
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares,
independiente, de acceso abierto y
multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 23 Número 71

3 de Agosto de 2015

ISSN 1068-2341

Legitimidad en el Gobierno Universitario: Una Nueva Tipología

Andrés Bernasconi



Paula Clasing

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Citación: Bernasconi, A., & Clasing, P. (2015). Legitimidad en el gobierno universitario: Una nueva tipología. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(71).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2001>

Resumen: Presentamos una tipología de formas de legitimidad de la autoridad universitaria, basada en la conocida clasificación de Max Weber de los tipos de autoridad política de acuerdo a la clase de legitimidad típicamente invocada por el que posee autoridad. Ella se adapta y expande al ámbito del gobierno universitario tomando como referencia la literatura especializada sobre modelos de gobierno universitario, con el apoyo además de los datos obtenidos de entrevistas a ex directivos universitarios a quienes interrogamos acerca de sus experiencias en sus cargos de autoridad. Nuestra tipología reconoce seis formas de legitimidad de la autoridad universitaria: la tradicional, que se divide en dos formas, académica y administrativa, la racional burocrática, que también tiene dos modalidades, la gerencial y la legalista, y luego las formas política y carismática. Para reforzar las distinciones entre los tipos de legitimidad propuestos, y ensayar una posible traducción de ellos en diseños susceptibles de investigación empírica, presentamos también un ejercicio de operacionalización de la tipología en variables e hipótesis.

Palabras clave: Gobierno universitario; gestión de la educación superior; modelos; tipos ideales; gobernanza de la educación superior; poder; justificación; organizaciones

Legitimacy in University Government: A New Typology

Abstract: We propose a typology of forms of legitimacy of authority in the university, based on the well-known classification by Max Weber of the forms of political authority based on the types to legitimacy typically invoked by those in a position of authority. This framework is

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 9-02-2015

Revisiones recibidas: 19-04-2015

Aceptado: 19-04-2015

adapted and expanded to the field of university governance taking into consideration the specialized literature on models of governance in higher education, and with the aid of data obtained from interviews of former university leaders with whom we discussed their experiences as university officials. Our typology consists of six forms of legitimacy: traditional, which distinguishes two forms, academic and administrative; rational-bureaucratic, which also has two modalities, managerial and legalistic, and finally, the political and charismatic forms. To stress the differences across these types of legitimacy, and try out a possible translation of them into designs amenable to empirical research, we also present an operationalization of the typology into variables and hypotheses.

Key words: Governance in higher education; higher education management; models; ideal types; university government; power; justification; organizations

Legitimidade no Governo da Universidade: A Nova Tipologia

Resumo: Nós apresentamos uma tipologia das formas de legitimidade da autoridade universitária, com base na conhecida classificação de Max Weber de tipos de autoridade política de acordo com o tipo de legitimidade tipicamente invocado por aqueles em uma posição de autoridade. Ela se adapta e se expande a o campo de governança universitária com referência à literatura sobre modelos de governança das universidades, e com o apoio dos dados obtidos a partir de entrevistas com ex-líderes universitários interrogados sobre as suas experiências em seus cargos de autoridade universitária. Nossa tipologia reconhece seis formas de legitimação da autoridade da universidade: tradicional, que é dividido em duas formas, acadêmica e administrativa, burocráticas racional, que também tem dois modos, de gerencia e legalista e, em seguida, as formas política e carismática. Para reforçar as distinções entre tipos de legitimidade propostos, e testar uma possível tradução deles passíveis de projetos de pesquisa empírica, apresentamos também um exercício de operacionalização da tipologia em variáveis e hipóteses.

Palavras-chave: Governança no ensino superior; gestão da educação superior; modelos; tipos ideais; governo da universidade; poder; justificação; organizações

Introducción¹

El gobierno de las instituciones de educación superior ha sido ya por medio siglo uno de los temas favoritos de investigación en el campo de los estudios de educación superior. Hay buenas razones para ello: por una parte, evidentemente, la conducción de las instituciones tiene gran incidencia en la trayectoria de las instituciones mismas y de los sistemas de que forman parte, y esas trayectorias son de sumo interés político, social y académico. Por otro lado, como ha dicho Birnbaum (1988) el tema del gobierno es el que “mejor refleja las formas en que las instituciones de educación superior difieren de otras organizaciones” (p. 4), de tal suerte que entender el gobierno en la educación superior ayuda a entender mejor la educación superior en general, y además, por este carácter excepcional de la educación superior, el estudio de su gobierno tiene una relevancia que trasciende la educación superior y se proyecta hacia el ámbito de los estudios organizacionales, enriqueciéndolos con nuevas perspectivas. Tanto es así, que el estudio de las universidades ha dado pie a significativos avances en el análisis y comprensión de las organizaciones. No es exageración lo que señala Bastedo (2012), en el sentido que “la moderna teoría de las organizaciones está construida sobre el estudio de las universidades” (p. 3).

Hablar de gobierno es, desde luego, hablar de poder, es decir, de la capacidad de conseguir que otro haga lo que uno quiere. Esto incluye medios de obtener obediencia como la fuerza o la intimidación, que no son de especial interés para el estudio de la educación superior, de modo que para abordar con provecho el problema del poder en la universidad es menester

¹ La investigación en que se basa este artículo fue posible gracias al apoyo del proyecto 1130613 del programa Fondecyt del Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, CONICYT.

acotar el concepto de poder a su forma o modalidad legítima, esto es, aquella que invoca o reclama para sí un derecho o un título para mandar y obtener obediencia como resultado (Uphoff, 1989; Weber, 1978, pp. 212-254).

La pregunta que nos interesa es, entonces, ¿En qué podría basarse la autoridad que reclaman para sí los directivos universitarios en la universidad contemporánea? ¿Cuáles son las posibles fuentes de legitimidad que justificarían el poder ejercido por juntas directivas, senados o consejos académicos, rectores o presidentes y sus equipos ejecutivos, decanos y otros jefes de unidades académicas? ¿Es su fundamento la primacía o distinción académica, el principio democrático, la capacidad de gestión, el compromiso con el diálogo y el consenso, algún otro elemento de justificación, o una mezcla de todos o algunos de los anteriores?

Estas preguntas pueden, por supuesto, investigarse en el dominio de lo empírico, pero para ello es necesario, primero, refinar nuestra comprensión del concepto de legitimidad, en el cual se asienta la idea de autoridad. Ese es el propósito de este artículo: desarrollar un concepto de legitimidad y una tipología de formas de legitimidad de la autoridad en la universidad, que con buen fundamento teórico, pueda orientar la investigación de cómo opera el gobierno universitario en la práctica.

En lo que sigue, justificaremos primero la relevancia y actualidad del problema del gobierno universitario en el contexto de los cambios que ha experimentado la gobernanza de los sistemas de educación superior a través del mundo. Luego, revisaremos los aportes que la literatura sobre gobierno en la educación superior nos entrega para abordar el concepto de legitimidad y distinguir sus modalidades. A continuación, propondremos un concepto de legitimidad que pueda servir de base a una clasificación de tipos de legitimidad de la autoridad universitaria, luego de lo cual ofreceremos una tipología de formas de legitimidad, y ensayaremos su operacionalización en variables e hipótesis que puedan servir de base al despliegue de esta tipología con fines de investigación empírica.

Antes de continuar, debemos hacer presente que el foco de este trabajo está puesto en el gobierno de las instituciones de educación superior, y no en la gobernanza de los sistemas de educación superior. Nos interesa lo que sucede al interior de las universidades, no la relación entre éstas y el Estado o las otras fuerzas que inciden en su devenir. La gobernanza de los sistemas, es, desde luego, de la mayor importancia para la educación superior, pero la cuestión de su legitimidad remite a discusiones de economía política y de filosofía política que están más allá del ámbito de este trabajo.

Además, debemos precisar que, para evitar reiteraciones cansadoras, usamos como sinónimos los conceptos de universidad e institución de educación superior, no obstante que estamos conscientes de que la educación superior está compuesta por otro tipo de instituciones además de las universidades. Sin embargo, como se podrá apreciar a medida que lo desarrollemos, el tratamiento que ofreceremos de la cuestión de la legitimidad se aplica mejor a la universidad que a las instituciones no universitarias de educación superior.

Por último, es indudable que desde el punto de vista de su gobierno, las universidades difieren considerablemente de un país a otro, y dentro de un país, según su tamaño, la amplitud de sus funciones, su carácter estatal o privado, y muchos otros factores. Sin embargo, en este trabajo aspiramos a desarrollar conceptos abstractos y generales que puedan servir para analizar todo tipo de universidades, y encontrar a partir de ellos como en la práctica la legitimidad varía según las características de cada universidad o sistema de educación superior.

Si bien la perspectiva e intención de este artículo son teóricas, para el desarrollo de la tipología nos hemos apoyado en 18 entrevistas semi estructuradas y cara a cara a ex directivos de universidades de Chile (lugar de residencia de los autores), entre los que se incluyen personas que fueron miembros de juntas directivas, rectores, vicerrectores y decanos, tanto de universidades estatales como privadas, de la capital Santiago y de regiones distintas a la Región Metropolitana, y de diversos niveles entre ellas de desarrollo de la función de investigación. Optamos por recurrir

a ex directivos porque pensamos que podían hablar con mayor libertad de sus experiencias que los directivos en ejercicio. La identificación de posibles entrevistados se hizo por conveniencia entre ex directivos conocidos de los autores, o a quienes se pudiese tener acceso a través de la intermediación de personas cercanas a los investigadores. Las entrevistas, que duraron 50 minutos en promedio, y fueron audiograbadas y transcritas, nos ayudaron a descubrir, para diversos tipos de universidades y cargos desempeñados en ellas, lo que a juicio de los entrevistados fueron los componentes centrales de sus vivencias en el ejercicio de la autoridad, y a identificar ejemplos de la vida real de los tipos ideales que construimos, lo cual fue útil para la operacionalización de la tipología que más adelante propondremos. El levantamiento de datos a partir de estas entrevistas se hizo mediante la codificación independiente de las entrevistas por los coautores, y la subsecuente comparación y refinamiento de los códigos resultantes. Donde resulta apropiado, ilustraremos nuestra discusión teórica con citas extraídas de estas entrevistas.

Desafíos al Gobierno Universitario en el Contexto de los Cambios en la Educación Superior

A riesgo de generalizar quizás excesivamente y pasar por encima de diferencias regionales y nacionales, puede sin embargo afirmarse que en las últimas décadas a través del mundo se han verificado transformaciones en la economía política de la educación superior que han dado lugar a significativas reformas a la gobernanza de los sistemas, así como al gobierno de las instituciones que los componen. Por una parte, la reticencia de los gobiernos a financiar la totalidad de los crecientes costos de la educación superior ha dado lugar a crecientes demandas sobre las instituciones de diversificar sus fuentes de ingresos, haciendo a las instituciones parcialmente independientes de los gobiernos en materia financiera, pero sujetándolas a la vez a los intereses de clientes que pagan por los servicios que ellas prestan. Luego, el incremento del ámbito de la autonomía de gestión de las universidades, especialmente en Europa y Asia, ha transferido a sus directivos mayor autoridad y responsabilidad sobre la conducción estratégica de las instituciones, acompañadas al mismo tiempo de cada vez mayores exigencias de rendición de cuentas (Christensen, 2011; Dobbins, Knill, y Vögtle, 2011).

Además, especialmente en los países de la *Commonwealth* británica, desde la década de 1980 se aprecia la influencia de las ideas de la “Nueva Administración Pública”, una doctrina de reforma de la gestión del Estado que abraza estrategias de descentralización, uso de mecanismos de mercado o de tipo mercado para obtener bienes públicos, énfasis en la gestión por objetivos, mayor autonomía de los servicios públicos, alianzas con el sector privado, evaluación del cometido y convenios de desempeño, que no sólo cambian la forma de operar de las burocracias estatales sino que aspiran a extenderse a las universidades públicas como parte integrante que son de las administraciones del Estado. Así, la Nueva Administración Pública proporciona un marco de principios tanto a la reforma del Estado como a la propia educación superior, y a las interacciones entre uno y otra (Tahar y Boutellier, 2013).

En EE.UU., por citar un caso nacional bien estudiado, la gobernanza de los sistemas estatales describe primero un movimiento de descentralización del poder desde los estados hacia las universidades estatales, y luego uno de recentralización de vuelta hacia los estados (Birnbaum, 1998; Ehrenberg, 2004; Tierney, 2008), mientras al mismo tiempo crece la influencia de la cada vez más aguda competencia por recursos sobre las formas de gobierno de las instituciones (Tierney, 2004), lo que se expresa en el “gerencialismo” como “confianza en la gestión como teoría y experiencia” (Burgan, 2004, p. viii). Ambas tendencias se compatibilizan en el uso por parte de los estados de mecanismos de mercado para gobernar los sistemas de educación superior (Bargh, Boccock, Scott, & Smith, 2000), bajo principios de la Nueva Administración Pública, en lo que Bargh y sus coautores llaman “planificación encubierta” (Bargh et al., 2000, p. 5). A la vez, las instituciones mismas se centralizan para poder gestionarse mejor, aunque puedan permanecer los valores y las prácticas colegiales (Bargh et al., 2000).

Con matices y excepciones que provienen de las particulares características de sistemas educación superior que están fuertemente arraigados en tradiciones nacionales, tendencias similares a estas han sido descritas en general para Europa Occidental (Capano, 2011; Dobbins, Knill y Vögtle, 2011; Paradeise, Reale, Bleiklie y Ferlie, 2009), y específicamente para Francia e Italia (Boffo, Dubois, y Moscati, 2008), Suiza (Baschung, Goastellec, y Leresche, 2011), Holanda y Noruega (Maasen, Moen y Stensaker, 2011), e Inglaterra, Suecia y Noruega (Kogan, Bauer, Bleiklie y Henkel, 2000). También han sido destacadas en el ámbito del mundo angloparlante (Trakman, 2008) y, dentro de él, para los casos de Australia (Carnegie y Tuck, 2010) y EE.UU (Tierney, 2004). Tendencias similares se registran en China (Cai, 2010), Singapur y Malasia (Mok, 2010) y en América Latina (Brunner 2011; Ordorika, Martínez, y Ramírez, 2012).

Si bien la educación superior ha experimentado grandes transformaciones en el mundo entero, ¿Cuánta incidencia tiene ello en el gobierno de las instituciones? Probablemente mucha, si, como sugieren Bleiklie y Kogan (2007), existe hoy “un rol mucho más fuerte de las autoridades centrales en la determinación de los objetivos de las universidades y sus modalidades de trabajo” (p. 479). Ello habría erosionado la idea de gobierno colegiado de los académicos, en virtud del cual las decisiones procedían de la base de la universidad hacia arriba, por medio de una secuencia de cuerpos colegiados de creciente alcance jurisdiccional, que en cada nivel de la organización están conformados por delegados provenientes del nivel inferior (por ejemplo, representantes de los departamentos en un consejo de facultad). En su reemplazo, total o parcial, surge el modelo “de arriba hacia abajo” de ejecutivos (por ejemplo, un decano) nombrados para ejecutar las políticas definidas por otros directivos (por ejemplo, el rector) en el escalón superior. Así, Bleiklie y Kogan (2007) constatan “un desplazamiento del poder tal que líderes institucionales – rectores, presidentes o vicescancilleres – que solían actuar como *primi inter pares* están ahora más cerca del rol de ejecutivos en jefe administrando una corporación” (p. 479). Además, en muchos países los senados o consejos académicos han cedido atribuciones en beneficio de juntas o consejos directivos (“*boards of trustees*”) en que predominan nombramientos políticos, o personalidades del mundo de los negocios, de las profesiones o del tercer sector.

La noción de que las universidades deben ser gobernadas por consejos directivos con mayoría de miembros externos a la universidad, por largo tiempo una peculiaridad de EE.UU y Escocia, ya se ha implementado como política nacional en países con tradiciones de educación superior tan diversas como Australia, Dinamarca, Eslovaquia, Holanda, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Checa, Suecia y Tanzania (de Boer y File, 2009). A parejas con lo anterior, en varios países europeos los rectores, antes elegidos por el profesorado, son ahora nombrados por la junta directiva de la universidad.

Así, se observa en muchos países una tendencia a fortalecer la autoridad de los rectores y sus equipos ejecutivos, y la de los decanos en el ámbito de las facultades, en perjuicio de la autoridad colegiada de los académicos reunidos en senados y consejos (Larsen, Maassen y Stensaker, 2009). Esta transformación es particularmente notable en Europa Continental y en Asia, donde el poder tradicionalmente se repartía entre los académicos, en la base del sistema y los ministerios de la jurisdicción nacional o estatal, en la cúspide (Sporn, 2006). Pero el incremento del poder ejecutivo también se detecta en EE.UU. (Altbach, Gumport y Berdahl, 2011), en el Reino Unido (Shattock, 2013), Irlanda (Dowling-Hetherington, 2013), Australia (Rowlands, 2013, 2014), y México (Acosta Silva, 2009; López-Zarate, González-Cuevas, Mendoza, y Pérez, 2009).

Tenemos, entonces, que las estructuras de poder al interior de las universidades han experimentado cambios bien profundos. Pero todavía cabe preguntarse si estas transformaciones han modificado también la manera en que quienes ejercen cargos directivos en las universidades comprenden y justifican los fundamentos de su autoridad. Por ejemplo, podría hipotetizarse que la legitimidad académica, basada en la autoridad del saber reconocida por los pares, y la legitimidad política, proveniente del voto, habrían debido ceder su lugar de preeminencia ante la

legitimidad burocrática asociada a la capacidad de gestión y de control de grandes organizaciones y al manejo de los intereses de los actores externos a la universidad, pero interesados en ella, tales como el sector empresarial, el ámbito político, la sociedad civil, o los representantes de la cultura.

No obstante, también podría ocurrir que, no obstante las nuevas modalidades de gobierno y control, y los cambios en la forma como se generan las autoridades, subsistiesen arraigadas convicciones entre los dirigentes universitarios sobre los fundamentos de la legitimidad en que se asienta la autoridad en la universidad. Esta persistencia podrá parecer en principio poco probable, o exhibir una tendencia a decaer con el paso del tiempo, pero debe considerarse la bien documentada tendencia de la cultura organizacional – especialmente en establecimientos educacionales (Meyer y Rowan, 2006) – a permanecer no obstante cambios en la estructura, como también, la posibilidad de que esta persistencia de que hablamos fuese resultado de una cierta rebeldía al interior de la universidad frente a nuevos modelos de toma de decisiones impuestos por los gobiernos con escaso apoyo de las universidades.

Así, por ejemplo, Bargh y sus colegas encuentran que los cambios en la cultura de gobierno en la educación superior en el Reino Unido son menos dramáticos que lo que podría haberse esperado de la expansión del sistema y la transformación de las instituciones (Bargh et al., 2000), especialmente en lo que concierne a la forma como los rectores (vicecancilleres) conciben su función. La base empírica de este hallazgo alcanza también a Suecia, Holanda y algunos de los estados de EE.UU., como California y Georgia. En el contexto de América Latina, Ordorika, Martínez y Ramírez (2012) subrayan que no obstante los cambios en la gobernanza de la educación superior mexicana en las últimas dos décadas derivados de la intensificación de las políticas públicas dirigidas por el gobierno federal hacia las universidades, éstas mantienen las estructuras y prácticas de gobierno autoritarias provenientes de épocas anteriores.

Esta cuestión es, desde luego, un problema que reclama una exploración empírica, pero para abordar una tal investigación es conveniente, primero, examinar lo que entenderemos por legitimidad, y luego, contar con un mapa lo más extenso posible de las formas que podría asumir la legitimidad del poder en el entorno de la universidad, de modo de saber de antemano con qué nos podríamos encontrar en terreno al estudiar el fundamento de la autoridad en la universidad. A estos asuntos tornamos ahora nuestra atención. En lo que sigue, revisaremos primero lo que la literatura sobre gobierno universitario nos entrega sobre el concepto y las formas de la legitimidad. Constataremos que el aporte que podemos obtener de esas fuentes es insuficiente para nuestros propósitos, y que es necesario complementarlo para dar con un concepto preciso de legitimidad, y para a partir de él, desarrollar una tipología original que pueda guiar estudios de campo.

Aproximaciones a la Noción de Legitimidad en los Estudios Sobre Gobierno en la Educación Superior

El problema de la autoridad y la legitimidad está siempre implícito en la discusión sobre el gobierno universitario, pero no es frecuente que se discuta explícitamente. Cuando se escribe de modelos de gobierno universitario, típicamente los autores no se detienen a examinar las fuentes de la autoridad de cada una de las formas de gobierno que proponen (por ejemplo, en Trakman, 2008 o Rytmeister, 2009). Mucha de la literatura tiene un propósito descriptivo-comparativo de los cambios recientes (por ejemplo, Baschung, Goastellec, y Leresche, 2011; Christensen, 2011; Hamilton, 2004; Maasen, Moen y Stensaker, 2011; Marginson, 2004; Tierney, 2004) o una intención prescriptiva respecto de qué hacer frente a estos cambios (Brown, 2011; Duderstadt, 2004; Keller, 2004), o ambos fines combinados (Collins, 2004; Ordorika, Martínez, y Ramírez, 2012; Shattock, 2012).

En otros casos, se discuten los cambios en el gobierno de los sistemas universitarios, como problemas de economía política o de política pública (es el caso, por ejemplo, de los

trabajos de Brunner, 2011; Capano, 2011; de Boer, Enders, y Leisyte, 2007; Dobbins, Knill, y Vögtle, 2011; Ferlie, Musselin, y Andresani, 2009; Hamilton, 2004; Maasen, Moen, y Stensaker, 2011, entre otros), pero no se profundiza en la forma cómo las instituciones de educación superior viven esos cambios al interior de sus estructuras de autoridad.

Quizás a estas omisiones alude Tierney cuando reclama por la pobreza teórica de la literatura sobre gobierno en la educación superior, aunque el mismo autor reconoce que con frecuencia se usan, implícitamente, los enfoques burocrático y académico colegiado para discutir los cambios en el gobierno universitario (Tierney, 2008).

Entonces, si bien la legitimidad del gobierno universitario ha sido poco estudiada como objeto principal de análisis, sí se encuentra tácita en la literatura sobre el poder en la educación superior. En su pionero e influyente estudio sobre las universidades en cuanto organizaciones, Birnbaum (1988) no habla de legitimidad pero sí de autoridad, aunque el eje de su análisis está en las estructuras y procesos de la organización, y la noción de autoridad es a veces usada por él como sinónimo de poder legal, o jurisdicción (por ejemplo, en la autoridad para establecer un *college*, [Birnbaum, 1988, p. 4]). Su preocupación central, como la de la mayor parte de la literatura sobre gobierno en la educación superior, es quién controla la universidad, o quién está a cargo de ella, no el fundamento de ese poder. Los candidatos en pugna son las juntas directivas y los administradores como delegados de ella, *versus* los profesores. Pero sí reconoce Birnbaum que administradores y académicos tienen “sistemas de autoridad diferentes” (Birnbaum, 1988, pp. 9-10): la autoridad jerárquica que deriva de una posición en un organigrama, y la autoridad experta de un profesional autónomo. Birnbaum explica que si en las empresas prima la decisión del administrador superior por sobre la del experto, en las organizaciones profesionales, como la universidad, la administración está al servicio de los expertos para que puedan llevar a cabo sus funciones. Tierney ofrece una perspectiva similar, explicando cómo la universidad, en cuanto burocracia profesional, permite hacer compatibles la burocracia con la organización profesional (Tierney, 2008), donde hay a la vez afiliación a una profesión que dicta reglas de trabajo, y afiliación a una organización que hace lo mismo. También Bargh y sus coautores (2000, p. 9) se refieren a la universidad como organización profesional, no industrial, caracterizada por relaciones “colegial-jerárquicas”, idea que también se encuentra en Gumpert (2012).

En un sentido similar al de los “sistemas de autoridad” de Birnbaum, Bargh y sus coautores hablan de “cultura organizacional” para aludir a los valores y creencias de los directivos universitarios (Bargh et al., 2000, p. 8). También se refieren a “teorías implícitas de liderazgo y gestión” (Bargh et al., 2000, p. 128). Así, explican que existen formas “tradicionales” de autoridad, gobierno y administración (Bargh et al., 2000, p. 9), en que la reputación académica es tan importante como la competencia de gestión, así como existe liderazgo basado en competencias operacionales (Bargh et al., 2000, pp. 15-17).

También en ocasiones aparece la noción de legitimidad como un atributo de las políticas de educación superior de los estados en el ámbito de la gobernanza de los sistemas (Brunner, 2011; Pusser y Marginson, 2012). Aquí legitimidad es usada como sinónimo de aceptabilidad o validez técnica o democrática de las políticas públicas.

Donde la referencia a la legitimidad no es implícita, sino constituyente de la teoría, es en el nuevo institucionalismo, una de las más influyentes teorías contemporáneas sobre estructura organizacional, con estrechos vínculos al análisis de las organizaciones educacionales. No es este el lugar para dar cuenta del nuevo institucionalismo (una revisión de sus principales aspectos, en español, puede encontrarse en Fernández y Bernasconi, 2014). Baste decir aquí que en el nuevo institucionalismo la legitimidad se entiende como el reconocimiento, en su ambiente relevante, del derecho de una organización a existir y desarrollarse, y que la búsqueda de legitimidad es algo que compromete a la organización como un todo, y no a las diversas partes que componen su gobierno (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977). Así, por ejemplo, recurriendo al neoinstitucionalismo organizacional como marco de análisis, Toma (2012) explica cómo la

procura de mayor legitimidad (equivalente aquí a prestigio) influye en las decisiones estratégicas de las instituciones de educación superior.

La forma preferida en que los estudiosos de la educación superior han abordado la cuestión del poder en la universidad es por la vía de articular modelos o configuraciones del gobierno que, al modo de tipologías, funcionan como “orientaciones conceptuales para guiar las interpretaciones y conductas” de quienes están interesados en ejercer influencia constructiva sobre universidades (Birnbau, 1988, pp. 29, 83). De modo análogo, Hearn y McLendon (2012, p. 47) hablan de los modelos como “lentes” con los cuales se puede examinar la realidad del gobierno universitario.

Para estos efectos, podemos entender el gobierno como la manera en que una institución se organiza y opera para alcanzar los objetivos y la misión propuestos por la organización (Brunner, 2011). De este modo, el gobierno se relaciona con la forma en que se ejerce el poder en la asignación y gestión de los recursos en una organización para alcanzar los fines propuestos (Carnegie y Tuck 2010). El conocer el tipo de gobierno de una universidad ayuda a entender el tipo de relaciones que se originan entre los integrantes de la organización, cómo es la definición de roles o cómo se ejerce el control dentro de la organización (Bleiklie y Kogan, 2007; Hendrickson, Lane, Harris, & Dorman, 2013).

Dentro de la literatura sobre gobiernos universitarios, los autores tienden a clasificar los distintos regímenes según criterios como la organización interna de la universidad, la estructura de toma de decisiones, el tipo de gestión que poseen, el tipo de liderazgo ejercido, o las relaciones con actores externos (Acosta Silva, 2009; Bess y Dee, 2008; Birnbau, 1988; Bleiklie y Kogan, 2007; Brunner, 2011). Así, por ejemplo, Birnbau (1988) distingue cuatro modelos de instituciones universitarias – colegiado, burocrático, político y anárquico – según su organización interna, sus patrones de interacción y su tipo de liderazgo efectivo. Por otro lado, Brunner (2011) distingue otros cuatro tipos – burocrático, colegial, de partes interesadas y emprendedor – basándose en la legitimidad (gobierno interno/externo) y la efectividad del gobierno (gestión burocrática/emprendedora); mientras que Bess y Dee (2008) se basan en dos tipos – racional/burocrática y política –, según su estructura de toma de decisiones. Desde el punto de vista más específico del rol de los rectores, Acosta Silva (2009) distingue el rol político, el rol burocrático, y el rol gerencial. Las distintas clasificaciones se podrían agrupar en los siguientes tipos de gobierno:

Colegiado o Académico

En este modelo, la universidad es gobernada por el staff académico (Chan y Richardson, 2012) y puede ser vista como una comunidad donde los académicos comparten los mismos valores, son autónomos, libres de interferencias exteriores y se preocupan del bien público (Brunner, 2011; Hendrickson et al., 2013). El gobierno académico se ocupa primeramente de las actividades de enseñanza aprendizaje, así como de las actividades de investigación de la universidad (Carnegie y Tuck, 2010). El líder es un *primus inter pares*, pertenece al grupo de los académicos, y su liderazgo se basa en que representa y actúa conforme a las normas de la comunidad, y en que tiene una experticia en actividades que son importantes para el grupo, ya que representa el prestigio del saber académico y la distinción científica (Birnbau, 1988; Bleiklie y Kogan, 2007; Hendrickson et al., 2013; Marginson, 2004).

Corporativo

Este modelo apela a un gobierno compartido donde la toma de decisiones se divide entre distintos líderes: la junta directiva toma las grandes decisiones, la administración sigue los lineamientos de la junta y toma las decisiones del día a día (Bleiklie y Kogan, 2007; Brunner, 2011; Carnegie y Tuck, 2010; Marginson, 2004; Rytmeister, 2009) y los asuntos académicos permanecen dentro del ámbito de decisión de los académicos como en el sistema colegiado. Aquí los intereses académicos son uno de los focos de atención, pero no el único, ni el más importante necesariamente. El modelo enfatiza las estrategias, la creación de valor, y la utilización de los recursos (Carnegie y Tuck, 2010). La gestión se organiza bajo los principios de

la Nueva Administración Pública, es decir, se pone el foco en los resultados y su impacto, la protección de los recursos de la institución, la utilización de estándares e indicadores de desempeño, énfasis en la calidad del servicio y orientación hacia el consumidor, colaboración público-privada y con el tercer sector, prioridad de los valores de eficiencia e individualismo, y preocupación por la rendición de cuentas. Por ende, se busca un líder que sea profesional en la administración y que sea capaz de formular estrategias según los requerimientos de las partes interesadas, de motivar una administración eficiente y de dar direcciones al equipo académico para inducirlo a lograr las metas estratégicas propuestas (Bleiklie y Kogan, 2007; Chan y Richardson, 2012).

Administrativa, Racional/Burocrática o de Negocios

Es un sistema jerárquico de roles y de líneas de mando definidas, todas orientadas a conseguir las metas propuestas. Las funciones de cada oficina están codificadas en reglas y regulaciones que le permiten ser eficaz y efectiva; los funcionarios responden de acuerdo a sus roles; el trabajo se coordina a través de directivos y superiores, se necesita entrenamiento para el cargo y hay especialización de funciones (Bess y Dee, 2008; Birnbaum, 1988; Brunner, 2011; Hendrickson et al., 2013). En este tipo de gobierno, la autoridad administrativa es superior a la académica y su poder se legitima porque se basa en reglas y entendimientos previos acerca de lo que debe hacer como líder y cómo debe comportarse y por su experticia en el análisis racional de los medios más eficientes para alcanzar las metas (Birnbaum, 1988; Brunner, 2011; Carnegie y Tuck, 2010; de Boer, Enders y Leisyte, 2007; Marginson, 2004; Zürn y Stephen, 2010).

Político

En este modelo existen distintos grupos de interés al interior de la universidad, cada uno con distinto grados de influencia, que compiten y negocian en la toma de decisiones, por lo que siempre hay un conflicto inherente entre los grupos (Bess y Dee, 2008; Birnbaum, 1988; Hendrickson et al., 2013). En este sentido, la política es parte del proceso de resolución de conflictos democráticamente en una comunidad que involucra personas y unidades con diferentes objetivos e intereses. En este tipo de gobierno, el líder debe ser persuasivo y diplomático. Su rol es ayudar a la comunidad a manejar sus asuntos, asistir al proceso por el cual se toman las decisiones y tomar las acciones necesarias para implementar las decisiones. El líder se legitima por su capacidad de encontrar puntos en común entre los distintos grupos de interés y su capacidad para diseñar programas plausibles que resalten y clarifiquen los valores institucionales. Si bien este modelo aparece como en la discusión europea o de EE.UU. (una excepción es Olsen, 2007), y nunca ha sido una configuración con mucho correlato empírico, salvo en las reformas de 1968 (Dobbins, Knill y Vögtle, 2011), es una fuente tradicional de comprensión de la universidad como institución en el discurso universitario latinoamericano (Brunner, 1990; Cox y Courard, 1990; Ordorika, 1996).

Es fácil advertir cómo en estos modelos algún concepto de legitimidad se encuentra presente. En el modelo colegiado académico, la base del poder es el prestigio académico, en el modelo corporativo y burocrático ocupa ese lugar la capacidad de gestión, y en el político, el fundamento del poder es el respaldo mayoritario de los diversos grupos de interés en la organización y fuera de ella. Así, estas categorías de análisis son útiles para aproximarse a la idea de justificación o fundamento de la autoridad, ya que pueden ser adaptados y desarrollados para responder a la pregunta que aquí nos interesa.

A continuación, presentaremos nuestro concepto de legitimidad, el que, como se verá, recupera mucho de lo que nos aporta la literatura arriba reseñada, pero avanza respecto a ella en precisión tanto conceptual como en acotar el alcance de los fenómenos que pretende cubrir, lo que permitiría un más fructífero despliegue de estas categorías teóricas en el análisis empírico del gobierno universitario.

La Legitimidad del Gobierno Universitario: Conceptos

Los conceptos de autoridad y legitimidad son categorías de la mayor importancia y han sido ampliamente debatidas en las ciencias sociales, y no pretendemos aquí una discusión completa de ellos. Sí esperamos, en lo que sigue, desarrollar un marco conceptual adecuado para el problema de la autoridad en las universidades.

Un buen punto de partida son los escritos de Max Weber sobre las ideas de autoridad y legitimidad (Weber, 1978, pp. 212-254). ¿Por qué Weber? Porque su tratamiento de estos conceptos sigue siendo, después de un siglo, formidable en precisión y potencia analítica, y porque tomaremos como punto de partida de nuestra tipología su célebre clasificación de los tipos de autoridad política de acuerdo a la clase de legitimidad típicamente invocado por cada uno. Compartimos con Gumpert que Weber permanece como base de la comprensión de instituciones sociales tales como la autoridad y la legitimidad (Gumpert, 2012).

Como la interpretación de la enorme obra de Weber ha dado lugar a mucha literatura especializada (Whimster y Lasch, 1987, por citar sólo un volumen imprescindible), y no existe consenso sobre algunas de sus ideas sobre la legitimidad entre sus estudiosos, hemos optado por recurrir a un especialista, Norman Uphoff (1989), para elucidar los escritos de Max Weber sobre las ideas de autoridad y legitimidad. Nos parece que la exégesis que hace Uphoff del pensamiento de Weber en estos asuntos saca el mejor provecho de las ideas de Weber para los efectos de este trabajo, e introduce una distinción fundamental para nosotros, frecuentemente inadvertida, entre la legitimidad como un atributo que reclama para sí la autoridad, y la legitimidad como creencia de los gobernados en el derecho de la autoridad a gobernar.

Uphoff (1989) empieza por recordar la definición de poder que Weber ofrece: “la probabilidad que un actor en una relación social se encontrará en la posición de lograr hacer su voluntad no obstante la resistencia que pueda existir, cualquiera sea la base sobre que descansa esa probabilidad (p. 299)”. El concepto de poder es muy amplio, e incluye toda forma de dominio o influencia sobre la conducta de otros. El poder puede resultar eficaz – obtener obediencia – por razones muy diversas, por ejemplo, por fuerza, hábito, temor, conveniencia, o en palabras de Weber: por “simple habitualidad”, o “cálculo racional de ventajas”, o “lazos afectivos” (Weber, 1978, p. 212). Pero habitualmente, dice Weber, existe además la creencia en la legitimidad como base de la subordinación. Para Weber, la legitimidad es “la convicción de las personas sujetas a autoridad de que es correcto y apropiado obedecer, y que por lo tanto están de algún modo obligados a hacerlo, cualquiera sea la base de esa creencia” (Uphoff, 1989, p. 301). La aceptación del poder de otro es más que la mera aquiescencia: los que obedecen reconocen un derecho o título a mandar en el que emite un comando.

Pero no es la sola creencia de los gobernados en el derecho a mandar del gobernante lo que genera legitimidad, sino el que la creencia de gobernantes y gobernados se base en un título o fuente externa a ambos: el poder se somete a una regla o principio (Tyler, 2006), ya sea el derecho divino de los reyes, la realización de la voluntad de la mayoría, o la interpretación del destino de una nación. Como explica Freund, Weber (1969) entiende que la legitimidad “transforma la disciplina en adhesión a la verdad que representa” (p. 229).

Hasta aquí, los estudiosos de Weber en general coinciden. También concuerdan en que la autoridad es una forma de poder. ¿Pero qué es lo que distingue a la autoridad del poder? Aquí es donde la visión de Uphoff (1989) se aparta de la de varios distinguidos colegas suyos, como Lasswell, Parsons y Dahrendorf, que piensan que la autoridad es “poder legítimo”, y ven, entonces, a la legitimidad como un atributo definitorio de la autoridad (pp. 298-299).

Según esta concepción, de la que Uphoff (1989) se aparta, no hay autoridad si se logra obediencia sin adhesión de quienes obedecen a un principio justificatorio. Entonces, la autoridad supone aceptación de los gobernados. Uphoff (1989), en cambio, explica que la famosa clasificación de Weber de tipos ideales de autoridad sobre la base de clases de legitimidad (tradicional, racional, y carismática) es el origen de una confusión entre legitimidad y autoridad.

Para Uphoff (1989), Weber distinguía claramente entre la legitimidad vista desde la perspectiva del que manda, y la legitimidad desde el punto de vista del que obedece, como convicciones que podrían coincidir o no. Mientras la autoridad implica una reclamación de aquiescencia, la legitimidad es la aceptación de esa reivindicación. La autoridad y los sujetos de ella se encuentran en los polos de una relación. Si el que manda invoca el título que cree tener para ello, y el que obedece lo hace sin aceptar dicho título (es decir, sin legitimar el comando), por ejemplo, por miedo, o por interés material, podemos tener obediencia sin legitimidad, de lo cual se sigue que puede haber autoridad sin legitimidad: el que se considera a sí mismo en una posición de autoridad emite un comando invocándola, y obtiene cumplimiento de parte del destinatario de la orden, pero la disposición subjetiva del obediente nunca llega a encontrarse (a coincidir) con la del reclamante. Uno cree tener título para lo que consiguió, el otro no se lo reconoce, pero le da lo que pide no obstante ello.

Los que se encuentran en una posición de autoridad, enfatiza Uphoff, típicamente reclaman que tienen el derecho de demandar cosas de sus subordinados, y que lo que piden es plenamente legítimo. Sin embargo, los subordinados pueden obedecer porque reconocen ese título, o por temor a las sanciones, o por interés, o por múltiples diferentes razones. Por eso, sostiene Uphoff (1989, pp. 301-302, 325), la clasificación de tipos de autoridad de Weber se basa en las fuentes de legitimidad que típicamente reclama o invoca la autoridad, las reconozcan o no los gobernados. En consecuencia, no puede sostenerse que la autoridad sea poder legítimo, en el sentido de poder legitimado por los gobernados, porque son analíticamente independientes el título o derecho a mandar que invoca el que manda, y la creencia en la validez de ese título por parte de los gobernados. La autoridad y la legitimidad son conceptos relacionados, pero distinguibles, en tanto que la primera es una demanda de obediencia justificada en un título para mandar, y la otra es la aceptación de esa demanda en razón del reconocimiento del título en virtud del cual se exige (Uphoff, 1989). Por supuesto, ambos polos se encuentran estrechamente relacionados, en el sentido que la creencia en la legitimidad del comando por parte de los gobernados es un sostén importante de la autoridad del que gobierna, y que la completa falta de legitimidad de la autoridad es una amenaza a su continuidad.

La distinción es fina, pero importante metodológicamente para nosotros, toda vez que esta importante distinción está usualmente ausente del análisis del gobierno que hemos revisado arriba. Lo habitual es que exista cierta vaguedad respecto de quiénes son los sujetos de los tipos de gobierno: en general pareciera que se alude a los atributos de quienes ejercen los cargos de autoridad, especialmente cuando se trata de los modelos corporativo y burocrático, pero las formas académica y política remiten más bien a la necesidad de una validación por los gobernados del título que invoca el que gobierna. Esta ambigüedad no debiera llamar la atención dado que, como se ha dicho, la preocupación central de esta literatura no está puesta en el estudio de la legitimidad, sino en el análisis de la forma como se distribuye y ejerce el poder en la universidad. Pero si ha de emprenderse una investigación empírica de la legitimidad del gobierno universitario, nos parece, por las razones expuestas, que debiese siempre distinguirse entre lo que toca a la legitimidad en cuanto creencias de los que ejercen los cargos de autoridad, y la legitimidad en cuanto experimentada por los que están en una posición de subordinación a esos cargos.

Concordantemente con lo anterior, nuestro objetivo aquí es tipificar la legitimidad que la autoridad universitaria invoca como título o derecho para gobernar, y no la legitimidad que le conceden a la autoridad universitaria los gobernados. En otras palabras, abordaremos las justificaciones que las autoridades universitarias podrían mantener como fundamento de la legitimidad de su autoridad como directivo universitario, dejando de lado el juicio de legitimidad de los gobernados sobre la autoridad de los que gobiernan. Sin embargo, es probable que la validez que los gobernados confieren al título que se invoca para el mando modela o condiciona la idea de legitimidad que tiene la autoridad de sí misma, y de esa forma derivada o secundaria, la

captura del punto de vista de la autoridad puede recoger también la perspectiva de los gobernados.

¿Por qué, entonces, restringir de esta forma el alcance de nuestras pretensiones? Porque es posible que los elementos de la legitimidad en uno y otro polo no sean simétricos, y si bien estamos razonablemente confiados en que nuestro mapa de la legitimidad como título que invoca la autoridad universitaria agota las posibles configuraciones que se podrían encontrar en la práctica del ejercicio del gobierno, ignoramos si podemos sostener esa misma pretensión respecto de los fundamentos de la aquiescencia de las comunidades universitarias, cuestión a la que volveremos en las conclusiones. Además, el apoyo empírico que obtuvimos de esta propuesta, a través de entrevistas, sólo levantó las experiencias de los entrevistados en el ejercicio de cargos de dirección universitaria.

Por último, conviene hacer presente que el recurso a Weber no conlleva, para efectos de nuestro problema de investigación, postular una determinada trayectoria histórica en los tipos de legitimidad, como lo hace Weber, interesado como estaba en explicar procesos históricos de larga duración. Es decir, no sostendremos como parte de nuestra exploración teórica que algunos tipos de legitimidad del gobierno universitario están siendo reemplazados por otros, por más razonable que parezca como hipótesis una dinámica de esa índole, por cuanto esa es una cuestión empírica que supera las pretensiones de este artículo.

Aclarada la perspectiva y el alcance de nuestra propuesta, podemos a continuación avanzar en las definiciones que conforman la tipología, y en una propuesta de operacionalización de dicha tipología.

La Legitimidad del Gobierno Universitario: Tipología

Como se ha dicho arriba, nuestra tipología combina la clasificación tripartita de Weber de los tipos de autoridad política de acuerdo a la clase de legitimidad típicamente invocada, que distingue entre legitimidad tradicional, legitimidad racional-burocrática, y legitimidad carismática, con las tipologías de formas de gobierno universitario que hemos presentado más arriba. Nuestra aspiración es que la tipología sea exhaustiva, en el sentido de que toda posible forma de legitimidad de la autoridad universitaria esté incluida, así si se trate de formas infrecuentes, arcaicas o “de laboratorio”.

Para efectos de nuestra tipología, entenderemos por *autoridad* la facultad de obtener el consentimiento de otro que se encuentra formalmente subordinado en una estructura jerárquica. En efecto, adaptar al ámbito de la universidad el concepto general de autoridad exige reconocer que la universidad es una organización formal, y que en toda organización formal la autoridad presupone una estructura jerárquica. La dominación de la voluntad de otro fuera de una estructura es influencia, no autoridad.

Autoridad legítima es la que invoca un título, norma o fuente extrínseca a la sola voluntad del que ejerce la autoridad. El jefe entiende que hay un derecho suyo a mandar, que se basa en un título o prerrogativa, sobre cuya base es razonable esperar la aquiescencia del subordinado. La legitimidad puede hacer referencia a tres momentos: al pasado, cuando se basa en la forma de acceso al cargo (legitimidad de origen); al presente, cuando se basa en la forma de desempeño del cargo (legitimidad de ejercicio); y al futuro, cuando se basa en una promesa de lo que el ejercicio del cargo conseguirá para la organización (legitimidad de la visión).

Nuestra tipología reconoce seis formas de legitimidad de la autoridad universitaria: la tradicional, que se divide en dos formas, académica y administrativa, la racional burocrática, que también tiene dos modalidades, la gerencial y la legalista, y luego las formas política y carismática.

Legitimidad Tradicional

Se basa en la convicción de que los académicos deben primar en el gobierno de la universidad, de lo cual se sigue el estilo colegiado de toma de decisiones. El énfasis está puesto en la universidad como institución, no como organización. Los cargos se ven como de

representación más que como de gestión. La administración es una función menor dentro de la universidad, y está subordinada a la academia. El prestigio académico de la autoridad es el fundamento de su legitimidad.

En la siguiente cita, proveniente de una entrevista a un ex vicerrector académico, encontramos una ilustración de este tipo de legitimidad:

la estrategia para lidiar con estos conflictos fue tratar de socializar, socializar lo más posible las ideas para ponerlas en discusión. Esa es al menos la intención, generar un número no menor de reuniones con los departamentos y en el Consejo Académico, porque todas estas políticas tienen que ser aprobadas por el Consejo Académico, por lo tanto el Consejo era actor fundamental para debatir todos estos planes, al igual que los departamentos mismos. Por último el Consejo Superior es el que finalmente tiene que aprobar o rechazar las proposiciones que el Consejo Académico le hace llegar. No se puede hacer ninguna cosa si es que no se convence al Consejo Académico y sin un apoyo general de los profesores. (Entrevistado N° 13, p. 3)

La legitimidad tradicional tiene dos vertientes: en la *legitimidad tradicional académica*, los cargos directivos son una proyección de la posición del académico en la organización. Su esfera de legitimidad viene dada por la fidelidad a criterios académicos en la toma de decisiones. Hay una agenda y una gestión, ambas supeditadas a los intereses y perspectivas de los académicos. El líder entiende que genera compromiso cuando los miembros de la organización valoran su saber y le conceden, con base en él, un ámbito dentro del cual le obedecen. El conocimiento relevante no es el de las herramientas para el cargo, sino el de la disciplina académica a que el líder pertenece. El líder es típicamente elegido, como representante de la comunidad, mediante voto de los miembros de la comunidad académica sobre la cual se ejercerá la autoridad. O bien es nombrado, pero con la anuencia de los líderes académicos de la unidad. Un ex decano lo explica de este modo:

Las decisiones, la mayoría de las decisiones se tomaban en forma colectiva, o sea [...] es el equipo de facultad con reuniones periódicas todas las semanas, en que está el decano, el prodecano, el secretario académico, los directores de escuela y de ahí salen las propuestas, los programas de trabajo y estos son presentados al consejo de facultad que es el que resuelve. Los sistemas son bien participativos, aunque estatutariamente el consejo de facultad es un consejo asesor para las materias que el decano le consulte, pero en la realidad y en la práctica en nuestro caso y en el mío en particular las decisiones más o menos fundamentales de organización, de cambio en algún reglamento, en un plan de estudio, en algo que atañe digamos, a la estructura y funcionamiento de la facultad son discutidas en el consejo de facultad, que está integrado por los directores de los institutos, más este equipo directivo que ya mencioné, normalmente los directores de instituto toman nota y lo consultan a su vez y lo discuten en su instituto con los académicos, entonces eso hace que la cosa sea participativa pero que también sea lenta en muchos aspectos. (Entrevistado N° 3, p. 2)

En la *legitimidad tradicional administrativa* los cargos se ocupan porque “alguien tiene que hacerlo”, siempre que sea un académico, pero no se espera que se haga mucho desde allí. Se firman papeles, se dan audiencias, se presiden ceremonias, pero no hay agenda o proyecto. No se cree en los cargos de autoridad como motor de cambio, porque las cosas siempre se han hecho de una determinada manera y se seguirán haciendo así. Se evita resolver los problemas, o se los deriva a otra autoridad para resolución. El cargo puede ser elegido o nombrado, pero más bien se rota entre los académicos. Un ex rector ilustra este concepto con la siguiente reflexión:

El tercer problema de gobernanza que ha ido creciendo es que las autoridades suelen tenerle miedo a tomar decisiones [...] mis sucesores y los decanos [...]

tienen miedo de exigirles a los académicos que cumplan con su responsabilidades. No es un problema legal, la legalidad existe para que los directores de departamento sancionen o reconvengan o hagan presente a la gente lo que ellos exigen, pero nunca he entendido muy bien si por razones de miedo o porque querían ser re-elegidos y temían que el ambiente político no les fuera favorable para una re-elección o porque su tradición les decía que eso no se hacía. Eso es una desgracia en la gobernanza porque es difícil gobernar si usted no está dispuesto a mejorar. (Entrevistado N° 5 p. 3)

Racionalidad Burocrática

Referencia a la adhesión a procedimientos y a la técnica de gestión como fuente de legitimidad. Se enfoca en la universidad como organización: interesan las normas, las estructuras organizacionales, las estrategias, los planes y los recursos. Se necesita entrenamiento especializado para los cargos y hay profesionalización de las funciones de dirección y gestión. Se valora la experticia en el análisis racional de los medios prescritos para alcanzar las metas.

La racionalidad burocrática también tiene dos modalidades, según la gestión ponga el foco principal en las jerarquías organizacionales y en los procedimientos (versión legalista) o en los resultados y su impacto (versión gerencial).

Racionalidad Burocrática Legalista

La organización es vista como un sistema jerárquico de roles y de líneas de mando definidas. Las funciones de cada oficina están codificadas en reglas y regulaciones que le permiten ser eficaz y efectiva; los funcionarios responden de acuerdo a sus roles; el trabajo se coordina a través de procedimientos. La autoridad se legitima porque se basa en reglas y procedimientos. Un ex rector, en el testimonio que sigue, alude a la importancia de las reglas y procedimientos para ordenar su universidad:

Yo diría que el principal eje articulador de lo que fue mi gestión fue el del proyecto académico de mejorar las instituciones de jerarquización y de calificación académica. Había mucha falta de credibilidad de lo que era la jerarquía de un profesor. Los procesos de calificación que se usaban también para tomarse venganza, o tomarse desquite, “ahora me toca calificarte a mí”. Esta era una universidad que tenía muchos conflictos, un clima enrarecido en término de relaciones humanas. De allí que una preocupación estratégica es ordenar el caso con criterios académicos, por ejemplo, meter dentro de los comités de calificación gente que no fuera de la facultad ni del departamento, de otros ámbitos, o como protocolarizar mejor también lo que se evalúa en términos de un compromiso de desempeño de cada académico [...] Lo otro también fue reordenar la estructura de jerarquización académica, incluso llevando el proceso de la titularidad a una evaluación externa para la universidad, de manera tal que el que salta hacia la titularidad fuera un tema incluso reconocido internamente como una cuestión que tenía validación externa. Y eso también ligado a la reestructuración del modelo de renta [...] intentando hacerlo con mucha transparencia, en términos que no lo decida ni el rector ni nadie, sino que había un comité, presidido por el vicerrector académico, pero era un comité de tres o cuatro académicos, con los académicos más reconocidos dentro de la universidad. (Entrevistado N° 11, p. 1)

Racionalidad Burocrática Gerencial

El directivo es un profesional en la administración, capaz de formular estrategias según los requerimientos de las partes interesadas, de ejecutar lo planificado, de motivar una administración eficiente y de dar direcciones al equipo académico para inducirlos a lograr las metas estratégicas propuestas. El líder es estratégico y altamente orientado a las metas, con herramientas de gestión que proveen de guías para el crecimiento y desarrollo de la organización.

Se legitima porque su saber experto permite que la organización avance hacia sus objetivos estratégicos. La siguiente cita, de un ex vicerrector de administración, representa esta visión:

Personalmente yo no creo en una administración muy democrática, yo creo que las personas que tienen toda la información en general son muy pocas dentro de la institución. Creo en una planificación súper participativa y que nos respetemos, cada uno debe tener su parte y sus espacios de participación, y de ahí con diferentes instrumentos, condiciones y organizaciones ir tomando decisiones. Yo creo que hay académicos que sí respetan los lugares de participación que tienen. Los decanos deberían ser súper participativos en ver cuáles son los proyectos que plantean sus académicos, donde quieren que esté la facultad en 10 años más. Pero cuando tú preguntas eso, y para ser bastante realista, los aportes importantes vienen de muy poca gente, en general lo que te plantean es más de lo mismo. Por eso uno tiene que tener una dirección superior que esté mirando a 10 años plazo. (Entrevistado N° 8, p. 4)

Otra manifestación de esta forma de legitimidad se advierte en lo que relata un ex rector:

Ese plan de desarrollo era no solamente expresar cual eran los ejes estratégicos de la Universidad, sino que además las acciones. Pero lo más importante era que para cada objetivo estratégico se colocaban indicadores a lograr, con qué línea se partía y qué queríamos lograr cada año de esos cuatro años del plan de desarrollo. De tal manera que sea un elemento que también le permita ver la gestión del rector ¿está cumpliendo usted Rector o no está cumpliendo? ... Entonces yo me autoimpuse, ¿quieren medirme? aquí está, con estos indicadores estamos actuando, con eso mídanme. Déjenme hacer gestión y luego me miden con estos indicadores. (Entrevistado N° 9, p. 3)

Legitimidad Política

Ve la universidad como un campo de pugna de múltiples grupos de interés, principalmente internos, pero también externos, cada uno con distintos grados de influencia que compiten y negocian en la toma de decisiones por lo que siempre hay un conflicto inherente entre los grupos. Las bases de la legitimidad de la autoridad están en la capacidad para negociar y llegar a consenso, repartir beneficios, y satisfacer las expectativas de los contendientes. Aparece esta modalidad en el siguiente fragmento de una entrevista a un ex decano:

Lo primero es ser transparente, permitir la discusión de todos en sesiones de discusión donde se socializaba el tema. Cuando hay conflictos, lo más importante es permitir la discusión de todos. En general, cada uno es un reyecito dentro de su unidad y si les dices que se va a cambiar la unidad, queda el desparramo. Entonces hay que actuar muchas veces como mediador de los conflictos, tratando de solucionar el conflicto, tratando de que no sea tan grande. (Entrevistado N° 1, p. 1)

En otra entrevista, esta vez a un ex rector, preguntado por aspectos de su experiencia que describiría como falencias, obtuvimos la siguiente respuesta:

A ver, yo creo que más visibilidad política, yo soy bastante político, pero creo que me faltó más visibilidad política en términos de haber reconocido algunos grupos de poder, con los internos, con los que creo que debería haber armado alianza, y no confiar, en que un proyecto a largo plazo, es decir, creo que el proyecto a largo plazo requiere ceder parte de tus soberanías, y haber pactado algunas alianzas con algunos grupos que yo creo que después se sintieron poco reconocidos. Si a ese sector se le hubiera hecho algún tipo de reconocimiento o alianza, probablemente habría tenido yo una fortaleza política mucho mayor, que habrían dado más solidez al trabajo que me tocó hacer. (Entrevistado N° 11, p. 5)

Legitimidad Carismática

Se basa en atributos de personalidad del directivo universitario como líder. El líder aparece como conectado con un saber superior, una visión sólo accesible a él. Establece un puente entre la universidad y su misión o sentido trascendente. Espera generar seguidores, personas que hacen lo que el líder indica porque confían en que el líder posee una “intuición” especial. Es la más personal y menos organizacional de todas las fuentes de legitimidad. El líder propone un sentido de propósito claro que puede ser motivador para los subordinados. Recurre a la admiración que concita, y espera la confianza de sus subordinados aunque ellos no conozcan o entiendan bien las razones de su actuar. En el fragmento de entrevista que sigue se pueden reconocer elementos de esta forma de legitimidad, en la perspectiva de un ex rector:

Por lo tanto, el principal rol que uno juega como rector es definir y llevar a instancias pertinentes, en este caso al Consejo Superior, cuales son los lineamientos y el tipo de Universidad que quiere ser uno. Entonces, yo tenía que llevar proyectos y decía mire: yo creo que a la [nombre de la universidad] queremos llevarla en tal dirección, para eso significa esta misión de la Universidad, esta visión y vamos a tener este plan de desarrollo para avanzar desde aquí hasta allá y con esta estrategia, con estas políticas y vamos a medirlo con estos indicadores. Y después de aprobado todo eso el rector es el responsable de que se materialice todo eso ¿te das cuenta? De tal manera que si bien hay vicerrectores, hay directores de distintas unidades, el Rector es el constructor de que eso se vaya materializando en la Universidad. (Entrevistado N° 9, p. 2)

Desde luego, estos seis modos de legitimidad son tipos ideales, que se presentarán en la práctica en diversos grados de intensidad y en variadas combinaciones, dependiendo de las características de la universidad, el cargo de que se trate, el perfil de la persona que lo ocupa, entre otras variables.

Por último, para reforzar las distinciones entre los tipos de legitimidad precedentes, y ensayar una posible traducción de ellos en diseños susceptibles de investigación empírica, presentamos un ejercicio de operacionalización de la tipología en variables e hipótesis. No pretendemos que esta malla de variables e hipótesis sea la única posible, ni siquiera la mejor que se pueda concebir (aunque fue discutida y validada con un panel de seis expertos en estudios de educación superior), sino tan solo sugerir, con un ejemplo concreto, la capacidad de esta tipología de guiar investigaciones empíricas.

La matriz que sigue (Cuadro 1) identifica tres variables principales que definen las características de un cargo de dirección universitaria, a saber, la forma de acceso de una persona al cargo, la forma en que se ejerce el cargo, y la promesa de futuro que el cargo conlleva, los que corresponden a los tres momentos de la legitimidad arriba identificados: legitimidad de origen (referencia al pasado), legitimidad de ejercicio (referencia al presente) y legitimidad de visión (futuro). Adicionalmente, proponemos dos variables secundarias: las cualificaciones para el cargo, y la percepción que tiene la autoridad de la importancia del cargo para el bienestar de la organización.

Estas cinco variables se combinan con las seis formas de legitimidad dando origen a hipótesis de cómo se manifestarían en el hecho las diversas formas de legitimidad respecto de estas cinco variables que representan los atributos o características de los cargos en la organización universitaria. Las hipótesis, además, extienden y desarrollan los conceptos con los cuales más arriba dimos contenido a los tipos de legitimidad, y en este sentido, apoyan también la presentación teórica de los modelos.

Cuadro 1

Operacionalización de Conceptos en Variables e Hipótesis

VARIABLES CENTRALES: Concepto del cargo			VARIABLES SECUNDARIAS		
Forma de acceso al cargo	Forma de ejercicio del cargo	Promesa de futuro	Cualificaciones personales para el cargo	Percepción de la importancia del cargo para el bienestar de la organización	
<i>Tradicional académica</i>	Elección por los pares o nombramiento que refleja la preferencia de los pares. La persona viene de dentro de la Universidad	Deferencia a la opinión de los pares, hay consulta, discusión, y búsqueda de consenso, pero toma decisiones.	Conservación de los valores de la academia y la primacía de los profesores en el gobierno	Mérito académico especialmente relevante. También tener una trayectoria dentro de la universidad para conocer la cultura organizacional	Mediana. Representa la tradición. Cree que el cambio viene generalmente desde afuera, pero en ocasiones puede generarse desde dentro de la universidad.

Cuadro 1 (Cont'd.)

Operacionalización de Conceptos en Variables e Hipótesis

VARIABLES CENTRALES: Concepto del cargo			VARIABLES SECUNDARIAS		
	Forma de acceso al cargo	Forma de ejercicio del cargo	Promesa de futuro	Cualificaciones personales para el cargo	Percepción de la importancia del cargo para el bienestar de la organización
<i>Tradicional Administrativa</i>	Elección por los pares o nombramiento que sigue un patrón más bien rotativo. La persona viene de dentro de la Universidad.	La autoridad actúa como delegado o portavoz de los profesores. Arbitra disputas. No toma decisiones. Se pliega al consenso. No se enfoca en desempeño.	Ninguna.	Capacidad de representar a los profesores. El prestigio académico no es crucial.	Baja. El cargo de autoridad no es un motor de cambio, ya que las cosas siempre se han hecho de una determinada manera y se seguirán haciendo así. El cambio sólo puede venir desde afuera
<i>Burocrática gerencial</i>	Comité de búsqueda o concurso o designación. Puede ser un externo a la organización	Apego a los instrumentos propios de la gestión de organizaciones. Crea o adapta normas y procedimientos para cumplir sus metas. Hace planes estratégicos, define metas y se orienta al desempeño.	Crecimiento, desarrollo, eficiencia, mayor prestigio	Capacidad y conocimientos de administración y gestión	Alta. Se ve a la autoridad como visionaria y altamente orientada a cumplir las metas mediante su manejo de la organización. Es activo en mover a la organización.

Cuadro 1 (Cont'd.)

Operacionalización de Conceptos en Variables e Hipótesis

VARIABLES CENTRALES: Concepto del cargo			VARIABLES SECUNDARIAS		
	Forma de acceso al cargo	Forma de ejercicio del cargo	Promesa de futuro	Cualificaciones personales para el cargo	Percepción de la importancia del cargo para el bienestar de la organización
<i>Burocrática legalista</i>	Comité de búsqueda o concurso o nombramiento. No debería ser un externo a la organización	Apego a las normas y procedimientos	Orden y seguridad en las operaciones que permiten el normal funcionamiento. Énfasis en el control.	Conocimiento exhaustivo de la organización en cuanto a sus normas y procedimientos y jerarquías.	Mediana. La autoridad debe cumplir las metas acordadas, sin embargo no es visionaria.
<i>Política</i>	Elección directa según el principio democrático que prevalezca en la organización. Existen candidaturas que debaten y ofrecen planes de gobierno. Mientras más estamentos se consideren, más política será la forma de cargo.	Negociación de intereses	Distribución de beneficios y ventajas que satisfacen los intereses del mayor número de los constituyentes	Capacidad de generar coaliciones y dar gobernabilidad. Capacidad para diseñar acciones compatibles con los diversos valores e intereses existentes en la institución.	Mediana. La autoridad facilita la toma de decisiones dentro de la universidad al aunar voluntades dentro de los distintos grupos de interés en pugna. Al tener que conciliar intereses, su impacto disminuye.
<i>Carismática</i>	Elección, o al menos aceptación muy mayoritaria de la comunidad. Por lo general ha hecho algo extraordinario fuera de la universidad.	Idiosincrático, personalista, inspiracional. No administra, sino que delega. Las normas y los procedimientos pueden dejarse de lado si es necesario para realizar la visión.	La realización de la visión del líder	Poder interpretar como nadie los signos de los tiempos y lo que demandan de la organización	Muy alta. El líder es el que motiva y adquiere la confianza de los subordinados.

Conclusiones

En este trabajo hemos presentado una tipología de formas de legitimidad de la autoridad universitaria que, esperamos, pueda ser útil para avanzar en la elaboración teórica del problema del gobierno universitario y, a la vez, guiar exploraciones empíricas del ejercicio de la autoridad al interior de las universidades.

Nuestra tipología toma como base la clásica clasificación de Weber de los tipos de autoridad política de acuerdo a la clase de legitimidad típicamente invocada por el que posee autoridad, que distingue entre legitimidad tradicional, legitimidad racional-burocrática, y legitimidad carismática. Ella se adapta y expande al ámbito del gobierno universitario tomando como referencia la literatura especializada sobre modelos de gobierno universitario, con el apoyo además de los datos obtenidos de entrevistas a ex directivos universitarios a quienes interrogamos acerca de sus experiencias en sus cargos de autoridad.

Además de servir para organizar la exploración del gobierno universitario en estudios de campo, nuestra tipología invita adicionales reflexiones teóricas, de las cuales sólo daremos dos muestras. Primero, pareciera posible distinguir entre modos de legitimidad interna o endógena, como son la autoridad tradicional y la política, y modos de legitimidad exógenos, representados por la instalación en la universidad de las técnicas de gestión propias de las empresas, que nosotros asociamos a la legitimidad gerencial. El que pueda configurarse como legítimo un modelo exógeno, uno que, además, a juzgar por la literatura, tiene hoy enorme influencia en la universidad, aparece como una paradoja digna de atención.

En segundo lugar, los diferentes tipos de legitimidad se ubican en diferentes posiciones en cuanto al factor tiempo. La legitimidad académica se basa en el capital acumulado en el ejercicio de la vocación científica. Su fuente está, así, en la referencia al pasado. La legitimidad política, por su parte, expresa la presente configuración de los respaldos, alianzas y compromisos entre grupos. Su validez se confirma o refuta en un constante tiempo presente. Ni en una ni en otra forma de legitimidad es la referencia a un plan de acción, o sea, al futuro, el criterio de adhesión que se reclama. En cambio, en la legitimidad gerencial el futuro es el catalizador por excelencia de la aquiescencia que se reclama. Cabe preguntarse, así, cómo influye en la identidad de la universidad este posible desplazamiento que estaría ocurriendo en las últimas décadas desde legitimidades ancladas al pasado, o continuamente renovadas en el momento presente, a legitimidades que se proyectan al futuro.

Hemos defendido y aplicado en nuestra propuesta la proposición de que para analizar apropiadamente la legitimidad, debe distinguirse en las preguntas y en el diseño de una investigación entre la legitimidad como atributo que una autoridad reclama para sus mandatos, y la legitimidad como reconocimiento de la validez de ese atributo por parte de los llamados a obedecer. Por esta razón, nuestra tipología – como la de Weber – sólo abarca el primer sentido en que puede mirarse la legitimidad, esto es, como título que invoca el que emite un comando.

Sobre las convicciones que poseen sobre la autoridad los destinatarios de esos comandos hemos dicho que no podemos dar por sentado de que sean simétricas con las de la autoridad, es decir, que para cada tipo de legitimidad desde el punto de vista del gobernante haya un correlativo tipo de legitimidad desde la perspectiva del gobernado. En principio, parece de sentido común que unos y otros no pueden ser muy distintos, ya que la legitimidad, como hemos explicado, existe cuando tanto gobernantes como gobernados creen en la existencia de un título o fuente externa a ambos que justifica tanto la orden como su observancia. Sin embargo, también hemos advertido que el que manda y el que obedece pueden tener en vista títulos o fuentes diferentes para una misma relación orden-cumplimiento. Una autoridad universitaria puede ejercer su rol directivo amparado en

lo que entiende es su estatura académica, y sus dirigidos pueden hacerle caso más bien por conveniencia política.

Pero además de desacoples de este tipo, no podemos descartar que haya un elenco de tipos de legitimidad distinto al que hemos desarrollado aquí, cuando la autoridad se mira “desde abajo”. De hecho, si tomamos como referencia la discusión de esta cuestión en el ámbito de la filosofía política, encontraremos perspectivas algo diferentes a las que hemos manejado hasta aquí. En efecto, la pregunta de filosofía política busca identificar el principio moral en que se funda la obligación de obedecer al Estado y aceptar el imperio de la ley (por ejemplo, Del Mar, 2011, p. 18; Nathanson, 2001, p. 14; van der Vossen, 2011, p. 234). En respuesta a esta pregunta, se han dado diversas propuestas que se pueden agrupar en teorías contractualistas o del consentimiento expreso, y en teorías del beneficio o consecuencialistas.

Las teorías contractualistas o del consentimiento expreso (preferencia del estado social sobre el estado de naturaleza) o implícito (participar en las reglas del juego) miran hacia un pasado histórico o mítico en el que se establece el contrato social (van der Vossen, 2011, pp. 237-242). Aquí la legitimidad del Estado depende del consentimiento dado alguna vez por los gobernados, o de un beneficio ya concedido a ellos, o a las características de una comunidad que vive bajo el mismo régimen político (una nación, por ejemplo). El consentimiento puede ser voluntario (como en Locke), en cuyo caso la legitimidad es bilateral, o involuntario o presunto cuando depende de un beneficio ya concedido a ellos, o a las características de una comunidad que vive bajo el mismo régimen político (como en Hobbes).

En las teorías del beneficio, o consecuencialistas, o instrumentales, el Estado se justifica en la medida que produce los bienes públicos que la ciudadanía demanda, o en cuanto respeta los derechos fundamentales. El Estado tiene el derecho a gobernar si consigue cierta clase de resultados, colocándose así como un instrumento de algún otro fin social.

De lo dicho en esta apretada síntesis parecen surgir elementos de legitimación en parte novedosos respecto de los que hemos considerado en este trabajo. Hay aquí, pareciera, una fructífera avenida para futuros desarrollos teóricos en el campo del gobierno universitario.

Antes de cerrar, debemos abordar las limitaciones de este trabajo. La primera deriva de la distinción que podría hacerse entre la legitimidad del gobierno y la legitimidad de la administración. Nosotros hemos tratado a la administración como parte del gobierno, en circunstancias que el gobierno es la respuesta a la pregunta de quién y cómo toma las decisiones en la universidad, o la función de “establecer los propósitos y fines de la organización y las estructuras, políticas y programas para procurarlos” (Hearn & McLendon, 2012, p. 46), mientras que la administración implementa las decisiones del gobierno (Bargh et al., 2000, p. 20; Collins, 2004, p. 35). Así, se podría decir que nuestra legitimidad gerencial no es otra cosa que el saber hacer profesional que se reconoce a los administradores. Sin embargo, como sabe todo el que ha ejercido el gobierno, la diferencia entre gobierno y administración es empíricamente difusa, ya que los líderes pasan la mayor parte de su tiempo no en el diseño de estrategia y el diseño organizacional, sino en la administración de rutina y resolviendo crisis, y por otra parte, los implementadores van, por la sedimentación de las medidas que adoptan, creando una cultura que va configurando los escenarios de la toma de decisiones (Bargh et al., 2000, p. 20). Creemos, en consecuencia, que es mejor tratar a la administración como parte del gobierno de la universidad, como lo hemos hecho aquí. Pero admitimos que el punto es controvertible.

Otra línea de exploración teórica que no abordamos aquí es la de la relación entre legitimidad y liderazgo. La literatura sobre liderazgo es vasta – especialmente pertinentes son los trabajos de Bolman y Deal (1984, 1991) y Bass y Avolio (1993, 1994) – y sin duda ofrece interesantes posibilidades de conexión con nuestro tema, pero no es el foco de nuestro estudio, por ahora.

Luego, reconocemos que distintos ámbitos de dirección evocan distintas formas de legitimidad, así como sucede con formas las de liderazgo, como Bargh y sus asociados han encontrado empíricamente (Bargh et al., 2000, p. 129). Evidentemente, la legitimidad tradicional puede ser mucho más relevante para un vicerrector académico que para un director de finanzas, y es poco probable que el carisma sea un componente importante del liderazgo de un director de departamento. Nosotros, en cambio, hemos tratado los diferentes tipos de cargo como un bloque homogéneo. En consecuencia, sería posible refinar nuestro modelo de legitimidad asociando cada tipo con una o más capas jerárquicas o funciones dentro de las burocracias universitarias, labor que no hemos abordado aquí, y que quedará pendiente para futuros trabajos.

También queda pendiente dilucidar cómo la legitimidad se podría decantar teóricamente de modos distintos según si se trata de una universidad privada o pública, o una universidad de investigación, en contraste con una docente, o una institución grande multi campus en comparación con una pequeña y concentrada territorialmente, entre otros muchos atributos de una institución que pueden causar diferencias sistemáticas en la legitimidad en que se sostienen sus autoridades.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México, D.F.: ANUIES.
- Altbach, P., Berdahl, R., & Gumport P. J. (Eds.) (2011). *American higher education in the 21st Century: Social, political, and economic challenges*. Third Edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bargh, C., Boccock, J., Scott, P., & Smith, D. (2000). *University leadership. The role of the Chief Executive*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Baschung, L., Goastellec, G., & Leresche J-P. (2011). Universities' autonomy in times of changing Higher education governance: A study of the Swiss academic labour market. *Tertiary Education and Management*, 17(1), 51-64. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.2011.552625>
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1993). Transformational leadership and organizational culture. *Public Administration Quarterly*, 17(1), 112-118.
- Bass B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Bastedo, M. N. (2012). Organizing higher education. A manifesto. En M. N. Bastedo (Ed.), *The organization of higher education. Managing colleges for a new era* (pp. 3-17). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bess, J. L., & Dee, J. R. (2008). *Understanding college and university organization. Theories for effective policy and practice. Volume II. Dynamics of the system*. Virginia: Stylus.
- Birnbaum, R. (1988). *How college works: The cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bleiklie, I., & Kogan, M. (2007). Organization and governance of universities. *Higher Education Policy* 20, 477-493. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300167>
- Boffo, S., Dubois, P., & Moscati, R. (2008). Changes in university governance in France and in Italy. *Tertiary Education and Management*, 14(1), 13-26. <http://dx.doi.org/10.1080/13583880701814132>
- Bolman, L., & Deal, T. (1984). *Modern approaches to understanding and managing organizations*. San Francisco, EEUU: Jossey-Bass Publishers.
- Bolman, L. & Deal, T. (1991). *Reframing organizations: Artistry, choice and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Brown, R. (2011). What do we do about university governance? *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, 15(3), 87-91. <http://dx.doi.org/10.1080/13603108.2011.573007>
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: Tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* 355, 137-159.
- Brunner, J. J. (1990). Gobierno universitario: Elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional. En Cox, Cristián (Ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas* (pp. 29-50). Santiago: FLACSO.
- Burgan, M. (2004). Why governance? Why now? En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, vii-xiv.
- Cai, Y. (2010). Global isomorphism and governance reform in Chinese higher education. *Tertiary Education and Management*, 16(3), 229-241. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.2010.497391>
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job: A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>
- Carnegie, G. D., & Tuck, J. (2010). Understanding the ABC of university governance. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 431-441. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00699.x>
- Chan, L. Y., & Richardson, W. A. (2012). Board governance in Canadian universities. *Accounting Perspectives*, 11(1), 31-55. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1911-3838.2012.00030.x>
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62, 503-517. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-010-9401-z>
- Collins, D. J. (2004). The paradox of scope. A challenge to the governance of higher education. En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm* (pp. vii-xiv). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cox, C., & Courard, H. (1990). Autoridad y gobierno en la universidad chilena (1950-1989): Categorías de análisis y desarrollo histórico. En Cristián Cox (Ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas* (pp. 51-107). Santiago: FLACSO.
- De Boer, H., Enders, J., & Leisyte, L. (2007). Public sector reform in Dutch higher education: The organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85(1), 27-46. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00632.x>
- Del Mar, M. (2011). Introduction. En M. Del Mar (Ed.), *New waves in philosophy of law* (pp. 1-27). Croydon, UK: Palgrave Macmillan.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <http://dx.doi.org/10.2307/2095101>
- Dobbins, M., Knill, C., & Vögtle E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 62(5), 665-683. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-011-9412-4>
- Dowling-Hetherington, L. (2013). Decision-making processes and the consequences for faculty participation in Ireland. *Tertiary Education and Management*, 19(3), 219-232. <http://dx.doi.org/10.1080/13583883.2013.790071>
- Duderstadt, J. J. (2004). Governing the twenty-first-century university: A view from the bridge. En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm* (pp. 137-157). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ehrenberg, R. G. (2004). Conclusion: Looking to the future. En R. G. Ehrenberg (Ed.), *Governing academia* (pp. 276-280). Ithaca: Cornell University Press.

- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2009). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325–348. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5>
- Fernández, E., & Bernasconi, A. (2014). Las nuevas carreras de medicina como símbolo: Entre la legitimidad académica y la señalización de mercado. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(74). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n74.2014>
- Freund, J. (1969). *The sociology of Max Weber*. New York: Vintage Books.
- Gumport, P. J. (2012). Strategic thinking in higher education research. En M. N. Bastedo (Ed.), *The organization of higher education. Managing colleges for a new era* (pp. 18-41). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hamilton, N. W. (2004). Faculty involvement in system-wide governance. En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm* (pp. 77-103). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hearn, J. C., & McLendon, M. K. (2012). Governance research. From adolescence toward maturity. En M. N. Bastedo (Ed.), *The organization of higher education. Managing colleges for a new era* (pp. 45-85). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hendrickson, R. M., Lane, J. E., Harris, J. T., & Dorman, R. H. (2013). *Academic leadership and governance of higher education. A guide for trustees, leaders, and aspiring leaders of two- and four-year institutions*. Virginia: Stylus.
- Keller, G. (2004). A growing quaintness: Traditional governance in the markedly new realm of US higher education. En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm* (pp. 158-176). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I., y Henkel, M. (2000). *Transforming higher education. A comparative study*. Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- Larsen, I. M., Maassen, P., & Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3), 1-18. <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-21-5ksdxgpdnds1>
- López-Zarate, R., González-Cuevas, O., Mendoza Rojas, J., & Pérez Castro, J. (2009). The role of the presidents in the governance of Mexican public universities. Paper presented at the Congress of the Association for the Study of Higher Education, Vancouver, British Columbia.
- Maassen, P., Moen, E., & Stensaker, B. (2011). Reforming higher education in the Netherlands and Norway: The role of the state and national modes of governance. *Policy Studies*, 32(5), 479-495. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2011.566721>
- Marginson, S. (2004). Going global: Governance implications of cross-border traffic in higher education. En W. G. Tierney (Ed.), *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm* (pp. 1-32). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meyer, J. W., & Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <http://dx.doi.org/10.1086/226550>
- Meyer, H. D., & Rowan, B. (Eds.) (2006). *The new institutionalism in education*. Albany: State University of New York Press.
- Mok, K. H. (2010). When state centralism meets neo-liberalism: Managing university governance change in Singapore and Malaysia. *Higher Education*, 60, 419–440. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-009-9307-9>
- Nathanson, S. (2001). *Should we consent to be governed? A short introduction to political philosophy*. Second Edition. Belmont, CA: Wadsworth.
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European University. En P. Maassen y J. Olsen (Eds.), *University dynamics and European integration*. Dordrecht: Springer.

- Ordorika, I. (1996). Reform at Mexico's National Autonomous University: Hegemony or bureaucracy. *Higher Education*, 31, 403-427. <http://dx.doi.org/10.1007/BF00137124>
- Ordorika, I., Martínez, J., & Ramírez, R. M. (2012). La transformación de las formas de gobierno en el sistema universitario público mexicano: Una asignatura pendiente. *Revista de la educación superior*, 40(4), 29-49.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (2009). *University governance: Western European perspectives*. Dordrecht: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-9515-3>
- Pusser, B., & Marginson, S. (2012). Power, politics and global rankings. En M. N. Bastedo (Ed.), *The organization of higher education. Managing colleges for a new era* (pp. 86-117). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rowlands, J. (2013). Academic boards: Less intellectual and more academic capital in higher education governance? *Studies in Higher Education*, 38(9), 1274-1289. <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2011.619655>
- Rytmeister, C. (2009). Governing university strategy: Perceptions and practice of governance and management roles. *Tertiary Education and Management*, 15(2), 137-156. <http://dx.doi.org/10.1080/13583880902869604>
- Shattock, M. (2013). University governance, leadership and management in a decade of diversification and uncertainty. *Higher Education Quarterly*, 67(3), 217-233. <http://dx.doi.org/10.1111/hequ.12017>
- Sporn, B. (2006). Governance and administration: Organizational and structural trends. En P. Altbach & J. Forrest (Eds.), *International handbook of higher education*. Dordrecht: Kluwer.
- Tahar, S., & Boutellier, R. (2013). Resource allocation in higher education in the context of new public management. *Public Management Review*, 15(5), 687-711. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.707680>
- Tierney W. G. (Ed.). (2004). *Competing conceptions of academic governance. Negotiating the perfect storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tierney W. G. (2008). *The impact of culture on organizational decision making: Theory and practice in higher education*. Sterling, VA: Stylus.
- Toma, J. D. (2012). Institutional strategy. Positioning for prestige. En M. N. Bastedo (Ed.), *The organization of higher education. Managing colleges for a new era* (pp. 118-159). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Trakman, L. (2008). Modelling university governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1/2), 63-83. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x>
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Uphoff, N. (1989). Distinguishing power, authority & legitimacy: Taking Max Weber at his word by using resources-exchange analysis. *Polity*, 22(2), 295-322. <http://dx.doi.org/10.2307/3234836>
- Van der Vossen, B. (2011). Legitimacy and multi-level governance. En M. Del Mar (Ed.), *New waves in philosophy of law* (pp. 233-253). Croydon, UK: Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. G. Roth y C. Wittich (Eds.). Berkeley: University of California Press.
- Whimster, S., & Lash, S. (Eds.) (1987). *Max Weber, rationality and modernity*. Abigdon: Routledge.
- Zürn, M., & Stephen, M. (2010). The view of old and new powers on the legitimacy of international institutions. *Politics*, 30(S1), 91-101. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01388.x>

Sobre los Autores

Andrés Bernasconi

Pontificia Universidad Católica de Chile

abernasconi@uc.cl

Andrés Bernasconi es profesor asociado y Vicedecano en la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde dirige también el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE. Sus áreas de investigación son los estudios organizacionales sobre la Universidad, el desarrollo de la profesión académica en América Latina, y la regulación de los sistemas de educación superior. Sus trabajos han sido publicados en las revistas *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, *Studies in Higher Education*, *Higher Education*, *Comparative Education Review*, *Journal of Education*, *Journal of Education Policy*, *ESE-Estudios sobre Educación*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, y *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Ha sido consultor en política y gestión de la educación superior en una decena de países de América, Europa y Asia, para el BID, la UNESCO, el Banco Mundial, la USAID y la Comisión Europea. Es Abogado, Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard, y Doctor en Sociología de Organizaciones por la Universidad de Boston.

Paula Clasing

Pontificia Universidad Católica de Chile

peclasin@uc.cl

Paula Clasing es investigadora adjunta del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de investigación son el gobierno universitario, las políticas en educación superior y el análisis institucional en instituciones de educación superior. Es Socióloga, Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Metodologías de Investigación en Ciencias Sociales y Estadísticas por la Universidad de Manchester.

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 23 Número 71 3 de Agosto de 2015

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España)

DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario IISUE, UNAM
México

Claudio Almonacid University of Santiago, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia,
España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona,
España

Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales,
Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para
la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del
Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de
León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad
Iberoamericana, México

Inés Dussel DIE-CINVESTAV,
Mexico

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de
Madrid. España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana,
México

Verónica García Martínez Universidad Juárez
Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla,
España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de
Baja California, México

Alma Maldonado DIE-CINVESTAV
México

Alejandro Márquez Jiménez IISUE, UNAM
México

Jaume Martínez Bonafé, Universitat de València,
España

José Felipe Martínez Fernández University of
California Los Angeles, Estados Unidos

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de
Perú,

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones
Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de
Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada,
España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín,
Argentina

Paula Razquin Universidad de San Andrés,
Argentina

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga,
España

Daniel Schugurensky Arizona State University,
Estados Unidos

Orlando Pulido Chaves Instituto para la
Investigación Educativa y el Desarrollo
Pedagógico IDEP

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de
Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad
Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán IISUE, UNAM
México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de
Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad
Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña,
España

Antoni Verger Planells University of Barcelona,
España

Mario Yapu Universidad Para la Investigación
Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) & **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder
Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin,
Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi Jefferson County Public Schools in
Golden, Colorado

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig California State University, San
Jose

Antonia Darder Loyola Marymount University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Rennie Center for Education
Research and Policy

John Diamond Harvard University

Tara Donahue McREL International

Sherman Dorn Arizona State University

Christopher Joseph Frey Bowling Green State
University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina
Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein University of Bristol

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard University of Southern
California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois,
Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-
Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas,
Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts,
Dartmouth

Laurence Parker University of Utah

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Washington State University

Felicia C. Sanders Institute of Education Sciences

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol Arizona State University

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado
Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro Los Angeles Education Research
Institute

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil

António Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin University of York