma de elección de las autoridades, a la falta de alternancia de las autoridades o dicho de otra forma, a la continuidad de grupos dominantes al seno de las instituciones, al hermetismo de las administraciones y a la falta de participación en la toma de decisiones de sus actores.

De la inquietud anterior, nacen los cuestionamientos que dan cuerpo a esta investigación:

¿Cómo se eligen las autoridades máximas en las Universidades Tradicionales-Privadas en Chile? ¿Cuál es la forma de elección más adecuada para estas Universidades?.

Es así como esta investigación tiene como propósito fundamental la exploración y análisis de la actual situación de los gobiernos universitarios en Chile, de tal forma de recopilar sistemáticamente la forma de elección de los rectores en las universidades de la muestra, la forma como estas se estructuran organizativamente, como designan a su autoridad máxima y que participación tienen sus actores.

La temática abordada no sólo es importante por el incipiente interés que ha despertado en el campo investigativo, sino que además, por ser un tema escasamente investigado en Chile, ya que los estudios existentes se relacionan con el gobierno universitario desde una perspectiva teórica y la reflexión en torno a éste de elementos como la democracia, la participación, la gobernanza y la gobernabilidad, entre otros, por lo que los resultados de esta investigación entregarán nuevos conocimientos sobre la materia.

Así, desde un punto de vista político y social, este estudio es necesario y oportuno, considerando que en él se abordarán las actuales demandas de estudiantes y de trabajadores, de construir una comunidad universitaria más democrática e inclusiva, a partir del análisis de la forma en que se eligen sus autoridades y la forma en que se lleva a cabo el gobierno de las universidades en términos normativos y prácticos.

La cuestión acerca de cómo se toman las decisiones en las universidades Chilenas, ha sido fuente de conflicto, ya que éstas, a pesar del importante rol que juegan

en la creación del conocimiento y en la formación de jóvenes profesionales para el desarrollo de la sociedad, no se advierte de manera definida la implementación de acciones o mecanismos de democracia universitaria con un nivel de participación compartida, manteniéndose en la mayoría de los casos, las mismas estructuras, sistemas de elección y formas de gobierno por más de 20 años, por lo que ha despertado interés la reciente derogación de las normas del DFL N°2, con la promulgación de la Ley N° 20.843³ del Ministerio de Educación que prohibía la participación de los estamentos no académicos en el gobierno de las universidades y que fomenta la libre asociación y organización de los diversos actores internos de la comunidad universitaria, promoviendo la autonomía de las universidades en cuanto a la determinación de los mecanismos, formas y espacios de participación en que han de desarrollarse los gobiernos universitarios.

La forma en que se toman actualmente las decisiones al interior de una institución de este tipo, nos parece íntimamente ligada al sistema de elección de sus autoridades y al estilo de liderazgo y gobierno que éstos han decidido implementar a propósito de la gestión universitaria, los que sin duda, a partir de la modificación legal enunciada, podrán ser también objeto de modificación y con ello, de controversia interna en cuanto a la necesidad real o aparente de ejecutarla para mejorar las condiciones de gobernabilidad y el logro de objetivos en la gestión y gobierno de las universidades.

La figura primordial del gobierno universitario puede ser unipersonal o colegiada. En el caso de las universidades chilenas, como se dijo anteriormente, la autoridad universitaria recae en la figura de un Rector, y éste es quien tiene el deber formal y legal frente al cumplimiento de los fines de la institución universitaria.

En la mayoría de las universidades latinoamericanas, los procesos para elegir la autoridad del Rector son complicados, politizados y frecuentemente cuestionados por una parte de la comunidad universitaria (López, González, Mendoza, & Pérez, 2011), por ello, enfocarnos en la forma en que se elige la figura del Rector, es relevante ya que en una sociedad como la chilena, en que la regulación referida al funcionamiento orgánico de las instituciones universitarias data de la época del régimen militar, constituye para muchos, una manifestación de autoritarismo antidemocrático injustificado, un resabio dictatorial, fuente de deslegitimación de la gestión que llevan a

³ Publicada el 18 de junio de 2015.

cabo estas autoridades y de cuestionamiento permanente de la forma en que se distribuye el poder y se toman las decisiones en las comunidades universitarias.

Por otra parte, en el caso chileno, la forma de elección del Rector ha tenido como consecuencia la creación de grupos de interés, una arraigada burocracia y la aparente ineficacia en la administración de los recursos financieros, consecuencias que hacen difícil el mantenimiento equilibrado de las condiciones necesarias para una adecuada gobernabilidad.

2. Metodología

Es un estudio motivado por el interés de indagar respecto de la forma de elección de los rectores en las universidades tradicionales privadas chilenas y de su pertinencia desde la perspectiva de la gobernanza universitaria.

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar las formas actuales de elección de los rectores en las Universidades chilenas Tradicionales-Privadas conocidas como universidades del G9 y la relación con los actores de éstas. Los objetivos específicos son describir desde una perspectiva organizacional, el universo de instituciones universitarias tradicionales privadas de Chile conocidas como Universidades del G9, describir la forma de elección de la autoridad máxima en las universidades chilenas tradicionales-privadas (G9) a partir de la revisión de su regulación vigente y analizar desde la visión de los expertos sobre la adecuada forma de elección de los rectores de las universidades del G9 y su incidencia en una mejor forma de gobernanza.

Se trata de una investigación cualitativa, con apoyo de elementos cuantitativos, cuyo diseño es no experimental, es descriptiva, de carácter documental.

La técnica de investigación corresponde al análisis de datos primarios y secundarios a través de análisis de contenido y análisis del corpus de entrevistas semiestructuradas aplicadas a expertos en la materia, con la intención de profundizar en el análisis de los sistemas de elección de rectores, caracterizándolo de acuerdo a los modelos implementados a nivel latinoamericano, determinando además la importancia que esta forma de elección puede tener en cuanto a la legitimidad con que ejercen sus funciones y la importancia del nivel de participación de los diversos elementos que conforman los gobiernos universitarios chilenos.

El universo de la muestra a trabajar, está compuesto por las universidades chilenas reconocidas por Estado conocidas como universidades tradicionales privadas pertenecientes a la red G9. Los expertos investigadores serán seleccionados intencionalmente, usando como criterio su experiencia en el área.

3. Marco Conceptual

Para la adecuada comprensión y delimitación de esta investigación, resulta esencial abordar previamente algunos conceptos esenciales con los cuales se llevará a cabo esta investigación, estos son: Universidad, Autonomía Universitaria, Gobierno Universitario, Gobernanza, Gobernanza Universitaria, Modelos de Gobierno, Modelos de Gobernanza y Gobernabilidad.

Universidad: Una institución para la producción y transmisión del conocimiento. La Universidad es una institución antigua, cuyos orígenes se remontan a la Europa medieval, constituye sin duda alguna, una institución social, cuya existencia, sólo tiene sentido dentro de una sociedad organizada y las atribuciones y privilegios de que gozan son concesiones de la sociedad organizada para que puedan cumplir mejor sus funciones (Paredes M, 1998, págs. 65-72) Para Maturana, la Universidad es una institución del mundo actual concebida para ampliar la capacidad de acción y reflexión con responsabilidad ética y ecológica de los miembros de la sociedad que la sustenta y constituye una nación moderna (Maturana, 1989, págs. 167-180), así mismo, en términos más amplios ha sido considerada como el constructo social para la transmisión de la cultura (Escaméz Sanchez, 1993, págs. 808-821).

El significado y rol de las universidades ha ido evolucionando, positiva o negativamente, a lo largo de la historia, lo que ha sido consecuencia, entre otras cosas, del explosivo crecimiento de la gama de instituciones que se desempeñan en la Educación Superior. Las universidades han cambiado notablemente desde que se fundaron hasta nuestros días, se han transformado, de pequeñas comunidades de profesores y alumnos, a organizaciones complejas que realizan variadas funciones y en las que conviven grupos con intereses diversos. Por eso, el concepto de Universidad ha sido, es y seguirá siendo un concepto dotado de dinamismo (González Cuevas, 1997, págs. 1-16).

En Chile, el concepto de Universidad y sus fines se encuentra expresamente establecidos en el DFL N°1/1981 del Ministerio de Educación que fija normas sobre Universidades, en su artículo 1° establece que “La Universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia”, así mismo, en su artículo 2° se refiere a los fines que persiguen este tipo de instituciones, señalando que corresponde especialmente a las universidades: Promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras; Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica; Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades; Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado; y en general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria.

Como se advierte, es innegable la función crítica que estas instituciones tienen en la sociedad como conciencia crítica de la misma, lo que justifica no sólo la importancia de su rol en la educación y creación de conocimiento sino que también como reflejo de la sociedad que deseamos construir.

4. Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria es considerada como una de las condiciones esenciales para el éxito de las universidades, es una institución cuya existencia y necesidad es compartida, pero que sin embargo ha sido objeto de agudas controversias en cuanto a su significado y delimitación.

Desde su aparición, con el nacimiento mismo, en la Edad Media, de la Universidad como centro fundamental de la educación y la cultura, ha sido un tema permanente de debate. Según Rodríguez, Carruyo & Ureña, ha sido entendida como la independencia de la Universidad pública del poder político o administrativo, es decir, es un concepto que se construye a partir de la relación que tienen las universidades con el Estado y las consecuencias que derivan de ella, y se expresaba en la concesión de un conjunto de privilegios a estudiantes y profesores por parte de las autoridades civiles y eclesiásticas.

En general, el concepto de autonomía más difundido y generalmente aceptado lo ofreció en 1953 la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL, 1954) que establece que la autonomía de la Universidad es el derecho de esta corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada y debe ser asegurada como una de las garantías constitucionales.

Se ha planteado también, que la autonomía universitaria tienen tres dimensiones, una dimensión académica, referida esencialmente a la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura, una dimensión administrativa, referida a su derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, y una dimensión legislativa, referida a su capacidad de dictar sus propios ordenamientos (Ornelas, 2008, págs. 30-36). (Brunner J. , 1989, págs. 137-159)

En el caso chileno, la primera ley que reconoció la autonomía de las universidades, fue el decreto con fuerza de ley No 7.500 de 1927, que rezaba “Las universidades serán autónomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento”. Posteriormente, dicha norma fue recogida en los Estatutos de las universidades estatales; como el estatuto orgánico de la Universidad de Chile, de 1931, y el estatuto de la Universidad Técnica del Estado, aprobado por la ley No 10.259 de 1952. A partir de la reforma introducida mediante la ley No 17.398 de 1971, a la Constitución Política de la República de 1925, la autonomía universitaria pasó a tener rango constitucional. En dicho cuerpo normativo, el artículo 10 No 7 referido al desarrollo de la libertad de enseñanza, suscribía la siguiente definición “Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica”. Este reconocimiento constitucional de la autonomía se mantuvo hasta la entrada en vigencia del Acta Constitucional No 3 de 1976, la que no hizo referencias a esta materia. Pocos años después, en el decreto con fuerza de ley No 1 de 1980, del Ministerio de Educación, que fijó normas sobre las universidades, se estableció una definición de autonomía en iguales términos a los de la Constitución de 1925.

La autonomía universitaria y el reconocimiento de las dimensiones que la componen han sido expresamente señaladas en el DFL N°2/2009 del Ministerio de

Educación que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del DFL N°1 de 2005, y que en su artículo 104, a propósito de la autonomía universitaria la define señalando que “se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí misma la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes. La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes”.

Finalmente, el artículo 106 del texto citado, establece una limitación, señalando que “la autonomía y la libertad académica, no autorizan a las entidades de educación superior para amparar ni fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico ni permite actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia política partidista alguna. Estas prerrogativas, por su esencia misma, excluyen el adoctrinamiento ideológico político, entendiéndose por tal la enseñanza y difusión que excedan los comunes términos de la información objetiva y de la discusión razonada, en las que se señalan las ventajas y las objeciones más conocidas a sistemas, doctrinas o puntos de vista”.

Actualmente, esa autonomía es definida como un poder que permite a las universidades, entendidas como las instituciones de educación superior por excelencia, designar su personal académico sin interferencias externas, decidir acerca de la admisión de estudiantes, identificar aquello que deben enseñar y cómo enseñarlo, determinando sus normas, prioridades académicas y patrones de su futuro desarrollo. Todo lo anterior, en el marco de las disposiciones legales generales y específicas que rigen a los sistemas e instituciones educacionales. La autonomía universitaria antedicha, también implica la libertad de cada Universidad de determinar la forma de su organización, lo que define su carácter autónomo en el sentido original del término, referido a la potestad de normarse por sí misma. Esto incluye la participación de los

miembros de sus comunidades en la vida institucional sin, por ello dejar de considerar las jerarquías inherentes a la misión y al quehacer universitario (Congreso Nacional de Chile, 2014).

5. Gobierno Universitario

El gobierno universitario es un concepto que debe entenderse desde la perspectiva de cómo se dirigen las instituciones de educación superior, y en específico las Universidades, con una relación directa en la forma en que se toman las decisiones en este tipo de instituciones. Para Brunner, el gobierno universitario implica un fenómeno de dos caras: el arreglo institucional interno que adopta cada establecimiento de enseñanza superior de modo de asegurar la existencia de autoridades legítimas y eficaces y el ordenamiento externo a cada institución que permite regular sus relaciones como parte dentro del sistema de educación superior y entre éste, el Estado y la comunidad (Brunner J. , 1989, p.31). Por lo tanto, el gobierno universitario es un concepto que tiene dos dimensiones, una dimensión interna y una dimensión externa, siendo la primera de ellas a la que se hará referencia en esta investigación.

El gobierno universitario se convierte entonces en una función de las relaciones entre diversos cuerpos políticos, burocráticos y académicos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la Universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de su implementación, siendo éstos los elementos centrales para el análisis planteado en esta investigación. Según Acosta, el ejercicio de la autoridad legítima supone también la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado en cada caso, que se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de la acción de las redes organizadas de poder: lógicas políticas, burocráticas, de anarquías organizadas o colegiadas, que terminan por establecer ciertas fronteras, entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico. Algunas de estas fronteras aparecen claramente delimitadas y codificadas en leyes orgánicas, reglamentos, procedimientos y rutinas de cada organización (Acosta, 2002, p.14).

Por lo tanto, el análisis del gobierno universitario en el contexto de este estudio, necesariamente debe poner énfasis en la forma en que se accede, al gobierno y la forma en que éste se ejerce en relación con los demás actores de la comunidad universitaria,

ello significa concentrar la atención en los procesos de toma de decisiones, las formas de organización del gobierno o los vínculos entre las autoridades universitarias con los demás integrantes de la comunidad universitaria, en orden a determinar las características o modelos predominantes de las relaciones y las lógicas de interrelación entre los diversos actores o grupos de interés internos de las universidades, lo que permitirá determinar si éstos elementos se ajustan o no a los requerimientos democráticos hoy día exigidos.

Según Maturana, un gobierno democrático es uno en el que todos los asuntos y tareas que se realizan en las conversaciones que definen y constituyen a la institución gobernada se tratan como objetos de reflexión pública en el ámbito de los gobernados y se manejan en una efectiva participación reflexiva y responsable de estos en ellas (Maturana, 1989, p.165-180).

6. Gobernanza

Antes de referirnos al concepto de gobernanza es necesario plantear algunas precisiones respecto del término. Lo primero, es que el término gobernanza no es un concepto nuevo como podría creerse, de hecho tiene sus orígenes a partir de la década de los 80 y 90 en diversos países, cuya característica compartida era la situación de crisis por la cual atravesaban sus gobiernos y la necesidad de encontrar una solución a ella. Lo segundo, es que su contenido y delimitación ha sido objeto de amplio debate, no existiendo unanimidad en cuanto a su significado, existen diversas posiciones respecto a su autonomía conceptual. Y tercero, este es un concepto que ha trascendido a diversas materias y no únicamente ha resultado ser aplicable a la acción propia de los gobiernos en la dirección o forma que tienen de dirigir a sus sociedades, entendidos en el ejercicio del poder político, sino que ha logrado evolucionar y aplicarse en el gobierno de otras cuestiones, entre las cuales advertimos la gobernanza universitaria, por ello nos referiremos primeramente a la gobernanza para luego indagar respecto de su aplicación al gobierno de las universidades.

Pues bien, a nivel mundial la gobernanza se ha convertido en una parte esencial del desarrollo político, social y administrativo que permite reflejar la nueva forma de pensar sobre los límites así como las capacidades que tienen las estructuras estatales en específico, por ello se basa en la relación del Estado y la sociedad así como en los

elementos de cada una que logren beneficiar a todos (Rodríguez, Carruyo, & Ureña, 2013, p.43).

El término gobernanza se acuñó al final del siglo pasado para denotar el conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce solo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales y apunta a la necesidad de implementar un nuevo proceso directivo de la sociedad, sosteniendo que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, ya que para que la sociedad tenga dirección se requieren, valorar e integrar las capacidades de los actores sociales, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social (Aguilar, 2010, p.28-30).

En el mismo sentido Kooiman, señala que la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores sociopolíticos, públicos y privados, que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza (Kooiman, 2005).

Para Joan Prats (2005), existe un consenso cada vez mayor en torno a que la eficacia y la legitimidad de la acción pública está basada en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil, las nuevas formas en que se plasma lo anterior tienden a ser denominado como gobernanza.

Como ya se ha advertido, respecto del término gobernanza no se ha planteado una definición unificada ni ampliamente aceptada, sin embargo diversos autores hacen hincapié en algunos elementos comunes que forman parte de ella, como la transparencia, eficiencia, participación y responsabilidad entre otras cuestiones.

Ahora bien, para efectos de esta investigación se tendrá en consideración lo planteado en esta materia por Aguilar, quien sostiene que el contenido esencial de la gobernanza es el proceso de dirección y gobernación de la sociedad, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidad de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos de importancia social y las formas cómo organizarán y coordinarán sus acciones y producto y respecto de lo cual debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Lo esencial en el concepto es que el proceso de gobierno de la sociedad regresa a ser considerado analíticamente como un proceso de sociedad, como una construcción social de las preferencias, normas, modos y destino de la vida asociada.
- En tanto proceso de dirección, la gobernanza es una actividad de orientación intencional, que orienta la sociedad hacia determinados fines generales y objetivos particulares preferidos.
- Es un proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente que incluye dos planos de decisión, que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos que tienen lugar entre el gobierno y los actores económicos y sociales.
- Es un proceso de dirección que por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere una instancia/agencia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación y su eficacia.
- Es un proceso de dirección cuya estructura es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero en el que es cambiante el peso y la influencia del gobierno o de la sociedad en su definición y realización.

De esta forma, como señala Aguilar (2010), la gobernanza moderna se refiere al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos, formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios, ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta— interacción- interdependencia- coproducción- corresponsabilidad- cogobierno - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. Para este autor, los componentes estructurales de la gobernanza que determinan la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos son de dos tipos: institucionales y técnicos. Entre los componentes institucionales están: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de las instituciones públicas internacionales, y entre los componentes técnicos: el sistema de ciencia y tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública.

Es de interés para esta investigación, el primer componente institucional enunciado, las instituciones de los poderes públicos, es decir aquel que regula el proceso de elección de los titulares de los poderes clásicos del Estado Constitucional y del gobierno democrático, determinando sus facultades y responsabilidades entre otras cuestiones. Incluye también el conjunto de normas que regulan las relaciones intergubernamentales y las relaciones de los gobiernos con la ciudadanía.

6.1 Gobernanza Universitaria

El concepto de gobernanza universitaria deriva de la aplicación del enfoque de la gobernanza como un mecanismo apropiado para dar solución a los problemas específicos que se han planteado a propósito del gobierno de las universidades.

Como se ha señalado, la gobernanza en términos generales, se presenta en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política que estaban hasta hace poco, centrados en el Estado, describiendo ahora en un contexto más moderno, prácticas en la acción de gobernar que enfatizan aspectos que suplen o incluso sustituyen al poder político, en donde la clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción del gobierno (Closa, 2003, p.119). Este concepto, resultado aplicable al caso del gobierno de las universidades al considerar cuál es la relación que las autoridades universitarias tienen con los demás actores de la comunidad universitaria que constituyen en este caso la sociedad civil, y cómo se involucran o participan éstos últimos en la acción de dichas autoridades.

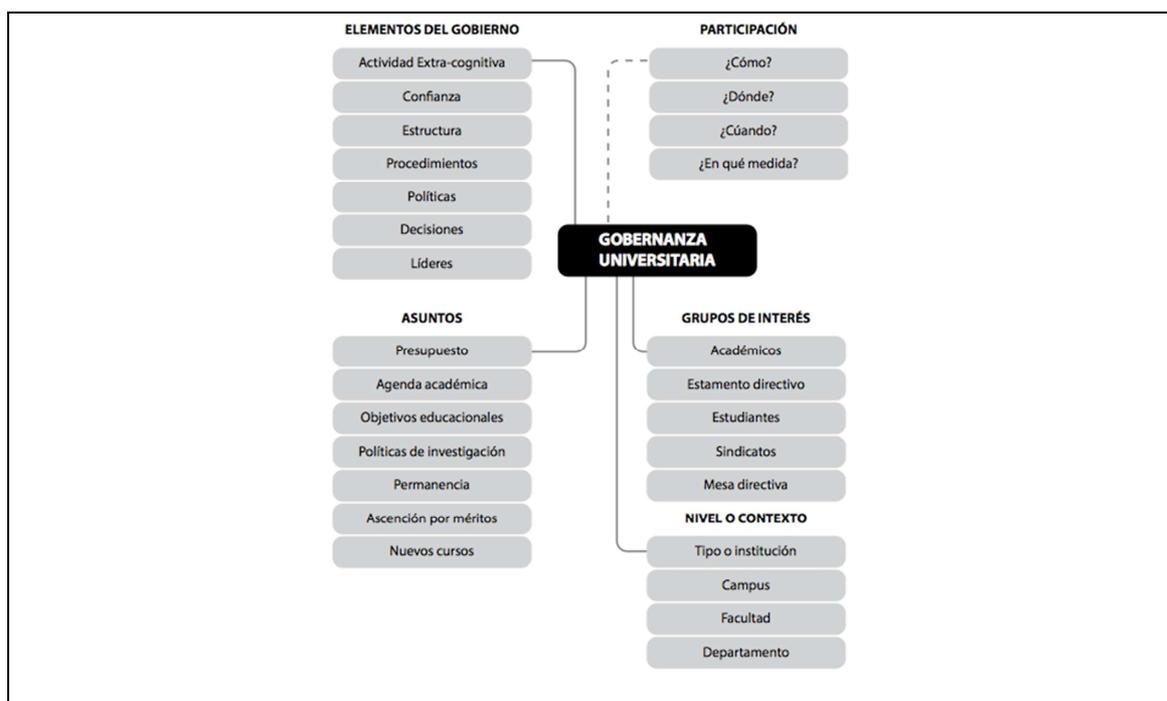
Respecto a lo que ha de entenderse por gobernanza universitaria para efectos de esta investigación, se considerará el concepto planteado por José Joaquín Brunner y Francisco Ganga. Para Brunner (2011), la gobernanza universitaria se entiende como la manera en que las instituciones se encuentran organizadas 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. Lo anterior, es importante, toda vez que este autor distingue dos dimensiones en la gobernanza de las universidades, una gobernanza interna y otra externa, siendo únicamente el primer objeto de análisis en esta investigación, y que ha sido denominada como Gobernanza Institucional.

Ganga (2014), por su parte, sostiene que la gobernanza universitaria es el conjunto de actividades de gobierno de las universidades, que involucran procesos decisionales considerando los múltiples grupos de interés donde están insertas las respectivas instituciones.

En el contexto de las universidades, la gobernanza universitaria es uno de los temas principales cuando se trata de las reformas políticas que se deben ajustar a la modernización de la educación ya que no sólo afecta a los aspectos endógenos y exógenos sino también al papel que desempeña el Estado jerárquico en el desenvolvimiento operativo de las universidades en los que se toman en cuenta al recurso humano, finanzas, sistemas de control de calidad, planificación tanto de los procesos como de los recursos y todos los elementos que permiten generar el éxito de la institución (Rodríguez, Carruyo, & Ureña, 2013, págs. 1-4).

El concepto de gobernanza universitaria se configura bajo cinco elementos como lo son los grupos de interés, la participación, el contexto, los asuntos y los elementos de gobierno, que interactúan estructuradamente generando una singular complejidad de la gobernanza (Ganga, Abello, & Quiroz, 2014, pág. 13), que se advierten en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Elementos que configuran la Gobernanza Universitaria



Fuente: Ganga C., Francisco., Abello R., Juan., Quiroz C., Juan. 2014

7. Gobernanza Universitaria: una mirada histórica y conceptual

7.1. Modelos de Gobierno Universitario

Los modelos de gobierno universitario se refieren esencialmente al modelo o la forma de administración interna imperante en las instituciones universitarias, a la forma en que se lleva a cabo la acción de gobierno y con ello la forma en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisión, quienes participan y cómo se implementan, así como las relaciones que se tienen con los agentes ajenos a ella.

Diversas han sido las denominaciones que ha revestido la forma de ejercer el poder al interior de las universidades, de este modo, es posible advertir organizaciones con características, claramente determinadas por el contexto social, político y jurídico de la época, tales como instituciones que cuentan con una organización tradicional, democrática, autoritaria o burocrática, entre otras categorías.

No existe unanimidad respecto de los modelos de gobierno de las universidades chilenas, sin embargo en términos generales pueden distinguirse modelos de gobierno que involucran en diversos niveles a los demás actores de la comunidad universitaria. Así por ejemplo, para Barbara Sporn señala que hay tres modelos que pueden ayudar a comprender mejor las modernas estructuras de gobierno y sus tendencias: el modelo de gobierno compartido, el modelo corporativo de gobierno y el modelo de arquitecturas flexibles (Sporn, 2007).

El gobierno compartido se refiere al aspecto político de la organización académica, que resalta la importancia de las negociaciones, así como el rol y poder de los diferentes Stakeholders, la toma de decisiones bajo este enfoque prescribe la participación de todos los grupos relevantes con sus diferentes metas y valores. El modelo corporativo enfatiza el aspecto empresarial, burocrático y caracterizado por un proceso de toma de decisiones más rápido y eficiente. Y el modelo de estructura flexible de gobierno que contiene la participación de diferentes Stakeholders pero poniendo énfasis en los resultados en lugar de los consensos políticos.

Otro ejemplo de esta diversidad, son los modelos presentados por Sánchez, quien sostiene que algunos de estos modelos de gobierno pueden ser: el colegiado, el político, el burocrático y el de mercado. En el modelo colegiado, las instituciones se consideran colectividades de expertos, y por ende, es la comunidad académica la que se autogobierna con una toma de decisiones participativa. El modelo político, por su parte,

establece que las instituciones están formadas por grupos con diferentes intereses y valores que compiten para controlar procesos y resultados, en este, los líderes universitarios son mediadores entre bloques de poder y las decisiones son producto de negociación y la construcción de coaliciones. El modelo burocrático cuenta con jerarquías y líneas de autoridad establecidas y metas definidas, en ellas los líderes funcionan como facilitadores de un proceso continuo. Y por último, el modelo de mercado se basa en la autonomía y emprendimiento de las universidades en materia de procedimientos y procesos, los que responden al deseo de sus dueños (Sanchez, 2012).

Es importante advertir, que la calificación de uno u otro modelo de gobierno y sus categorías dependerá de las características de estas instituciones, y no sólo de la normativa legal vigente que regula la materia, sino que también dependerá del ejercicio mismo que se hace en la práctica de la acción de gobernar, que si bien puede ser objeto de diversas prohibiciones o limitaciones, puede igualmente realizarse de manera más inclusiva.

7.2. Modelos de Gobernanza Universitaria

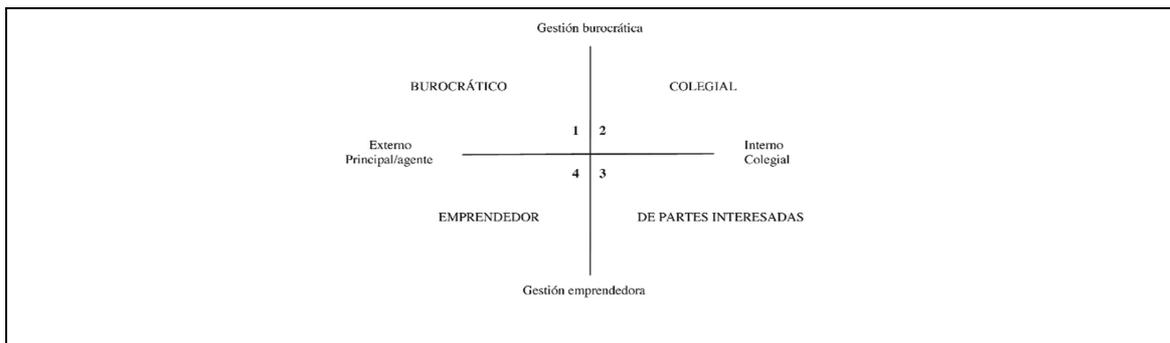
Para efectos de esta investigación, se trabajará en base a la tipología de modelos de gobernanza universitaria propuesta por Brunner (Brunner J. , 2011, págs. 137-159), quien sostiene que son cuatro los modelos que pueden adoptar las universidades en el camino de la modificación de su gobernanza; el modelo burocrático, colegial, de Stakeholders y el modelo emprendedor, cada uno de los cuales determina las relaciones que tienen quienes ejercen la autoridad al interior de las universidades con los demás actores institucionalizados o no de la comunidad universitaria.

- *Modelo burocrático*, se caracteriza por una fuerte presencia del Estado como agente externo, quien se encarga de las labores de dirección, coordinación y control a través de funcionarios e instituciones estatales jerárquicas formales.
- *Modelo Colegial*, que cuenta con un agente interno constituido por la comunidad académica cohesionada y moralmente independiente de la acción del Estado. Gozan de una autonomía que les permite establecer sus propias regulaciones respaldadas por mecanismos internos de jurisdicción. En términos administrativos están constituidas por Facultades que administran los asuntos académicos bajo la dirección del decano.

- *Modelo Stakeholders o de partes interesadas*, que incorpora la gestión emprendedora vinculando agentes internos (profesores, estudiantes, personal administrativo) y agentes externos (gobierno nacional, agencias públicas del sector, municipios, egresados, sector productivo, ONG, sociedad civil).
- *Modelo de emprendimiento privado*, que se presenta en oposición a la naturaleza de las universidades públicas y se establece un contrato entre el agente principal externo, propietario de la institución y los agentes encargados de la administración.

Estos cuatro modelos son presentados por Brunner a partir del siguiente diseño realizado en base a ejes de legitimidad y efectividad del quehacer del gobierno universitario:

Cuadro 2 – Modelos de Gobernanza configurados sobre los ejes de legitimidad y efectividad.



Fuente: Brunner, Joaquín. *Gobernanza Universitaria: Tipología, dinámicas y tendencias*, 2011.

8. Gobernabilidad

En términos generales la gobernabilidad ha sido entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político, Estado y gobierno, para responderlas de manera legítima y eficaz.

Ahora bien, en el contexto de esta investigación es posible advertir un concepto de gobernabilidad universitaria, para estos efectos consideraremos la definición planteado por Acosta, quien señala que por gobernabilidad se entiende la capacidad del sistema universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos.

Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se hace tanto énfasis en la forma del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos (Acosta Silva, 2002, pág. 3). En este sentido el análisis de la gobernabilidad universitaria implica considerar una serie de supuestos básicos. Primero, que existe una comunidad política universitaria que comparte un conjunto más o menos amplio de consensos normativos básicos, que imprimen sentido de pertenencia y cohesión a sus miembros. Segundo, que esos acuerdos en lo fundamental se resuelven en cuerpos diversos de creencias, representaciones y prácticas políticas, orientadas por la diversidad de las percepciones e intereses que entran en juego en cada organización en contextos y temporalidades específicas. Y tercero, que las relaciones entre los miembros de las comunidades universitarias son esencialmente políticas, es decir, que tienen como motor principal de sus interacciones la resolución o reducción de los conflictos, y la necesidad de tomar decisiones políticas.

Las leyes de Educación Superior prevén la existencia de mecanismos de gobierno universitario a través de órganos colegiados y autoridades unipersonales. Algunas de ellas no establecen más que unas líneas generales respecto a la organización de sus estructuras de gobierno, permitiendo con ello a las propias universidades el establecimiento por vía estatutaria de sus instancias de gobierno, con atribuciones, composición y especificaciones propias, como es el caso particular de Argentina, Ecuador y Paraguay. Por otro lado, se encuentran los países en donde las leyes nacionales establecen una estructura de gobierno jerarquizada, explícita en la ley como es el caso de Brasil, Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela (Velasquez, 2005, pág. 19).

Por otra parte, cabe señalar que en la mayoría de los países de la región se encuentra contemplada la participación de los miembros de la comunidad universitaria en el gobierno de las instituciones universitarias, siendo los países más inclusivos Argentina, Ecuador, Brasil, Colombia y Venezuela. En el caso de Chile, la participación no sólo estudiantil sino que además, de los funcionarios no académicos, estuvo permitida a propósito de la reforma universitaria de 1967, siendo suprimida y prohibida en 1973 hasta junio de 2015, en que finalmente se derogan las normas legales que prohíben la participación de los actores señalados y entregan la determinación de forma de gobierno en estas instituciones a la autonomía de cada una de ellas.

La educación superior chilena ha sobrevivido a diversos periodos de crisis en lo relativo al gobierno universitario. De hecho, los primeros esfuerzos por la incorporación en algunos casos y la extensión de la participación estudiantil en otros, se remontan a 1918. En 1920, la FECH reunió la primera convención estudiantil y declaró respecto de la Universidad, las necesidades de que ella estuviera formada no solo por escuelas profesionales sino también de institutos de altos estudios científicos, literarios y filosóficos. Reclamó la autonomía económica de la universidad y la formación especial del profesorado de instrucción especial y concluyó sus resoluciones afirmando que “para cooperar al triunfo de estas aspiraciones, la Federación luchará por obtener representación de los estudiantes en los organismos directivos de la enseñanza” (Brunner J. J., 1989). La característica principal de las universidades en esta época era precisamente su sello oligárquico de dirección y monárquico en el caso de las universidades católicas, esquema de autoridad que no demoró en ser fuente de cuestionamiento por parte de académicos y estudiantes.

Sin embargo, los esfuerzos anteriores no rindieron frutos importantes sino hasta 1967 en que tiene lugar el movimiento estudiantil y de reforma universitaria que llevó a cabo la Universidad Católica de Valparaíso, que rápidamente se propagó a las demás instituciones universitarias y en cuya virtud, se logra en el año 1968 la elección democrática del rector y demás autoridades universitarias, como el consejo superior integrado por los decanos, a través de un claustro pleno, que considera la participación de docentes, no docentes y estudiantes, haciendo partícipes a los estudiantes de la toma de decisiones, que se enfocaba en aquellos años a la conexión y compromiso de la universidad con la comunidad y a la modernidad de estas instituciones. Sin embargo, este ámbito de participación se suspende y sustituye por un mecanismo de designación de rectores y autoridades universitarias por el gobierno central, incorporado como contrareforma.

Desde 1973, las universidades públicas sufrieron un proceso de desfragmentación, la contrareforma impone un estilo de universidad heterónoma y heterocéfala, con normas y autoridades impuestas desde fuera, situación que se agudizó en 1981 en que se dicta una nueva legislación universitaria en Chile que tiene como finalidad el crecimiento del sistema de educación superior a través de: la admisibilidad e incorporación al sistema educativo de las universidades privadas sin fines de lucro, el autofinanciamiento universitario, eliminación de los espacios de actividad política y la

negativa de participación de estudiantes y funcionarios no académicos en las elecciones de autoridades y consejos superiores, construyéndose de este modo, la base de una fortalecida estructura universitaria dirigida desde 1973 hasta 1990 por rectores designados.

Manifestación jurídica de lo anterior fue la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Educación, conocida como LOCE, la cual contempla en su artículo 49 (que consagraba en términos similares al artículo 22, antiguamente contenido en el DFL N°1 de 1980 del Ministerio de Educación), una disposición referente a la participación política en las universidades, señalando que “la forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de alumnos y de funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas”, normas que se mantienen vigentes hasta el año 2015.

La Ley General de Educación N° 20.370 dictada en 2009, derogó en su mayor parte el texto de la LOCE excepto en su Título III, con exclusión del párrafo 2, y su Título IV, normas referidas básicamente a la educación superior, reafirmando el contenido de la norma ya expresada. Esta ley se refiere a la participación estudiantil, declarándola como un principio del Sistema Educativo chileno al señalar en su artículo 3 letra g): “Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente”. Con todo, el derecho de información y participación a que se hace referencia se encuentra limitado únicamente al proceso educativo, cultural, deportivo y recreativo, refiriéndose únicamente al derecho de asociación de los estudiantes en el ámbito político.

Finalmente, en lo que dice relación con el gobierno de las universidades, cabe señalar que la prohibición contenida en la ley, en orden a excluir expresamente la participación de estudiantes y administrativos en el gobierno de las universidades fue siempre la justificación otorgada por las autoridades universitarias para fundar la no institucionalización de espacios de participación vinculantes para los demás estamentos universitarios, demandas que han sido crecientes en el afán de democratizar el gobierno de las universidades, en un contexto de crisis de legitimidad y gobernabilidad de sus autoridades. Hoy en día, con la derogación de dichas prohibiciones ha quedado entregado a merced de estas instituciones la posibilidad de reorganizar la estructuras de

gobierno existentes en las universidades y con ello, de modificar la gobernanza de las universidades, en orden a establecer espacios, estructuras y mecanismos que permiten construir adecuadas relaciones entre los diversos actores universitarios que permitan a su vez, legitimar el quehacer de las autoridades, equilibrar las condiciones de gobernabilidad, democratizar el gobierno universitario y mejorar la capacidad del gobierno de estas instituciones. Sin embargo, la cuestión es preocupante ya que la ley si bien suprime la prohibición de participación, no establece su obligatoriedad, ni precisa lineamientos o elementos básicos para su implementación.

9. El Sistema de Educación Superior en Chile: integración del sistema y rol de las universidades chilenas

El Sistema de Educación Superior en Chile está integrado por una diversidad de instituciones cuyas características, finalidades y regulación son también diversas. Hasta el año 1980 este Sistema estaba constituido únicamente por las Universidades, todas las cuales recibían directa o indirectamente financiamiento público.

A propósito de la reforma universitaria sufrida en 1980 se produce un proceso acelerado de expansión del Sistema de Educación Superior, el que experimentó cambios significativos en su integración. Las 8 universidades existentes se convierten en 25 instituciones, y además se incorporaron nuevos tipos de instituciones que a pesar de no ser universidades, pasan a formar parte de este sistema, es el caso de los institutos profesionales y los centros de formación técnica, cuya incorporación tenía por finalidad descomprimir la creciente demanda por estudios universitarios, luego, en 1998 se reconocieron además como instituciones de educación superior aquellas organizaciones de formación dependientes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y de la Policía de Investigaciones⁴.

Para efectos de esta investigación, sólo serán objeto de análisis las universidades tradicionales privadas. Actualmente el Sistema de Educación Superior está constituido por 59 instituciones diversas, dentro de las cuales es posible distinguir 25 universidades tradicionales y 34 universidades privadas. Siendo sólo 9 las tradicionales privadas.

Ahora bien, la elección de las universidades como objeto de estudio tiene que ver con su complejidad y amplitud de su quehacer, así como con el innegable rol que

⁴ Consejo Nacional de Educación. www.cned.cl (visitado el 20 de julio de 2015).

éstas poseen en el desarrollo social, económico y político del país. En este sentido, la forma en que se gobiernan las universidades, las relaciones que existen entre sus autoridades y demás actores de la comunidad, la forma en que se accede al gobierno y los niveles de democracia existente en su interior, son cuestiones relevantes si se analiza cuál es el rol que han de tener este tipo de instituciones en nuestra sociedad. La cuestión es importante, ya que actualmente, las universidades se han caracterizado por su interés en el fortalecimiento de su rol en la sociedad, así mismo el actual contexto por la que atraviesa la educación superior en Chile, en lo que se refiere a su acceso, gratuidad y calidad han provocado que éstas se encuentren en constante análisis, ya que son éstas las que se han presentado como uno de los principales mecanismos para la disminución de las desigualdades en Chile.

Otra cuestión de interés al analizar el rol de las universidades en Chile, tiene que ver con considerar la educación un bien público o privado, toda vez que la respuesta a esta cuestión será determinante para establecer el cómo deben gobernarse este tipo de instituciones y quiénes deben participar en este proceso.

9.1. El gobierno de las universidades chilenas y la elección de sus autoridades

Las universidades, como organizaciones requieren de un sistema de gobierno que les permita cumplir con sus fines. Estos sistemas de gobierno pueden ser unipersonales o de cuerpos colegiados. En el caso de las primeras, la autoridad máxima está representada por el Rector quien asume la administración académica, económica y financiera, en conjunto con el denominado “equipo de Rectoría”, el cual tiene una composición diversa. En el caso de los cuerpos colegiados es posible advertir las Juntas Directivas o Consejos Superiores y los Consejos Universitarios o Consejos Académicos, como los más relevantes (Ganga, 2005, págs. 213-246).

Desde un punto de vista puramente formal, las modalidades existentes de gobierno universitario que se reconocen en Chile son por lo menos cinco grandes tipos, que dan cuenta de la gran diversidad institucional (Brunner J. , 1989, pág. 25):

- a) El tipo de gobierno de las universidades públicas derivadas, trazados todos ellos sobre una matriz común proporcionada en su momento por el Ministerio de Educación e incluida en los respectivos estatutos de estas universidades.

- b) El tipo de gobierno de las universidades públicas metropolitanas, semejante al anterior pero con características específicas en cada caso, el de la Universidad de Chile y el de la Universidad de Santiago de Chile.
- c) El tipo de gobierno de las universidades católicas, regidos por normas especiales que cuentan con la aprobación de la Santa Sede.
- d) El tipo de gobierno de las restantes universidades privadas antiguas, cada uno sujeto a modalidades propias que consagran un gobierno autónomo a partir de la respectiva fórmula establecida por la ley que las crea e instituye, separadamente de su consejo académico superior y rector, un órgano de los socios propietarios.
- e) El tipo de gobierno de las universidades privadas nuevas, regulado por el propio estatuto que consagra la tuición del grupo de propietarios o sus representantes o delegados y modalidades internas variables de gobierno y designación de las autoridades.

En las universidades chilenas es posible distinguir una estructura común integrada por académicos, funcionarios no académicos y estudiantes. Tradicionalmente el gobierno de las instituciones ha recaído en el estamento de académicos y en la mayoría de los casos la participación de funcionarios no académicos y estudiantes ha estado del todo excluida, sin embargo, a pesar de que los estudiantes y funcionarios no académicos no forman parte del gobierno universitario actual, salvo excepciones, en muchas universidades es posible advertir espacios de integración de estos estamentos. El caso más destacado es el de la Universidad de Chile, a partir de la labor de su Senado Universitario que funciona desde el año 2006, y que se instauró con la finalidad de disminuir las atribuciones que tenían tanto el Rector como el Consejo Universitario, para definir la normativa que rige a la universidad y determinar cómo debe ejercerse el poder interno.

Ahora bien, al referirnos al gobierno universitario necesariamente, debemos analizar quién es la autoridad máxima, cual es su forma de acceso al gobierno, así como también los actores que pueden participar del proceso.

Hoy día, si bien el gobierno chileno y nuestros legisladores han optado por eliminar las normas que prohibían la participación de los funcionarios administrativos y estudiantes al interior de las universidades y en materias propias de la gestión de éstas, lo cierto es que no instaura la necesidad de considerar la opinión de estos estamentos en

la gestión interna de las universidades como un mecanismo de participación para la democracia, dejándolo a la consideración y entera libertad de quienes lideren estas instituciones. Y no se debe dejar de tener en cuenta que un gobierno universitario se convierte en una función de relaciones entre diversos cuerpos políticos, burocráticos y académicos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de su implementación (Acosta Silva, 2002, págs. 1-4).

10. Conclusiones

En la actualidad, la importancia de abordar con urgencia el debate de la gobernanza de las universidades se justifica en que este se ha planteado como el nuevo paradigma estratégico de las universidades en un entorno global, las que por la consecuente velocidad de los cambios, no pueden abstraerse de este fenómeno, siendo necesario preparar a estas instituciones para afrontar procesos de cambios y ajustes en un escenario que no sólo se demandará cooperación y vinculación a nivel local y nacional, sino que también a nivel internacional, además de alcanzar excelencia académica y altos niveles de calidad en su contribución a la sociedad, siendo necesarias formas de gobierno abiertas al entorno, a las redes y a la globalización (Vrsalovic, 2011, págs. 159-180). De este modo, a partir del enfoque de la gobernanza, y de la capacidad de las universidades para modificarla interna y externamente, se pretende facilitar a las universidades, individualmente o en alianza, los mecanismos de flexibilidad que les permitan abordar con mayor posibilidades de éxito, los cambios necesarios tanto para mejorar su eficiencia económica como para abordar la competitividad académica internacional y la atracción de talento del exterior (Rodríguez, Carruyo, & Ureña, 2013, págs. 1-14).

Dentro del marco investigativo, los ejes que configuran la gobernanza identifican varios elementos según los modelos existentes, siendo el gobierno universitario el que esta investigación se propone analizar cómo uno de los principales problemas políticos que deben afrontar las universidades. Ahora bien, dentro de la composición del gobierno universitario, la forma de elección de los rectores es la principal, ya que la legitimidad de la cabeza de la institución, desde la perspectiva de cómo llegan a este cargo superior entrega el primer punto de confianza al resto de los actores participantes dentro de este gobierno.

REFERENCIAS

- ACOSTA SILVA, A. Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión. CEIICH-UNAM. **Tiempo Universitario**, p. 1-4, 2002. Disponible en: <http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Acosta.pdf>.
- AGUILAR, L. F. **Gobernanza**. El nuevo proceso de gobernar. Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- BRUNNER, J. Gobernanza Universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. **Revista de Educación**, n. 355, p. 137-159, 2011. Disponible en: <http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf>.
- BRUNNER, J. **Gobierno Universitario**: Elementos históricos, mitos distorcionadores y experiencia internacional. Artículo preparado para la reunión del Foro de la Educación Superior realizada en la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, p. 137-159, 1989. *Impreso*.
- CLOSA, C. El libro blanco sobre la gobernanza. **Nueva Época**, n. 119, p. 485, 503, 2003. Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10441/1/REPNE_119_495.pdf>.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Historia de la Ley N° 20.843** - que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. Valparaíso, Chile, 2014.
- ESCAMÉZ SANCHEZ, J. José Ortega y Gasset. Paris, **Perspectivas**, v. 23, n. 3-4, p. 808-821, 1993. Disponible en: <<http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/ortegas.PDF>>.
- GANGA, F. Análisis preliminar del gobierno universitario chileno. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 10, n. 30, p. 213-246, 2005. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/290/29003004.pdf>>.
- GANGA, F.; ABELLO, J.; QUIROZ, J. **Gobernanza Universitaria**: Una mirada histórica y conceptual. Gobernanza Universitaria - Aproximaciones teóricas y empíricas. Santiago, Chile: Editorial CEDAC - Universidad de Los Lagos, 2014.

GONZÁLEZ CUEVAS, O. El concepto de Universidad. **Revista de la Educación Superior**, v. 26, n. 102, p. 1-16, 1997. Disponible en: <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/102/2/1/es/el-concepto-de-universidad>>.

KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. Londres: SAGE Publications, 2005.

LÓPEZ, R., *et al.* Las formas de elección de los rectores: Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. **Perfiles Educativos**, v. 33, n. 131, p. 8-27, 2011. Disponible en: <<http://www.ses.unam.mx/curso2012/pdf/LopezZarate2011EleccionRectores.pdf>>.

MATURANA, H. **Gobierno Universitario como coinspiración**. 1989.

ORNELAS, J. Reflexiones en torno a la autonomía universitaria. En: E. SADER, P. GENTILI; H. ABOITES. **La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después**. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2008, p. 30-36.

PAREDES M, M. Gobierno Universitario - Ponencia Congreso de la República - Comisión de Educación y Cultura. **Anales Facultad de Medicina - Universidad Nacional Mayor de San Marcos**, v. 59, n. 1, p. 65-72, 1998. Disponible en: <<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/anales/article/view/4648>>.

PRATS, J. ¿Qué es la gobernanza? **Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano**, n. 17, 2005.

RODRIGUEZ, L.; CARRUYO, N.; UREÑA, Y. **Gobernanza: Enfoque organizacional estratégico para impulsar el capital intelectual en la universidad moderna**. 2013.

SANCHEZ, I. **Modelos de Gobierno Universitario**. El Mercurio. Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en: <<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/opinion/modelos-de-gobierno-universitario/>>.

SPORN, B. Gobierno y Administración: tendencias estructurales y organizacionales. En: A. BERNASCONI, *et al.* **Desafíos y Perspectivas de la Dirección Estratégica de las Instituciones Universitarias**. Santiago, Santiago: CNA – Chile, 2007. p. 215-244.

VELASQUEZ, D. **Gobierno de las Universidades de América Latina**. Derecho Universitario Comparado. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005. Disponible en: <<http://unescoeducacionsuperior.uprrp.edu/wp-content/uploads/2011/11/Gobierno-de-las-Universidades-de-Am%C3%A9rica-Latina-Derecho-Universitario-Comparado1.pdf>>.

VRSALOVIC, V. Un nuevo paradigma estratégico para las Universidades en un entorno global. **FISEC-Estrategias**, v. 3, n. 15, p. 159-180, 2011. Disponible en: <http://www.cienciarred.com.ar/ra/usr/9/1246/fisec_estrategias_n15v3pp159_180.pdf>.