

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXXIV, Número 1
Enero-Marzo 2009

**LAS JUNTAS DE GOBIERNO EN LAS INSTITUCIONES DE
EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:
APROXIMACIÓN A UNA TRADICIÓN INSTITUCIONAL EXITOSA¹**

(Boards of trustees in higher education institutions in the United States:
An approach to a successful institutional tradition)

Julio Sánchez Maríñez*

RESUMEN

En el presente artículo se examinan las Juntas de Gobierno (Boards of Trustees) como dispositivos institucionales de máxima dirección de las instituciones de educación superior que, si bien de origen característicamente estadounidense, se han expandido como práctica aparentemente exitosa a otras latitudes con distintas tradiciones históricas y culturales. En todo caso, se hacen explícitas las interrelaciones entre las juntas y los principios de autonomía institucional, de gobierno compartido (shared governance) y de libertad académica como componentes de un entramado institucional en el cual los distintos elementos componentes se refuerzan entre sí para su mejor funcionamiento. Se examinan posteriormente lineamientos para las Juntas provenientes de los estudios y pensamiento de prestigiosos líderes educativos y decantados a lo largo de años años de intercambios y experiencias acumuladas de los regentes, presidentes y altos mandos administrativos de las instituciones de educación superior en el marco de la *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB). Posteriormente se apela a *surveys* realizados por el Urban Institute y la propia AGB para dar una mirada empírica a las Juntas en su composición y funcionamiento, tipificando una Junta común. Finalmente, se introduce a una discusión sobre factores y condiciones que pueden hacer la diferencia entre una junta y una buena junta.

¹ Versión revisada de la presentación realizada en el Seminario Internacional sobre el Gobierno de las Universidades Privadas en América Latina y Servicio Público: Las Juntas de Gobierno, su papel y composición. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) 9 y 10 de septiembre de 2008.

* Vicerrectoría de Investigación y Vinculación, Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Santo Domingo, República Dominicana.
Email: jsanchez@intec.edu.do

Julio Sánchez: Las juntas de Gobierno en las Instituciones de Educación Superior de los...

PALABRAS CLAVES

Educación superior, instituciones, juntas de gobierno.

ABSTRACT

This article brings about an assessment of Boards of Trustees as institutional devices for the upmost direction of higher education institutions which, being of a distinct American origin, have expanded as an apparently successful practice to other latitudes with different historical and cultural traditions. The interplay between boards and the tenets of institutional autonomy, shared governance and academic freedom are made explicit as components of an institutional framework in which component elements reinforce each other to reach a better functioning. Guidelines originated from the work by prestigious educational leaders and scanned along years of exchanges and cumulated experiences of trustees, presidents and upper echelons of higher education institutions in the forum of the *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB) are examined. Later on, surveys by the Urban Institute and the AGB help to take an empirical look at the composition and functioning of boards as to typify a common board. Finally, a discussion on the factors and conditions that can make a difference between a board and a sound board is introduced.

KEY WORDS

Higher education, institutions, boards of trustees.

Las Juntas de Gobierno como dispositivo institucional

Las Juntas de Regentes de las instituciones de educación superior constituyen un dispositivo institucional característicamente estadounidense.² En efecto, no obstante la diversidad reinante entre las numerosas instituciones de educación superior en los Estados Unidos de América, la generalizada presencia de las Juntas de Regentes como máxima instancia de gobierno de las mismas, aun en los casos de las instituciones públicas, en las que estas son conformadas por los Gobernadores de los Estados o, menos frecuentemente, electas a tales fines, contrasta con el régimen prevaleciente en la mayoría de los países en los que estas instituciones han sido históricamente dependencias directas de los gobiernos, parte del andamiaje del Estado y de las administraciones públicas.

2 Houle, C. O. (1989). *Governing Boards*. San Francisco: Jossey-Bass. Pág. 223.

En los Estados Unidos de América, históricamente, las instituciones de educación superior han disfrutado de una radical autonomía en el desempeño de sus funciones educativas, autonomía a la que han sido funcionales las Juntas de Regentes (*Board of Trustees*) como órganos superiores de gobierno de las mismas.³ Desde el propio nacimiento de la nación norteamericana se expresó una profunda valoración de la educación superior y su contribución a los ideales democráticos abrazados por sus fundadores. Thomas Jefferson abogó por la educación superior pública para desarrollar una ciudadanía informada y como una inversión en el futuro económico de la nación. En efecto, el fundador de la Universidad de Virginia la concibió no sólo como una iniciativa no gubernamental sino además libre de las influencias religiosas, entendiendo que los estudiantes debían formarse en un clima que les permitiera arribar a sus propias conclusiones a partir de su exposición a conferencias, a los libros, a la observación de la naturaleza y la realización de experimentos científicos. Refiriéndose a la Universidad de Virginia afirmó que “Esta institución de mi Estado natal, el *hobby* de mi vejez, estará basada en la libertad sin límites de la mente humana para explorar y exponerse a todo asunto susceptible de su contemplación.”⁴ Benjamín Franklyn, por su parte, dio origen a la reputada Universidad de Pennsylvania, inconforme con la educación que recibían los jóvenes que, enviados a Europa para su educación superior, regresaban incapaces de desempeñar los trabajos que se requerían de ellos, deseando que aprendieran lo que les fuera realmente útil como trabajadores y como ciudadanos y no simplemente ornamental, como era, en aquel tiempo, el aprendizaje del Latín. Este pensamiento sobre la educación, sus fines y sus requisitos, compartido en general por Washington, Hamilton, Jefferson, los Adams, Franklyn, Madison, Monroe, Thomas Paine, Benjamín Rush y Noah Webster, no podía hacerse realidad en instituciones regidas por el Estado ni por la iglesia, con la intrusión de la política ni de la religión.

Concebida como una actividad de fin público, por el bien público, aun fuera de iniciativa privada, la educación superior en los Estados Unidos se desarrolló con el apoyo pero sin el control de los gobiernos. En su vertiente laica, la institución de educación superior fue puesta en manos de regentes o encargados (*trustees*)

3 Kerr, C. (1989). *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities: What they do and how well they do it.* Washington, D.C.: Association of Governing Boards.

4 Ford, P. L. (Ed). *The Writings of Thomas Jefferson*, 10 volumes, (New York, 1892-1899), 12:181

de lo público en beneficio del público, de administrar para el beneficio de los beneficiarios. Las Juntas de Gobierno de las instituciones de educación superior fueron así una viable solución a lo que hoy llamaríamos un asunto de agencia: el proceso, formal o informal, mediante el cual una o más personas denominadas como “el principal” encargan a otra persona, denominada “el agente”, la defensa de sus intereses delegando en ella cierto poder de decisión. En este caso, el “principal” no es otro que la sociedad, vía el gobierno o vía la acción concertada de sus ciudadanos en la esfera de la sociedad civil.

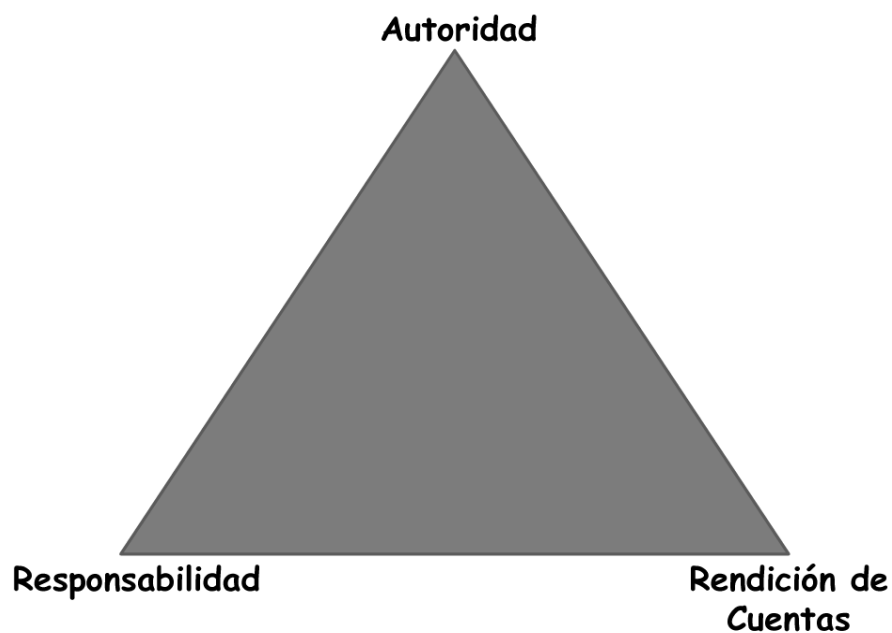
De ahí que las Juntas de Regentes en tanto que Juntas de Gobierno de las instituciones de educación superior tienen un rol históricamente fiduciario. Si bien las Juntas operan como la autoridad institucional superior, establecidas por estatutos fundacionales en las instituciones independientes (o privadas), o por provisiones constitucionales o legislativas en las públicas, las mismas se deben a finalidades e intereses que están por encima y más allá de los propios, operando bajo un amplio principio de delegación (de la comunidad o la sociedad como un todo, por vía o no de un acto gubernativo).

El mismo problema de agencia que da cuenta del dispositivo institucional que constituyen las Juntas de Gobierno de las instituciones de educación superior en los Estados Unidos de América, nos sirve para explicarnos la relación entre dichas Juntas y la Administración de la institución, encabezada y articulada por la figura del Presidente (o Rector) en dichas instituciones. Teniendo la autoridad superior de la institución, la Junta encuentra en el Presidente el agente responsable de la dirección inmediata y cotidiana de los asuntos de la misma.⁵

De esta manera, tanto para la Junta de Gobierno como, más claramente, para el Presidente de la institución de educación superior, prevalece el triángulo fundamental de relaciones de delegación entre autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas que ilustramos en la figura, debajo. De acuerdo a éste, la delegación de autoridad es proporcional a la responsabilidad asumida, de la cual, igualmente, se deriva proporcionalmente el deber de rendición de cuentas. En el caso del Presidente, dicha rendición de cuentas es concreta y patente, sujeta a los

⁵ Por supuesto, al decir que el problema de agencia da cuenta igualmente de la relación entre la Junta de Gobierno, como máxima autoridad institucional y el Presidente como máximo ejecutivo institucional, la cuestión es planteada en términos de la lógica de la relación y no de su génesis o historia.

requerimientos derivados de los estatutos de la institución y de las políticas, procedimientos y decisiones soberanas de la Junta de Gobierno. En el caso de la Junta de Gobierno tal rendición de cuentas es más abstracta y general, y se expresa a menudo por vías de las memorias y evaluaciones que de la institución y de su propio desempeño como Junta presente ésta a la sociedad (o al gobierno y a la sociedad, en el caso de las instituciones públicas).



En este punto, tras constatar la dirección conjunta por la Junta de Gobierno y la Presidencia, encabezando esta última a la Administración, debemos referirnos al principio de “gobierno compartido” (*shared governance*) en las instituciones de educación superior de los Estados Unidos de América.

El principio de Gobierno Compartido (Shared Governance)

El “gobierno compartido” es definido por la *American Association of University Professors* (AAUP) como: “uno de los principios clave de calidad de la educación superior” el cual refiere al “gobierno de las instituciones de educación superior en las cuales la responsabilidad es compartida por los

profesores, los administradores y los regentes.”⁶ Este principio encierra al mismo tiempo una vertiente de colaboración extendida en toda la dirección y gestión de la institución como un todo y una división de ámbitos privilegiados y preferidos de incidencia.

Una de las fuentes más importantes lo es el *Statement on Government of Colleges and Universities* (de ahora en adelante *el Statement*) formulado conjuntamente en el transcurso de 1996 por las tres más importantes asociaciones de la educación superior en los Estados Unidos: la *American Association of University Professors* (AAUP)⁷, el *American Council on Education* (ACE)⁸ y la *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB)⁹. En esta declaración, se asume el modelo de *shared governance* como consubstancial a las instituciones de educación superior de los Estados Unidos de América. De esa manera, entre las consideraciones preliminares de la declaración se parte del siguiente postulado:

6 American Association of University Professors (AAUP): Informal Glossary of AAUP Terms and Abbreviations. Recuperado el 9 de septiembre de 2008 en <http://www.aaup.org/AAUP/about/mission/glossary.htm>.

7 La American Association of University Professors (AAUP) es la principal asociación de profesores universitarios en los Estados Unidos de América, fundada en 1915 con el liderato de John Dewey con el propósito de asegurar la libertad académica a los profesores universitarios. Con más de 44 mil integrantes, el propósito de la AAUP es el de desarrollar la libertad académica y el gobierno compartido, definir los valores profesionales y los estándares de la educación superior y asegurar la contribución de ésta al bien común.

8 La American Council on Education (ACE), fundada en 1918, es la única organización de educación superior que representa a los presidentes y cancilleres de todos los tipos de instituciones acreditadas que confieren grados académicos en los Estados Unidos de América: los ejecutivos de 1,800 campus que incluyen community colleges, instituciones de 4 años y universidades comprehensivas, privadas y públicas, así como los líderes de asociaciones relacionadas con la educación superior. En conjunto, las instituciones miembros de ACE sirven al 80% de los estudiantes de nivel superior en los Estados Unidos de América. La misión de ACE es la constituir el principal cuerpo coordinador para las instituciones de educación superior en toda la nación, buscando proveer de liderazgo y de una voz unificada respecto de los asuntos clave de la educación superior e influir en políticas públicas mediante la representación, la investigación e iniciativas de programas específicos.

9 La *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB) es la asociación nacional de los Estados Unidos de América que sirve los intereses y necesidades de las juntas de gobierno, las juntas de fundaciones institucionalmente relacionadas y los CEO y otros administradores de nivel superior en asuntos relacionados con el gobierno y el liderazgo en la educación superior. La AGB incorpora a más de 34 mil miembros de más de 1,200 instituciones miembro de todo tipo (instituciones de educación superior de 2 años, de 4 años, especializadas y generales, públicas e independientes, así como fundaciones relacionadas a aquellas), y entre sus miembros cuenta con regentes, CEOs, miembros profesionales de staff de las juntas y administradores de alto nivel y consejeros legales principales.

“La variedad y complejidad de las tareas desempeñadas por las instituciones de educación superior generan una inevitable interdependencia entre la junta de gobierno, la administración, el profesorado, los estudiantes y otros estamentos. La relación requiere de comunicación adecuada entre esos componentes y de oportunidades plenas para el apropiado planeamiento y esfuerzo conjunto.”¹⁰

En esta declaración, reconociendo que el esfuerzo conjunto en las instituciones académicas puede asumir una diversidad de formas apropiadas a las situaciones particulares, se afirman dos premisas generales en relación con la colaboración y esfuerzos conjuntos entre los distintos estamentos de las mismas:

“1) que importantes áreas de acción involucran en un momento u otro la capacidad de iniciativa y la participación en la toma de decisiones de todos los componentes institucionales, y 2) que las diferencias en el peso conferido a cada voz, de un punto al siguiente, deben ser determinadas con referencia a la responsabilidad de cada componente respecto del asunto particular que se trate.”¹¹

Bajo estas premisas, la Junta de Gobierno, depositaria de la máxima autoridad institucional, tiene la obligación especial y primera de asegurar la vigencia del mandato misional de la institución, es decir, su misión, valores fundamentales y propósitos centrales y, así, el cumplimiento de sus tareas y funciones principales en favor de los beneficiarios de su elección. Esto implica no sólo una salvaguarda de la historia de la institución sino el aseguramiento de su preservación y de su sustentabilidad. De modo que el rol fiduciario de la Junta implica su rol estratégico. Así, en *el Statement* se consigna que:

“La Junta de Gobierno de una institución de educación superior, al tiempo que mantiene una supervisión general, confía la conducta de administración a los ejecutivos administrativos –el Presidente y los Decanos– y la conducta de enseñanza e investigación al profesorado. La Junta debe asumir apropiada auto-limitación.”¹²

10 Statement on Government of Colleges and Universities, pág. 136.

11 Statement on Government of Colleges and Universities, pág. 136.

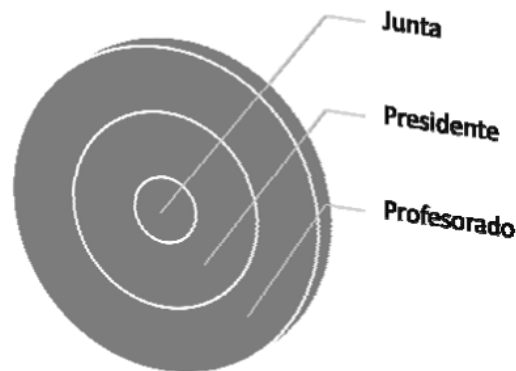
12 Statement on Government of Colleges and Universities, pág. 138.

Similar auto-limitación a la de la Junta debe asumir la Administración, encabezada por el Presidente o Rector de la institución, al entrar en escena un tercer actor fundamental: el profesorado. En un marco de colaboración general con la Junta y con la Administración en la dirección y la gestión de la institución, el profesorado tiene un ámbito privilegiado de influencia e incidencia: el más propiamente académico. A este respecto, se dice en *el Statement* que:

“El profesorado tiene responsabilidad primaria por áreas fundamentales como el currículum, los contenidos y métodos de instrucción, la investigación, el estatus profesoral y aquellos aspectos de la vida estudiantil que se relacionan con el proceso educativo.”¹³

De este modo, los tres actores interdependientes en el marco del “gobierno compartido”, la Junta de Gobierno, el Presidente (encabezando la Administración) y el profesorado, integran un complejo entramado organizacional de dirección y gestión institucional que, en tanto forma organizacional, observa características que en un continuum mecanicismo-organicismo se ubicaría definitivamente en el tramo del segundo polo, siendo claramente organísmico, como se intenta representar en la figura debajo.

Constituyentes del “Gobierno Compartido”



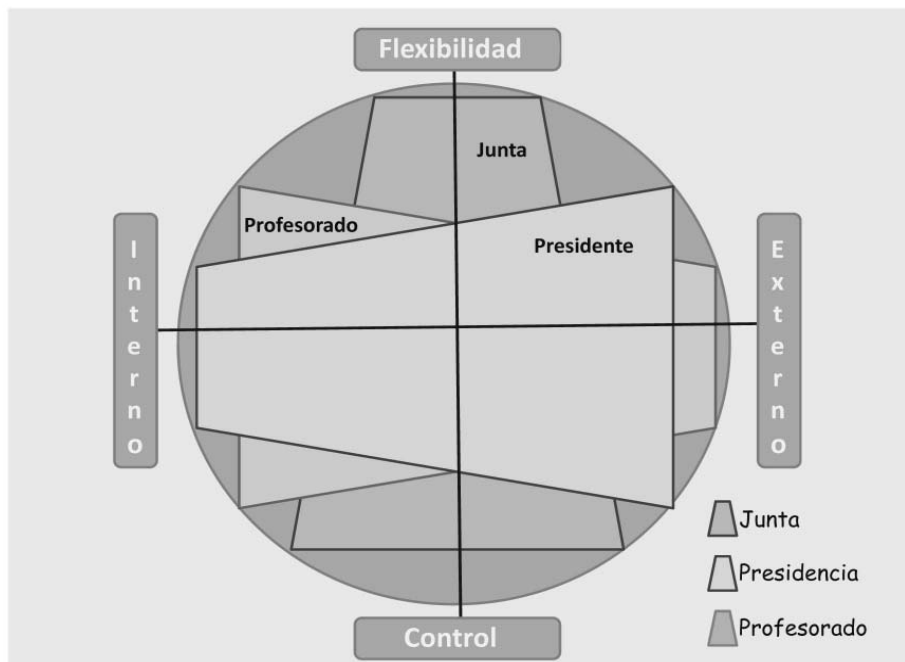
13 Statement on Government of Colleges and Universities, pág. 139.

En su funcionamiento, este entramado, si bien organísmico, es más complejo que lo que se pueda expresar en términos de dicho continuum. Puede argumentarse que observa al mismo tiempo características de sistemas “*estrechamente acoplados*” y de sistemas “*flojamente acoplados*”, para emplear la conceptualización de Weick¹⁴, y que manifiesta propiedades holográficas para recurrir al arsenal metafórico de Morgan en su estudio multi-perspectivas de las organizaciones.¹⁵ Pero una discusión sobre las implicaciones del “shared governance” en el ámbito de las formas organizacionales queda definitivamente fuera de los propósitos del presente escrito. Baste entonces con indicar que estos tres constituyentes del “gobierno compartido” de las instituciones de educación superior están llamados, bajo este principio, a colaborar e interactuar significativamente en toda la dirección y gestión institucional, como en una integración celular, al tiempo que tienen roles, niveles y ámbitos privilegiados de influencia e incidencia, como en los esquemas mecánicos de división del trabajo.

14 Weick, K. E. (1976, March) Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, págs.1-19. Ver también: Weick, K. E. (1982). *Management of organizational change among loosely coupled elements*, En: Goodman, P.S. (Ed.). *Change in organizations: New perspectives on theory, research and practice*. San Francisco: Jossey-Bass.; o también a Weick, K. E. (2000). *Making Sense of the Organization*. Malden, MA: Blackwell Business.

15 Morgan apela a metáforas como las de formas holográficas, para aludir a características de los hologramas en los que cada uno de sus fragmentos contiene información del entorno desde el ángulo en que fue grabada y como fue “vista”, de modo que desde cada ángulo del holograma se tiene una cierta perspectiva de la escena vista. Ver, al respecto, a Morgan, G. (1986). *Images of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lo anterior intenta ser representado, limitadamente, en el marco de referencia de valores en competencia¹⁶, como se muestra en la figura, debajo.



El marco de referencia de valores en competencia, originalmente concebido en respuesta a los múltiples criterios de efectividad organizacional, concibe en su formulación más difundida dos ejes de tensión organizacional, aquel entre el énfasis en la flexibilidad y el énfasis en el control, representado en el eje vertical, y aquel entre el énfasis en lo interno y el énfasis en lo externo, representado en el eje horizontal. En la figura, debajo, las áreas representadas por los cuadriláteros intentan ilustrar la distribución de énfasis en la influencia conferida a la Junta, la Presidencia y el Profesorado en términos de los polos en el espacio. Así, por ejemplo, mientras la Junta tiene mayor grado de influencia respecto de materias y decisiones que tienen que ver más con las relaciones externas de la institución, en comparación con aquellas que tratan más con asuntos de funcionamiento interno, en términos

16 Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, 363-377.

de énfasis, en el caso del profesorado se constataría una distribución comparativamente inversa, con más influencia en asuntos más bien internos y menos en asuntos externos. La Junta, por su parte, tendría mayor influencia en asuntos orientados al control que en asuntos orientados a la flexibilidad. El empleo del marco de referencia de valores en competencia nos permitiría entrar en otros aspectos en esta distribución de énfasis, de considerar en cada caso los otros ejes y las combinaciones que entre los dos ejes se producen en cada cuadrante del espacio del modelo; el punto aquí, sin embargo, es simplemente el de ilustrar la distribución diferente de los ámbitos privilegiados de influencia y decisión de cada uno de los tres estamentos en cuestión.

Lineamientos para las Juntas de Gobierno

El enfoque y los lineamientos de la Association of Governing Boards han sido fecundados no sólo por años de intercambios y experiencias acumuladas de los regentes, presidentes y altos mandos administrativos de las instituciones de educación superior, a través de los cuales se ha sedimentado una sabiduría compartida respecto del gobierno de dichas instituciones y sus Juntas, sino por los estudios y pensamiento de líderes educativos de la talla de Clark Kerr, James J. Duderstadt, Frank H.T. Rhodes, David Ward y Richard T. Ingram, entre otros.

Lo primero a destacar es el rol fiduciario, como ya hemos hecho, que justifica el que la Junta de Gobierno tenga la autoridad final respecto de las decisiones clave de política institucional en la medida en que se responsabiliza por la existencia y sustentabilidad de la institución en apego a su misión y en salvaguarda de su autonomía por cuanto es servidora de la sociedad pero también instancia crítica dentro de la misma.¹⁷

Intimamente vinculado a su rol de máxima autoridad está su enmarcamiento en el modelo de “gobierno compartido.” Para decirlo en palabras de Duderstadt:

“Debido a su muy limitada pericia, se espera que la junta delegue la responsabilidad por el desarrollo de políticas, los programas académicos y la administración a profesionales con el entrenamiento y la experiencia necesarios.

17 Duderstadt, J. J. (2000). *A university for the 21st century*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press. Pág. 241.

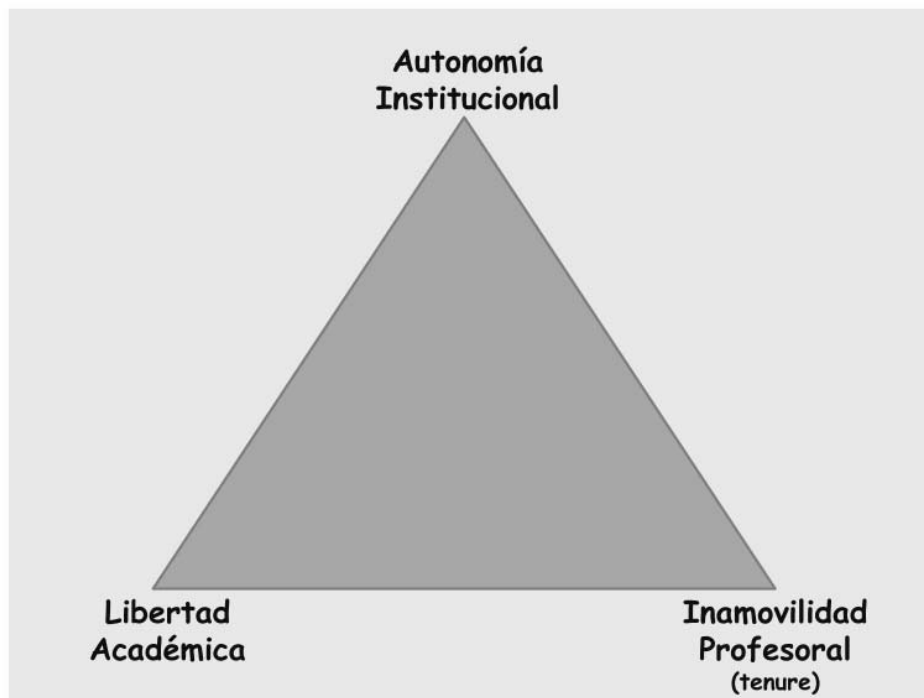
Por ejemplo, esencialmente todas las juntas de gobierno comparten su autoridad sobre asuntos académicos con el profesorado, accediendo generalmente a la academia para el control de los programas académicos. Además, la gestión del día a día de la universidad es delegada al presidente y a la administración de la universidad, puesto que estos proveen la experiencia necesaria en asuntos académicos, financieros y legales.”¹⁸

Hay que retomar aquí la auto-limitación de las Juntas, vis a vis el principio del “gobierno compartido” tanto en lo relativo a los asuntos más claramente académicos, en los que el profesorado tiene primacía, como en los detalles de la administración de las instituciones, en los que la Junta delega en el Presidente y en los que los miembros individuales no deben verse personalmente envueltos. Esto último es particularmente importante en lo que concierne al ámbito de la libertad académica, entendida fundamentalmente como libertad de pensamiento en el ejercicio de la docencia, de la investigación y de la opinión, apuntalada por el derecho de inamovilidad profesoral (*tenure*).

Dicha inamovilidad profesoral es alcanzada como fruto de los meritos acumulados en la carrera académica. Se conforma así un triangulo en el que la autonomía institucional asegura la libertad académica, en nombre de la cual se justifica a aquella, mientras la inamovilidad profesoral emerge como una institución que corona a la carrera académica y consagra beneficios permanentes en el ejercicio de la condición de profesor (*scholar*) que ejerce dicha libertad académica.¹⁹

18 Duderstadt, op. cit. Pág. 244.

19 Por supuesto, la inamovilidad profesoral (*tenure*) es instrumental no solo a la libertad académica, que de hecho es derecho de todo profesor, con o sin inamovilidad profesoral, sino también a la atraktividad de la carrera profesoral en términos de seguridad laboral y, por tanto, económica.

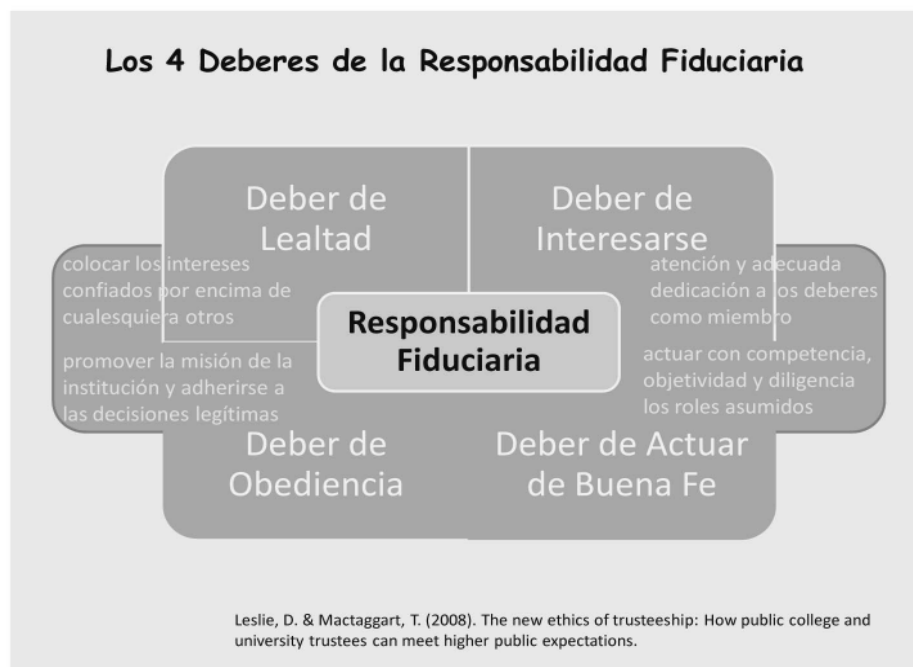


Dicho esto, es preciso subrayar que como parte de su rol fiduciario, la Junta tiene una responsabilidad no sólo de fiscalización, sino de previsión. De ahí el rol de la Junta en el planeamiento estratégico de la institución, clarificando la misión y los propósitos centrales y estableciendo las metas más amplias y generales, por una parte, y en el soporte al más alto nivel en la gestión e implementación estratégicas. Aquí, el aspecto fiscalizador del rol fiduciario de las Juntas se ve ampliamente superado por un rol más proactivo. Como se afirma en *el Statement*:

“La Junta juega un rol central relacionando las necesidades probables del futuro con recursos predecibles; tiene la responsabilidad del manejo prudential del patrimonio; es responsable de la obtención del capital necesario y de los fondos operacionales; y en el sentido más amplio del término debe prestar atención a las políticas de recursos humanos.”²⁰

20 Statement on Government of Colleges and Universities, pág. 138.

Expandido así el rol fiduciario de la Junta de Gobierno en su vertiente fiscalizadora o “conservadora” y en su vertiente estratégica o proactiva, conviene remitirnos a los cuatro pilares en los que descansa tal responsabilidad fiduciaria. Como exponen Leslie y Mactaggart, estos cuatro pilares consisten en cuatro deberes fundamentales: el deber de lealtad, el de interesarse, el de obediencia y el de actuar de buena fe.²¹



El deber de lealtad implica para los miembros de las Juntas el colocar los intereses que le han sido confiados por encima de cualesquiera otros. Esto, por supuesto, implica cuestiones de conflicto de interés pero no se limita a ello. El deber de interesarse e involucrarse exige completa atención y adecuada dedicación a los deberes en tanto que miembro de la Junta. El deber de obediencia concierne a la obligación de promover la misión de la institución dentro de los marcos legítimos y de adherirse a las decisiones legítimamente adoptadas por la Junta. El deber de actuar de buena fe demanda el actuar con competencia, objetividad y diligencia en la ejecución de los roles que haya asumido.

21 Leslie, D. & Mactaggart, T. (2008). The new ethics of trusteeship: How public college and university trustees can meet higher public expectations. Washington, D.C.: Ingram Center for Public Trusteeship and Governance, Association of Governing Boards of Universities and Colleges.

En la tabla, debajo, presentamos en forma resumida los principales lineamientos encontrados en la literatura proveniente de la AGB, así como de otras fuentes afines. Aunque se ha hecho un intento de atenerse a dichos lineamientos, el resumen es, por supuesto, personal y por tanto sujeto al inevitable prisma individual.

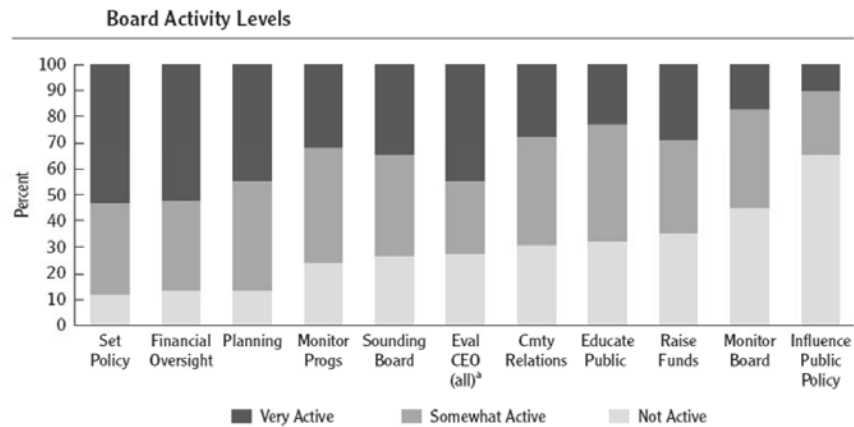
Establecer y clarificar la misión y los propósitos centrales	Como máxima autoridad institucional y depositaria de los intereses de la sociedad en la institución, la Junta debe asegurar que prevalezca la misión institucional, clarificada y actualizada acorde a los tiempos, y el enfoque en los propósitos centrales por encima de todo tipo de presiones.
Autorizar el curso estratégico y establecer las metas institucionales de largo plazo	Debe asegurar, esencialmente por vía de la Presidencia, que se cuente con el liderazgo y pensamiento estratégico y se planifique en consecuencia, autorizando el curso estratégico y validando las metas institucionales de largo plazo.
Preservar la independencia institucional y la libertad crítica y académica	Debe constituirse en el bastión definitivo de preservación de la independencia institucional fundamentalmente en el ejercicio crítico intelectual y de respeto de la libertad académica frente a las amenazas cambiantes provenientes de cualquier fuente, externa o interna.
Salvaguardar y enriquecer el patrimonio institucional	Tiene la responsabilidad prudencial de salvaguardar y enriquecer el patrimonio institucional, examinando los riesgos y autorizando los compromisos sujetos a los mismos, sin detrimento de los desarrollos plausibles.
Relacionar campus con comunidad y viceversa	Sirviendo como enlaces y embajadores con el "mundo externo", explicando y defendiendo las políticas y acciones institucionales, proveyendo de una voz amistosamente crítica a los estamentos internos.
Participar en las actividades de desarrollo y obtención de fondos	Desplegando liderazgo en las iniciativas correspondientes y la capacidad de invitar e influir en otros a contribuir, contribuyendo ellos mismos en la medida de sus capacidades.
Asegurar la buena gerencia mediante códigos y políticas generales y del ejercicio sistemático de la auto-evaluación institucional.	Infundiendo de compromiso con estándares éticos, profesionales y técnicos sobre la base de códigos y políticas generales establecidos de manera participativa, así como de la promoción del ejercicio sistemático de auto-evaluación y evaluación de los programas, iniciativas y desempeño institucional.
Apoyar al Presidente y a la Administración en el marco el "gobierno compartido"	Iniciando por la cuidadosa selección del mismo, en consulta con el profesorado y otros estamentos internos, apoyándole y aconsejándole sostenidamente, confiándole los márgenes de discrecionalidad pertinentes en el ejercicio de su responsabilidad, sin desmedro de la rendición de cuentas de lugar.
Evaluar el desempeño de la Junta y promover el desarrollo de esta y de sus miembros	En cumplimiento de su responsabilidad fiduciaria y abierta a las opiniones internas y externas, con énfasis en el aprendizaje y desarrollo de la conciencia y competencias de sus miembros como tales.

Una mirada empírica a la Composición, Prácticas y Políticas de las Juntas

En 2005 el Urban Institute realizó el primer estudio de nivel nacional en los Estados Unidos de América sobre el gobierno de organizaciones sin fines de lucro; su estudio dio cobertura a más de 5,100 organizaciones de distintos tipos, tamaño y localización.²² El estudio cubrió un amplio conjunto de tópicos pero con especial enfoque en las prácticas relacionadas con los debates y propuestas de políticas vigentes incluyendo el tema de las prácticas de colusión y corruptas por parte de las direcciones de corporaciones y el paso en 2002 de la legislación contenida en el Acta Sarbanes-Oxley con la intención de detener el fraude en el sector corporativo, tras casos tan connotados como los de Enron y MCI.

De este estudio retomamos los resultados con relación a los niveles de actividad reportados por los encuestados con relación a sus distintos roles y responsabilidades como miembros de juntas de gobierno que se resume en el gráfico, debajo.

Niveles de Actividad de las Juntas de Gobierno



Source: 2005 Urban Institute *National Survey of Nonprofit Governance*

Note: "Not active" combines "not at all active" and "not very active."

a. Among those with a paid CEO only, the percentage very active in evaluating the CEO is 54 percent.

22 Ostrower, F. (2007). *Nonprofit Governance in the United States: Findings on Performance and Accountability from the First National Representative Study*. Washington, D.C.: The Urban Institute: Center on NonProfits and Philanthropy.

Como se observa en estos resultados, el nivel de actividad de las Juntas de Gobierno de organizaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos de América está desigualmente distribuido entre los once ámbitos de responsabilidad considerados, siendo mayor en lo que concierne al establecimiento de políticas, la supervisión financiera, el planeamiento y la evaluación del principal ejecutivo, y mucho menor en lo que respecta al auto-seguimiento de su propia actividad, a la educación del público y a la influencia en políticas públicas. Esto apunta a que podríamos muy bien hablar de perfiles de Juntas de Gobierno de acuerdo al nivel de actividad que las mismas despliegan en relación a sus ámbitos de responsabilidad. Y de ahí a hablar de perfiles más efectivos y menos efectivos hay sólo un paso.

La Association of Governing Boards of Universities and Colleges (AGB) realizó en 2004 un estudio de la composición y prácticas y políticas de las Juntas de Gobierno de instituciones de educación superior, en dos vertientes, la de instituciones públicas y la de instituciones independientes. En esta última vertiente se obtuvieron respuestas de 494 instituciones de una base muestral de 1,000 instituciones para una tasa de respuesta de aproximadamente el 50%. Esas 494 instituciones incluyeron 17 de 2-años, 380 de 4-años y 97 especializadas, siendo la mitad de las mismas (277 instituciones) miembros de la AGB. En los análisis y comparaciones que siguieron a este *survey*, fue posible emplear series históricas generadas a partir de previos estudios por la AGB realizados en 1985, 1986, 1991, 1997 y 1998.

Los resultados en términos de la demografía de las Juntas de Gobierno arrojaron que el tamaño promedio de las Juntas fue de 30 miembros, uno más que el promedio para 1986 que fue de 29. Los hombres superaron a las mujeres por algo más que dos a uno, con un 72% comparado a un 28% de las últimas. Las mujeres aumentaron en un 40% con relación a la década pasada, pues en 1985 alcanzaron sólo un 20%. En 2004 un 12% de los miembros de las Juntas pertenecieron a minorías (7.6% afro-americanos y 2.1% hispanos), haciéndose así a las Juntas más diversas pues en 1985 los miembros de minorías representaron sólo un 9% (un aumento de un tercio). La edad promedio de los miembros de las Juntas aumentó pues los miembros mayores a 50 años pasaron de un 72% en 1985 a un 80% en 2004; de hecho los mayores de 70 años pasaron de 9% a 13%. La mayoría estuvo en el grupo de edad de 50 a 69 años, con un 67% (comparado a un 63% en 1985).

En términos de procedencia profesional más de la mitad de los miembros de las Juntas provienen del mundo de los negocios, con un 51%, seguido de profesionales, con un 22.7%, un 13% proveniente del sector educativo y 13.1% de otras ocupaciones (tales como ejecutivos del sector sin fines de lucro, clérigos, artistas, personal gubernamental y otros). El número de jubilados aumentó, pasando de un 9.3% en 1985 a un 16.8% en 2004. La enorme mayoría de los miembros de las Juntas era miembro de sólo una Junta de Gobierno de una institución independiente de educación superior, con un 97.5% de los miembros en esta condición. Sin embargo, un 13.1% servía también en la Junta de alguna organización sin fines de lucro, un 6.9% en alguna Junta corporativa y un 1.1% en una institución pública de educación superior o en alguna fundación universitaria.

Los términos de servicio de los miembros fueron típicamente de 3 a 4 años, con más de la mitad de las Juntas limitando el número de términos que un miembro puede servir consecutivamente (pero casi todas las Juntas que imponen límites permiten que un miembro vuelva a integrarse luego de una pausa comúnmente de 1 año).

La mayoría de las Juntas reportó que un 90% de sus miembros contribuyeron con sus instituciones en 2004 con cantidades que no fueron generalmente especificadas. Para los casos en que tales cantidades fueron especificadas la mediana de las contribuciones anuales fue de USD2,500.

En lo que concierne a frecuencia de sesiones la tendencia en las Juntas fue la de reunirse un poco menos frecuentemente pero por más horas en cada sesión; así, mientras en 1997 la frecuencia promedio de reuniones de de 3.9 sesiones por año, en 2004 lo fue de 3.6; sin embargo, mientras en 1997 el promedio de horas por sesión fue de 4 horas, en 2004 lo fue de 6.9 horas. Un 76.9 % de las Juntas reportó sostener un *retreat* o sesión de larga duración en los últimos cinco años dedicado a planificar o evaluar las metas institucionales. Cuando el propósito de tal *retreat* fue el de revisar el desempeño de la propia Junta, sólo un 33.8 de las mismas reportó haberlo hecho en los últimos tres años.

De estos resultados los analistas dibujan lo que sería una Junta típica. La misma tendría 30 miembros, 21.5 de ellos hombres y 8.5 mujeres, es decir, una relación de mucho más de dos a uno. 27 serían blancos, 2 afro-americanos y 1 hispano. La mayoría, 20, estaría entre 50 y 69 años, 6 entre 30 y 49 y 4 mayores

de 70 (ninguno menor de 30 años). 5 estarían jubilados mientras los restantes 25 se distribuirían así: 13 en posiciones de negocios, 6 en servicios profesionales, 3 en organizaciones educativas y 3 en otras actividades como gobierno, artes, organizaciones sin fines de lucro o iglesias. La mayoría serviría por tres periodos de 4 años cada uno. Casi ninguno estaría en otra Junta de otra institución de educación superior independiente, pero algunos, 3, sí estarían en la junta de una pública; unos 13 estarían en juntas de organizaciones sin fines de lucro, 7 en juntas corporativas y 1 en la de alguna fundación relacionada con una institución de educación superior. El 75% o más asistiría por unas 7 horas cada vez a las 4 sesiones sostenidas al año y es muy probable que forme parte de uno de los siguientes comités (en orden de probabilidad): finanzas, desarrollo, asuntos académicos, regentes, ejecutivo, campus y planta física o asuntos estudiantiles. Es algo probable que la Junta haya tenido en los últimos 5 años un *retreat* dedicado a revisión y planeamiento estratégico, pero mucho menos probable que lo haya hecho para evaluarse a sí misma. Ningún miembro estaría obligado a abandonar su puesto por razones de edad, aunque sí estaría sujeto a una política de remoción si su participación no es satisfactoria.

Ninguna organización es mejor que su Junta, pero nadie nace siendo Regente

Hay un dicho estadounidense que afirma que “Ninguna organización es mejor que su Junta Directiva”, pero al mismo habría que seguirle con un corolario: “Nadie nace siendo un buen regente”. Profundizando en esas líneas habría que advertir que la existencia de una Junta de Regentes, por sí misma, no constituye solución mágica alguna a los intrincados problemas de dirección y gestión de entidades tan complejas como las instituciones de educación superior, especialmente en los tiempos presentes en los que las mismas encaran demandas inéditas y acuciantes desafíos en condiciones a menudo menos munificentes, más inciertas y cambiantes.²³ En este contexto, de lo que se trata no es simplemente del ritual de contar con una Junta, sino de contar con una buena Junta. Algo que no se puede dar por descontado. Para muestra, escuchemos a Steven Sample, Presidente de la University of Southern California desde 1991, quien nos inquieta advirtiéndonos:

23 Vartan, G. (2005). Leading Today's Colleges and Universities: Challenges and Opportunities. American Council on Education's 87th Annual Meeting.

“En un extremo, demasiadas juntas son espectadoras pasivas. En el otro extremo, demasiadas juntas interfieren con y debilitan las responsabilidades del principal ejecutivo.”²⁴

Abundando sobre el asunto, Duderstadt nos revela que:

“Demasiados regentes en las juntas de las universidades públicas carecen de un entendimiento básico de la educación superior o de un compromiso significativo con la misma sin entender el concepto de servicio en una junta como uno de confianza pública ni sus responsabilidades para con la institución como un todo. Las juntas públicas tienden a invertir demasiado tiempo concentrándose en asuntos administrativos en lugar de asuntos de política institucional. Las juntas inexpertas se ven muy a menudo cautivadas por la ilusión de la cura rápida o por la intoxicación con el poder. Creen que si simplemente se desarrolla el plan estratégico correcto y se hace el cambio correcto de personal, entonces todo irá bien, sus responsabilidades habrán sido cumplidas y su influencia personal en la universidad será reconocida.”²⁵

Si se trata entonces no simplemente de Juntas, sino de buenas Juntas, ¿qué hace a las mismas buenas o malas? Aquí vale la pena apuntar preguntas porque no nos atrevemos a respuestas. Primero, ¿puede una Junta ser mejor que sus miembros?, ¿Qué hace a un miembro ser bueno, especialmente si se tiene en cuenta que nadie nace regente? Como en el caso del liderazgo, los buenos regentes: ¿se encuentran o se forman?

Esas preguntas pueden ser acompañadas de otras, pero tal vez estas ayuden a buscar las respuestas de aquellas: ¿Quién hace a quien, una buena Junta a una buena institución de educación superior, o viceversa? ¿Quién incide en quien, los buenos miembros en una buena Junta o una buena Junta en unos buenos miembros? Si de atracción más que de formación se trata: ¿Quién atrae a buenos miembros... la calidad y la tradición de la Junta o la calidad y la tradición de la institución, o ambas?

24 Sample, S. B. (2003). In your hands a sacred trust. Trusteeship, Nov-Dec. Pág. 15.

25 Duderstadt, op. cit., pág. 245

Más allá de las Juntas de Gobierno

No hay lugar a dudas que las Juntas de Regentes como dispositivos institucionales para preservar tanto la independencia institucional de las instituciones de educación superior como su compromiso con el servicio a la sociedad, han representado una interesante y exitosa solución a lo largo de la historia en los Estados Unidos de América y, en la medida en que tal innovación se ha expandido, en otras latitudes también. Pero haríamos muy bien en entender que dicho dispositivo institucional supone, por una parte, su incrustación en una cultura y un entramado social en los que la ciudadanía orientada a la participación y al ejercicio de la condición de voluntario han sido valores y prácticas congruentes con los mismos y, por otra, su encaje en un modelo de gobierno, el de “gobierno compartido”. A lo anterior habría que añadir una tradición de valoración de la educación superior como vector de desarrollo humano y nacional,

Sin adentrarnos en el análisis sociológico institucional de la cuestión, no debemos obviar las enseñanzas que corrientes contemporáneas de investigación permiten con relación a la compleja dependencia de la viabilidad y la efectividad una práctica social respecto de una configuración histórica particular de “elementos” en el tejido institucional. En este caso, nos vemos obligados a pensar las Juntas de Gobierno del tipo Juntas de Regentes en un medio cultural-institucional distinto a aquel en el que hemos observado su funcionamiento y sus contribuciones. Al hacerlo, entonces, cuidemos de no esperar que, por así decir, un tejido extirpado de un organismo se comporte igual al ser injertado en otro organismo.

Por otra parte, siendo una Junta de Gobierno (y la definición de sus roles y de su efectividad) condicionada al entramado del “gobierno compartido” habría que pensar la efectividad de la misma como dispositivo institucional en relación con la vigencia y las condiciones de funcionamiento de tal modelo de gobierno. En otras palabras, las lecciones de la experiencia en los Estados Unidos de América con las Juntas tendrían que ser leídas y aplicadas en otras latitudes considerando la vigencia o no, en las instituciones de esas latitudes, del modelo de “gobierno compartido”.

Por último, tengamos muy en cuenta que el “gobierno compartido” es un caso de un sistema de “*equilibrio inestable*” o, como expresaba el Eduardo Latorre, un “sistema de equilibrio y balance en la distribución del poder”.²⁶ En tal tipo de sistema, la interacción entre distintos estamentos o actores es dinámica y abierta a ajustes significativos, no siempre en términos del propio diseño institucional, pero sí en cuanto a los términos concretos de su funcionamiento. Pero además de esos ajustes continuos, advirtamos que en la actualidad, su propio devenir, como muestran estudios recientes, se ve sujeto a los mismos desafíos y retos que enfrentan las universidades y, en general, las instituciones de educación superior en los tiempos en curso.²⁷

REFERENCIAS

- American Association of University Professors (AAUP). Statement on Government of Colleges and Universities (jointly formulated by the American Association of University Professors –AAUP-, the American Council on Education –ACE-, and the Association of Governing Boards of Universities and Colleges –AGB-). Recuperado en Septiembre 9, 2008 en <http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/policydocs/contents/governancestatement.htm>
- Boyer, R., & Hollingsworth, R. (comps) (1997). *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Duderstadt, J. J. (2000). *A university for the 21st century*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Emirbayer, M. and Goodwin, J. (1994). “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency.” *American Journal of Sociology* 99:1411-1454.
- Ford, P. L. (Ed). *The Writings of Thomas Jefferson*, 10 volumes. New York and London, G.P. Putnam’s Sons, 1904-5. 12:181.
- Houle, C. O. (1989). *Governing Boards*. San Francisco: Jossey-Bass.

26 Latorre, Eduardo (1976). Liderazgo y gobierno en el INTEC. Documentos INTEC, Vol. 1, pág. 105. Santo Domingo: INTEC.

27 Ver, por ejemplo, Tierney, W. & Minor, J. T. (2003). *Challenges for governance: A national report*. Los Angeles, CA: Center for Higher Education Policy Analysis, University of Southern California.

- Ingram, R. T. (1996). *Effective Trusteeship: A Guide for Board Members of Private Colleges and Universities*. Washington, D.C.: Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- Latorre, Eduardo (1976). *Liderazgo y gobierno en el INTEC*. Documentos INTEC, vol. 1, pág. 105. Santo Domingo: INTEC.
- Leslie, D. & Mactaggart, T. (2008). *The new ethics of trusteeship: How public college and university trustees can meet higher public expectations*. Washington, D.C.: Ingram Center for Public Trusteeship and Governance, Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ostrower, F. (2007). *Nonprofit Governance in the United States: Findings on Performance and Accountability from the First National Representative Study*. Washington, D.C.: The Urban Institute: Center on NonProfits and Philanthropy.
- Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, 363-377.
- Sample, S. B. (2003). In your hands a sacred trust. *Trusteeship*, Nov-Dec. Pág. 15.
- Schwartz, M. & Akins, L. (2004). *Policies, practices, and composition of Governing Boards of Independent Colleges and Universities*. Washington, D.C.: Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- Tierney, W. & Minor, J. T. (2003). *Challenges for governance: A national report*. Los Angeles, CA: Center for Higher Education Policy Analysis, University of Southern California.
- Weick, K. E. (1976, March) Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, Págs.1-19.
- Weick, K. E. (1982). Management of organizational change among loosely coupled elements, En: Goodman, P.S. (Ed.). *Change in organizations: New perspectives on theory, research and practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weick, K. E. (2000). *Making Sense of the Organization*. Malden, MA: Blackwell Business.

APÉNDICE

Al leer críticamente este artículo, el Dr. Manuel Ortega invitó al autor a intentar respuestas a las preguntas que dejó planteadas en su última sección. El autor dudó en hacerlo, pero no pudo resistir el reto. No obstante, para dejar las preguntas a la reflexión del lector, las respuestas del autor en condición de hipótesis se ofrecen a continuación, como apéndice.

1. ¿Puede una Junta ser mejor que sus miembros?

Muy ciertamente, aquí vale el principio de sinergia que puede hacer de los grupos algo muy superior a la suma mecánica de sus miembros integrantes. Lo anterior, postulamos, depende de la mística de compromiso, el nivel de cohesión interna y la dinámica de trabajo que despliegue la Junta. Y esto supone el liderazgo que se desarrolle en la misma. Toda “verdad” tiene sus límites, por supuesto. Y, así, lo antes dicho, supone una composición apropiada de la Junta, en la que exista diversidad de ‘experticios’, lo que remite a su vez a condiciones “mínimas” de sus miembros en términos de valores personales, capacidades, experiencias y relaciones.

2. ¿Qué hace a un miembro ser bueno, especialmente si se tiene en cuenta que nadie nace regente?

Entendemos que la primera condición viene dada por los valores de participación y servicio ciudadano y social y la valoración de la educación superior en sí misma y por su contribución al desarrollo de la sociedad –de lo cual se desprende la valoración que de la integración y participación a la junta se tenga. Una segunda condición es una clara disposición de aprender y una dosis mínima de humildad, condición necesaria de la capacidad de aprender; no importa que tanta formación profesional e intelectual y qué tan experimentado en la dirección y gestión de organizaciones sea un miembro de la junta, en contados casos será un conocedor de las particularidades de la educación superior y de las singularidades de la organización universitaria, a las cuales no debe pretender trasvasar mecánicamente sus experiencias en otro tipo de organizaciones; deberá estar igualmente abierto y dispuesto a aprender los valores, los fundamentos, las reglas y tradiciones de la institución a cuya dirección se integra y los de la propia junta de la que forma parte, incluyendo la dinámica particular entre sus miembros. Y una

tercera pero no menos importante condición, estaría dada por una bien enfocada socialización de entrada (o ‘inducción’) de los nuevos miembros de la junta a sus estatutos, sus reglas escritas y no escritas, sus demandas y exigencias, y, muy especialmente, la claridad de rol (o de roles) que se espera de sus miembros (y de ese miembro en particular).

3. ¿Quién hace a quien, una buena Junta a una buena institución de educación superior, o viceversa?

A esta pregunta que invita a compararla con la de la gallina o el huevo habría que responder: la institucionalidad. La institucionalidad de conjunto de la institución de educación superior y de su junta, expresada en sus estatutos y reglamentos, en primer lugar, y en sus tradiciones, en segundo lugar. En el marco de dicha institucionalidad, a futuro, una buena Junta, sumada a una buena Presidencia, pueden hacer una mejor institución (o deshacerla).

4. ¿Quién incide en quien, los buenos miembros en una buena Junta o una buena Junta en unos buenos miembros?

Sin ir a los extremos, una buena Junta, con normas y reglas claras, con una tradición de buen funcionamiento y con buenas prácticas de incorporación (socialización o ‘inducción’) de sus nuevos miembros, debe ser capaz de encuadrar mejor a sus miembros y hacer de estos buenos miembros. Una buena junta debe, además, ser capaz de separar, sin traumas y con elegancia, a quienes no estén en condiciones de ser buenos miembros.

5. ¿Quién atrae a buenos miembros... la calidad y la tradición de la Junta o la calidad y la tradición de la institución, o ambas?

Definitivamente una junta lo es de una institución, no al revés. Diríamos, pues, que en primer lugar, el atractivo para integrarse a una junta viene dado por el prestigio, la calidad y la tradición de la institución de educación superior. Sin embargo, la capacidad de una junta para reclutar nuevos miembros y su composición, como atractivo adicional al de la institución regentada, no deben ser menospreciadas. Pero, en todo caso, una junta capaz de atraer a buenos miembros lo es principalmente por su capacidad de explotar las bondades atractivas de la institución a ser regentada.