

Gobernanza Universitaria en perspectiva comparada

Javier Núñez Errázuriz
Senador Universitario
Profesor Asociado
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile

Gobernanza Unicameral vs. Bicameral

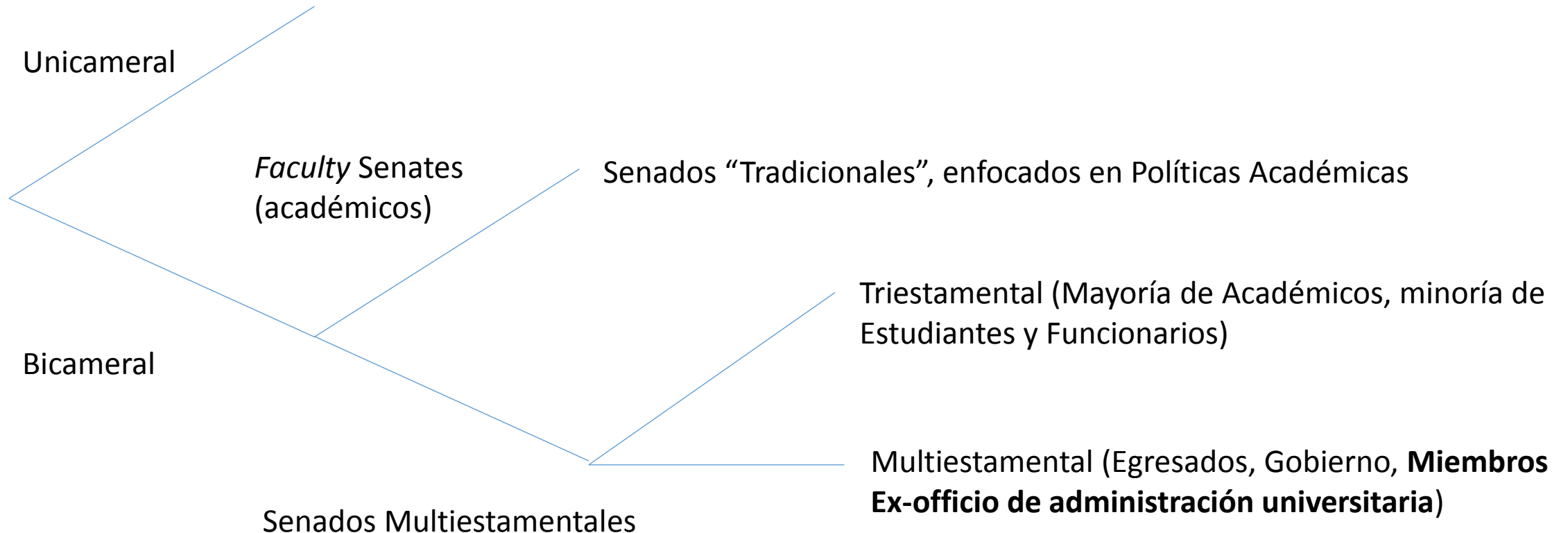
- Unicameral (órgano ejecutivo y normativo)
- Bicameral: Una variedad de modelos donde existe un órgano principalmente ejecutivo y otro “normativo”, con variedad de funciones y atribuciones, (a veces consultivos de órganos ejecutivos).
- En universidades de alto desempeño en investigación, docencia y extensión, hay modelos bicamerales con *Executive Committees* y *Board of Trustees* (Berkeley), y Board Ejecutivo y Senado Académico – Senado Universitario.

Gobernanza Universitaria

- Pregunta central para gobernanza de universidades públicas: Cómo representar adecuadamente los intereses y necesidades del país en la gobernanza universitaria?
- Organos Ejecutivos y *board of trustees* en universidades públicas de alto desempeño generalmente poseen miembros internos o auto-generados (aunque son exclusiva o mayoritariamente académicos), en complemento con proporción relevante de miembros externos designados por el gobierno/Estado (por ejemplo 45 % en Ues Canadienses, Pennock et al. 2015).
- En algunas ocasiones se observa principalmente en una de las cámaras (Senados) un porcentaje minoritario de algunos de los siguientes estamentos: estudiantes, funcionarios, egresados y miembros del sector privado/sociedad civil.

Senados en Gobernanza Universitaria

(Senados = “Consejo Universitario” en proyecto)



Modelos y Funciones de Senados

- Senados desarrollan funciones “Explícitas” y “Latentes” (Birnbaum, 1989)
- Funciones Latentes: reconocimiento mutuo de grupos de poder, filtrar o influir en prioridades del board ejecutivo, rol “simbólico” y “ritual”. Pueden ser funciones positivas o negativas.
- Minor (2004)
 - “Tradicionales”, típicamente formado por académicos con atribuciones en ámbito académico, pueden tener rol consultivo de Rector y Consejo Ejecutivo en otras materias
 - “Influyentes”, atribuciones más amplias, operan a menudo como “kitchen cabinets”, influencia *de facto* en órganos ejecutivos y rector.
 - “Pasivos o inactivos” (“*dormant*”)
 - “Ritualistic”, rol ceremonial, escaso o nulo rol en administración de la Universidad
- Literatura sobre desempeño de los Senados en países desarrollados en general sugiere un desempeño ineficaz e ineficiente en sus funciones explícitas (Birnbaum (1989), Minor (2003, 2004), Pennock et al. (2015), y una contribución discutible a gobernanza universitaria (duplicidad y fricciones con órganos ejecutivos, Pennock 2015).

Tendencias internacionales recientes en Gobernanza Universitaria

- Reformas recientes en educación superior en países desarrollados sugieren que los senados académicos o universitarios han perdido poder en relación a órganos ejecutivos de las universidades por ejemplo en Canadá, Reino Unido, Australia, Portugal, entre otros, (Pennock et al 2015).
- Estos cambios han surgido de una revisión en los últimos años de la relación de las universidades públicas con el Estado.
- Estas reformas en general han:
 - reducido la influencia de estamentos internos de la universidad (académicos) en relación a órganos ejecutivos y *board of trustees*,
 - relevado el rol de miembros designados por el Estado o el Gobierno
 - concentrado las atribuciones de Senados en temas principalmente académicos (aseguramiento de calidad, estándares académicos, creación y revisión de programas), y las ha alejado o marginado de otros temas (presupuesto, financiamiento, desarrollo estratégico, por ejemplo)
 - Los Senados han sido en algunos casos abolidos, o redefinidos como un órgano consejero o consultivo de los rectores y órganos ejecutivos
 - Ver por ejemplo Pennock et al. (2015), Rowlands (2013), Vilkinas y Peters (2014), Bleiklie y Kogan (2007), Magalhaes (2003), Magalhaes et al. (2013), Shattock (2013)).

Senado Universitario U. de Chile: Participación Electoral

Table 1: Participation of Sectors Voting for the University Senate, 2014

Elections	Voters' Roll	Weighted Voters' Roll	Voters/Roll (%)	Weighted Votes Cast/ Weighted Voters Roll (%)
Local Academics Election	4259	3236.8	n.a.	42.3
Transversal Academics Election	4206	3216.1	25.7	n.a.
Students Election	35387	35387	13.0	13.0
Non-academic Staff Election	7633	7633	26.8	26.8

Source: University Senate Electoral Records, June 2014

Senado Universitario: Representatividad

Table 2: Voting and Representation of elected Senators, 2014

Sector	Elected Senators	Mean Weighted Votes	Mean Percent of Validly Cast Weighted Votes	Mean Percent of Weighted Votes Roll
Non-Academic Staff	2	417.0	21.6	5.5
Students	7	982.0	8.0	2.8
Transversal Academics	9	209.4	10.7	6.3
Local Academics	18	49.0	63.1	32.1

Funcionamiento y Asistencia

Tabla 4: Asistencia y Funcionamiento de Comisiones

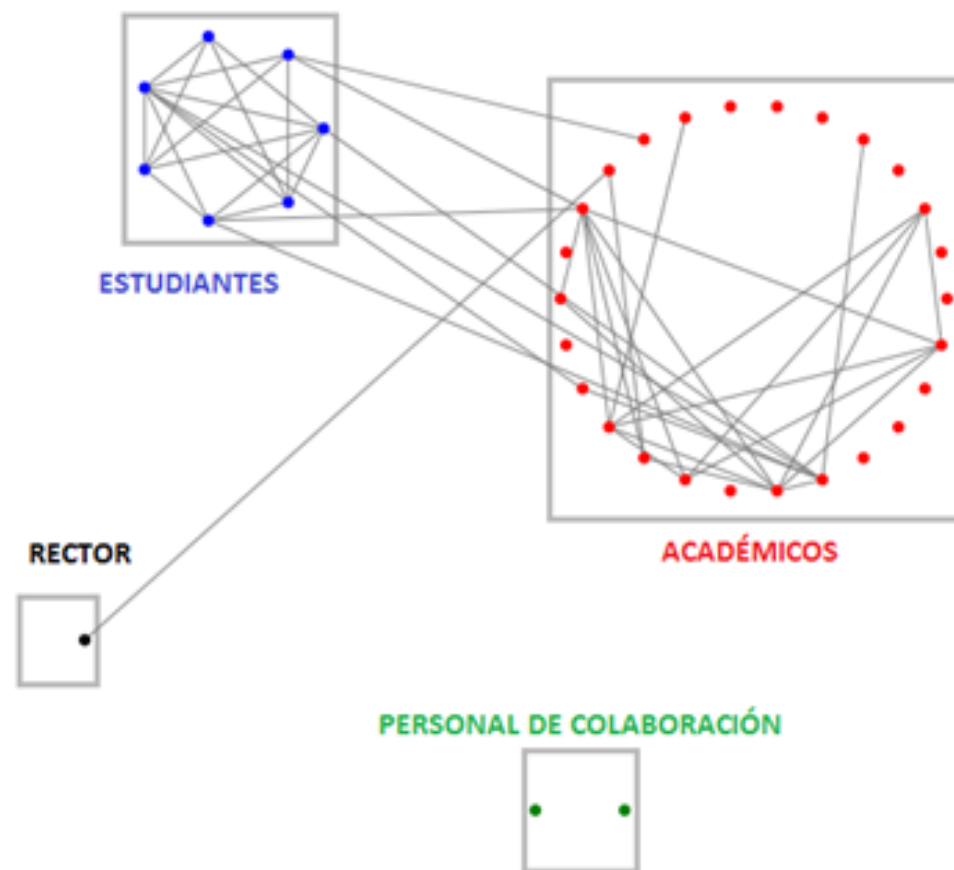
Tipo de Comisión	Nombre de Comisión	¿Sesionó de facto? (%)				¿Hubo Quórum? (%) (Mención explícita)			
		Si	No	No Indica	Total	Si	No	No Indica	Total
Permanentes	Desarrollo Institucional	60	31	9	100	3	20	77	100
	Docencia	80	11	9	100	3	6	91	100
	Presupuesto y Gestión	71	23	6	100	9	9	83	100
No Permanentes	Estamentos y Participación	50	41	9	100	0	21	79	100
	Estructuras y Unidades Académicas	71	24	6	100	0	9	91	100
Ad-Hoc	Hospital Clínico	53	41	6	100	0	24	76	100
	Consulta Universitaria	22	69	9	100	0	6	94	100
	Encuentro Universitario	62	24	14	100	0	0	100	100
	Relación Univers./Empresas	60	30	10	100	3	17	80	100

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de plenarios

Razones?

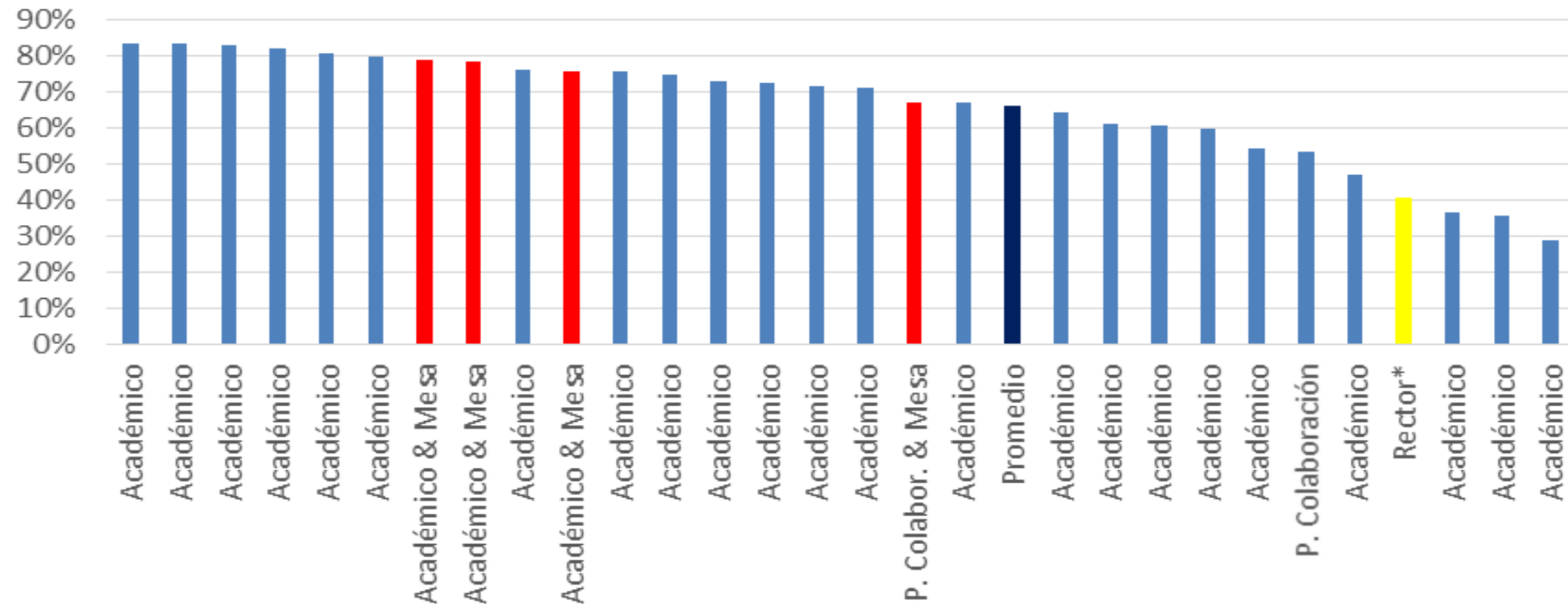
- Expectativa de dedicación al Senado 20% de jornada semanal. Desmesurada con respecto a evidencia comparada.
- Por ejemplo, en Ues públicas Canadienses la asignación de tiempo es de 6,5 horas al mes, 1,5 por semana (Pennock et al. (2015)).
- Senados en Ues Públicas extranjeras sesionan 1 vez por mes, aprox. 10 veces al año.
- Consistente con idea que senados “tradicionales” en universidades de alto desempeño tienen menos atribuciones y funciones que Senado de la U. de Chile.

Patrones de votación: votan igual 85% o más



Patrón de Votaciones

Figura 5. Votaciones afines de senadores no estudiantes con senadores estudiantes, votaciones controversiales (%)



Conclusiones

- Universidades públicas de alto desempeño poseen estructuras unicamerales o bicamerales
- Las bicamerales generalmente poseen:
 - Un órgano ejecutivo mixto, con miembros auto-generados provenientes del estamento académico, y cantidad relevante (a veces mayoritaria) de miembros externos designados por el Gobierno/Estado. Mecanismo para seleccionar miembros externos competentes e independientes?
 - Un Senado uniestamental de académicos o multiestamental (mayoría de académicos), y minoría de otros estamentos, incluyendo estudiantes, funcionarios, miembros ex-officio de administración universitaria, exalumnos.
- Senados “tradicionales” poseen senados Académicos, enfocados en materias académicas, y con rol consultivo al Rector y al órgano ejecutivo, con funciones y dedicación horaria acotadas.
- Literatura comparada mayoritariamente constata i) relativa ineficiencia e ineficacia de los Senados en sus funciones explícitas y ii) fricciones con órganos ejecutivos de las universidades.
- Tendencias internacionales recientes apuntan a una reducción de influencia de Senados y estamentos internos de las universidades, en relación a órganos ejecutivos.

Conclusiones

- Escasa participación y representatividad electoral de miembros del Senado Universitario de la U. de Chile. Asociado a baja valoración y legitimidad por parte de la comunidad universitaria.
- Frecuente inasistencia y falta de quorum, especialmente en Comisiones. Esto afecta eficiencia y efectividad del Senado, y retraso en tramitación de proyectos.
- Posible explicación: desmesurada expectativa de dedicación de tiempo en comparación con evidencia internacional, reflejo de atribuciones y funciones mayores que Senados “Tradicionales” en universidades extranjeras de alto desempeño.
- Patrones de votación sugieren i) escasa heterogeneidad en estamento estudiantil en comparación con estamento académico y ii) una “bancada” académica afín a preferencias de estamento estudiantil, que en conjunto permite influir en votaciones del Senado.
- Senado ha tenido fricción significativa con Rectoría, Consejo Universitario y comunidad universitaria en general, consistente con evidencia internacional.

Comentarios al Proyecto de Ley

- Modelo propuesto bicameral, con ambas cámaras triestamentales y un Senado (Consejo Universitario) con amplias atribuciones esta desalineado de los modelos de gobernanza imperantes en las universidades mas reconocidas y productivas del mundo.
- Va en la dirección contraria a las tendencias actuales en Gobernanza Universitaria (acotar atribuciones de Senados, y fomentar atribuciones de un órgano superior, con relevante influencia del Estado/Gobierno y de actores externos).
- Consejo Universitario posee excesivas atribuciones en relación a Consejo Superior, en perspectiva comparada.
- En resumen, no es claro que el modelo de gobernanza propuesto efectivamente potencie el funcionamiento, desempeño y productividad de las universidades estatales, que es el objetivo que busca el proyecto.

Comentarios al Proyecto de Ley

- Consejo Superior posee escasa participación de representantes del Estado-Gobierno en perspectiva comparada (2/8, exceptuando al rector). Considerar 3 o 4 miembros, cercano a 40-50 % que se observa en universidades públicas competitivas. Elevar número de representantes del Estado-Gobierno y reducir representantes de la Comunidad Universitaria y/o Egresados.
- Representantes del Estado-Gobierno pueden estar ratificados por Senado de la República (por ejemplo), y no traslapados con gobierno de turno.
- En el Proyecto de Ley el Consejo Universitario tiene atribuciones para elegir 6 de los 8 miembros (exceptuando al Rector) del Consejo Superior (2 académicos, 1 funcionario, 1 estudiante y 2 egresados). Esto genera atribuciones excesivas al Consejo Universitario en la gobernanza de la Universidad. Organos deben ser idealmente independientes, elegidos por procedimientos separados.

Comentarios al Proyecto de Ley (Cont..)

- Representante de los Egresados puede ser elegido por votación directa de egresados, o por un organismo externo a la Universidad (Senado, Cores?.)
- Proyecto no garantiza representatividad y pluralidad de miembros del Consejo Universitario. Establecer Quorums mínimos explícitos para garantizar representatividad (Por ejemplo 40% en elecciones FECH, elección de la U de Chile participa 60% de académicos).
- Cuando los hay, los Senados Universitarios en la evidencia comparada poseen miembros designados *ex officio* o por derecho propio, generalmente Decanos y altos cargos ejecutivos de la universidad. Esto otorga mayor fluidez a la gobernanza universitaria, y evita fricciones con otros órganos superiores. Se propone incluir ex officio a Decanos y otros miembros ejecutivos de la Universidad en el Consejo Universitario, señalándolo explícitamente en Proyecto de Ley.
- El Proyecto permite un porcentaje excesivo a la participación de miembros no académicos en el Consejo Universitario, muy superior a la evidencia comparada en universidades competitivas, y mayor al actual Senado de la U. de Chile (25%). Se propone acotar el mínimo de académicos a 25%.

Comentarios al Proyecto de ley

- Las universidades con estatutos creados posteriormente a 1990 quedan con una escasa participación del Estado-Gobierno en su gobierno. El proyecto propone un mecanismo “institucional y permanente” para representar al Estado/Gobierno en Proyecto Institucional y Presupuesto. Se propone agregar otras atribuciones como aquellas asociadas a: Pautas de endeudamiento y manejo de activos de la Universidad, Políticas de Desarrollo y Aseguramiento de la Calidad, como sugiere buena parte de la literatura comparada, y el tratamiento que el propio proyecto propone para las demás Universidades estatales (concretamente en el Consejo Superior).

Bibliografía

Birnbaum, R. (1989). 'The latent organizational functions of the academic senate: Why senates do not work but will not go away'. *Journal of Higher Education*, 423-443.

Bleiklie, I., and Kogan, M. (2007). 'Organization and governance of universities'. *Higher Education Policy*, 20 (4), 477-493.

Magalhaes, A. M., & Amaral, A. (2003). 'Changing values and norms in Portuguese higher education'. *Higher Education Policy* 20 (3), 315-338.

Magalhaes, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S., and Ribeiro, F. (2013). 'Governance of governance in higher education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case'. *Higher Education Quarterly* 67 (3), 295-311.

Minor, J. T. (2003). 'Assessing the Senate. Critical Issues Considered'. *American Behavioral Scientist*, 46 (7), 960-977.

Minor, J. T. (2004). 'Understanding faculty senates: Moving from mystery to models'. *Review of Higher Education* 27 (3), 343-363.

Pennock, L., Jones, G. A., Leclerc, J. M., and Li, S. X. (2015). 'Assessing the role and structure of academic senates in Canadian universities, 2000-2012'. *Higher Education*, 70 (3), 503-518.

Bibliografía (cont.)

Rowlands, J. (2013). 'Academic boards: less intellectual and more academic capital in higher education governance?' *Studies in Higher Education*, 38 (9), 1274-1289.

Shattock, M. (2013). 'University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty'. *Higher Education Quarterly*, 67 (3), 217-233.

Vilkinas, T., and Peters, M. (2014). 'Academic governance provided by academic boards within the Australian higher education sector'. *Journal of Higher Education Policy and Management* 36 (1), 15-28.