Universiteit
Leiden
The Netherlands

El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra

Alarcon Bravo, M.E.

Citation
Alarcon Bravo, M. E. (2020, April 9). *El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/87274

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/87274

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/87274 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Alarcon Bravo, M.E.
Title: El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia : abriendo la caja negra
Issue Date: 2020-04-09

El Gobierno de la Universidad desde la Perspectiva de la Teoría de Agencia: Abriendo la Caja Negra

Mario Alarcón

El Gobierno de la Universidad desde la Perspectiva de la Teoría de Agencia: Abriendo la Caja Negra

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 9 april 2020
klokke 10.00 uur

door

Mario Enrique Alarcón Bravo
geboren te Chillán (Chili)
in 1979

Promotores:	Prof.dr. P. Silva Prof.dr. J.J. Brunner (Universidad Diego Portales, Chili)
Promotiecommissie:	Prof.dr. E. Amann Prof.dr. C. Kay (Erasmus Universiteit / ISS) Prof.dr. D. Lehmann (University of Cambridge) Mw.Dr. S. Valdivia Rivera

Contenido

Agradecimientos IX

Introducción 1

Capítulo 1 El Gobierno Universitario entre Colegialidad y Gerencialismo

1.1 Cambios en la educación superior y sus implicaciones para el gobierno universitario 9

1.1.1 Factores de cambio, reformas y autonomía institucional 9
1.1.2 El gobierno universitario tensionado entre colegialidad y gerencialismo 13
1.1.3 Cambios en el gobierno universitario a nivel mundial 16
1.1.4 Cambios en el gobierno universitario en Latinoamérica y Chile 25

1.2 Gobierno de la organización académica: conflicto entre autonomía académica y autoridad administrativa 33

1.2.1 La naturaleza de la organización académica y el problema de autoridad 33
1.2.2 Modelos y estructuras de gobierno a nivel institucional 36
1.2.3 Organización y gobierno de las unidades académicas 41
1.2.4 Tendencias organizacionales para generar alineamiento al interior de la organización académica 44

1.3 Enfoques conceptuales y teoría de agencia como marco analítico para estudiar el gobierno de la organización académica 49

1.3.1 Evolución de los enfoques conceptuales 49
1.3.2 Teorías clásicas acerca de la organización académica 52
1.3.3 La emergencia de nuevos paradigmas teóricos 54
1.3.4 La teoría de agencia como marco conceptual 58

1.4 Síntesis del primer capítulo 66

Capítulo 2 Relaciones de Agencia en la Organización Académica: Conceptos y Supuestos Básicos

2.1 Relaciones y contratos de agencia al interior de la universidad 74

2.1.1 Relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central 74
2.1.2 El contrato en la relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central 80
2.1.3 Relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica 85

2.1.4 El contrato en la relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica 89

2.2 Problemas de agencia en la gestión universitaria 92

2.2.1 Asimetrías de información 92
2.2.2 Conflictos de objetivos 96

2.3 Tipología y gestión del riesgo moral en la organización académica 98

2.3.1 La elusión 98
2.3.2 La búsqueda oportunista de ingresos y la irracionalidad del gasto 100
2.3.3 Subsidios cruzados como fuente de oportunismo 103
2.3.4 El ocultamiento o distorsión de información en la rendición cuentas 105
2.3.5 La gestión del riesgo moral 106

2.4 Síntesis del segundo capítulo 111

Capítulo 3 El caso de la Universidad sin Principal

3.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional 116

3.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad 116
3.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma 118

3.2 Relación entre la Junta Directiva y la Administración Central desde la evidencia empírica 123

3.2.1 Relaciones de autoridad y poder 123
3.2.2 Los contratos 141
3.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 148

3.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica 152

3.3.1 Relaciones de autoridad y poder 152
3.3.2 Los contratos 169
3.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 182

3.4 Conclusiones 192

3.5 Síntesis del tercer capítulo 196

Capítulo 4 El caso de la Universidad con un Principal Omnipresente

4.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional 199

4.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad 199

4.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma 201

4.2 Relación entre la Junta Directiva y la Administración Central desde la evidencia empírica 206

4.2.1 Relaciones de autoridad y poder 206
4.2.2 Los contratos 220
4.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 224

4.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica 229

4.3.1 Relaciones de autoridad y poder 229
4.3.2 Los contratos 242
4.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 252

4.4 Conclusiones 260

4.5 Síntesis del cuarto capítulo 265

Capítulo 5 El caso de la Universidad con Superposición de Roles entre Principales y Agentes

5.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional 269

5.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad 269
5.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma 271

5.2 Relación entre el Consejo Superior y la Administración Central desde la evidencia empírica 277

5.2.1 Relaciones de autoridad y poder 277
5.2.2 Los contratos 292
5.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 297

5.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica 302

5.3.1 Relaciones de autoridad y poder 302
5.3.2 Los contratos 320
5.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral 328

5.4 Conclusiones 337

5.5 Síntesis del quinto capítulo 341

Capítulo 6 Análisis Comparado de los Casos de Estudio

6.1 Relaciones de agencia en los casos de estudio: similitudes y diferencias 346

6.1.1 Comparación de la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central 346
6.1.2 Comparación de la relación entre la Administración Central y las Facultades 353

6.2 Capacidad de articulación de intereses y objetivos en los casos de estudio 363

6.2.1 Alineamiento estratégico interno en las universidades 363
6.2.2 Balance de poder en el gobierno institucional de los múltiples casos 367

6.3 El gobierno institucional de los casos en perspectiva internacional comparada 370

6.3.1 Principales tendencias globales de cambio en el gobierno institucional 370
6.3.2 Comparación entre el gobierno institucional de los casos y las tendencias globales 372

6.4 Síntesis del sexto capítulo 375

Conclusiones 379

Bibliografía 389

Samenvatting 412

Summary 423

Curriculum Vitae 432

Agradecimientos

Los últimos cinco años de trabajo reflejados en este libro, ha sido un período de mucho aprendizaje, crecimiento y satisfacción personal. Afortunadamente, siempre estuve rodeado de personas que me inspiraron, apoyaron y entregaron palabras de ánimo para seguir adelante. Por todas ellas siento una profunda gratitud que espero expresar en parte a través de estas líneas.

En primer término, quisiera agradecer a mis promotores a quienes he tenido el privilegio de conocer. Al profesor Patricio Silva, por sus orientaciones, su apoyo y constante preocupación por mis avances. Al profesor José Joaquín Brunner, por su valiosa guía, su permanente disposición para conversar y, sobre todo, por su generosidad para compartir sus reflexiones y experiencias. Me gustaría también extender mis agradecimientos a los demás profesores del programa por sus comentarios y críticas constructivas que sin duda me ayudaron a mejorar. Un reconocimiento especial a Soledad González y Consuelo del Canto, coordinadoras académicas en distintos períodos, por su apoyo y contribución al desarrollo del programa.

Por otra parte, agradezco sinceramente a las autoridades de las universidades que aceptaron ser incluidas como casos de estudio en la investigación. Asimismo, a los directivos y académicos que accedieron a ser entrevistados. El diálogo abierto y sus relatos francos me permitieron conocer en profundidad las prácticas de gobierno en las instituciones estudiadas y aprender de sus experiencias.

Considero necesario entregar un sentido agradecimiento a las personas que me animaron y recomendaron para ingresar al programa de doctorado. Al ex Rector José Rodríguez P. por haberme invitado a ser parte de su equipo directivo con tan solo 29 años y darme la posibilidad de descubrir el fascinante mundo del gobierno y la gestión universitaria. Infinitas gracias al profesor y asesor Carlos Cáceres S. por alentarme a estudiar, por sus consejos y apoyo permanente.

Finalmente, mi gratitud hacia mi familia. A mi esposa Natasha, por su amor y apoyo incondicional, especialmente por estar ahí siempre, por escucharme divagar, por contenerme en momentos de frustración y también, por comprender mis ausencias. A mis padres, Verónica y Mario, por su amor y apoyo durante toda mi vida. Gracias por esos estímulos tempranos que despertaron en mí la curiosidad y las ganas de aprender. A mi hermano Cristóbal y mi cuñada Camila, por su constante preocupación y palabras de aliento. Vaya también mi agradecimiento a mis suegros Natasha y José, a mis cuñados José Luis y José Xavier, por su apoyo a la distancia que siempre sentí cerca.

Por último, agradezco a mis amigos, por estar siempre pendientes de mis avances, disculpar mis ausencias y por comprometer anticipadamente la lectura de este libro.

Introducción

A partir de la década de los años 1980, se inicia en Europa un proceso de cambio en la gobernanza de los sistemas de educación superior como en el gobierno institucional de las universidades. Dicho proceso tendrá un impacto a escala mundial. En tal sentido, se observa que las reformas políticas y económicas seguidas por países de diversas latitudes llevaron a una redefinición del rol del Estado y los mercados en su relación con las universidades. Más allá del alcance y las características propias de las reformas locales, se distingue una tendencia común orientada a la promoción de una mayor autonomía y autogestión de las universidades. Todo esto se produjo en un contexto de menor financiamiento estatal y una creciente competencia por recursos y prestigio entre las instituciones.

En este nuevo escenario, el imperativo de la autogestión está presionando a las universidades a fortalecer su funcionamiento como organizaciones unitarias y coherentes desde el punto de vista de su accionar colectivo. En efecto, diversos estudios desarrollados durante las últimas tres décadas muestran que la búsqueda de una mayor integración y racionalidad ha impulsado, en algunos casos a los Estados y en otros a las propias universidades, a introducir cambios en sus estructuras de gobierno institucional a través de la incorporación de arreglos de gobierno propios del sector privado, proceso que la literatura reconoce como *nuevo gerencialismo*. No obstante, para un grupo amplio de investigadores la transformación de la universidad en una entidad unitaria representa una aspiración compleja debido a la existencia de múltiples restricciones derivadas de sus particularidades relacionadas con la naturaleza del trabajo académico.

De igual modo, las investigaciones recientes señalan que estos procesos de cambio han generado tensiones al interior de las universidades debido a la disputa que se produce entre dos tipos de culturas y formas de gobierno contrapuestas.

Por una parte, una cultura académica tradicional centrada en el autogobierno donde la profesión académica constituye la principal fuente de autoridad, los procesos de adopción de toma de decisiones colectivas se realizan preferentemente a través de consensos, hay una ausencia de relaciones jerárquicas, existe un elevado nivel de fragmentación, autonomía y una escasa interdependencia entre las disciplinas. Esta cultura se caracteriza además por académicos cuya lealtad está con la disciplina antes que con la institución y el predominio de una aversión hacia las decisiones provenientes del Estado y las autoridades superiores de la institución.

Por otra parte, una cultura gerencial o administrativa que establece relaciones jerárquicas como principal forma de gobierno, promueve la efectividad operacional, la eficiencia en el uso de los recursos, la orientación al servicio y defiende la idea que la universidad puede ser gestionada como un negocio.

Aunque las características particulares del gobierno institucional de cada universidad dependen de los contextos nacionales y las trayectorias propias de las instituciones, se reconoce una tendencia estilizada hacia la configuración de gobiernos institucionales híbridos basados en la coexistencia de arreglos académicos tradicionales y gerenciales. En este sentido, las diversas investigaciones desarrolladas durante las últimas décadas en diferentes países, contextos y realidades muestran el predominio de un esquema de gobierno compartido entre la Junta Directiva, la Administración Central y las Facultades. En este contexto, se visualiza que los procesos de toma de decisiones institucionales enfrentan tensiones y conflictos derivados de la superposición entre los principios básicos de autonomía académica y autoridad administrativa.

Durante los últimos años, se constata un creciente interés por parte de investigadores asociados al campo de la educación por indagar en torno a la real capacidad de las universidades para comportarse como entidades unitarias (Fumasoli y Lepori, 2011; Seeber *et al.*, 2015). Asimismo, se aprecia un ascendente nivel de consenso en la discusión académica respecto a la necesidad de establecer un adecuado balance entre la influencia de los criterios académicos y gerenciales tanto en la forma como se adoptan las decisiones como en los fines que se persiguen. Al respecto, se sostiene que un excesivo nivel de gerencialismo puede afectar el funcionamiento de las universidades y desvirtuar la naturaleza del trabajo académico (Kenny, 2017; Shattock, 2014). Igualmente, se argumenta que ninguno de los extremos representa una alternativa conveniente como base del gobierno institucional de la universidad (Frost *et al.*, 2016). Con todo, se reconoce la necesidad de continuar desarrollando investigaciones que permitan visibilizar la diversidad de configuraciones de gobierno institucional adoptado por las universidades con el propósito de poder consolidar su conceptualización (Caspersen y Frølich, 2015).

Por otro lado, se aprecia que la capacidad de acción colectiva de las universidades ha influido en el desarrollo de enfoques conceptuales orientados a estudiar su comportamiento organizacional (Scott, 2004). Hasta la década de los años 1970, los principales marcos teóricos asumían que la conducta de las universidades se basaba en una baja capacidad de articulación interna, la ausencia de relaciones jerárquicas, la existencia poderes dispersos y dificultades para establecer prioridades institucionales (Clark, 1983; Mainardes *et al.*, 2011). Sin embargo, a partir de los años 1980, las universidades comienzan a ser consideradas como organizaciones similares a los organismos públicos y las empresas, bajo el supuesto de que funcionan como sistemas abiertos, competitivos y que su desempeño depende de su capacidad de acción racional (Bastedo, 2012).

En Chile, la literatura local evidencia que durante las últimas décadas los arreglos estructurales del gobierno institucional se han mantenido invariables. Esto significa que las universidades estatales y privadas tradicionales[1] han conservado sus esquemas de gobierno basados en la

[1] En Chile existen tres categorías de universidades: universidades estatales, universidades privadas que reciben aportes del Estado y universidades privadas que no reciben aportes fiscales. En este documento, las instituciones privadas se denominan: universidades privadas tradicionales (con aportes públicos) y universidades privadas (sin aportes públicos). También se usa el término universidades tradicionales para referirse a las instituciones estatales y privadas tradicionales.

participación de los académicos tanto en la elección del Rector y los Decanos como en las diversas instancias internas de toma de decisiones. Asimismo, las universidades privadas creadas después de la reforma de 1981 han preservado sus formas de gobierno originales inspiradas en arreglos de gobierno de tipo gerencial que consideran la existencia de cadenas de mando verticales y una escasa participación de los académicos en la elección de las autoridades superiores e intermedias y en los organismos colegiados. Solo unas pocas instituciones han incorporado algunos de los elementos propios de la tradición académica colegial (Bernasconi, 2015; Brunner, 2011). Al mismo tiempo, se visualiza que las políticas públicas en educación superior han mantenido una orientación común centrada en una conducción a distancia del Estado sobre las universidades. En este sentido, se reconoce que los principales instrumentos de política utilizados corresponden al financiamiento y el aseguramiento de la calidad (Fernández, 2015; Lemaitre, 2015). Estas políticas públicas, sumadas a la creciente competencia en el sector, han alentado a las universidades tradicionales a adoptar prácticas gerenciales en sus labores de gobierno y gestión institucional.

Lo anterior permite suponer que los cambios en las relaciones de poder entre los componentes del gobierno institucional de las universidades tradicionales se han generado principalmente por medio de la incorporación de arreglos de gobierno y gestión de naturaleza gerencial. No obstante, a nivel nacional no se cuenta con estudios empíricos recientes que analicen el balance de poder entre los componentes del gobierno de las universidades. Tampoco que indaguen en la capacidad de las instituciones para comportarse como organizaciones unitarias.

En suma, tanto el debate académico internacional como la brecha de conocimiento que existe en Chile respecto a la dinámica del gobierno institucional de las universidades, confirman la pertinencia y relevancia de llevar adelante una investigación orientada a estudiar el gobierno de las universidades chilenas desde la evidencia empírica.

Objetivos del estudio

Con el propósito de contribuir a la discusión académica relacionada con la problemática que enfrentan las universidades respecto a su capacidad para funcionar como una organización integrada, este estudio plantea una pregunta central de investigación que puede expresarse como ¿Cuentan las universidades con capacidad para compatibilizar intereses diversos en torno a propósitos comunes? A su vez, este problema de investigación se divide en siete preguntas elementales: ¿Qué marco conceptual puede facilitar el estudio de las relaciones entre los principales componentes del gobierno institucional de las universidades? ¿Cómo se configuran las relaciones entre los componentes del gobierno institucional? ¿Qué factores internos y externos influyen en la configuración de las relaciones entre los principales componentes del gobierno institucional? ¿En qué medida las relaciones de gobierno entre los componentes del gobierno institucional tienden a facilitar o restringir la capacidad de la institución para articular los diversos intereses en torno a propósitos comunes? ¿Cuál es el nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen las principales unidades ejecutivas administrativas y académicas? ¿Cuáles son las similitudes y diferencias más relevantes entre las relaciones de gobierno de cada una de las universidades estudiadas?

¿Convergen los arreglos de gobierno de las universidades analizadas con las tendencias internacionales a nivel de gobierno institucional?

En efecto, el principal objetivo de este estudio es analizar la capacidad de las universidades para compatibilizar los diversos intereses internos en torno a propósitos comunes. Específicamente, se abordan siete objetivos particulares: (i) elaborar un marco conceptual y analítico orientado a estudiar las relaciones entre los principales componentes del gobierno institucional de las universidades, (ii) examinar las relaciones entre los componentes del gobierno institucional, (iii) identificar los principales factores internos y externos que influyen en la configuración de las relaciones de gobierno entre las autoridades institucionales, (iv) determinar si dichas relaciones facilitan o restringen la capacidad institucional para articular los diversos intereses internos, (v) evaluar el nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos reales tanto de las unidades centrales como de las unidades académicas, (vi) identificar las similitudes y diferencias más relevantes entre las instituciones estudiadas y (vii) determinar si los arreglos de gobierno de las instituciones locales convergen con las tendencias de cambio a nivel internacional. Conviene subrayar que este estudio no considera el análisis de la relación entre las formas de gobierno institucional y el desempeño de las universidades en términos de sus resultados académicos y económicos, materia ampliamente tratada en la literatura pero sin evidencia concluyente (Aghion *et al.*, 2010; McCormack *et al.*, 2014; Thoenig y Paradeise, 2014).

Los resultados de esta investigación pueden ser de interés para investigadores en el campo de la educación superior, especialmente para aquellos enfocados en materias de gobierno y gestión institucional de las universidades tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, los hallazgos empíricos podrían ser de utilidad para directivos públicos responsables de la toma de decisiones respecto a políticas públicas en educación superior y también, para directivos de universidades motivados en profundizar el entendimiento acerca de las complejidades relacionadas con el funcionamiento del gobierno institucional, sobre todo en Chile y Latinoamérica.

Enfoque metodológico

Para cumplir con los objetivos del estudio se utilizó una metodología de investigación cualitativa de tipo exploratoria y descriptiva. En términos concretos se utilizaron principalmente dos estrategias de investigación. La primera, estuvo centrada en la revisión de la literatura tanto nacional como internacional relacionada con la gobernanza de los sistemas de educación superior y el gobierno institucional de las universidades. A su vez, dicha revisión se focalizó básicamente en dos ámbitos. Por un lado, se examinaron las transformaciones que han experimentado las formas de gobierno a nivel de los sistemas universitarios y las instituciones durante las últimas tres décadas, con especial énfasis en las tendencias de cambio y las tensiones que han enfrentado las universidades. Y por otro, se revisó la evolución de los marcos conceptuales utilizados para estudiar la organización y el gobierno de las instituciones. Esta estrategia permitió abordar los objetivos específicos asociados a la elaboración de un marco analítico que permitiera estudiar las relaciones entre los componentes del gobierno

institucional y la identificación de las tendencias internacionales de cambio en el gobierno de las universidades.

La segunda estrategia de investigación consideró la aplicación de múltiples estudios de caso mediante una comparación temática (Bleiklie, 2013) basada en las dimensiones y variables de análisis establecidas en el marco analítico. Los casos fueron seleccionados de manera intencionada de acuerdo con dos criterios: el tipo de propiedad y la antigüedad de las universidades. En efecto, se incluyeron una universidad estatal, una universidad privada tradicional y una universidad privada creada después de la reforma educacional de 1981. En los tres casos se contó con la autorización de las autoridades superiores para que las instituciones fueran incluidas en el estudio y se pudieran efectuar las entrevistas en cada una de ellas. Por parte del investigador responsable se asumió un compromiso de confidencialidad que considera mantener bajo reserva los nombres de las universidades y la identidad de los entrevistados.

La recolección de información se realizó a través del análisis de documentación oficial pertinente (principalmente normativa interna) y la aplicación de encuestas semi-estructuradas a autoridades administrativas, académicas (superiores e intermedias) y profesores. Los entrevistados fueron seleccionados por el responsable de la investigación en función de sus cargos y disponibilidad. La participación de cada uno de los entrevistados fue absolutamente voluntaria. Las preguntas fueron validadas previamente a través de entrevistas aplicadas a un grupo de autoridades y profesores de universidades distintas a las contenidas en la muestra. En total se realizaron 45 entrevistas, 14 a personas de la universidad estatal, 16 de la universidad privada y 15 de la universidad privada tradicional. Las entrevistas fueron registradas por medio de grabación de audio y posteriormente transcritas para su examinación. Para analizar y categorizar el contenido de las entrevistas se utilizó una guía de codificación basado en las temáticas establecidas en el modelo analítico. Esta labor se realizó con el apoyo del programa informático MAXQDA.

Mediante esta segunda estrategia se abordaron los objetivos relacionados con el análisis de las relaciones entre los componentes del gobierno de las universidades, la identificación de los factores internos y externos que influyen en la configuración de estas relaciones, la determinación de la influencia que estas ejercen en la capacidad de las instituciones para producir alineamiento estratégico interno y la identificación de las similitudes y diferencias entre los tres casos estudiados.

Organización del libro

Este libro está organizado en seis capítulos y un apartado final de conclusiones. El primer capítulo contiene una revisión bibliográfica de las principales investigaciones previas relacionadas con la gobernanza de los sistemas de educación superior, el gobierno institucional y la evolución de los enfoques conceptuales utilizados para el estudio de la organización y el gobierno de las universidades. En la primera de tres secciones, se examinan los factores de cambio y las tendencias y tensiones experimentadas en diversos sistemas universitarios del

mundo. Al respecto, se describen las principales fuerzas externas que han propiciado las transformaciones en los sistemas universitarios a nivel mundial y se describen los patrones de cambio comunes en los países de Europa durante los últimos treinta años. Asimismo, se revisa la discusión académica respecto al efecto de los cambios en la autonomía de las universidades. Luego, se examinan las distintas formas en que se manifiesta el *gerencialismo*, los conflictos que genera y el impacto que produce en la organización del trabajo académico y las formas de gobierno institucional. Posteriormente, se describen los cambios más relevantes registrados durante los últimos años en el gobierno institucional de las universidades pertenecientes a países de Europa Continental, Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Japón. A continuación, se indaga en la evolución de los gobiernos universitarios en Latinoamérica y se contrasta con la realidad de otras regiones especialmente Europa y Estados Unidos. En seguida, se examina el desarrollo del sistema universitario chileno, con énfasis en el curso de su institucionalidad y las principales normas que lo regulan. Por último, se revisa la literatura nacional relacionada con el gobierno interno de las universidades, se reconocen las distintas formas de gobierno vigentes según el tipo de institución y se describen los cambios experimentados durante el último tiempo.

Por su parte, en la segunda sección se abordan los elementos conceptuales que permiten explicar las particularidades de la cultura académica y las complejidades asociadas a sus formas de organización y al gobierno interno en sus distintos niveles. En tal sentido, se reconocen los potenciales conflictos asociados a estructuras de gobierno híbridas basadas en arreglos propios de la cultura académica tradicional y aquellos gerencialistas derivados del sector privado. Luego, se revisan los modelos clásicos de gobierno universitario y nuevas tipologías orientadas a conceptualizar las nuevas formas de gobierno institucional. Asimismo, se describen los componentes básicos del gobierno institucional y las autoridades tanto unipersonales como colegiadas que ejercen labores de dirección y ejecución en base a estudios previos. A continuación, se delinea la configuración básica del gobierno de las unidades académicas y se mencionan diversas investigaciones previas que dan cuenta de los conflictos que se producen entre las autoridades académicas y los profesores en la convivencia interna. Posteriormente, se expone un breve análisis de los principales arreglos que, según la literatura reciente, las universidades están adoptando con el propósito de elevar el nivel de alineamiento interno en relación con las prioridades institucionales.

Por último, en la tercera sección se reconocen los diversos marcos conceptuales desarrollados para entender el comportamiento organizacional de las universidades. En primer lugar, se describe la evolución que han experimentado los enfoques teóricos desde la década de los años 1970 hasta principios del siglo XXI. En seguida se hace referencia a los postulados de cada una de las teorías o modelos conceptuales más reconocidos según la literatura, separados entre aquellos considerados clásicos y los emergentes cuyo desarrollo ha sido más reciente. Después de esta revisión, se argumenta la decisión de escoger la Teoría de Agencia como marco conceptual para la elaboración de un modelo analítico que facilite el cumplimiento de los objetivos de esta investigación.

El segundo capítulo comprende la descripción de una propuesta de modelo analítico basado en los postulados de la Teoría de Agencia. Se organiza en tres secciones que abordan las dimensiones de análisis[2] incluidas en dicho modelo. En la primera sección, se modelan las relaciones de agencia entre los componentes del gobierno institucional y se establece una tipología de relaciones a partir del comportamiento de cada una de las partes, es decir, principales y agentes. Además, se define una clasificación para los contratos que vinculan a los actores que conforman cada una de las relaciones de agencia. En la segunda sección, se describen los denominados problemas de agencia asociados a la existencia de posibles asimetrías de información y conflictos de objetivos entre las partes que configuran una relación de agencia. Finalmente, se explican las manifestaciones de riesgo moral o conductas oportunistas en las que puede incurrir un agente y también, los mecanismos de supervisión que puede utilizar el principal para minimizar el riesgo moral.

En el tercer, cuarto y quinto capítulo se exponen los resultados empíricos de los tres casos de estudio: la universidad estatal, la universidad privada y la universidad privada tradicional, respectivamente. Cada uno de estos capítulos se organización en base a las mismas cuatro secciones. La primera sección contiene una descripción de la normativa que regula las funciones y atribuciones de las diversas autoridades unipersonales y colectivas a nivel superior e intermedio. A continuación, se especifica un conjunto de supuestos considerando la conducta esperada de las relaciones, los atributos de los contratos, el posible nivel de problemas de agencia y efectividad de los mecanismos de control, de acuerdo con la distribución de autoridad establecida en la reglamentación interna de cada institución. En la segunda y tercera secciones, se examinan las dimensiones de análisis a partir de la evidencia empírica y se contrastan con los supuestos preliminares en cada una de las relaciones de agencia. Por último, en la cuarta sección se establecen las principales conclusiones del caso de estudio con especial foco en los factores que influyen en la configuración de las relaciones entre los componentes del gobierno institucional, la capacidad para producir alineamiento estratégico interno y el balance de poder que existe entre las autoridades institucionales.

A su vez, el capítulo sexto establece un análisis comparado de los casos de estudio ordenado en tres secciones. En la primera de ellas se presenta una comparación de los resultados empíricos obtenidos en las distintas dimensiones de análisis entre los tres casos analizados. La segunda sección se realiza un contraste entre las tres instituciones respecto a su capacidad para articular los diversos intereses internos en torno a propósitos comunes. Además, se identifican a las autoridades institucionales que ejercen mayor nivel de poder e influencia en las decisiones respecto a las prioridades reales que se persiguen como institución. En la tercera sección, se exponen los resultados de una comparación entre las principales tendencias internacionales de cambio en materia de gobierno institucional, según la literatura especializada, y los arreglos de gobierno de los tres casos incluidos en la muestra de acuerdo con los hallazgos empíricos.

En el apartado final se presentan conclusiones generales considerando tres perspectivas. Primero, respecto a la pertinencia de la Teoría de Agencia como marco conceptual y analítico

[2] Los conceptos y las dimensiones de análisis se encuentran desarrollados en los Capítulos 1 y 2.

para estudiar el gobierno institucional de las universidades. Segundo, en relación con los factores comunes que influyen en las capacidades de las instituciones para producir alineamiento estratégico interno, a partir de los hallazgos empíricos identificados en los tres casos de estudio. Y tercero, en términos de las conclusiones derivadas de las similitudes y diferencias entre las configuraciones de los gobiernos institucionales analizados según la evidencia recolectada.

Capítulo 1
El Gobierno Universitario entre Colegialidad y Gerencialismo

Este capítulo explora las tensiones que enfrentan las universidades a escala global, producto de la creciente tendencia hacia la configuración de modelos de gobierno institucional que combinan tanto elementos propios de la cultura académica tradicional como formas de gobierno utilizadas por empresas y organizaciones del sector privado, por un lado y, por el otro, examina diversos marcos conceptuales que permiten profundizar el entendimiento del gobierno interno de las instituciones. Su contenido está organizado en base a tres secciones. La primera efectúa una revisión general de la literatura con especial foco en los cambios experimentados por los sistemas de educación superior a nivel global, los patrones de cambio en las estructuras de gobierno institucional de países de Europa continental además de Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Japón, y también, una descripción de la situación de los gobiernos universitarios en Latinoamérica y Chile. La segunda sección describe algunos conceptos relacionados con la naturaleza de la institución académica y se analiza el conflicto entre autoridad administrativa y académica. También se examinan los modelos de gobierno institucional clásicos tanto a nivel de instituciones como de las unidades académicas y, además, los principales instrumentos utilizados recientemente para generar alineamiento de intereses y objetivos al interior de las instituciones. Finalmente, en la tercera sección se analiza la evolución de los enfoques conceptuales utilizados para estudiar el comportamiento de las organizaciones académicas, desde las teorías clásicas desarrolladas durante la década de los años 1970 hasta enfoques más modernos y emergentes. Especial atención recibe la teoría de agencia, incluyendo las razones por las cuales se adopta como marco conceptual de referencia para responder a los objetivos de esta investigación.

1.1 Cambios en la educación superior y sus implicaciones para el gobierno universitario

1.1.1 Factores de cambio, reformas y autonomía institucional

Durante las últimas décadas, los sistemas de educación superior de todas partes del mundo han experimentado crecientes presiones del medio externo para adaptarse y responder a las expectativas de una sociedad que presenta nuevas demandas, derivadas de cambios y desafíos a nivel político, económico, social y tecnológico. Factores como la reducción de fondos públicos, presiones por una mayor efectividad y rendición de cuentas, la expansión y diversificación de la matrícula de estudiantes, la creciente relevancia del conocimiento en el desarrollo económico y la globalización, aparecen como los principales elementos que están impulsado transformaciones en la configuración de los sistemas, especialmente en la organización y el gobierno de las universidades (Rinne y Koivula, 2005; Sporn, 2007; Williams y Kitaev, 2005).

En este contexto, la literatura asigna un lugar destacado a la denominada "Nueva Gerencia Pública" (NGP), como una de las principales fuerzas que ha promovido transformaciones importantes en los sistemas universitarios durante las últimas tres décadas (Bleiklie *et al.,* 2011; Broucker y De Wit, 2015; Deem, 2001; Dill, 2014; Shattock, 2014). El término NGP describe en general una tendencia global de reformas que resaltan una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental (Ormond y Löffler, 1999). Estas reformas apuntan a transformar a las entidades del sector público en organizaciones con una misión o identidad bien definida, una estructura jerárquica y mayor racionalidad en su accionar (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000). Bajo los postulados de la NGP, las principales políticas impulsadas en Europa han estado orientadas a aumentar el nivel de competencia entre las instituciones, la reducción de recursos públicos, un mayor énfasis en el desempeño institucional, la incorporación de mecanismos de evaluación resultados y el fortalecimiento del liderazgo ejecutivo a expensas de la colegialidad académica tradicional (Bleiklie *et al.,* 2011; Dill, 2014).

Sin embargo, la NGP no ha sido la única fuerza que ha influido en los procesos de reforma de los sistemas universitarios (Ferlie *et al.,* 2008). La forma vertical de dirección inspirada en la NGP ha sido complementada por iniciativas destinadas a promover formas de administración en red. En el marco de este enfoque, las principales políticas implementadas se dirigen, por un lado, a estimular la inclusión de diversas partes interesadas en los asuntos académicos, permitiendo la ampliación de las redes de actores involucrados en la organización y el gobierno de las universidades, junto con la incorporación de criterios no académicos en los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, se dirigen a hacer compatibles formas centralizadas de dirección con estructuras y procesos decisionales más abiertos que involucran una diversidad de actores, niveles y fuentes de financiamiento tanto nacionales, internacionales como supranacionales (Bleiklie *et al.,* 2011). En otras palabras, se argumenta que la orientación de los cambios en los sistemas universitarios responde en mayor medida a procesos de negociación entre diversos actores y menos a políticas públicas impuestas por autoridades formales (Klemenčič, 2014).

Más allá de las diferencias y posibles tensiones entre ambas corrientes (Paradeise *et al.,* 2009), la NGP y la administración en red son fuerzas movilizadoras cuyos fundamentos convergen en torno a un concepto común: el autogobierno, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de una organización para desarrollar habilidades de aprendizaje permanente, capacidad empresarial, flexibilidad y una mayor noción de la responsabilidad institucional (Sørensen y Triantallou, 2009). En este sentido, los procesos de modernización y reformas universitarias llevadas adelante desde los años 1980, bajo la influencia de ambos postulados, han promovido una mayor autonomía y responsabilidad en el funcionamiento de las universidades (Paradeise *et al.,* 2009; Sporn, 2007).

Los recientes procesos de cambio de los sistemas universitarios han tenido un alcance mundial y a la vez, han abarcado de manera transversal a los diferentes tipos de modelos universitarios: Humboldtiano, Napoleónico, Japonés, Anglosajón y Americano, aun cuando los efectos más significativos se visualizan en Europa continental y Japón, países con fuertes raíces en el modelo tradicional de funcionamiento de las instituciones basado en una fuerte regulación

estatal y autogobierno universitario (Shattock, 2014). Al respecto, se reconoce a los Países Bajos como una de las naciones que en forma más temprana y enérgica ha impulsado cambios en su sistema de educación superior, basado en la influencia tanto de la NGP como la administración en red. A su vez, países como Francia y Noruega, después de una cierta reticencia inicial, han desarrollado importantes cambios en sus sistemas de educación superior teniendo como principal marco de referencia la NGP, sobre todo después del año 2000. Asimismo, Suiza ha incorporado recientemente los postulados de la NGP, en un sistema de educación superior que por su modelo de gobierno federal ha estado fuertemente influenciado por las políticas de administración en red (Bleiklie *et al.*, 2011; Paradeise *et al.*, 2009). De igual forma, el año 2003 Japón llevó adelante importantes cambios en su sistema universitario inspirado en la corriente de la NGP (Mok, 2007; Oba, 2014). No obstante, estos escenarios contrastan con la realidad de los sistemas universitarios de Estados Unidos, Reino Unido y Australia, donde elementos como la autonomía e independencia de las instituciones han estado presentes desde sus orígenes (Fielden, 2008; Rowlands, 2017; Shattock, 2016). En efecto, a lo largo de su historia, las universidades norteamericanas han estado mucho más conectadas con su entorno y abiertas a diferentes temas, formatos y misiones, en comparación con Europa durante el pasado (Krücken, 2011; Rinne y Koivula, 2005). De hecho, países de Europa y otras latitudes, han considerado la reconocida competitividad de las instituciones norteamericanas como punto de referencia y comparación para promover cambios en sus propios sistemas universitarios (Rinne y Koivula, 2005).

Pese a que la literatura especializada constata la existencia de patrones comunes como tendencia de reforma en diferentes sistemas universitarios del mundo, su implementación ha tenido distintos énfasis dependiendo de factores como el contexto político y económico de los países y las características propias de los sistemas de educación superior locales (Caspersen y Frølich, 2015). Dicho en otras palabras, el proceso de reforma ha sido multifacético y ha estado estrechamente relacionado con la agenda política nacional de cada uno de los países (Larsen *et al.*, 2009). En este sentido, se plantea que el contenido y alcance de las reformas a los sistemas de educación superior están influenciados por un conjunto de aspectos entre los que destacan, las condiciones iniciales de los sistemas, la situación financiera del país, la posición ideológica que predomine respecto al rol del sector público en la educación superior, la existencia de grupos de presión que intentan influir en la trayectoria de las políticas públicas y la reacción de las universidades frente a los cambios y nuevas demandas del entorno (Carnoy, 1999; Clark, 1983; Shattock, 2014).

Por otra parte, es posible identificar algunos elementos comunes en la dirección de las reformas llevadas adelante por países de Europa continental cuyo propósito es producir un mayor alineamiento de las universidades con los objetivos gubernamentales y mejorar su desempeño institucional (Shattock, 2014). Primero, se produce un cambio en la relación entre el Estado y las universidades, pasando de un modelo de fuerte control estatal a uno de regulación y supervisión, que ha configurado un emergente régimen reconocido a través de expresiones como “Estado evaluador”, “dirección a distancia” o “autonomía regulada” (Bleiklie *et al.*, 2011; Enders *et al.*, 2013; Krüger *et al.*, 2018; Neave, 1988). Segundo, la promoción de sistemas de gobierno de tipo gerencial basado en el liderazgo ejecutivo en reemplazo del

colegialismo democrático, además de la incorporación de diferentes partes interesadas en las instancias de gobierno, más allá del dualismo tradicional entre representantes del Estado y el autogobierno académico (Amaral *et al.,* 2013; Ferlie *et al.,* 2008; Krüger *et al.,* 2018; Shattock, 2014). Tercero, la competencia como modo de gobierno, entendida como la necesidad de construir capacidades para competir por recursos escasos como financiamiento y prestigio (Ferlie *et al.,* 2008; Krücken, 2011; Musselin, 2010; Sporn, 2007). En este nuevo marco, los mecanismos de supervisión y control adquieren especial relevancia para el Estado, siendo las modalidades más utilizadas la creación de juntas directivas en las universidades con participación de representantes del gobierno, la aprobación del plan estratégico de la institución por parte del ejecutivo y el financiamiento de las instituciones mediante contratos que vinculan la asignación de recursos y resultados (Bernasconi, 2015; Ferlie *et al.,* 2008; Krüger *et al.,* 2018).

Así, las reformas han redefinido las reglas del juego de la relación o el "triángulo de coordinación" entre el Estado, el mercado y las oligarquías académicas (Clark, 1983). En Europa, se constata una tensión entre las presiones transnacionales de cambio en la gobernanza de los sistemas de educación superior y la resistencia de cada sistema nacional individual por mantener su trayectoria y conservar su identidad local. Al mismo tiempo, se visualiza una combinación entre convergencias y divergencias en las tendencias de cambio de la gobernanza o redistribución del poder entre estos tres vértices, que depende del ámbito específico donde se ponga el acento: procesos de toma de decisiones al interior de las universidades, los instrumentos utilizados para la asignación de recursos y las políticas de contratación del personal, especialmente del cuerpo académico (Dobbins y Knill, 2017).

Asimismo, existen interpretaciones contrapuestas respecto de cómo este nuevo escenario afecta la autonomía de las universidades. Para algunos, la reducción de los aportes públicos genera incentivos para que las instituciones busquen fuentes privadas de financiamiento y desarrollen una visión empresarial que las podría llevar a comprometer su independencia e imparcialidad (Meira Soares y Amaral, 1999; Rinne y Koivula, 2005). Desde otra perspectiva, se plantea que la figura del "Estado evaluador" establece una relación de jerarquía de evaluador a evaluado, donde las universidades pueden ver afectada su autonomía para establecer prioridades y definir objetivos institucionales (Trow, 1996).

A la vez, desde la vereda del frente se argumenta, por un lado, que una menor dependencia del erario estatal junto con una mayor competencia entre las instituciones moviliza a estas a desarrollar un espíritu empresarial saludable que les permite reforzar su autonomía, capacidad de adaptación y sustentabilidad futura, mediante la diversificación de sus fuentes de financiamiento (Clark, 2004; Williams, 2002; Enders, 2004). Por otro lado se sostiene que en este nuevo contexto, el desarrollo de la universidad empresarial responde a un proceso de evolución natural (Etzkowitz, 2003). En una posición intermedia y haciendo referencia al proceso de reforma en los Países Bajos, se reconoce que las universidades han aumentado su autonomía de gestión, entendida como la libertad para definir sus propios instrumentos de administración interna y, por otra parte, han perdido autonomía institucional, debido al establecimiento de normas y regulaciones transversales a nivel del sistema de educación

superior (Enders *et al.,* 2013). Se entiende por autonomía institucional la libertad con que cuenta una organización académica para tomar sus propias decisiones, definir sus prioridades y objetivos, y poner en práctica acciones orientadas a desarrollar la investigación y enseñanza (Caston, 1992; Tight, 1992). Sin duda, se evidencia un proceso de redefinición tanto de los ámbitos de autodeterminación universitaria como de las políticas públicas de educación superior impulsadas por los gobiernos, que en algunos casos favorecen una mayor autonomía de las instituciones y en otros, entregan mayores atribuciones a los organismos públicos para regular y conducir a distancia. Aunque parezca contradictorio, es común que los procesos de reforma persigan ambos objetivos al mismo tiempo (Bernasconi, 2008).

1.1.2 El gobierno universitario tensionado entre colegialidad y gerencialismo

Este nuevo escenario, caracterizado por una mayor competencia entre las instituciones y un nuevo tipo de relación Estado-Universidad, genera una fuerte presión sobre los planteles que los ha llevado a repensar sus estrategias de desarrollo y a impulsar cambios en sus formas de organización y gobierno, de manera tal de generar condiciones internas favorables para una mayor efectividad institucional (Paradeise *et al.*, 2009; Veiga *et al.,* 2015). A menudo se utiliza el término "gobierno" o "estructuras de gobierno institucional" en un sentido amplio, para referirse a los procesos de toma de decisiones, las estructuras internas de gestión y las funciones de dirección que se ejercen con el propósito de lograr determinados resultados (Caspersen y Frølich, 2015; Hearn y McLendon, 2012; Maasen, 2003; Middlehurst, 2013). Al respecto, se reconoce que las transformaciones en las estructuras de gobierno de las universidades han estado dirigidas a incorporar mayor racionalidad en su accionar y fortalecer su funcionamiento como un actor organizacional, es decir como un sistema integrado, orientado a objetivos y competitivo (Dill, 2014; Enders *et al.*, 2013; Krücken, 2011; Seeber *et al.*, 2015).

Asimismo, la literatura reciente reconoce que bajo la influencia de la NGP las universidades han incorporado elementos propios de la administración privada en sus procesos de cambio a nivel de estructuras de gobierno y modelos de gestión. Estas nuevas dinámicas de organización han sido interpretadas desde diversas perspectivas y con diferentes énfasis, por medio de un conjunto variado de conceptos o términos que intentan representar el alcance de dichos cambios. Así, se reconocen algunas expresiones como "nuevo gerencialismo", entendida como la adopción por parte de instituciones gubernamentales y sin fin de lucro de prácticas de dirección y gestión propias del sector privado (Deem, 2001; Deem y Brehony, 2005); "capitalismo académico" que significa asegurar recursos externos mediante la adopción de prácticas de mercado (Slaughter y Leslie, 1997); y "mc university" que enfatiza la eficiencia, la previsibilidad y el control (Rinne, 1999; Ritzer, 2002).

Parte importante de la literatura argumenta que no es factible aplicar de manera directa las prácticas de gestión privada en organizaciones complejas y débilmente acopladas como las universidades (Leslie, 1996; Musselin, 2007). De igual modo, se advierte que la implementación sucesiva de soluciones de mercado sin una adaptación efectiva de la cultura organizacional de las universidades tiende a transformarse en una moda sin impacto

significativo en el mejoramiento del desempeño institucional (Birnbaum, 2000). A su vez, se sostiene que el gerencialismo obedece a una intención de simplificar la gestión universitaria, cuestión que contradice la naturaleza autorreferencial y el alto nivel de complejidad propio de la organización académica (Meister-Scheytt y Scheytt, 2005).

En este sentido, se distingue la incorporación de mecanismos de gobierno y gestión moderna con diferentes niveles de intensidad (Birnbaum, 2004; Trow, 1994). En un extremo, un "gerencialismo suave" parte de la base que es poco viable alcanzar el punto óptimo de eficiencia, asumiendo las particularidades y restricciones asociadas a la naturaleza de la universidad. A pesar de esto, se realizan esfuerzos por incorporar criterios de mayor racionalidad en la estructura de gobierno universitario, en forma explícita, pero de manera amistosa y consensuada entre los diversos actores internos. En esta categoría se reconocen modelos como el "gobierno compartido" (Eckel, 2000; Mortimer y McConnell, 1978), cuyo origen se remonta a 1966 en el sistema universitario de Estados Unidos (Cramer y Mozlin, 2017) que se refiere a la participación conjunta de los académicos, la Administración Central, la Junta Directiva (y a veces los estudiantes y funcionarios), en las estructuras y procesos de toma de decisiones que afectan a la institución. También, el "boardism" (Veiga *et al.*, 2015) concepto más reciente basado en el estudio de tendencias de cambio en el gobierno de las universidades en diferentes partes del mundo, que entiende al gobierno institucional como la combinación entre elementos normativos, técnicos y prácticos. Esta noción enfatiza la tendencia hacia un balance de poder entre, administradores internos, partes interesadas externas y académicos, situación que puede tener como efecto una pérdida significativa de influencia por parte de estos últimos. En el otro extremo, un "gerencialismo duro" que desestima la idea de que las particularidades de la universidad restringen la aplicación de formas de gobierno e instrumentos de gestión privada y, por tanto, promueve una implementación más vertical como mecánica de reforma. En esta esfera se puede incluir el modelo de "gobierno corporativo" (Conforth, 2003) que se distancia del principio de participación y plantea la adopción de estructuras y procesos de gobierno empresarial basados en fuertes relaciones de autoridad y rendición de cuentas.

En particular, las nuevas políticas gubernamentales de financiamiento y la aplicación de instrumentos de asignación de recursos por resultados han sido algunos de los principales promotores de cambio en las estructuras de gobierno de las universidades. Principalmente, debido a la necesidad de estas de establecer estrategias que les permitan mejorar su capacidad de respuesta y elevar su competitividad en el nuevo escenario (Shattock, 2014). En este marco, emergen nuevas estructuras de autoridad más jerárquicas, participación de externos en las estructuras de gobierno, una mayor profesionalización de la gestión y nuevas formas de asignación de recursos basadas en desempeño, como principales patrones de cambio (Audretsch y Lehmann, 2005; Bleiklie y Kogan, 2007; Larsen *et al.*, 2009). Por consiguiente, el gobierno universitario cambia de paradigma respecto de su marco de referencia; desde un sistema con base en normas y leyes, a uno centrado en objetivos, contratos, parámetros e indicadores.

Como resultado del avance del nuevo gerencialismo, de manera casi inevitablemente, las universidades están tendiendo a replicar internamente (en la relación entre la administración central y las unidades académicas), los mismos criterios y mecanismos establecidos en la relación Estado y universidad en el marco de las reformas. Por ejemplo, mecanismos de asignación de recursos, mayor rendición de cuentas, entre otros, como una manera de incorporar elementos de mayor racionalidad en su gestión y de esta forma, propiciar condiciones más favorables para mejorar su desempeño como organización (Frølich, 2006; Shattock, 2014). En este nuevo escenario, los directivos cuentan con mayores instrumentos para orientar las actividades de docencia, investigación y extensión, y a su vez, ejercer un mayor control sobre el cuerpo académico (Larsen *et al.,* 2009).

En este marco, se argumenta que dichos cambios han producido importantes efectos en la profesión académica (Carvalho, 2017; Siekkinen *et al.,* 2019), particularmente en aspectos relacionados con la autorregulación, el trabajo académico, la carrera académica, nuevas tareas y roles y el ejercicio del poder al interior de los planteles (Bleiklie *et al.,* 2011; Middlehurst, 2013). De esta manera, se genera un escenario donde los académicos pierden el control de sus condiciones de trabajo y se ven forzados a buscar recursos a través de una mayor vinculación con el medio externo producto de las nuevas formas de financiamiento competitivo. Igualmente, tienen que adaptarse a nuevos instrumentos de evaluación con creciente énfasis en el desempeño y productividad individuales y deben asumir tareas académicas y administrativas en un contexto de nuevas restricciones. Asimismo, los académicos deben adecuarse a un ambiente organizacional donde pierden influencia colectiva en las instancias de poder, a diferencia de algunos académicos que individualmente pueden alcanzar espacios relevantes de influencia sobre la base de su reputación (Bleiklie *et al.,* 2011; Kenny, 2018; Gerard, 2003; Seeber *et al.,* 2015; Vabø, 2011).

Sin embargo, desde una perspectiva crítica se argumenta que tanto la capacidad concreta de la universidad para comportarse como una organización unitaria y el efectivo impacto de las políticas públicas de educación superior para empujarlas en esa dirección, son materias discutibles considerando la complejidad inherente a este tipo de instituciones (Musselin, 2007; Seeber *et al.,* 2015). En contraste, se sostiene que la coherencia organizacional de la universidad depende de la capacidad de su estructura de gobierno para balancear, por una parte, la centralización del poder en la administración central para la toma de decisiones institucionales y por otra, la delegación de las labores académicas en las unidades y el cuerpo académico (Fumasoli y Lepori, 2011).

En síntesis, este escenario de cambios ha generado una fuerte tensión al interior de las comunidades universitarias dada la necesidad de equilibrar la gestión entre dos polos: la cultura académica tradicional y la cultura de mercado (Rinne y Koivula, 2005; Ruben *et al.,* 2017). Por un lado, están quienes se oponen a un modelo global y defienden la idea de mantener una herencia nacional, distinta y profunda y, por otro, aquellos que promueven los beneficios de una organización universitaria moderna y racional, bajo un esquema de reglas globales (Krücken y Meier, 2006). Sin embargo, se argumenta que es posible alcanzar un punto de encuentro en la medida que se logre un nivel adecuado de legitimidad de los procesos de toma

de decisiones al interior de la institución y en especial, si se establecen con claridad las políticas de división de autoridad y responsabilidad entre las autoridades institucionales ejecutivas y los organismos colegiados. Al respecto, se argumenta que dicha delimitación resulta crucial para lograr cultivar una relación de confianza entre la administración y los académicos (Birnbaum, 2000; Bremen, 2015; Larsen *et al.*, 2009; Shattock, 2003; Slantcheva y Levy 2007). En definitiva, la transformación del gobierno institucional de las universidades representa un proceso altamente complejo que ha generado tensiones, abierto interrogantes y se encuentra en una fase de aprendizaje acumulativo a partir de distintas experiencias en desarrollo.

1.1.3 Cambios en el gobierno universitario a nivel mundial

A nivel institucional, se reconoce que los cambios en los arreglos de gobierno de las universidades no solo dependen de la respuesta de los sistemas nacionales de educación superior a las presiones de tendencias globales inspiradas en principios comunes (Caspersen y Frølich, 2015; Shattock, 2014; Veiga *et al.*, 2015). Estos también obedecen a factores locales relacionados con la cultura académica, la influencia del colegialismo y los marcos regulativos propios de cada institución (Bleiklie y Michelsen, 2013; Christopher, 2012; Kretek *et al.*, 2013).

Aun así, la literatura especializada evidencia que en términos estilizados los cambios en el gobierno institucional están convergiendo hacia un mayor balance entre el poder que ejercen las estructuras académicas y la influencia de las estructuras administrativas en las decisiones internas. Por una parte, se constata que en los países donde las oligarquías académicas han tenido tradicionalmente un elevado nivel de involucramiento en el gobierno institucional, la dirección de los cambios ha apuntado a disminuir la influencia de los académicos y en contraposición, a aumentar el poder de la dirección superior por medio de la adopción de mecanismos de gobierno y gestión de tipo gerencial. Esta tendencia de cambio es visible en países de Europa Continental, Reino Unido, Canadá, Japón y Australia (Veiga *et al.*, 2015; Shattock, 2014). Y por otra, se advierte que en el caso de Estados Unidos los cambios en las prácticas de gobierno están orientados en el sentido contrario a los anteriores países, a través de una mayor participación de los académicos en los procesos de toma de decisiones institucionales bajo la figura del gobierno compartido (Veiga *et al.*, 2015).

En Europa, se advierte que a nivel micro no existe un único modelo de gobierno al cual converjan las transformaciones institucionales. Al respecto, se afirma que los cambios impulsados han dado forma a distintas configuraciones de gobierno que se derivan del modo como las universidades han resuelto un conjunto de dilemas relacionados con la disyuntiva entre democracia representativa y la designación como mecanismos para la definición de las autoridades universitarias, la conveniencia de una estructura dual o integrada para el tratamiento de los temas administrativos y académicos, la determinación del nivel de influencia esperado de los académicos y los actores externos en las decisiones institucionales y la definición del grado de centralización y descentralización de la gestión, que se refiere a

delimitación de los espacios de autoridad entre las autoridades centrales y las unidades académicas (Larsen *et al.,* 2009; Shattock, 2014).

No obstante, a un nivel menos profundo y específico, se visualizan más similitudes que diferencias y la existencia de algunos patrones comunes en los cambios experimentados por los gobiernos institucionales. Estos están relacionados con la designación directa de las autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas, una mayor participación de partes interesadas externas en las estructuras de gobierno (particularmente en la Junta Directiva); una menor influencia de los cuerpos académicos colegiados en materias de gestión; un mayor poder de la administración central en las decisiones académicas y administrativas y la definición de responsabilidades individuales en la toma de decisiones por sobre responsabilidades de carácter colectivo (Gornitzka *et al*., 2017; Krüger *et al.,* 2018). De igual manera, se admite que estos cambios han generado una fuerte tensión al interior de las comunidades universitarias, especialmente entre los directivos centrales y el cuerpo académico debido a la disputa que se produce entre dos formas de aproximarse a la gestión institucional, por un lado, desde la cultura académica tradicional y por otro, desde la cultura administrativa o gerencial (Ruben *et al.,* 2017; Veiga *et al.,* 2015).

En particular, se sostiene que los Países Bajos y el Reino Unido aparecen como los países donde las transformaciones de las estructuras de gobierno institucional han sido más profundas (Veiga *et al.,* 2015). Al final de la década de los años 1970, en ambos países se implementaron reformas basadas en el NGP que implicaron un cambio desde la revisión de pares y colegialismo hacia el gerencialismo (De Boer *et al.,* 2010; Ferlie y Andresani, 2009), escenario donde se destaca la emergencia de profesionales para la gestión (Ferlie y Andresani, 2009). Durante las últimas décadas, este enfoque se ha mantenido (CHEPS, 2007). En la práctica, este cambio implicó un fortalecimiento de la toma de decisiones relacionadas con asuntos académicos mediante un proceso "de arriba hacia abajo" (Shattock, 2006). Por ello, se afirma que se ha abandonado la co-determinación como principio de gobierno y se ha reemplazado por una fuerte administración ejecutiva por medio de un fortalecimiento de las jerarquías internas (De Boer *et al.,* 2007).

En los Países Bajos, por medio de la Ley de Modernización Universitaria de 1997 se fortalece la capacidad de conducción de Junta Ejecutiva integrada por el Presidente, el Vicepresidente y el Rector como el máximo organismo responsable del gobierno institucional. Asimismo, se establece la creación de una Junta de Supervisión conformada por cinco miembros designados por el Ministro de Educación que entre sus labores tienen la función de nominar a los integrantes de la Junta Ejecutiva y también a los Decanos (Krüger *et al.,* 2018; Westerheijden *et al.,* 2009). A su vez, dispone que el Consejo Académico deja de tener un carácter deliberativo y se convierte en un órgano consultivo como apoyo a la gestión del ejecutivo central (Enders *et al.,* 2013). No obstante, a pesar de la impronta gerencialista de la reforma se reconoce que siguen existiendo instancias colegiadas de toma de decisiones a nivel intermedio en las Facultades, Departamentos disciplinares y grupos de investigación (Veiga *et al.,* 2015). De todas formas, se advierte la existencia de una discusión abierta al interior de las universidades

respecto a la participación de los académicos en los procesos de toma de decisiones internos (Krüger *et al.,* 2018).

En el Reino Unido, la configuración del gobierno institucional es determinada por cada universidad en su normativa interna. En la década de los años 1980, predominó un esquema de gobierno compartido entre Rectores designados por una Junta Directiva (Board of Governors) conformada mayoritariamente por externos, un pequeño comité ejecutivo en el cual la mitad de sus miembros son externos a las universidades y un Consejo Académico o Senado con una fuerte autonomía e influencia que durante dicho período comienza a mostrar los primeros signos de debilitamiento (Paradeise *et al.,* 2009). A partir de la reforma de 1992, se configura un sistema universitario con estructuras paralelas de gobierno institucional. Por un lado, las universidades con vigencia previa al 1992 mantienen un modelo bicameral compuesto por un Senado todavía poderoso y una Junta Directiva con crecientes niveles de influencia y poder sobre dicho organismo académico a partir de las recomendaciones establecidas por el conocido reporte Jarratt. Y por otro, los politécnicos transformados en universidades que según el nuevo estatuto se rigen bajo una estructura de gobierno unicameral, que concentra el poder en la Junta Directiva, el Rector y su equipo ejecutivo en desmedro de la influencia del cuerpo académico (Rowlands, 2017; Shattock, 2016). Asimismo, se sostiene que la introducción de nuevas regulaciones durante los últimos años ha tendido a potenciar aún más la capacidad de mando de la Junta Directiva como la principal autoridad institucional. Sin embargo, se argumenta que en la práctica la junta se ve obligada a buscar asesoramiento en el equipo ejecutivo central y los organismos académicos en aquellas áreas donde presenta competencias limitadas (Shattock y Horvath, 2019). De igual modo, este escenario de nuevas regulaciones, creciente competencia y mayores presiones hacia la sustentabilidad económica ha llevado a las instituciones a impulsar cambios en la organización de sus estructuras académicas que ha implicado, por una parte, la reducción de la cantidad de unidades académicas (Facultades, Departamentos y otros) mediante fusiones o el cierre y, por otra, la disminución de los integrantes y el número de comités que forman parte de los Consejos Académicos o Senados (Hogan, 2012; Rowlands, 2017).

Por su lado, se reconoce que Noruega y Portugal iniciaron procesos de reforma durante los años 1990, pero la influencia de la NGP en sus sistemas universitarios es considerada moderada y menor que en países como Reino Unido y Países Bajos. No obstante, se reconoce que el decrecimiento del poder de los académicos en el gobierno institucional ha sido más visible en Noruega que en Portugal (Veiga *et al.,* 2015).

En Noruega, a partir de cambios normativos introducidos el año 2003 las autoridades académicas dejan de ser electas y pasan a ser designadas (CHEPS, 2007). La ley les entrega autonomía a las universidades para definir sus formas de gobierno interno, pero establece que en la Junta Directiva debe existir un equilibrio de poderes donde ninguna de las partes tiene mayoría (Amaral *et al.,* 2013). Como estándar una junta está compuesta por cuatro miembros elegidos por los académicos incluido el Rector, un miembro elegido por el personal administrativo, dos elegidos por los estudiantes y cuatro designados por el Ministerio de Educación (Stensaker, 2014). A su vez, la reforma del año 2005 permite a las instituciones

mantener el esquema de gobierno donde el Rector es elegido democráticamente y asume la presidencia de la Junta Directiva con la condición de mantener una estructura de gobierno dual en el que la dirección administrativa de la institución está a cargo de un Director nombrado por la junta (Bleiklie, 2009). Asimismo, con el acuerdo de dos tercios de la Junta Directiva, las instituciones pueden elegir un segundo modelo que considera la conformación de una junta con once miembros, instancia en la que un externo designado por el Ministro de Educación asume la presidencia. En este caso, el Rector es designado por la Junta Directiva y asume la conducción ejecutiva de universidad como responsable tanto de la gestión académica como administrativa. Al mismo tiempo, el Rector abandona la junta y su cupo es reemplazado por un académico elegido por sus pares. En la práctica, considerando un grupo de universidades incluidas en el estudio TRUE "Transformación de Universidad en Europa" (Bleiklie *et al*., 2013) la representación de externos varía entre un 14 por ciento y un 36 por ciento (Veiga *et al.,* 2015). A nivel de las unidades académicas, los Decanos y Directores de Departamento pasan a ser designados y asumen la responsabilidad de los asuntos académicos y administrativos de manera global (CHEPS, 2007; Stensaker, 2014).

En Portugal, la reforma impulsada en el año 2007 e inspirada en la NGP promueve una mayor influencia de la administración central en la conducción ejecutiva institucional por sobre el poder de las estructuras académicas (Assunção y Teixeira, 2018). El Consejo General constituye el órgano colegiado con mayor poder al interior de las universidades y ha sustituido el rol de la Asamblea de la institución y el Senado (Amaral *et al.,* 2013). Está integrado por al menos un 50 por ciento de representantes académicos, un mínimo de un 15 por ciento de estudiantes y al menos un 30 por ciento de representantes de partes interesadas externas (CHEPS, 2007; Krüger *et al.,* 2018; Veiga *et al.,* 2015). En particular, el Senado Académico asume un papel consultivo y se reduce su tamaño a 25 miembros. Los Rectores son elegidos mediante concursos abiertos a candidatos nacionales e internacionales y una votación de los Consejos Generales de cada institución que se realiza después de una audiencia pública de los diversos candidatos (Krüger *et al.,* 2018). En cuanto a la elección de los Decanos, se observan diferentes mecanismos entre universidades constituidas como fundaciones de derecho público, en algunas son designados por la Junta Directiva después de un comité de búsqueda, y en otras, son elegidos por sus pares académicos (Krüger *et al.,* 2018). Pese al giro gerencial del gobierno institucional de las universidades portuguesas, se advierte que los organismos colegiados siguen teniendo una fuerte participación e influencia en la conducción de los planteles (Krüger *et al.,* 2018).

En Francia, Alemania e Italia, la influencia de la NGP ha sido más baja y estos países se han movido de manera más lenta en esta dirección (Veiga *et al.,* 2015). En Francia, a partir de 1998 se implementaron contratos entre el Estado y las universidades para corregir desigualdades, pero no necesariamente para generar competencia y diferenciación (Musselin y Paradeise, 2009). No obstante, esto ha reforzado el liderazgo y poder de los Rectores y la necesidad de una gestión más efectiva. Los Rectores son elegidos por la mayoría absoluta del Consejo de Administración, donde participan miembros externos a las universidades con un cuarto de los escaños del Council (Krüger *et al.,* 2018; Paradeise *et al.,* 2009; Veiga *et al.,* 2015). La Ley LRU (Libertad y Responsabilidad de las Universidades) de 2007 potencia la autoridad del

Rector y su equipo directivo en la conducción ejecutiva de la universidad, reduce el tamaño de la Juntas Directivas y los consejos tanto académicos como estudiantiles pasan a tener una función de carácter consultiva (Paradeise *et al.,* 2009).

En Alemania, en la década de los años 1990 el Estado llevó adelante un proceso cambio en la relación con las universidades basado en la negociación de un contrato orientado al cumplimiento de la misión y objetivos institucionales (Schimank y Lange, 2009). Pese a una fuerte resistencia y una cultura de autogobierno académico, los cambios se han visibilizado por medio de un mayor poder e influencia de los Rectores y una disminución en el protagonismo de los organismos académicos como el Senado y el Consejo de Facultad (Veiga *et al.,* 2015). De igual modo, ha aumentado la conformación de Juntas Directivas o Consejos de Administración que colaboran con la labor del Rector y que cuentan con participación de representantes de partes interesadas externas. En cinco subsistemas estatales la junta está conformada exclusivamente por externos, en cuatro Estados la junta tiene mayoría de externos, en dos Estado existe una regla de mitad internos y mitad externos y solo un Estado conserva una mayoría de miembros internos (Borgwardt, 2013). Si bien ahora los Rectores son designados por las Juntas Directivas, la implementación de este cambio ha sido problemática producto de algunos conflictos que se han producido cuando el nombramiento de la junta no coincide con las preferencias del Senado Académico (Kehm, 2014). En algunos casos, los Rectores pueden ser personas externas designadas para desempeñar el cargo, aun cuando en la mayoría de las universidades estos son internos y forman parte del claustro académico (Paradeise *et al.,* 2009). En particular, los Rectores y Decanos cuentan con mayor autoridad para regular, gestionar el reclutamiento de los académicos y personal de apoyo, y asignar recursos (cuentan con sumas globales y no presupuestos por partidas) aunque con diferencias en los distintos 16 subsistemas estatales (Paradeise *et al.,* 2009).

En Italia la NGP no ha logrado influir en cambios tanto a nivel del sistema universitario como en el gobierno de las universidades principalmente por la existencia de una fuerte cultura de autogobierno académico (Moscati, 2009). La reforma del 2010 denominada "Normas para la organización universitaria, el reclutamiento de personal académico y la atribución de poder al gobierno para mejorar la calidad y la eficiencia del sistema universitario", estuvo orientada a fortalecer la autoridad del liderazgo ejecutivo del Rector y disminuir la influencia de los organismos colegiados representativos de las partes interesas internas que pasan a desempeñar un papel consultivo (Capano *et al*., 2016; Donina *et al*., 2015; Veiga *et al.,* 2015). Se establece que el Rector preside el Senado y el Consejo de Administración, cuerpos legislativos que ven reducida la cantidad de miembros que los integran. La Junta Directiva asume el manejo de los asuntos relacionados con la definición de las estrategias de desarrollo institucional y las finanzas. Su conformación considera la participación de tres de once miembros representantes de partes interesadas externas a la institución. El Senado concentra su rol asesor en la supervisión de las labores docentes y las materias de investigación, pero no tiene injerencia en la política universitaria a nivel global (Moscati, 2014). No obstante, dada la tradición de una fuerte influencia por parte del Estado y la oligarquía académica, se reconoce que, pese a los esfuerzos por dotar de mayor poder ejecutivo a la administración central, las dinámicas de gobierno siguen estando centradas en la negociación y el manejo de conflictos a nivel interno

y en un significativo nivel de influencia del Estado que reduce la autonomía institucional (Moscati, 2014).

En Estados Unidos, los académicos tuvieron un bajo nivel de influencia en el gobierno interno desde los orígenes de la universidad norteamericana y su grado de poder creció de manera más lenta que en el caso de las universidades europeas (Rudolph, 1990). Recién en el siglo XX, la Declaración sobre el Gobierno de las Universidades de 1966, sustentada en base a un acuerdo entre la Asociación Americana de Profesores Universitarios, el Consejo Americano de Educación y la Asociación de Juntas Directivas, estableció el modelo ideal de "gobierno compartido" que abrió espacio para una mayor influencia y participación del cuerpo académico en los asuntos institucionales (Dill, 2014; Veiga *et al.*, 2015). Mientras que, para algunos autores el modelo de gobierno compartido está orientado a limitar el excesivo poder que ejercen los académicos mediante la participación de diversas partes interesadas (Stoessel, 2013). El gobierno compartido se sustenta en la distribución de autoridad entre el Consejo de Administración (Board of Trustees), el Rector y su equipo ejecutivo y las autoridades de las unidades académicas. De esta manera, el Consejo de Administración y el ejecutivo central tienen la responsabilidad sobre las finanzas, incluida la dotación interna y la definición del presupuesto (Dill, 2014). El consejo está integrado principalmente por externos, pero su composición, tamaño y formas de selección de los integrantes varía tanto en las instituciones públicas como privadas (Kaplan, 2004). En el 90 por ciento de las instituciones públicas los miembros del consejo son seleccionados y confirmados por el gobernador o alguna entidad estatal. Aun cuando en pocos casos tienen derecho a voto, en más del 50 por ciento de las instituciones del sector público los estudiantes participan en el Consejo de Administración a través de sus representantes. En el caso de las instituciones privadas, en el 90 por ciento de los casos los integrantes del consejo son nominados por el propio organismo colegiado. Respecto a los Rectores, en el 61 por ciento de las instituciones privadas estos participan activamente en el consejo, a diferencia de las instituciones públicas donde rara vez participan con derecho a voto. Por su parte, el cuerpo académico tiene la responsabilidad en los planes de estudio, las metodologías de enseñanza, la investigación y el estado de los profesores (Dill, 2014). Si bien la designación del Rector y otras autoridades (generalmente por medio de comités de búsqueda *ad-hoc*) forma parte de la esencia del gobierno institucional de tipo gerencialista (Jones, 2011), estudios recientes evidencian un creciente aumento de la participación de profesores y autoridades académicas en los asuntos vinculados a la esfera académica (planes de estudios, la cantidad de docentes y la selección del jefe de departamento, así como las ofertas y requisitos de grado, el nombramiento, ascenso y permanencia del personal académico a tiempo completo, y otros), que contrasta con la escasa influencia en materias estratégicas relacionadas con la determinación del presupuesto, las remuneraciones, el tamaño de las disciplinas y la infraestructura (Finkelstein *et al.*, 2010; Kaplan, 2004). En este sentido, se reconoce que las universidades están permanentemente sometidas a una tensión entre la cultura académica tradicional y la cultura gerencial (Dennis *et al.*, 2003). No obstante, se argumenta que uno de los principales factores críticos de éxito del gobierno compartido está asociado a la existencia de valores y expectativas compartidas entre la academia y los tomadores de decisiones a nivel administrativo (Gumport, 2000), más allá de las definiciones normativas y la formalidad de los procedimientos (Kaplan, 2006).

En Australia, se evidencia una fuerte profundización del gerencialismo como base del gobierno institucional de las universidades. En este sentido, se afirma que los cambios han tendido a reforzar la orientación empresarial de los arreglos de gobierno y gestión por medio de una mayor autoridad del ejecutivo central (el Rector y su equipo), una fuerte profesionalización de cargos directivos superiores con énfasis en las capacidades de liderazgo, la designación de las autoridades de las unidades académicas (no elegidos democráticamente) que asumen la responsabilidad por la gestión integral de la unidad (académica, administrativa y económica). También se aprecia una mayor preocupación por los aspectos financieros, especialmente por la diversificación de ingresos que incluye la captación de recursos para proyectos de investigación, el desarrollo de estrategias para atraer una mayor cantidad de estudiantes internacionales y una menor influencia de los académicos en los asuntos institucionales (Baird, 2014).

En general, la estructura de gobierno de las universidades australianas se compone de un símil al Rector (denominado Vice-Chancellor que corresponde a la máxima autoridad ejecutiva institucional nombrada por el organismo colegiado superior), un equivalente a un Presidente (autoridad no ejecutiva, externo y nombrado por el organismo colegiado superior), y un Consejo Universitario o Senado (que es el máximo órgano colegiado de la institución). Las instancias colegiadas están conformadas por diversas partes interesadas tanto externas como internas. Participan miembros por derecho propio, nombrados y elegidos, y su tamaño varía entre 15 a 22 integrantes, con mayoría externa. Participan con derecho propio el Vice-Chancellor, el Chancellor (o Presidente) y, en la mayoría de los casos, el Presidente del Consejo Académico. El personal administrativo elige entre tres, cuatro o cinco integrantes y los estudiantes entre uno y tres miembros. Puede participar también un exalumno designado o elegido. Los miembros pueden ser designados por el Consejo Universitario o alguna autoridad externa como el Gobernador o Ministro de Educación (Rytmeister, 2009). Se argumenta que el Consejo Universitario tiende a funcionar como Directorio de empresa privada, lo que ha implicado un mayor énfasis en el control del desempeño del ejecutivo central y también, menos participación de representantes de los académicos y estudiantes electos por votación (Baird, 2014). Las materias académicas se delegan en el Consejo Académico y los cambios internos han apuntado a reducir la influencia del principal organismo colegiado académico en los asuntos institucionales y a modificar su dinámica de funcionamiento por medio de la disminución del número de integrantes, una menor cantidad de miembros electos y un menor número de comités de trabajo.

A diferencia de las universidades más antiguas, las instituciones nuevas tienen menos probabilidades de tener un Presidente electo en su Consejo Académico. Con respecto a las funciones y responsabilidades del consejo, las más comunes se relacionan con los programas académicos, la política y los estándares académicos. Aunque algunos consejos académicos tienen autoridad para tomar decisiones por derecho propio en muchos de estos asuntos, otros se limitan a proporcionar consejos o recomendaciones al Consejo Universitario. Un número muy pequeño es responsable de asesorar a la Consejo Universitario o al Rector sobre el establecimiento y la anulación de áreas de organización académica, como Facultades o Escuelas. No obstante, ninguno es responsable de determinar los asuntos de recursos (como

presupuestos o gastos), aunque a algunos consejos se les brinda la oportunidad de opinar sobre el presupuesto preliminar (Rowlands, 2013). Al respecto, se advierte que la reformas están intentado que las estructuras de gobierno académico tengan un rol más orientado al aseguramiento de la calidad del trabajo disciplinar (Rowlands, 2013). A nivel de las Facultades, la tendencia apunta hacia la designación de los Decanos y Directores de los Departamentos disciplinares, y a abandonar las votaciones por parte de las comunidades académicas. En este sentido, se dice que el perfil tradicional del Decano-académico está siendo reemplazado por el Decano-gestor que cuenta con un equipo de Vicedecanos en las líneas de enseñanza, aprendizaje e investigación, en un esquema de funcionamiento de tipo gerencial (Baird, 2014). En último término, se evidencia que, si bien las universidades australianas utilizan un modelo de gestión institucional fuertemente influenciado por las prácticas gerenciales, la toma de decisiones se basa en la discusión y negociación permanente entre diversas partes interesadas (Baird, 2006). En base a esto, el gobierno universitario se puede describir como un modelo de autogobierno con gerencialismo corporativo (Hong, 2018).

En Japón, las reformas implementadas desde la década de los años 1990 y con más fuerza en los años 2000, han generado significativos cambios en el gobierno institucional de las universidades nacionales (Austin y Jones, 2016). Entre los principales efectos, se destacan: una mayor centralización de las decisiones, una mayor profesionalización de la gestión institucional y un aumento de la participación de partes interesadas externas en las estructuras de gobierno y las decisiones internas (Oba, 2014). En la práctica, el fortalecimiento del centralismo se produce a partir de una creciente influencia de la Junta Directiva, pero de manera más notoria, por medio de un aumento del poder del Rector en todos los asuntos ejecutivos internos, especialmente en materias asociadas a la gestión del presupuesto (Kaneko, 2009; Oba, 2014). Según el nuevo marco legal, el gobierno central de las universidades nacionales está compuesto por la Junta Directiva, el Rector, un Senado Académico, un Comité de gestión que apoya al Rector y una oficina de auditoría (Kaneko, 2009).

En cuanto a la relación de poder entre la Junta Directiva y el Rector, se advierte la existencia de un vínculo asimétrico donde el ejecutivo no tiene una supervisión o contrapeso comparable a la realidad de las universidades anglosajonas (Kaneko, 2012). Además, se observa que las instituciones han disminuido el tamaño y la frecuencia de las reuniones de diversos comités académicos que operan con mecanismos colegiales de toma de decisiones (búsqueda de consensos y un extenso período de debate), y tienden a crear nuevos comités o espacios de trabajo a nivel de la rectoría como una forma de centralizar la gestión de los asuntos internos. Sin ir más lejos, la Universidad de Educación de Aichi disminuyó el número de comités de 36 a 24 y la cantidad de integrantes del comité de alrededor 400 a cerca de 100. De igual manera, la Universidad de Hitotsubashi no solo redujo considerablemente los comités de 89 a 38 sino que, además, creó unidades estratégicas con énfasis más gerencial como la oficina de asuntos internacionales, la oficina de relaciones públicas y la unidad de gestión de la información a nivel central (Oba, 2014).

No obstante, este empoderamiento del Rector y la Administración Central tiene algunos contrastes. Si bien en lo formal el Rector es designado por medio de un comité de búsqueda

que responde al Ministro de Educación, algunas universidades no han abandonado completamente la elección democrática, hay casos en los que se mantiene un sistema de votación "simbólica" o "de referencia" por parte de la comunidad universitaria, en forma paralela al proceso de búsqueda (Huang, 2018). Al respecto, se reconocen problemas de legitimidad interna de los Rectores cuando estos son designados directamente y en situaciones donde la decisión final no coincide con las preferencias expresadas en las urnas (Kaneko, 2009; Oba, 2014). Con respecto a los Decanos, estos siguen siendo elegidos por sus comunidades académicas, pero no son considerados como autoridades a nivel institucional (Kaneko, 2009). En referencia a la profesionalización de la gestión institucional, se evidencia un cambio en los criterios de selección de los directivos superiores, vale decir, las habilidades ejecutivas, la experiencia y el alineamiento con las preferencias del Rector adquieren mayor valor que la cercanía o relación con las unidades académicas (Oba, 2014). A propósito de la participación de partes interesadas, se observa una mayor participación de representantes del gobierno central y el sector productivo en la Junta Directiva y los Comités de gestión (Oba, 2014). En suma, se argumenta que aun cuando los cambios experimentados en las estructuras de gobierno universitario han sido radicales, se mantienen algunos elementos que formaron parte esencial del anterior modelo estatal-académico y que se resisten a desaparecer del todo, tales como la abundante regulación desde el gobierno central, la participación de los académicos en la elección del Rector y la inercia administrativa (Kaneko, 2009).

Respecto de la relación entre los cambios en las formas de gobierno institucional y su impacto en el desempeño de las universidades, existe escasa evidencia empírica que permita establecer una relación causa y efecto entre los procesos de modernización impulsados y un incremento de la efectividad de las instituciones (Larsen *et al.*, 2009; Strike y Swinn, 2018). Si bien existen algunas investigaciones de campo, en particular aquella cuyas conclusiones establecen que las universidades son más productivas en investigación en la medida que cuentan con mayor autonomía y enfrentan escenarios de alta competencia, todavía el debate académico no reconoce que esta vinculación sea concluyente (Aghion *et al.*, 2010; Seeber *et al.*, 2015). Más aún, se afirma que el colegialismo y la activa participación de los académicos en los procesos de toma de decisiones institucionales constituyen factores claves del desempeño de prestigiosas universidades en Estados Unidos y Reino Unido (Shattock, 2014). Desde otro punto de vista, se argumenta que es posible distinguir dos extremos de esquemas de gobierno considerados destructivos para el desarrollo de las instituciones (Frost *et al.*, 2016). Por una parte, aquella configuración que lleva a un "sub-gobierno" entendido como la falta de un poder reconocido en la dirección central que establezca prioridades en base a intereses comunes y la existencia de un elevado nivel de autonomía en el funcionamiento de las estructuras académicas. Y, por otra parte, la figura del "sobre-gobierno" asumido como un modelo que reemplaza las relaciones y la negociación entre diversas partes interesadas por vínculos jerárquicos por medio de una cadena de mando que no necesariamente funciona en base a una interacción de carácter intelectual entre las partes (Parker, 2014). En este sentido, se sostiene que el principal desafío que enfrenta el gobierno institucional está asociado a la búsqueda de un punto de equilibrio entre la ingobernabilidad y el estilo de administración basado en relaciones jerarquizas verticales como instrumentos de obediencia que destruyen la capacidad de reflexión (Frost *et al.*, 2016).

Con todo, más allá de la dirección de los cambios y los diferentes formatos de gobierno institucional implementados en los diversos contextos nacionales y locales, se advierte una tendencia hacia la configuración de un sistema de gobierno compartido entre tres esferas de autoridad: la Junta Directiva, la Administración Central y las Unidades Académicas, que conviven en un permanente proceso de tensión por la disputa de espacios de poder e influencia en los asuntos internos (Krüger *et al.,* 2018; Veiga *et al.,* 2015).

1.1.4 Cambios en el gobierno universitario en Latinoamérica y Chile

Latinoamérica no ha estado al margen de las presiones que a escala mundial están cambiando el entorno de la educación superior. Al respecto, se reconoce que las principales fuerzas que están presionando a las universidades latinoamericanas dicen relación con la masificación de la matrícula, el insuficiente financiamiento público, el fuerte desarrollo de instituciones privadas, y la diferenciación y aumento de programas de estudio. También las dudas respecto al valor de los títulos y grados, la comercialización del conocimiento, la desconfianza en la autonomía de las instituciones de educación superior por parte de los organismos públicos, las demandas por mayor regulación y calidad de la enseñanza, el impacto socioeconómico de las investigaciones y la distribución de oportunidades de acceso entre los jóvenes (Brunner, 2017).

Sin embargo, es necesario tener presente que las universidades latinoamericanas han tenido un punto de partida y una trayectoria distinta a sus pares europeas y norteamericanas. Las universidades de la región tienen un origen en la tradición castellana, el espíritu público, la noción del Estado-nación y un financiamiento estatal, situación que se mantuvo buena parte del siglo XX. En este contexto, las universidades lograron elevado prestigio, amplia autonomía para gobernarse, recursos garantizados y protección de los gobiernos para impedir o limitar nuevos competidores en el sistema (Brunner, 2005). En efecto, históricamente las universidades de la región han contado con amplios espacios de autonomía en su funcionamiento y una fuerte valoración del autogobierno como base de una institución social académica. A este respecto, se pueden identificar dos grandes corrientes. Por una parte, países como Bolivia, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Perú y Nicaragua, donde predomina una fuerte autonomía sobre la idea que el sistema universitario debe autogobernarse sin ninguna interferencia externa, salvo el financiamiento público. Y por otra, países en los cuales la autonomía universitaria debe apegarse a las reglas del juego democrático y respetar las decisiones de política pública que orientan el desarrollo del sector, como Chile, Brasil y Colombia (Bernasconi, 2015). En este contexto, los cambios experimentados durante las últimas décadas en la relación entre el Estado y las universidades, se ha orientado principalmente a aumentar la responsabilidad de las instituciones sobre sus resultados y una mayor rendición de cuentas públicas. A partir de la década de los años 1990, diversos organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), han estimulado a los gobiernos nacionales de la región a asumir un rol más protagónico en la conducción de sus sistemas de educación superior (Bernasconi, 2015).

Mirando lo ocurrido en la región, entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, se aprecian esfuerzos comunes a pesar de las diferencias que existen entre los sistemas de educación superior de cada país. En este sentido, se constatan al menos cinco tendencias de cambios comunes durante los últimos años (Brunner, 2017; Brunner y Villalobos, 2014). Primero, la delegación de la responsabilidad de la masificación de la matrícula desde los gobiernos hacia el sector de provisión privada y el mercado. Esta figura se evidencia con fuerza en Chile, Brasil, Perú, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Colombia. En contraposición con Cuba, Argentina y Uruguay, que exhiben un bajo grado de delegación. Segundo, la incorporación de mayores regulaciones desde los gobiernos para evaluar y acreditar la oferta de programas de estudio. Recientemente, se han aprobado reformas en esta línea en Perú, Ecuador y Chile. Tercero, un notorio aumento del financiamiento tanto público como privado para cubrir el creciente costo asociado a la expansión de la matrícula y la inversión que se ha hecho para impulsar mayores niveles de investigación. Cuarto, se observa una tendencia de los gobiernos a seleccionar y concertar la asignación de recursos públicos mediante la creación de instituciones, centros o programas orientados a la excelencia en el campo de la investigación. Tal es el caso de Ecuador y Chile. Y finalmente, algunos países han impulsado cambios en los marcos normativos y legales que regulan los sistemas de educación superior. En Ecuador y Chile con una orientación centro-estatal, a diferencia de Perú que conforma su política en ideas de mercado, los procesos de reforma lograron convertirse en nuevas leyes (Benavides *et al*., 2019). Sin embargo, en Colombia esto no ocurrió dado el alto nivel de resistencia de diversos actores. Al respecto, se destaca que en todos los casos los temas más complejos de abordar están relacionados con la conformación de la gobernanza del sistema y el gobierno interno de las universidades, la autonomía y el rol de las instituciones, la función e importancia del nivel técnico- profesional, la regulación del mercado y los títulos y grados, el control de calidad y el financiamiento de las instituciones y los estudiantes (Brunner, 2017).

No obstante, es preciso advertir que, a diferencia de Europa, donde la tendencia ha sido pasar de sistemas centralizados a una mayor autonomía de las instituciones, en Latinoamérica las políticas públicas han estado orientadas a introducir mayor regulación, especialmente en aspectos de control de calidad, trasparencia y fiscalización. Todo esto en un escenario inicial de provisión mixta (pública y privada) con amplias autonomías por parte de las universidades y desregulación a nivel de sistema (Brunner, 2005; Lemaitre y Zenteno, 2012; Levy, 2013).

Por otra parte, a pesar de la amplia difusión de las ideas e instrumentos asociados al paradigma de la NGP entre los gobiernos de la región y la creciente utilización de este enfoque en el diseño de nuevas políticas públicas de educación superior, los cambios y efectos esperados al interior de las universidades públicas han sido más bien limitados. Esto debido al predomino de un modelo colegial con fuerte dosis de autonomía y cogobierno democrático, Rectores débiles y el poder depositado fundamentalmente en manos de las unidades académicas (Brunner, 2011; González Ledesma, 2014; Maldonado-Maldonado, 2012). A diferencia de otras regiones, en Latinoamérica predomina la autonomía universitaria como un privilegio irrenunciable, no necesariamente establecido en el marco del concepto de autogobierno descrito previamente, esto es, como un balance entre autonomía y responsabilidad institucional (Bernasconi, 2015).

En general, el nombramiento de las autoridades de gobierno en las universidades públicas se produce a través de elecciones con participación de académicos y estudiantes y, en algunos casos, incluye al personal no académico y los exalumnos. En la mayoría de las instituciones, el voto de los académicos tiene una ponderación mayor que el resto de los actores internos. Usualmente, las estructuras del gobierno institucional son definidas a través de una ley común para todos los planteles. Pero, en algunos casos, la ley le entrega la facultad a la propia universidad para establecer sus arreglos de gobierno. Salvo algunas excepciones, las universidades estatales suelen no incorporar a representantes de partes interesadas externas en sus órganos de dirección, más allá de algunos representantes de los gobiernos nacionales o locales. En suma, el gobierno de las universidades públicas se estructura en base a órganos colegiados con representación de los diversos estamentos de la comunidad universitaria, los organismos ejecutivos, autoridades unipersonales y directivos a cargo de la gestión institucional. Por su parte, en las Facultades la estructura se replica por medio de un Decano electo democráticamente por sus pares, un Consejo de Facultad normativo compuesto por representantes académicos y estudiantiles (Bernasconi, 2015; Brunner, 2016).

En las universidades privadas el panorama es distinto. Si bien existen diferentes formas de gobierno institucional, en general el principal o controlador designa a las autoridades con diversos grados de participación y consulta. Generalmente, la institución se gobierna por medio de un Directorio o Junta Directiva donde el controlador tiene la representación mayoritaria. El Rector y los Vicerrectores son nombrados por el Directorio y tienen la responsabilidad sobre los asuntos ejecutivos de la institución. A su vez, los Decanos son designados por el Rector o el Directorio, en la mayoría de los casos, y los Consejos de Facultad ejercen un rol consultivo de apoyo a la gestión de los Decanos, instancias en la cuales también participan los estudiantes (Bernasconi, 2015; Brunner y Miranda, 2016).

En consecuencia, a diferencia del proceso europeo, los sistemas de educación superior de la región solo han logrado introducir cambios parciales en el gobierno de sus universidades públicas, en medio de tensiones, conflictos y malestares, que han dado origen a un modelo híbrido que combina nuevas prácticas derivadas del gerencialismo y aquellas más tradicionales asociadas a la cultura académica colegial (Durand y Pujadas, 2004).

En este sentido, la discusión acerca de si las universidades deben transformar el conocimiento en valor económico como una parte esencial de su misión, más allá de la captación de recursos que no puede proporcionar el Estado, constituye un tema que genera polémica en las comunidades académicas de América Latina (Bernasconi, 2008).

En Chile, el sistema de educación superior evidencia cambios importantes durante el transcurso de las últimas tres décadas, como expresión tanto de las presiones ejercidas por fuerzas externas promotoras de renovación como de la propia respuesta que emerge desde las instituciones. La reforma de la educación superior de 1981, inspirada en la agenda económica neoliberal de la dictadura militar, introdujo una fuerte privatización del sistema entendida en el más amplio sentido de la palabra. Por una parte, abriendo las puertas para la creación de instituciones privadas y el aumento de la matrícula por medio de la expansión de estas y, por otra, mediante

una reducción significativa del financiamiento público y la instalación de mecanismos orientados a promover un financiamiento de las instituciones por medio de fuentes privadas. Entre 1981 y 1990, los recursos públicos para educación superior disminuyeron en un 40 por ciento, de los cuales el 30 por ciento de ellos se asignaba mediante fondos concursables (Bernasconi, 2005; 2015). En breve, el principal foco de la nueva política pública estuvo centrado en generar nuevas dinámicas de diferenciación institucional, diversificación de la oferta formativa y modalidades de financiamiento. Principalmente, con el propósito de promover la competencia de las instituciones en mercados relevantes, especialmente de estudiantes, recursos y prestigio, todo esto en un contexto de bajo nivel de regulación y escasos mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones (Brunner, 2015a).

A partir de 1990, tras la recuperación de la democracia, los gobiernos optaron por mantener las bases del sistema, introducir mejoras y corregir deficiencias. Entre 1990 y 2007, los cambios más significativos pusieron acento en la generación de más información para las decisiones de los estudiantes, crecientes exigencias para una mayor rendición de cuentas por parte de las instituciones (Bernasconi y Rojas, 2004), la introducción gradual de un mayor control de calidad, acreditación de carreras, institucional y otros. Desde el financiamiento de la demanda, se prioriza la asignación de recursos a instrumentos de crédito y becas para aumentar cobertura y equidad, mientras que, desde la óptica del financiamiento a la oferta se potencia la asignación de recursos por la vía de fondos concursables por sobre los mecanismos de asignación de aportes directos de carácter inercial. En 1997 se crea el programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP), que incluía en el marco de la promoción de la calidad un eje orientado a fortalecer las capacidades organizacionales de las instituciones. En 2006 se extiende como MECESUP 2 con financiamiento del Banco Mundial, mediante el cual se crea el Fondo de Innovación Académica (FIAC) que permite desarrollar un nuevo instrumento denominado Convenio de Desempeño entre un grupo de universidades estatales y el gobierno central, orientado a generar un mayor nivel de alineamiento entre los objetivos de las instituciones y las prioridades de interés nacional (Brunner, 2015a; Cáceres, 2008; Fernández, 2015). En 2013 se extiende el programa de mejoramiento de la calidad a través de su versión MECESUP 3 que permite consolidar el vínculo entre el mejoramiento del desempeño institucional y la política de financiamiento.

Entre 2010 y 2013, se formalizaron 64 Convenios de Desempeño en siete líneas de mejora incluyendo universidades estatales, privadas tradicionales y privadas y también, instituciones de educación superior no-universitarias (Brunner, 2015a; Fernández, 2015). El año 2012 se crea el Fondo Basal por Desempeño con el propósito de asignar recursos hacia a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH), por una parte, de acuerdo con una categorización de las instituciones principalmente según el número de programas de doctorado acreditados y la cantidad de publicaciones que producen y, por otra, en función de los resultados alcanzados por las instituciones en un conjunto de indicadores de desempeño asociados a cada categoría. Desde el año 2015, este instrumento solo se aplica exclusivamente a las universidades privadas que forman parte del Consejo de Rectores. El mismo año se crea un mecanismo de financiamiento especial para las universidades estatales denominado Convenio Marco. Este instrumento establece que las instituciones públicas asumen

compromisos en el mejoramiento de la gestión, la investigación e innovación, la vinculación con el medio y la formación de profesores. Por su parte, el Estado compromete la distribución y asignación de recursos para la ejecución de iniciativas orientadas al logro de los objetivos acordados, en base a criterios que consideran una combinación de elementos históricos y desempeño.

De este modo, durante la última década el financiamiento se ha consolidado como la principal herramienta de política pública a través de la cual el Estado ejerce su influencia en las universidades estatales y privadas que reciben subsidio directo. En este contexto, se visualiza un creciente esfuerzo desde el Estado orientado a fortalecer el financiamiento institucional sobre la base de mecanismos que asocien la asignación de recursos con el desempeño de las universidades y una mayor competencia entre las instituciones en la captación de fondos públicos.

En cuanto a la gobernanza del sistema universitario chileno, el balance de poder evidencia un predominio de arreglos de gobierno de mercado y autogobierno académico por sobre la influencia del Estado (Clark, 1983; Dobbins y Knill, 2017). No obstante, la nueva Ley de Educación Superior (Nº 20.091) promulgada en mayo de 2018 aumenta la preponderancia del Estado a través de mayores regulaciones públicas y un aumento del financiamiento estatal. En efecto, se introducen cambios que apuntan en la dirección contraria a la tendencia mostrada hasta el momento, orientada a mantener un régimen plural y diverso de universidades con un alto grado de autonomía y crecientes niveles de responsabilidad, un financiamiento en base costos compartidos (entre el Estado, las familias y los beneficiados), un marco regulatorio claro y estable, un sistema de acreditación exigente y basado en la confianza sobre las instituciones y las comunidades académicas (Brunner, 2017). Con todo, se mantiene un sistema mixto (público y privado) en materias de provisión y financiamiento.

La nueva Ley de Educación Superior fortalece la institucionalidad pública con el fin de elevar la influencia gubernamental en la conducción del sistema y aumentar el control sobre las instituciones. En este sentido, se crea una Subsecretaría de Educación Superior a cargo de la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas gubernamentales en el ámbito de la educación terciaria. De igual forma, se establece la figura de una Superintendencia de Educación Superior responsable de fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de la normativa que regula a las instituciones de educación superior, con especial foco en el uso de los recursos públicos. También, crea un nuevo Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior integrado por el Ministerio de Educación Superior a través de la Subsecretaría del sector, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación. Según la ley, la principal función de estos organismos consiste en desarrollar políticas que promuevan la calidad, pertinencia, articulación, inclusión y equidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior. Asimismo, la coordinación del sistema es responsabilidad de un comité conformado por las autoridades que dirigen cada una de las agencias públicas y presidido por el Subsecretario de Educación Superior. Aparte, la nueva ley fortalece el rol de la Comisión Nacional de Acreditación en la definición de criterios, estándares e instrumentos

de gestión de la calidad y al mismo tiempo, establece nuevas y crecientes exigencias hacia las instituciones. En particular, la normativa consigna una acreditación institucional integrada y obligatoria que considera la evaluación de todas las funciones, sedes y niveles de programas formativos por medio de una selección de carreras de pregrado y postgrado. Además, se establece como obligatoria la acreditación carreras de pregrado conducentes a títulos en el área de la medicina y la educación. Encima, se determina la obligatoriedad de someter a acreditación los programas de doctorado que imparten las instituciones.

De igual modo, la nueva disposición legal establece que las universidades reconocidas por el Estado pueden solicitar su incorporación al Consejo de Rectores. Desde la década de los años 1990, dicho organismo había estado integrado por 25 instituciones incluyendo las 8 universidades más antiguas del país, las 14 universidades estatales derivadas de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado (hoy Universidad de Santiago de Chile) y las 3 universidades católicas derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Aunque no representa a la totalidad de las instituciones de educación superior del país, la influencia del CRUCH emana de la tradición de las casas de estudio que lo integran, las cuales a la vez contribuyen en mayor medida a la investigación científica y a la formación de doctores en todas las áreas del saber. En efecto, las instituciones interesadas en formar parte de este foro deben cumplir con un conjunto de requisitos, entre ellos contar con una forma de gobierno que contemple la participación de estudiantes y académicos. En el año 2018, el CRUCH aceptó la incorporación de dos universidades privadas (sin aporte fiscal directo) creadas con posterioridad a 1980.

Adicionalmente, en materia de financiamiento público se incorpora el subsidio a la gratuidad para el acceso a la educación superior (focalizada en los estudiantes de escasos recursos) que el año 2018 representó un 38 por ciento del financiamiento fiscal, como complemento a los recursos transferidos por concepto de ayudas estudiantiles (créditos y becas) equivalentes a un 35 por ciento y los aportes directos hacia las instituciones que alcanzaron un 27 por ciento. Ahora por tipo de institución, el mismo año los recursos totales fueron distribuidos de la siguiente forma: un 32,1 por ciento hacia las universidades estatales (18), un 24,3 por ciento a las universidades privadas pertenecientes al CRUCH (9), un 23,1 por ciento a las universidades privadas fuera del CRUCH (34), un 13,8 por ciento a los institutos profesionales (43), un 5,5 por ciento a los centros de formación técnica privados (46), un 1 por ciento a los centros de formación técnica estatales (7), un 0,2 por ciento a las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y otros (Fuente: Contraloría General de la República, Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2018). Si bien los recursos asociados a gratuidad son traspasados directamente a las instituciones, la estimación de los montos mantiene una lógica similar a un subsidio a la demanda. Para acceder al subsidio de gratuidad, el Estado establece requisitos de elegibilidad a las instituciones y las obliga a regirse por aranceles regulados (fijación de precios) y un crecimiento controlado de la matrícula de estudiantes, ambos factores determinados por la Subsecretaría de Educación Superior.

En suma, las universidades pierden grados de libertad en la toma de decisiones relacionadas con el tamaño y crecimiento de la matrícula de pregrado, aumentan su dependencia del

financiamiento estatal, están presionadas a cumplir con estándares de calidad más exigentes y también, enfrentan crecientes obligaciones por rendición de cuentas públicas acerca de su funcionamiento y uso de recursos fiscales.

En cuanto al gobierno institucional, la normativa de las universidades estatales chilenas presenta diferencias en comparación con las universidades públicas latinoamericanas (Bernasconi, 2015). Los estatutos de las universidades estatales decretados en 1981 establecieron la figura de una Junta Directiva como el máximo organismo en el gobierno interno, a excepción de la Universidad de Chile. Dicho organismo está integrado por dos o tres directores designados por el Presidente de la República, dos o tres directores externos (profesionales destacados) a la institución nombrados por el Consejo Académico y dos o tres directores internos (académicos) también nombrados por el Consejo Académico. El Rector participa en la Junta Directiva solo con derecho a voz. Según los estatutos, el Consejo Académico corresponde a un órgano asesor del Rector y la Junta Directiva en materias relacionadas con el funcionamiento integral de la institución. Está conformado por el Rector (que ejerce como su Presidente), el Vicerrector Académico, los Decanos y un número de representantes de los académicos definido por la Junta Directiva. Asimismo, el Rector debía ser nombrado por el Presidente de la República a partir de una terna presentada por la Junta Directiva. Recién en 1994, una modificación legal (Ley Nº19.305) dispuso que el Rector sería elegido por los académicos (pertenecientes a las tres más altas jerarquías) a través de votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. Respecto a los Decanos, los estatutos señalan que un comité de académicos de la Facultad respectiva propone al Rector una lista de candidatos tras consultar al Rector, al Vicerrector Académico y al cuerpo académico. El Rector tiene la prerrogativa de incluir otros candidatos y proponer el listado a la Junta Directiva para su decisión final. Sin embargo, en la práctica los Decanos son elegidos por los académicos a través de votación directa en todas las universidades estatales (Bernasconi, 2015).

No obstante, el año 2018 fue promulgada la nueva Ley Nº 21.094 "Sobre Universidades Estatales" que introduce cambios en materia de gobierno institucional. En términos generales, establece que el gobierno interno será ejercido por tres autoridades superiores: el Consejo Superior, el Rector y el Consejo Universitario. Asimismo, se dispone que las tareas de control y fiscalización interna estará a cargo de la Contraloría universitaria. El Consejo Superior reemplaza la figura de la Junta Directiva y se compone de 3 representantes nombrados por el Presidente de la República, el Rector, 4 miembros designados por el Consejo Universitario de los cuales 2 deben ser académicos de las dos más altas jerarquías y los 2 restantes corresponden a un representante de los funcionarios no académicos y un representante de los estudiantes. También considera la participación de un exalumno con una destacada trayectoria y un reconocido vínculo con la región donde se emplaza la institución, nombrado por el Consejo Universitario en base a una terna de candidatos proporcionada por el gobierno regional. La nueva normativa establece que el Consejo Superior debe ser presidido por uno de los Consejeros externos a la institución. Igualmente, confirma que el Rector es elegido democráticamente por los académicos que forman parte del claustro de la institución. Además, dispone que el Rector permanece en su cargo por 4 años y puede ser reelegido por una sola vez. Por otra parte, la norma reemplaza el antiguo Consejo Académico por el Consejo

Universitario, organismo que asume un rol resolutivo en asuntos institucionales y académicos. El Consejo Universitario está integrado por académicos, funcionarios no académicos y estudiantes, todos con derecho voto, de acuerdo con la cantidad y proporción que definan los estatutos propios de cada institución. No obstante, la participación de los académicos no puede ser inferior a 2/3 del total de sus miembros. De acuerdo con la ley, las instituciones tienen un plazo de tres años desde su publicación para realizar los ajustes que la normativa establece.

En definitiva, se aprecia que algunos de los cambios en el gobierno institucional de las universidades estatales apuntan en la dirección contraria a la corriente gerencial, ya que reduce la participación de partes interesadas externas en el organismo superior y consolida la elección democrática como principal mecanismo para la designación de autoridades académicas unipersonales y la nominación de representantes ante los organismos colegiados.

Con respecto a las universidades privadas que reciben financiamiento directo del Estado se visualizan variados arreglos y formas de gobierno institucional. En relación con las 3 universidades consideradas tradicionales y laicas, sus máximos organismos decisionales están conformados completamente por directores externos (en el caso de la Universidad de Concepción) y por representantes de partes interesadas internas y externas (en la Universidad Austral y la Universidad Técnica Federico Santa María). En todas estas instituciones los Rectores y los Decanos son elegidos por los académicos a través de votación democrática. Referente a las 6 universidades católicas que forman parte del CRUCH, el máximo órgano superior es el Consejo Superior que está integrado por el Rector, los Decanos, representantes de los académicos y en algunos casos, Consejeros externos nombrados por la respectiva autoridad eclesiástica de la cual depende la institución y representantes de los estudiantes con derecho a voz.

En efecto, las universidades estatales y las privadas tradicionales han tendido a converger en sus formas de gobierno con fuerte base en el modelo colegial, autonomía y colegialidad académica, con relativa presencia de elementos asociados al modelo de partes interesadas, gobierno compartido entre académicos y grupos de interés en un marco de gestión tipo gerencial.

En las universidades privadas creadas desde la reforma de 1980, predomina el modelo emprendedor caracterizado por la existencia de un propietario que delega la administración de la institución por medio de un mandato a autoridades designadas y no elegidas, con escasa participación de los profesores, salvo algunas excepciones (Brunner, 2011; Bernasconi, 2015).

Ahora bien, en general se reconoce que el gobierno institucional de las universidades chilenas responde a una diversidad de formas, a partir de una combinación de elementos colegiales y gerenciales que dependen del tipo de propiedad, tamaño, estructuras de financiamiento, tradiciones y vínculos con los distintos grupos de interés (Brunner, 2015a).

Finalmente, la revisión de la literatura nacional permite inferir que, en el caso de las universidades estatales y privadas tradicionales, los cambios en las relaciones de poder y la

influencia que los diversos actores ejercen sobre las decisiones internas responden principalmente a la adopción de instrumentos de gestión gerencial por parte de las instituciones y no a modificaciones en sus estructuras de gobierno, formas de designación y atribuciones de sus autoridades (teniendo en cuenta que los ajustes al gobierno de las universidades estatales son recientes y su implementación no se ha materializado aún). En este sentido, se reconoce que la creciente competencia en la captación de estudiantes, académicos calificados y recursos públicos ha llevado a las universidades a fortalecer sus capacidades de gestión mediante la incorporación de instrumentos relacionados con la planificación por objetivos, la asignación de recursos hacia resultados, la incorporación de incentivos, mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, entre otros. Si bien se visualizan mejoras en los ámbitos de planificación estratégica, procesos de autoevaluación y análisis institucional (Bernasconi, 2015), también se advierten algunos problemas con la implementación de instrumentos de gestión más sofisticados, debido a la brecha que existe entre la real voluntad política de las autoridades centrales y académicas para impulsar los cambios y los esfuerzos desplegados por las unidades técnicas que forman parte del área administrativa (Cáceres, 2007). Con todo, a nivel nacional no existen investigaciones empíricas recientes que hayan estudiado el balance de poder entre los principales componentes del gobierno institucional de las universidades y menos aún, la capacidad de las instituciones para compatibilizar las preferencias de las diversas partes interesadas alrededor de propósitos compartidos.

1.2 Gobierno de la organización académica: conflicto entre autonomía académica y autoridad administrativa

1.2.1 La naturaleza de la organización académica y el problema de autoridad

Durante siglos, la universidad ha sido reconocida como una institución social particular, organizada a partir de colectivos intelectuales que funcionan con altos grados de autonomía, legitimada por el conocimiento único que poseen sus miembros. Desde la universidad medieval a la institución académica actual, se mantiene un fuerte sentido de identidad corporativa, institucional, junto con un elaborado sistema de derechos, prerrogativas y formas especiales de autoridad académica (Hendrickson *et al.,* 2013; Lucas, 2006). Para mantener dicho estatus, las universidades han adoptado, a través de los años, una gran cantidad de formas y estructuras de toma de decisiones complejas que han surgido para dar cabida a diversos grupos internos y externos que compiten por autoridad y legitimidad (Hendrickson *et al.,* 2013).

En este sentido, es posible reconocer cinco elementos que ayudan a caracterizar y distinguir a la organización académica del resto de las organizaciones comunes: ambigüedad de propósitos y conflicto de objetivos, diversas partes interesadas, un alto nivel de profesionalización de sus integrantes, procesos de toma de decisiones difusos y, finalmente, vulnerabilidad ante el medio externo (Baldridge, 1978; Cohen y March, 1974; Mintzberg, 1979; Weick, 1976). Evidentemente, una descripción más completa acerca de la organización académica requiere un análisis más profundo y exhaustivo de un conjunto de aspectos que no han sido considerados en esta enumeración. Sin embargo, la exposición de estos cinco elementos permite comprender

en esencia la naturaleza y complejidad de este tipo de entidades que se manifiestan hasta hoy (Sporn, 2007).

La ambigüedad de propósitos y los conflictos de objetivos se producen dada la creciente multiplicidad de misiones que desarrolla la organización académica. Hasta la primera parte del siglo XX, la enseñanza constituía la principal actividad de la universidad, momento en que, tras la denominada primera revolución académica, se incorporó la investigación como tarea esencial. Durante los últimos años, las instituciones han incorporado una tercera misión orientada a transferir el conocimiento a diversas partes interesadas con el fin de contribuir al desarrollo económico y social (Etzkowitz, 1998; Farsi *et al.,* 2012). A pesar de que, por lo general, las universidades no intentan hacer de todo para todos, resulta poco frecuente que estas desarrollen estrictamente una misión, dado que sus preferencias son confusas y las expectativas del entorno dificultan la delimitación de objetivos (Hearn y McLendon, 2012). En este sentido, se afirma que dichas misiones se interrelacionan y refuerzan mutuamente, de tal manera que en conjunto permiten describir el trabajo académico y el objetivo de la universidad en su conjunto (Birnbaum, 1988). Sin embargo, dado que las instituciones se han vuelto más diversas y complejas, las misiones se tornan más difusas. Asimismo, se generan mayores tensiones al momento de establecer prioridades, generalmente entre la docencia y la investigación, considerando los objetivos institucionales, las preferencias individuales de los académicos y su tiempo como recurso escaso (Birnbaum, 1988; Bleiklie *et al.,* 2011; Hearn y McLendon, 2012).

En este contexto, la universidad cuenta con una diversidad de grupos de interés con quienes se vincula a través del desarrollo de sus distintas misiones. De esta manera, las organizaciones académicas deben atender los diferentes requerimientos de organismos gubernamentales, estudiantes, empresas, fundaciones, organizaciones locales, entre otras. Tanto la multiplicidad de procesos, productos y públicos objetivos, como la creciente existencia de tareas altamente especializadas como la innovación curricular, aseguramiento de la calidad, entre otros, elevan la complejidad de la organización y gestión institucional (Hendrickson *et al.,* 2013).

Por otra parte, el ejercicio de la profesión académica constituye el elemento más distintivo de la universidad y, a su vez, uno de los factores más influyentes en las formas como se administra el poder y se organizan las instituciones (Clark, 1983; Hendrickson *et al.,* 2013). Al respecto, se argumenta que la organización de la universidad se sustenta en grupos de especialistas fuertemente fragmentados por sus disciplinas que funcionan con escasos niveles de interdependencia, a diferencia de las organizaciones tradicionales (Clark, 1983; Weick, 1976). Dicha diferenciación horizontal contribuye a la generación de diversas culturas internas y problemas para establecer formas de autoridad, dada la existencia de diferentes estándares derivados de las distintas especialidades o grupos altamente profesionalizados que conviven al interior de la institución (Clark, 1983; Cohen y March, 1974). Por otro lado, se argumenta que la naturaleza del trabajo académico presenta de manera intrínseca altos niveles de incertidumbre y complejidad, que dificultan la incorporación de elementos racionales de gestión, sobre todo aquellos asociados a mecanismos de supervisión y control desde el centro burocrático (Hood *et al.,* 2004). Complementariamente, se sostiene que elementos como la autonomía del trabajo académico, la tensión entre los valores académicos y la burocracia, y el

predominio de la evaluación de pares como mecanismo de gestión, influyen de manera importante en las dinámicas de organización de las universidades (Baldridge, 1978).

En cuanto a la toma de decisiones, se observa un proceso complejo que involucra una relación no lineal entre la interacción de los problemas, la conducta de los actores, la construcción de las soluciones y la oportunidad en la que adoptan las decisiones (Cohen *et al.,* 1972). Los autores utilizaron la metáfora de un "cesto de papeles" para dar cuenta de un proceso poco estructurado, donde determinadas combinaciones de problemas, soluciones y actores esperan sucesivas oportunidades de decisión. En tal sentido, se argumenta que las soluciones están a menudo desacopladas de las decisiones. No obstante, este enfoque es criticado por quienes sostienen, por un lado, que sus postulados carecen de rigor metodológico y fundamento analítico y, por otro, que los procesos de toma de decisiones al interior de las organizaciones académicas no son tan desordenados e incoherentes como se plantea a través de la metáfora (Bendor *et al.,* 2001). Más allá de las diferencias, se reconoce que la tesis del "cesto de papeles" ha contribuido a entender los procesos decisionales de las organizaciones académicas (Hearn y McLendon, 2012).

Respecto a la relación con el medio externo, se plantea que en la medida que las instituciones se mantienen distantes de las presiones externas, sus formas de organización interna estarán más influenciadas por los valores, códigos y normas académicas. Mientras que, en un contexto de sistema abierto, las fuerzas del entorno reducen significativamente sus grados de autonomía y presionan a la organización académica para que adopte prácticas organizacionales más convencionales (Riley y Baldridge, 1977; Peterson, 1974). Aun así, a partir de la década de los años 1980, se evidencia que los modelos teóricos asociados a la organización académica convergen en torno a la idea de concebir a esta como un sistema abierto con fuerte influencia del medio (Bastedo, 2012; Gumport, 2000). Para algunos, su nivel de vulnerabilidad ante el medio externo está directamente relacionado con la dependencia de recursos externos, siendo este uno de los principales factores que ha impulsado procesos de modernización y cambio en el funcionamiento de las universidades (Gumport, 2012; Hall, 1977). A pesar de la evidencia de procesos de transformación en curso, se argumenta que este tipo de organizaciones cuentan con elevados niveles de resistencia al cambio y, por ende, con una baja capacidad de adaptación a las presiones y oportunidades del entorno (Weick, 1976; 1979).

De esta manera, las tareas de gobierno y gestión institucional resultan una materia altamente compleja debido al especial contexto organizacional que se produce por la ambigüedad de propósitos, la diversidad de partes interesas, la creciente dependencia del entorno y las dificultades para tomar decisiones. Pero principalmente, por la tensión que se produce al momento de establecer objetivos, planes, regulaciones y controles desde la administración central hacia la esfera del trabajo académico, donde los especialistas defienden su exclusiva autoridad para definir estándares de competencia en sus propias disciplinas (Etzioni, 1964; Gumport, 2012; Hendrickson *et al.,* 2013). Además, se argumenta que en las organizaciones académicas se produce una bifurcación entre la burocracia y la academia que genera un conflicto de autoridad entre los actores que representan ambos niveles, la administración central de la institución y sus respectivas unidades académicas (Blau, 1973). En otros términos,

se produce un conflicto entre los principios de autoridad administrativa y autonomía académica. Asimismo, se reconoce la existencia de una relación matricial donde los académicos se vinculan simultáneamente con la institución y sus unidades disciplinarias, predominando una relación de mayor lealtad con estas últimas (Clark, 1983).

En este escenario, las tensiones se resuelven a través procesos de negociación entre los actores que representan ambos tipos de autoridad. De esta manera, las prioridades, formas de organización y prácticas de gestión cambian permanentemente de acuerdo con las interacciones y negociaciones entre los diversos grupos de poder (Birnbaum, 2004; Strauss, 1978). En otras palabras, se producen equilibrios organizacionales dinámicos que representan un orden temporal acordado en determinadas circunstancias.

Así, en un contexto organizacional de permanentes negociaciones y competencia por autoridad y legitimidad, como principales bienes preciados en disputa, la cuestión del ejercicio del poder se convierte en un asunto de máxima relevancia al interior de la organización académica. No obstante, considerando la complejidad de este tipo de entidades, el ejercicio del poder trasciende las definiciones formales que establecen que el poder se ejerce a través de un proceso racional de toma de decisiones (Lukes, 1986; Weber, 1947). En primer lugar, porque dada la existencia de poderes dispersos basados en el predominio de una cultura profesional de académicos y estructuras organizacionales desacopladas, se producen potenciales conflictos con actores o grupos de presión que no necesariamente figuran formalmente en instancias de autoridad pero que si pueden influir en la agenda de toma de decisiones (Clark, 1983; Cohen y March, 1974; Lukes, 1986; Mainardes *et al.*, 2011; Weick, 1976). En segundo lugar, el ejercicio del poder puede estar orientado hacia evitar la competencia y la necesidad de adoptar decisiones. En este sentido, los esfuerzos pueden estar dirigidos a establecer y mantener determinados arreglos organizacionales o reglas del juego que responden a cierta configuración de relaciones de poder que favorecen a los actores o grupos dominantes (Lukes, 1986).

En cuanto a las instancias internas donde la organización académica distribuye poder y legitimidad, se distinguen tres niveles de autoridad que interactúan en un ambiente de tensión entre orden y desorden: la Institución, la Facultad y el Departamento (Clark, 1983).

1.2.2 Modelos y estructuras de gobierno a nivel institucional

A nivel de gobierno institucional, la literatura reconoce la vigencia de tres modelos clásicos de gobierno universitario: el burocrático, el colegial y el político (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson *et al.*, 2013; Sporn, 2007).

El "modelo burocrático" postula que la adopción de medios racionales, formales y eficientes representan la mejor forma para que las organizaciones complejas puedan alcanzar sus objetivos (Weber, 1968). Esta teoría supone, por un lado, la existencia de condiciones de linealidad y verticalidad en los procesos de toma de decisiones, políticas y normas; y, por otro lado, procesos formales, estructuras jerárquicas y mecanismos de control como principales

elementos de organización y dirección. En este marco, se espera que los directivos sean capaces de resolver los problemas en base a habilidades, rutinas y control (Sporn, 2007). Sin embargo, se argumenta que el modelo propicia una dinámica de administración demasiado rígida, basada en condiciones organizacionales que no se ajustan a las características propias de las organizaciones académicas, razón por la cual, se trataría de un modelo ideal pero no deseable (Gumport, 2012). En esta línea, las principales críticas establecen que el modelo racional no considera la presencia de poderes dispersos, débiles relaciones autoridad y grupos de interés en conflicto (Riley y Baldridge, 1977; Mainardes *et al.*, 2011).

A su vez, el "modelo colegial" se centra en la autoridad de la profesión académica como base de la organización y el gobierno de la institución (Clark, 1970; Millet, 1962). A diferencia del modelo burocrático, el proceso de toma de decisiones es democrático, no existen relaciones jerárquicas de autoridad, las responsabilidades son colectivas y existe una alta valoración por las tradiciones académicas. En este escenario, la tarea de gobernar consiste en administrar un conjunto de intereses diversos y buscar consensos que permitan minimizar los conflictos entre grupos de presión que pretenden influir en las decisiones de dirección (Gumport, 2007; Mainardes *et al.*, 2011). Se argumenta que este modelo de gobierno entre pares es percibido como natural y cómodo por parte de la academia, ya que se valora la cercanía que este genera entre la administración institucional y las unidades académicas (Clark, 1983). No obstante, se reconocen algunas debilidades entre las que destacan, el excesivo protagonismo de los intereses internos por sobre los de partes interesadas externas, la configuración de una administración por parte de aficionados y el escaso compromiso de los actores internos producto de la falta de relaciones jerárquicas (Clark, 1983; Mainardes *et al.*, 2011).

Diversas investigaciones orientadas a estudiar la influencia de los grupos de interés en la conducción de las universidades abrieron paso a un tercer modelo denominado "político" (Hendrickson *et al.*, 2013). El modelo reconoce la existencia de distintos grupos de interés tanto internos como externos, que se rigen por sus propios objetivos y están en permanente conflicto. De esta forma, los procesos de toma de decisiones se vuelven difusos y están condicionados por las presiones políticas y un liderazgo directivo que se ejerce de manera flexible, a través de continuas negociaciones, con el fin de asegurar bases de apoyo que garanticen condiciones de gobernabilidad (Baldridge, 1971; Sporn, 2007; Mainardes *et al.*, 2011). Es preciso señalar que el concepto de gobernabilidad se entiende más allá de la eficacia de la institución, ya que incorpora aspectos relacionados con la capacidad de los actores internos para alcanzar acuerdos (la cohesión), la evaluación de los medios utilizados (los códigos y valores) y el respeto a las reglas acordadas (la credibilidad), como principales elementos (Etkin, 2006). Sus promotores destacan, en primer lugar, que el modelo propone un marco organizacional realista que refleja adecuadamente las relaciones de poder al interior de las organizaciones académicas, reconociendo el conflicto como un importante factor de cambio organizacional (Hearn y McLendon, 2012). En segundo lugar, se valora la negociación política como instrumento de estabilidad, ya que permite la conformación de alianzas para conducir la institución. Y, en tercer lugar, se destaca que este modelo representa el mejor sistema de gobierno para la organización académica considerando la fragmentación de intereses y limitaciones en el ejercicio de la autoridad (Baldridge, 1971). Asimismo, las principales críticas

apuntan a las dificultades que se producen para establecer una estrategia institucional de mediano plazo, debido a la existencia de múltiples estrategias, generalmente de corto plazo y contradictorias, derivadas de ajustes, concesiones y negociaciones entre los diversos grupos de interés. También, se critica la falta de atención a temas externos dado que los esfuerzos de los actores se concentran mayoritariamente en las disputas de poder a nivel interno (Mainardes *et al.,* 2011).

Si bien estos modelos fueron formulados hace más de treinta años, sus planteamientos siguen estando vigentes y siendo útiles para entender las dinámicas de gobierno de la organización académica (Sporn, 2007). Sin embargo, se argumenta que dada la velocidad de los cambios experimentados y los nuevos escenarios que enfrentan las instituciones, será necesario contar con enfoques que permitan superar las limitaciones de los modelos clásicos y puedan incorporar las nuevas restricciones (internas y externas) que actualmente deben enfrentar las organizaciones académicas. En tal sentido, se reconocen tres elementos que están aumentando la complejidad del gobierno institucional y requieren mayor atención: primero, la necesidad de competir por recursos escasos como financiamiento y prestigio, junto con atender crecientes demandas por mayor rendición de cuentas; segundo, la diversificación del cuerpo académico y las formas de participación de estos en las tareas de gobierno; y tercero, la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la institución a través de procesos de toma de decisiones más ágiles (Kezar y Eckel, 2004; Sporn, 2007). Al mismo tiempo, los autores resaltan que los desafíos del gobierno institucional de las universidades están fuertemente asociados a temas de eficiencia, efectividad, participación, liderazgo y responsabilidad con el entorno.

Una aproximación teórica más reciente, basada en los modelos clásicos, establece una tipología de gobiernos universitarios en base a dos dimensiones de análisis: legitimidad y efectividad (Brunner, 2011). La legitimidad permite identificar al ente que ejerce el poder y tiene las atribuciones para tomar decisiones de carácter estratégicas al interior de la institución reconociendo dos polos: la presencia de un principal, como el Estado y, por otro, el autogobierno de los académicos. La efectividad se asocia a la organización, prácticas e ideología que configura el modelo de gestión de la institución, que se despliega entre la gestión burocrática y el modelo emprendedor o de tipo gerencial. De esta manera, se reconocen cuatro tipos de gobierno: el "burocrático" (presencia dominante del Estado, jerarquías y reglas), "colegial" (autonomía y colegialidad académica), "de partes interesadas" (gobierno compartido entre académicos y grupos de interés en un marco de gestión tipo empresarial) y "emprendedor" (existencia de un propietario que delega en base a un mandato).

Actualmente, se visualiza que la configuración del gobierno universitario está transitando desde el modelo colegial, entendido como el gobierno de la profesión académica, hacia el esquema denominado de partes interesadas, caracterizado por una visión más amplia de universidad que incorpora las demandas de otros grupos más allá de los propios intereses de los académicos. La conducción estratégica se realiza a través de una Junta Directiva integrada por internos y externos, y una mayor influencia del cuerpo administrativo tipo gerencial (Brunner, 2011; Bleiklie y Kogan, 2007). En cuanto a la estructura de gobierno de la organización académica, se distinguen tres principales actores: el Consejo o Junta Directiva,

principal cuerpo colegiado institucional; el Ejecutivo o Administración Central, liderado por el Rector o Presidente; y el Senado o Consejo Académico, la instancia colegiada más relevante en el ámbito académico (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson *et al.*, 2013; Sporn, 2007).

Los Consejos o Juntas Directivas representan los intereses de los propietarios de las instituciones (ya sea el Estado o privados) y su principal rol está relacionado con las tareas de supervisión y control de la marcha institucional (Sporn, 2007). En la práctica, su influencia varía desde un papel más consultivo hasta desempeñar tareas de vigilancia y fiscalización del poder ejecutivo. Tradicionalmente, sus principales funciones se asociaban a la captación de recursos, no obstante, se argumenta que este organismo se ha ido posicionando crecientemente como un actor relevante en la administración de las organizaciones académicas. En la actualidad, sus principales funciones se relacionan con la gestión de las prioridades institucionales, el plan estratégico y el presupuesto anual, la resolución de conflictos, la participación en la designación de cargos directivos, la vinculación del proyecto institucional con el medio externo y la resolución de materias asociadas a la reputación institucional (Sporn, 2007; Rojas y Bernasconi, 2009). En cuanto a su composición, los Consejos o Juntas Directivas pueden estar integradas exclusivamente por miembros externos (representantes del gobierno, intelectuales, empresarios destacados, entre otros) o por una combinación de externos y representantes de la comunidad interna (Sporn, 2007).

A su vez, la Administración Central o equipo ejecutivo es liderado por la máxima autoridad unipersonal de la institución y agrupa a los directivos tanto académicos como administrativos quienes son designados por este y/o el Consejo o Junta Directiva. Las principales funciones del equipo directivo superior están relacionadas con la dirección estratégica de la institución, la capacidad de articular los diversos intereses internos, promover el diálogo y la búsqueda de acuerdos en materias relevantes para el desarrollo de la institución, y asegurar las condiciones organizacionales necesarias para el adecuado funcionamiento de la institucionalidad y el cumplimiento de la misión (Rojas y Bernasconi, 2009). En breve, los directivos superiores no solo deben administrar y liderar, sino que también deben desarrollar habilidades para gobernar (Hearn y McLendon, 2012). Actualmente, las universidades enfrentan el desafío de balancear apropiadamente el ejercicio de sus libertades en el marco de su autonomía y el cumplimiento de sus obligaciones, en un escenario de crecientes exigencias por mayor transparencia y rendición de cuentas, contexto en donde las tareas de dirección y gestión se han vuelto más relevantes y a la vez más complejas (Sporn, 2007). Esto ha generado al menos dos efectos importantes de destacar. En primer lugar, las instituciones han introducido ajustes en sus formas de organización y gobierno, orientados a fortalecer el rol de la administración central en la definición de objetivos, políticas y marco regulatorio para el trabajo académico (Bleiklie y Kogan, 2007; Larsen *et al.*, 2009). Segundo, la administración de las universidades ha evolucionado hacia la profesionalización de ciertos cargos directivos, los cuales requieren competencias especiales para mejorar el desempeño de procesos de apoyo cada vez más importantes en el desarrollo institucional, tales como los asuntos comunicacionales, la gestión estratégica y financiera, la transferencia tecnológica, el aseguramiento de la calidad, nuevas metodologías de aprendizaje, entre otras. Asimismo, se argumenta que este grupo de administradores profesionales está siendo cada vez más influyente en las decisiones

institucionales (Bleiklie y Kogan, 2007; Rhoades, 1998; Sporn, 2007). Desde otra perspectiva, se plantea que los administradores no solo deben apropiarse de las definiciones estratégicas y trabajar orientados a su logro, sino que además es conveniente que tengan presente las tradiciones y rituales que configuran la cultura organizacional de la institución (Rojas y Bernasconi, 2009).

Finalmente, el Senado o Consejo Académico corresponde a una instancia colegiada compuesta principal o exclusivamente por académicos, que tradicionalmente han sido elegidos por sus pares y sus funciones están relacionadas con la resolución de políticas y normativas asociadas al trabajo académico (Rojas y Bernasconi, 2009; Sporn, 2007). No obstante, su estructura, tamaño y configuración están fuertemente influenciada por el tipo de institución. De esta manera, su composición varía desde solo académicos titulares hasta la inclusión de académicos de otras categorías, directivos profesionales y estudiantes (Hendrickson *et al.*, 2013). A su vez, se sostiene que el Senado o Consejo Académico ha perdido poder en el gobierno universitario a expensas del equipo ejecutivo, en algunos casos convertidos en consejos consultivos, debido a la necesidad de agilizar los procesos de toma de decisiones (Rojas y Bernasconi, 2009; Sporn, 2007). Desde otra perspectiva, se reconoce que este tipo de organismos colegiados permiten balancear el ejercicio del poder interno y evitar un excesivo protagonismo del nivel central en la dirección de la institución, contribuyen a tomar mejores decisiones por medio de sus debates y procesos deliberativos, y constituye una escuela para la formación de nuevos líderes académicos (Birnbaum, 1991; Johnston, 2003; Rojas y Bernasconi, 2009). En este marco, se argumenta que la clave está en limitar las funciones del Senado o Consejo Académico a asuntos estrictamente normativos, con el fin de evitar su intromisión en materias de índole ejecutiva y una ralentización en la toma de decisiones (Rojas y Bernasconi, 2009).

Sin duda, las tareas de gobierno y gestión institucional de las universidades se han vuelto cada vez más complejas debido a su propia naturaleza organizacional, fuertemente influenciada por el ejercicio de la profesión académica, los diversos intereses y relaciones de poder entre los distintos actores internos, y las crecientes presiones externas por mayor competitividad y rendición de cuentas (Clark, 1983; Kezar y Eckel, 2004; Sporn, 2007). Los cambios generados por las instituciones en las formas de organización y gobierno institucional están modificando la configuración tradicional de distribución del poder entre los distintos actores responsables de la dirección institucional. En tal sentido, se argumenta que el principal desafío consiste en propiciar un adecuado balance en las relaciones de poder, mediante el cultivo de vínculos de colaboración y confianza, en un marco de respeto a las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores, en especial entre los administradores y los académicos (Birnbaum, 2000; Shattock, 2003; Sporn, 2007; Wilson, 2007).

1.2.3 Organización y gobierno de las unidades académicas

Las unidades académicas, tradicionalmente conocidas como Facultades, se agrupan en torno a las áreas generales del conocimiento y están conformadas por un conjunto de subunidades comúnmente denominadas "departamentos académicos". Los departamentos constituyen las estructuras básicas a través de las cuales la universidad desarrolla su misión. Sus formas de organización, estructura y cultura interna varían de acuerdo con la institución y la fuerte influencia de los valores, códigos y normas asociadas al trabajo académico de cada una de las distintas disciplinas o especialidades (Biglan, 1973a; Clark, 1983).

Las Facultades están dirigidas por un Decano, quien por lo general sirve de nexo entre los académicos y la Administración Central. Para su designación existen diversos mecanismos desde la elección democrática de pares hasta la designación por parte del Rector de la institución. En el primer caso, el principal espacio de toma de decisiones corresponde al Consejo de Facultad, integrado generalmente por académicos de tiempo completo quienes discuten y deliberan a través de votaciones, materias relacionadas con el trabajo académico y la administración de la unidad. Mientras que, en el segundo caso, dichos consejos cumplen un rol más bien consultivo (Clark, 1983; Sporn, 2007).

Las principales responsabilidades del Decano están relacionadas con la vigencia y pertinencia de los planes curriculares de los programas académicos, el desarrollo de estrategias orientadas a fortalecer capacidades en investigación, la generación de espacios de colaboración entre las distintas disciplinas para abordar problemáticas de interés para la comunidad externa y promover un desempeño eficiente de la unidad (Hendrickson *et al.,* 2013). Se reconoce que su labor de conducción resulta altamente compleja al menos por tres motivos. Primero, por la diversidad de disciplinas o campos del conocimiento que pueden llegar a coexistir en la misma unidad, escenario que genera un conjunto de restricciones para encontrar soluciones y adoptar decisiones, por ejemplo, al momento de establecer estándares de desempeño asociados al trabajo académico (Hendrickson *et al.,* 2013). Segundo, la dificultad para establecer un plan de desarrollo de mediano plazo que logre articular la diversidad de intereses y objetivos en torno a una visión compartida, ya que las condiciones estructurales de la organización académica tradicional privilegian la integridad de la disciplina y fomentan el trabajo individual, por sobre el acoplamiento a estructuras superiores y el trabajo colaborativo (Kezar y Lester, 2009). Tercero, por la tensión que se genera cuando se produce un conflicto entre los intereses de la administración central y la unidad académica, ya que ambas partes esperan que sus intereses sean defendidos por la misma autoridad (Gmelch, 2004). En este sentido, se argumenta que un Decano designado por el ejecutivo, y no elegido por sus pares, se encuentra mejor posicionado para conducir la unidad académica y enfrentar las dificultades descritas anteriormente (Gmelch, 2004; Lumpkin, 2004). De manera complementaria, se recomienda que el Decano busque apoyo en los directores o consejos de la unidad académica para abordar las materias de mayor complejidad, construir soluciones de manera colectiva y facilitar procesos de toma de decisiones o cambio organizacional (Hendrickson *et al.,* 2013). Un estudio permitió establecer una clasificación del perfil de los Decanos en tres grupos: el primero, denominado "Decano corporativo", que privilegia un enfoque de negocios antes que la cultura tradicional académica;

el “Decano ciudadano”, académico respetado por su trayectoria que ejerce el cargo por un breve período y, finalmente, el “Decano turista accidental”, que emerge desde el estado llano para desempeñar tareas de dirección y gestión (Bright y Richards, 2001).

Por su parte, los departamentos académicos son la principal base organizada a través de la cual, los académicos ejercen su poder e influencia en la institución, estableciendo una relación de autoridad dual con la Facultad y la Administración Central (Clark, 1983). Estas subunidades están dirigidas por un jefe o director que puede ser elegido por sus pares o designado por el Decano (Hendrickson *et al.,* 2013). Al igual que en las Facultades, el espacio más importante de coordinación y discusión de temáticas de interés para los académicos corresponde al Consejo de Departamento, instancia que puede funcionar como órgano deliberativo o consultivo dependiendo de las características del sistema de gobierno institucional. No obstante, se reconoce que al nivel de los departamentos académicos predomina el modelo colegial como forma de gobierno (Clark, 1983).

Se argumenta que desde el punto de vista de la institución los roles tanto del director como del departamento académico pueden ser entendidos desde cuatro dimensiones: estructural, política, recursos humanos y cultural (Bolman y Deal, 2008). La dimensión estructural considera el análisis de la estructura académica institucional, los procesos de toma de decisiones, las funciones de los distintos actores y, en particular, las relaciones de autoridad entre estos. La dimensión política aborda las relaciones de poder entre los diversos grupos interés internos, sus agendas y políticas de alianza. A su vez, la dimensión de recursos humanos se centra en estudiar las relaciones interpersonales, las políticas e instrumentos de gestión del recurso humano académico, docente y administrativo. Finalmente, la dimensión cultural ayuda a comprender los valores, creencias, costumbres y conductas de los distintos actores en el contexto de la historia y trayectoria institucional.

En cuanto a los principales desafíos que enfrenta el Director de Departamento, destacan la creación de una cultura de adaptación y cambio, la construcción de un plan de desarrollo compartido, la resolución de conflictos y el fortalecimiento de las capacidades académicas y profesionales (Hendrickson *et al.,* 2013). Los directores desempeñan un papel relevante como agentes de cambio en los procesos de transformación y adaptación que experimentan los departamentos producto de los cambios en el entorno y los propios procesos de modernización que impulsan las instituciones. Sus capacidades de liderazgo y comunicación son necesarias para enfrentar la resistencia al cambio por parte de los académicos. Para reducir dicha resistencia, se recomienda crear amplios espacios de participación que permitan definir una visión compartida acerca del desarrollo de la unidad, establecer prioridades, objetivos y planes, que faciliten una articulación entre los intereses individuales y colectivos. También, los directores deben ser capaces de actuar oportunamente en la identificación y resolución de conflictos evitando que estos terminen transformándose en crisis. En tal sentido, se argumenta que las características estructurales, funcionales y relacionales, propias de la organización académica, favorecen la existencia de conflictos (Gmelch y Carroll, 1991). De igual forma, sus esfuerzos debieran estar orientados a fomentar un ambiente de comunidad y estimular el trabajo académico de alto nivel, a través de la generación de instancias de colaboración con académicos

de otras disciplinas e instituciones, además de fortalecer las capacidades profesionales asociadas a procesos de gestión y administración, que adquieren creciente relevancia como apoyo a la actividad académica.

Una parte importante de la literatura argumenta que el gobierno de los académicos en las subunidades produce efectos negativos para la institución. En base a estudios de casos empíricos, se concluyó que un mayor protagonismo de los departamentos académicos en las decisiones relacionadas con el trabajo académico genera un aumento en los costos institucionales dado que los académicos aplican generosos criterios para establecer sus cargas de trabajo y oponen resistencia a los esfuerzos del nivel central por incorporar mayores eficiencias (Massy y Zemski, 1997). En la misma línea, se sostiene que los Consejos de Departamento tienden a abordar de manera selectiva los temas relacionados con el trabajo académico dependiendo de sus intereses y preferencias. De esta manera, es posible que temáticas asociadas a la facilitación de las actividades de investigación tengan prioridad por sobre la discusión de medidas para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje (Massy *et al.*, 1994). De manera complementaria, se plantea que los departamentos académicos promueven y refuerzan permanentemente un entendimiento amplio del concepto de libertad académica, como una forma de evitar intromisiones no solo en los aspectos académicos, sino que también en materias de gestión y administración (Massy, 1996). Comúnmente, el concepto de libertad académica hace referencia a la autonomía con que cuentan los académicos para estudiar, enseñar, investigar y publicar, sin ningún tipo de interferencia indebida (Kivistö, 2005; Toma, 2011).

Algunas investigaciones previas centran su atención en entender cómo aspectos asociados a la disciplina pueden influir en la gobernabilidad de las unidades y subunidades académicas. Por una parte, se establece que las decisiones relacionadas con la promoción y jerarquización de los académicos son más discutidas y menos consensuadas en aquellos departamentos con mayor dedicación a la docencia, bajo nivel de especialización curricular y paradigmas disciplinares considerados blandos (Hearn y Anderson, 2002). Asimismo, los departamentos académicos donde existe un alto grado de consenso en torno a los paradigmas disciplinares, como, por ejemplo, el Departamento de Física, propenden a ser más efectivos en el logro de sus objetivos mediante un espacio de convivencia más adaptativo, colaborativo y menos conflictivo, en comparación con aquellos departamentos con menos niveles de consenso respecto a los fundamentos de su disciplina, como, por ejemplo, la sociología (Braxton y Hargens, 1996).

En síntesis, las unidades académicas constituyen el centro fundamental donde la organización académica despliega sus recursos y capacidades, principalmente académicas y profesionales, para desarrollar su misión y avanzar hacia el cumplimiento de la visión institucional trazada (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson *et al.*, 2013). No obstante, es en este espacio donde se expresan de manera más nítida los diversos problemas organizacionales derivados de la cultura tradicional académica. La fragmentación y escasa interdependencia entre las disciplinas, junto con las particularidades del trabajo académico, configuran un cuadro caracterizado por una ambigüedad de propósitos, conflictos de objetivos, dificultades para

establecer relaciones de autoridad y confusión en la toma de decisiones, que complejiza las tareas de gobierno y gestión tanto a nivel local como institucional (Clark, 1983; Mainardes *et al.*, 2011; Weick, 1976).

1.2.4 Tendencias organizacionales para generar alineamiento al interior de la organización académica

Respecto a los problemas organizacionales que enfrentan las instituciones académicas, se argumenta que estos pueden ser interpretados de dos maneras, como una patología que es posible remediar a través de la adopción de modelos racionales de organización, o como una dolencia natural y crónica, que implica aceptar su condición de organización fragmentada y que su conducción más bien debiera basarse en procesos intuitivos y evolutivos (Gumport, 2012; Mainardes *et al.*, 2011). Aunque existe una amplia discusión acerca si las instituciones debieran introducir cambios en sus formas de organización y funcionamiento, el aumento de la competencia y las reformas universitarias impulsadas por diversos países han propiciado importantes cambios en sus sistemas de gobierno y gestión institucional. Estas transformaciones han estado orientadas a fortalecer su funcionamiento como organización integrada y racional, mediante la generación de condiciones organizacionales más favorables para articular y compatibilizar múltiples intereses internos en torno a un propósito común (Bleiklie *et al.*, 2011; Gumport, 2012; Kerr, 2001; Krücken 2011; Marginson, 2000; Seeber *et al.*, 2015). Así, se reconoce que uno de los principales desafíos que enfrenta la organización académica consiste en establecer arreglos organizacionales que permitan producir un mayor alineamiento entre las prioridades institucionales y los objetivos propios de las unidades académicas, con el propósito de aumentar la efectividad institucional (Frølich, 2006; Kezar y Eckel, 2004; Meister-Scheytt y Scheytt, 2005; Shattock, 2014). Al respecto, para explicar de mejor manera el alcance de este desafío resulta útil precisar qué se entiende por alineamiento y efectividad institucional.

Según la Real Academia Española (RAE), el verbo alinear tiene cuatro posibles definiciones: (i) colocar tres o más personas o cosas en línea recta, (ii) incluir un jugador en un equipo deportivo para un determinado partido, (iii) vincular algo a alguien a una tendencia ideológica, y (iv) ajustar en línea dos o más elementos de un mecanismo para su correcto funcionamiento. En el ámbito de la gestión organizacional, se utiliza el concepto de "alineamiento estratégico" para describir la acción de "integrar a las diversas áreas, unidades, departamentos y procesos hacia la estrategia de la organización de tal forma que se asegure que el trabajo, actuaciones decisionales y el comportamiento de los individuos, de las áreas, de todos los niveles, esté directamente ligado a apoyar los fines y propósitos de la organización" (Kaplan y Norton, 1996). A diferencia de las compañías privadas, donde las relaciones de autoridad y jerarquía están claramente establecidas y la estrategia suele ser definida por la plana directiva, las organizaciones académicas cuentan con un alto nivel de descentralización y autonomía por parte de las estructuras académicas, por lo que requieren de la construcción de marcos de referencia y lineamientos estratégicos compartidos más que estrategias establecidas de manera vertical y énfasis en las tareas de control (Fumasoli y Lepori, 2011). Teniendo en cuenta estos

elementos y para efectos de este estudio, se propone como definición de alineamiento estratégico en la organización académica: la coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos reales que persiguen tanto el ejecutivo central como las unidades académicas (Mintzberg y Waters, 1985). Esta definición resulta más adecuada para organizaciones complejas y débilmente acopladas como la académica, ya que la delimitación de prioridades y objetivos obedece más a un proceso colectivo que jerárquico, principalmente basado en negociaciones entre autoridades administrativas y académicas (Birnbaum, 2004; Mintzberg, 1979; Meister-Scheytt y Scheytt, 2005; Weick, 1976).

Asimismo, la RAE define el concepto de "efectividad" como: (i) capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, y (ii) realidad, validez. A su vez, en el contexto de la gestión de instituciones de educación superior se ha avanzado en la delimitación del significado de la expresión "efectividad institucional", entre las que destaca aquella que la define como "un proceso sistemático, explícito y documentado orientado a medir el desempeño de la institución en el cumplimiento de su misión" (SACSCOC[3], 2012). En tal sentido, se reconoce que la efectividad institucional tiende a ser menor en organizaciones que presentan objetivos difusos y una ausencia de prioridades, en comparación con aquellas que logran establecer estrategias claras y objetivos específicos (Schuster *et al.*, 1994). Desde otra perspectiva, se argumenta que, en organizaciones con modelos de gobierno y procesos de toma de decisiones colectivas, basados en mecanismos de representación democrática serían menos efectivas, ya que los individuos elegidos no necesariamente cuentan con las competencias requeridas para desempeñar sus cargos y a menudo privilegian la defensa de intereses particulares por sobre el bien institucional (Dill y Helm, 1988). En el caso de las organizaciones académicas, se sostiene que un determinado nivel de ineficiencia, en términos de estructuras de trabajo y funciones de cargo redundantes, podría contribuir a elevar la efectividad institucional, bajo el supuesto que un enfoque descentralizado y redundante permitiría adoptar decisiones con mayor rapidez y pertinencia (Argyis, 1994; Birnbaum, 1988). Por otro lado, se afirma que la existencia de un amplio acuerdo acerca de las prioridades institucionales, junto con un elevado grado de reconocimiento y adhesión a la normativa interna por parte de los diversos actores, constituyen los pilares fundamentales de cualquier modelo de gestión que aspire a promover una mayor efectividad institucional (Eckel, 2000).

En el marco de los procesos de cambio impulsados por las universidades, se evidencian tres niveles en los cuales se han desarrollado diversos arreglos y mecanismos organizacionales orientados a producir mayor alineamiento interno: gobierno, gestión institucional y administración (Gallagher, 2001; Sporn, 2007).

A nivel de "gobierno", se distinguen dos ámbitos: la estructura de gobierno y la estrategia institucional. Respecto a la estructura de gobierno propiamente tal, se visualizan tres modelos como expresión de los procesos de modernización de la dirección universitaria: gobierno corporativo, gobierno compartido y estructuras flexibles (Sporn, 2007).

[3] Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges, US.

El “gobierno corporativo” consiste en la adopción de estructuras y procesos de toma de decisiones similares a las utilizadas por las empresas privadas, que se basan en relaciones formales de autoridad, jerarquías y funciones bien definidas. En este modelo, el centro del poder está en la Administración Central, que generalmente incluye a los Decanos y Directores de los Departamentos académicos. Asimismo, enfatiza un rol más consultivo por parte de organismos colegiados académicos como el Senado o los Consejos de Facultad (Bleiklie y Kogan, 2007; Larsen *et al.,* 2009; Sporn, 2007). Se argumenta que este modelo de gobierno permite mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones y su adaptación a los cambios del medio externo (Benjamin *et al.,* 1993; Cole, 1994; Schuster *et al.,* 1994). Por otra parte, se advierte que el debilitamiento de los académicos en los procesos decisionales podría afectar su capacidad de responder oportunamente a las demandas de sus entornos disciplinares. De igual modo, se sostiene que un enfoque de gobierno y gestión basado en la velocidad de las respuestas no necesariamente representa la mejor orientación, ya que decisiones debatidas de manera más reflexiva y amplia podrían garantizar mejores resultados en el mediano plazo (Hendrickson *et al.,* 2013).

El modelo de “gobierno compartido” promueve una relación de colaboración y trabajo conjunto entre las distintas estructuras y autoridades internas, la Junta Directiva, la Administración Central, el Senado y las Facultades, en las tareas de dirección y gestión institucional (Eckel, 2000; Mortimer y McConnell, 1978). Sin embargo, existen distintas interpretaciones acerca del alcance y énfasis del concepto “gobierno compartido”, mientras en Estados Unidos se utiliza para describir la relación de colaboración entre la academia y partes interesadas externas, en algunos sistemas de educación superior europeos se usa para precisar el vínculo entre la comunidad académica y los profesionales (no académicos) que se desempeñan en la Administración Central de las instituciones (Shattock, 2014). Este modelo se basa en la existencia de límites de autoridad difusos y superposiciones de roles que necesitan coordinación y cooperación para un adecuado funcionamiento (Hendrickson *et al.,* 2013). Este enfoque también resalta el carácter político de la organización académica, la relevancia de las relaciones de poder, los conflictos y la negociación como instrumento para la toma de decisiones (Sporn, 2007). El gobierno compartido es el modo predominante de gobierno en las organizaciones académicas y sus formas varían de acuerdo con el tipo de institución, su tamaño, historia y cultura organizacional (Gerber, 2014; Tierney y Minor, 2003). Sus promotores destacan que, para tomar adecuadas decisiones, las instituciones no necesariamente deben transformar sus gobiernos en estructuras corporativas sino más bien involucrar a los diversos actores en los procesos decisionales proporcionando los elementos de juicio pertinentes (Eckel, 2000). En este sentido, se argumenta que este enfoque permite asegurar de mejor manera que los procesos de adaptación a los cambios del entorno serán consistentes con la misión, los objetivos y la cultura de las instituciones (Hendrickson *et al.,* 2013). No obstante, las principales críticas al modelo dicen relación con la falta de racionalidad en las decisiones, producto de las negociaciones entre grupos de poder internos, la existencia de ambigüedades, ya que los directivos académicos evitan tomar decisiones que puedan afectar a sus pares y la dificultad de las instituciones para adaptarse a las nuevas demandas y cambios del medio externo (Benjamin *et al.,* 1993; Cole, 1994; Schuster *et al.,* 1994).

Las “estructuras flexibles” de gobierno emergen con el propósito de privilegiar la funcionalidad por sobre la formalidad, es decir, la efectividad de los grupos de trabajo y procesos más que el cumplimiento de una normativa burocrática (Rojas y Bernasconi, 2009). Se trata de estructuras livianas con relaciones más horizontales que verticales que permiten agrupar equipos de gobierno y trabajo, con actores tanto internos como externos, para abordar la identificación de problemas, la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones en diversas materias tanto académicas como aquellas relacionadas con la gestión institucional. Por una parte, se argumenta que este enfoque facilita la adaptación de la arquitectura organizacional de la institución a los cambios y desafíos del entorno y, por otra, que sus costos de implementación son relativamente más bajos que las estructuras tradicionales (Rojas y Bernasconi, 2009; Sporn, 2007). Asimismo, se advierte que, en la dinámica de conformación y funcionamiento de las estructuras flexibles, debiera prevalecer la orientación a resultados por sobre la negociación política (Kezar y Eckel, 2002).

En síntesis, se visualiza que la tendencia de los cambios en las estructuras de gobierno universitario converge hacia la generación de condiciones que faciliten y promuevan la efectividad institucional, ya sea mediante el reforzamiento de relaciones de autoridad, la búsqueda de consensos a través de procesos de negociación y/o la creación de estructuras livianas orientadas a resultados.

En cuanto a la “estrategia”, esta se entiende como un instrumento a través del cual se ejerce la tarea de gobierno, ya que permite gestionar los procesos institucionales vinculando medios y fines (Birnbaum, 2004). La mayor autonomía de las organizaciones académicas en la definición de sus propios proyectos institucionales, sumado a las exigencias desde los gobiernos nacionales para establecer líneas de desarrollo formales y explícitas y, finalmente, la necesidad de proyectar una posición competitiva, han configurado un escenario donde la gestión estratégica adquiere un papel cada vez más relevante en el gobierno de las instituciones de educación superior (Fumasoli y Lepori, 2011). Considerando las particularidades de la organización académica, especialmente el alto grado de descentralización y autonomía de las unidades académicas, la definición de una estrategia institucional cumple un importante rol de articulación y alineamiento entre los diversos intereses de las unidades académicas y las prioridades de la institución, en la búsqueda de un sofisticado balance entre libertad académica y autoridad institucional (Chaffee, 1985; Fumasoli y Lepori, 2011; Musselin, 2007). En la medida que las instituciones avanzan hacia modelos de gobierno corporativo, existe un mayor protagonismo de la administración central en la definición de la estrategia institucional mediante la elaboración de un plan estratégico formal y explícito (con objetivos, indicadores de desempeño, metas, acciones, recursos y plazos) de manera similar a los planes utilizados por las empresas privadas. Mientras que, en el contexto de modelos de gobierno compartido, generalmente la definición de la estrategia institucional implica un proceso de negociación entre la administración central y las unidades académicas, para establecer orientaciones estratégicas que sirvan de marco de referencia para el desarrollo y proyección de la institución (Cáceres, 2007; Fumasoli y Lepori, 2011; Sporn, 2007).

Desde la perspectiva de la "gestión institucional", los contratos o convenios de desempeño destacan como uno de los principales mecanismos utilizados por las organizaciones académicas para producir alineamiento interno y propender hacia una mayor efectividad institucional. Los contratos permiten definir, de manera explícita y a través de un proceso de negociación con la administración central, la contribución de las unidades académicas y administrativas al desarrollo institucional mediante la suscripción de compromisos de gestión orientados al cumplimiento de determinados objetivos y resultados esperados (Lane, 2012; Sporn, 2007). Por una parte, las unidades académicas comprometen determinados desempeños y el nivel de actividad en las áreas de docencia, investigación y extensión, generalmente con un horizonte temporal plurianual. Y, por otra, la administración central compromete la asignación de recursos y asume la responsabilidad de llevar adelante las tareas de control y evaluación. La principal ventaja de este mecanismo está relacionada con la posibilidad de vincular la estrategia institucional con los planes y acciones que desarrollan las unidades académicas, sobre la base de un sistema de gestión orientado a resultados que promueve, mediante comunicación y consenso, una mayor racionalidad en la toma de decisiones y facilita la reducción de espacios para la discrecionalidad política, especialmente en instituciones con modelos de gobierno compartido (Hardy, 1990b).

Finalmente, a nivel de "administración", la instalación de procesos de aseguramiento de la calidad emerge como uno de los mecanismos más utilizados por las organizaciones académicas para incorporar estándares de gestión, promover el mejoramiento continuo de los procesos internos y fomentar una cultura organizacional basada en la calidad. Se argumenta que el aseguramiento de la calidad ha sido impulsado por diversos gobiernos nacionales (con mayor intensidad durante los últimos veinticinco años) dada la necesidad de evaluar los efectos de la masificación de la matrícula, la creciente heterogeneidad de la oferta de programas académicos y justificar el aporte de recursos públicos y privados destinados al financiamiento de la educación superior (Bleiklie *et al.,* 2011; Lemaitre, 2015). De acuerdo a un estudio realizado en cinco países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México) y dos europeos (España y Portugal), si bien la incorporación de procesos de aseguramiento de la calidad en la gestión universitaria ha experimentado algunas resistencias por parte de los académicos (Bleiklie *et al.,* 2011), su implementación ha impactado positivamente en la gestión institucional por medio de la instalación de innovaciones organizacionales tales como (i) la creación de auditorías académicas, (ii) la definición de estándares de desempeño por parte de las unidades académicas y (iii) el fortalecimiento de procesos y recursos humanos asociados a la gestión de la información institucional (Brunner y Miranda, 2016). Pese a ello, el mismo estudio advierte que la adopción de procesos de diseño, planificación y control, han contribuido a la instalación de un modelo de gestión burocrático que con frecuencia tiende a ignorar criterios y prioridades de carácter académico. Por otra parte, desde la experiencia europea se destaca que los procesos de acreditación han contribuido a estimular la acción colectiva por parte de los académicos para mejorar la calidad de los programas formativos (Dill y Beerkens, 2010). No obstante, se reconoce que la acreditación basada en revisiones externas no se centra suficientemente en la evaluación de la eficacia de los propios mecanismos de aseguramiento de la calidad con que cuentan las universidades. En tal sentido, se plantea la necesidad de establecer sistemas de acreditación que se focalicen en evaluar sus capacidades internas de

autorregulación, entendiendo que la tendencia de las reformas a los sistemas de educación superior apunta hacia una mayor autonomía y responsabilidad por parte de las instituciones (Dill, 2014).

1.3 Enfoques conceptuales y teoría de agencia como marco analítico para estudiar el gobierno de la organización académica

1.3.1 Evolución de los enfoques conceptuales

Hasta la década de los años 1970, parte importante de la literatura reconocía a las universidades como organizaciones especiales, con una jerarquía difusa derivada de la fuerte influencia de las normas, códigos y valores académicos en la definición de los arreglos institucionales asociados al poder y la autoridad, una baja capacidad de acción colectiva y dificultad para establecer prioridades dado el alto grado de dispersión en la toma de decisiones (Clark, 1983; Mainardes *et al.,* 2011; Seeber *et al.,* 2015). En este contexto, se desarrollaron numerosos estudios orientados a explorar los límites de la racionalidad en el accionar de las universidades (Gumport, 2012) que dieron origen a diversos conceptos y enfoques teóricos como la "teoría institucional" (Meyer y Rowan, 1977), el modelo de decisión "cesto de papeles", "anarquía organizada" (Cohen *et al.,* 1972) y "sistema débilmente acoplado" (Weick, 1976), que han servido como marco de referencia para diversas investigaciones relacionadas con el desarrollo organizacional de las universidades y cuya vigencia se extiende hasta hoy (Bastedo, 2012).

A partir de la década de 1980, las universidades comienzan a ser vistas como organizacionales más comunes. Para algunos, en el marco de las reformas y los procesos de modernización adoptados, el funcionamiento de las universidades tiende a asimilarse a organizaciones del sector público (Braun y Merrien 1999; Paradeise *et al.,* 2009). Desde otra perspectiva, se argumenta que las universidades han perdido su estatus de institución social y están crecientemente siendo vistas como simples organizaciones[4] y un sector industrial competitivo (Amaral y Magalhães, 2003; Sporn, 2007). Al mismo tiempo, comienzan a tomar mayor fuerza enfoques teóricos basados en la concepción de la universidad como un sistema abierto, con creciente influencia del medio externo y la premisa que su capacidad de acción racional puede asegurar su supervivencia (Bastedo, 2012; Gumport, 2012). En esta línea, retoman importancia algunas teorías desarrolladas en los años 1970 como "dependencia de recursos" (Pfeffer y Salancik 1978; Slaughter y Leslie, 1997), otras evolucionan con las nuevas tendencias como la "nueva teoría institucional" (Meyer y Rowan, 2006), y emergen nuevos conceptos y marcos teóricos entre los que destacan el "paradigma estratégico" (Gumport, 2012), la "teoría de agencia" en educación superior (Kivistö, 2005; Lane, 2012) y la "teoría de stakeholders" (Freeman, 1984; Mainardes *et al.,* 2011). A su vez, recientemente han surgido nuevos enfoques que intentan tomar distancia de la racionalidad y enfatizar otros aspectos como el rol social de las universidades, corriente denominada "positivismo organizacional" (Cameron *et al.,* 2003) y su interdependencia con otras instituciones sociales, enfoque llamado "integración y redes" (Pusser *et al.,* 2006).

[4] En el documento se utilizan los términos *institución* y *organización* sin distinción para referirse a la universidad.

La década de 1990 abrió paso a un fecundo período de investigaciones asociadas al desarrollo organizacional de las universidades (Bastedo, 2012). Teniendo en cuenta la diversidad de enfoques teóricos desarrollados previamente y aquellos emergentes, se realizaron numerosos estudios orientados a profundizar el entendimiento de los procesos de cambio experimentados por las universidades. En este sentido, es posible identificar un conjunto de etiquetas utilizadas que permiten reconocer el foco y alcance de dichas investigaciones, entre las que se pueden distinguir: "redefinición de la misión", "reestructuración", "diversificación de ingresos", "liderazgo para la transformación", "mejoras en el rendimiento", "fortalecimiento de la administración", "periferia emprendedora", "autonomía institucional y rendición de cuentas" (Sporn, 1999). Asimismo, desde una perspectiva más generalista, se han estudiado las diversas estrategias de cambio organizacional que han desplegado las universidades para enfrentar el nuevo entorno. Al respecto, se argumenta que es posible establecer una clasificación de dichas estrategias en base a tres modelos conceptuales: adaptativo, contextual y emprendedor (Peterson, 2007).

El "modelo adaptativo" establece que las instituciones han experimentado un proceso de "adaptación organizacional", concepto que se refiere a la transformación interna de una organización con el propósito de ajustarse a los cambios del medio externo (Gumport y Sporn, 1999; Sporn, 1999). En base a diversos estudios de caso de universidades tanto de Estados Unidos como Europa, se argumenta la existencia de siete factores críticos que influyen en los procesos de adaptación de las instituciones: (i) las demandas del entorno que pueden generar un escenario de crisis u oportunidad, (ii) la capacidad para definir con meridiana claridad su objetivos y metas institucionales, (iii) el desarrollo de una cultura emprendedora que enfatiza la responsabilidad de los diversos actores internos, (iv) el establecimiento de estructuras diferenciadas con funciones que se adapten a los distintos requerimientos externos, (v) el nivel de profesionalización de la gestión universitaria, en términos de instrumentos y personal (vi) el grado de involucramiento de los distintos grupos de interés en el gobierno universitario y (vii) el liderazgo directivo y su capacidad de convocar en torno a una visión común. A su vez, se plantea que dichos procesos de adaptación han generado nuevas formas de organización sobre la base de elementos como redes de colaboración, el desarrollo de multiproductos, un mayor enfoque hacia resultados y la creación de alianzas estratégicas con otras instituciones (Sporn, 2001).

El "modelo contextual" plantea que los sistemas de gobierno y las decisiones estratégicas de las universidades no solo debieran tener en cuentas las condiciones del medio externo, sino que además la trayectoria de la institución, su cultura organizacional y recursos disponibles. En esta misma dirección, se argumenta que la definición del entorno es una tarea compleja ya que cambia rápidamente y de manera impredecible, razón por la cual no es recomendable que sea el único punto de referencia para establecer formas de organización y estrategias. Así, en este modelo, la efectividad del liderazgo institucional está estrechamente vinculada a las circunstancias particulares de la universidad en el tiempo (contexto histórico, periódico y tendencias) y el espacio, donde adquieren relevancia los principales mercados y recursos disponibles (Peterson, 1997; 2007).

Finalmente, el "modelo emprendedor" se basa en el concepto de "Universidad Emprendedora", término utilizado para describir instituciones que apuestan por una estrategia de mayor autonomía y sustentabilidad mediante la comercialización del conocimiento y la generación de valor para la sociedad (Clark, 1998; 2004). Sin embargo, es preciso advertir que este concepto ha sido utilizado ampliamente con otros énfasis entre los que se distinguen (i) la denominada "Triple Hélice" que enfatiza la innovación como elemento de convergencia de las relaciones entre gobierno, universidad y empresa (Etzkowitz, 2001; 2004), (ii) acciones estratégicas para estimular el emprendimiento al interior de las universidades (Kirby, 2006) y (iii) para identificar los principales elementos internos y externos que componen el esquema de funcionamiento de la universidad emprendedora (Rothaermel *et al.,* 2007). No obstante, la "Universidad Emprendedora" de Burton Clark ofrece un conjunto de elementos conceptuales interesantes de considerar principalmente por dos motivos. Primero, porque abraza coherentemente diversos términos anteriormente señalados y permite describir (con foco al interior de la universidad) los múltiples cambios en la misión, la gestión y el financiamiento, que muchas instituciones han experimentado en los últimos años (Williams y Kitaev, 2005). Segundo, porque los hallazgos y conclusiones de sus investigaciones dan cuenta de una respuesta empírica de la universidad como organización ante un escenario de desbalance donde las demandas del medio externo superan su capacidad de respuesta (Clark, 1998). Entre sus dos estudios publicados en 1998 y 2004, Clark analizó catorce casos de universidades proactivas de Reino Unido, Europa, Australia, América Latina, África y Estados Unidos, identificando cinco elementos comunes como vías para transformar a las universidades en organizaciones emprendedoras: (i) una base de financiamiento diversificada, como elemento fundamental para desplegar una estrategia de autonomía y sustentabilidad del proyecto universitario, (ii) una fuerte capacidad de dirección del gobierno central, que refuerza la idea de contar con un equipo administrativo profesional junto con aumentar la autoridad y responsabilidad en los distintos niveles existentes, especialmente en el centro, (iii) la periferia extendida, que permite complementar los departamentos tradicionales, traspasar antiguas fronteras y vincularse con organismos externos; contexto en el cual, las unidades académicas son fortalecidas por centros multidisciplinarios que admiten definiciones externas para establecer problemas de investigación y necesidades de capacitación, a menudo conformados por grupos de académicos que operan a través de una estructura matricial que facilita la expansión de los servicios que ofrece la universidad, (iv) un alto grado de compromiso y estímulo del cuerpo académico, entendido como un fuerte protagonismo de las distintas unidades académicas (Facultades, Escuelas, Departamentos, Centros de investigación y otros) en el desarrollo de la acción emprendedora, y finalmente, (v) el desarrollo de una cultura emprendedora, que promueva la generación de ideas y apoye su viabilidad para transformarlas en creencias integradoras. Sin embargo, esto no significa que para perseguir el ideal de Universidad Emprendedora se debe adoptar una estructura organizativa en particular, más bien se trata de conceptos globales con expresiones locales que dependen del sello de cada institución (Clark, 2004).

Aunque durante los últimos años se ha producido un importante incremento de investigaciones académicas asociadas al concepto de Universidad Emprendedora (Etzkowitz, 2017; Rothaermel *et al.,* 2007; Sam y Sijde, 2014), se reconoce que se trata de un campo de estudio

en desarrollo, prueba de ello es la existencia de un conjunto de interrogantes y temáticas que requieren una mayor comprensión, por ejemplo, las motivaciones de las universidades para impulsar el desarrollo de la tercera misión, su nivel de legitimidad interna, su efecto en las decisiones y organización de las instituciones, entre otros aspectos (Gibb *et al.,* 2013; Williams y Kitaev, 2005).

1.3.2 Teorías clásicas acerca de la organización académica

La capacidad de acción racional de las universidades ha sido uno de los principales elementos que ha marcado el desarrollo de diversos enfoques teóricos acerca del comportamiento organizacional de este tipo de instituciones (Scott, 2004). Se entiende que la capacidad racional implica la adopción de estructuras y procesos coherentes que vinculan medios y fines con una determinada intencionalidad (Seeber *et al.,* 2015).

A partir de la década de los años 1970, considerando que las universidades representaban una forma especial de organización con limitaciones para adoptar el esquema de racionalidad planteado por Weber, creció el interés por buscar modelos conceptuales alternativos que sirvieran como referencia para las organizaciones académicas. Por una parte, desde la mirada racionalista, el modelo de "burocracia profesional" (Mintzberg, 1979) representó un enfoque más atractivo ya que validaba el poder de los especialistas para influir en el gobierno de la institución. Por otra parte, comenzaron a tomar fuerza enfoques no racionales tales como "anarquías organizadas" (Cohen *et al*., 1972), "sistemas débilmente acoplados" (Glassman, 1973) y la "teoría institucional" (Meyer y Rowan, 1977), que emergieron como alternativa para explicar el funcionamiento de las universidades (Gumport, 2012). Sin pretender ser exhaustivo en la revisión de cada uno de ellos, se describirán esencialmente y de manera breve, estas cuatro teorías que la literatura reconoce como clásicas en el ámbito del estudio de la organización académica.

La "burocracia profesional" (Mintzberg, 1979), se refiere a aquellas organizaciones caracterizadas principalmente por un núcleo de operaciones integrado por personal altamente calificado, una baja formalización de las tareas, estructuras ampliamente descentralizadas, débiles mecanismos de control, poderes dispersos y la existencia de subculturas en conflicto, que funcionan generalmente en entornos complejos pero estables. Habitualmente, las organizaciones académicas son consideradas como burocracias profesionales, ya que los académicos cuentan con un conocimiento profesional y un alto grado de autonomía para desempeñar sus labores. Sin embargo, las instituciones de educación superior han debido impulsar procesos de adaptación organizacional, producto de la creciente inestabilidad y dinamismo del medio externo, que han implicado la incorporación de profesionales de diversas disciplinas (generalmente administradores profesionales) para apoyar el trabajo académico y desarrollar nuevas tareas cada vez más sofisticadas (Hendrickson *et al.*, 2013; Sporn, 2007). En este nuevo contexto, se argumenta que las organizaciones académicas se asemejan a "adhocracias" (Mintzberg, 1979), caracterizadas por la adaptación mutua de sus integrantes y la existencia de presiones para la colaboración, que lleva a las instituciones a conformar

estructuras más flexibles y equipos multidisciplinarios orientados a resolver problemas específicos que provienen del entorno (Hendrickson *et al.,* 2013).

El enfoque denominado "anarquías organizadas" (Cohen, March y Olsen, 1972) sostiene que las organizaciones académicas tienen tres características distintivas. Primero, un alto grado de ambigüedad en sus propósitos dada la existencia de una variedad de preferencias frecuentemente poco precisas e incoherentes. Si bien pueden existir orientaciones estrategias institucionales, los problemas asociados a las preferencias se agudizan cuando las unidades académicas intentan definir objetivos específicos, producto de las múltiples tareas que estas desarrollan y la autonomía con la que cuentan para establecer sus propias prioridades. Segundo, la existencia de procesos de toma de decisiones difusos. En esta línea, se argumenta que a menudo los diversos actores internos no comprenden las dinámicas decisionales de la institución y que estas cuentan con un conjunto de ideas más que un proceso estructurado de toma de decisiones. Tercero, amplios espacios de participación en la toma de decisiones. Al respecto, se plantea que la alta rotación de los directivos académicos que ocupan cargos tanto unipersonales como en organismos colegiados, generalmente elegidos a través mecanismos democráticos, afecta la calidad y oportunidad de las decisiones institucionales (Hearn y McLendon, 2012; Hendrickson *et al.,* 2013).

A su vez, el enfoque conocido como "sistemas débilmente acoplados" aborda principalmente el grado de alineamiento entre las unidades que componen una organización (Glassman, 1973). En relación con las organizaciones académicas, el enfoque pone énfasis en la falta de racionalidad, efectividad y articulación de las estructuras en torno a un propósito común, como sus principales características (Weick, 1976). Este mismo autor, plantea una diferenciación entre los conceptos de "acoplamiento flexible" y "sistemas débilmente acoplados". El primero, se utiliza para describir la relación entre dos unidades que están vinculadas de manera débil o con escasa frecuencia. Mientras que el segundo, se refiere a múltiples unidades que con un mínimo de interdependencia afectan el conjunto de la organización. Asimismo, se argumenta que las unidades administrativas tienden a establecer relaciones más estrechas que las académicas entre sí y con la institución. En este sentido, se percibe a las unidades académicas como una confederación de departamentos que funcionan con escasa coordinación y objetivos propios que pueden estar en contraposición (Hendrickson *et al.,* 2013). Se plantea que este modelo tiene la ventaja de facilitar los procesos de cambio y adaptación organizacional, ya que sus propias unidades actúan como sensor en la identificación de experiencias fallidas que permitirían aislar los posibles efectos negativos en el resto de la organización (Weick, 1976).

La "teoría institucional (Meyer y Rowan, 1977) establece que las instituciones académicas definen sus formas de organización de acuerdo con elementos exógenos que le aportan o restan legitimidad externa y, por lo tanto, el cambio organizacional se produce casi exclusivamente a través de un proceso creciente de isomorfismo, en conformidad con las normas, valores y técnica institucionalizada por el Estado y las profesiones, más no por el mercado (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 2006). Considerando que las sociedades modernas valoran positivamente la racionalización de la burocracia, se argumenta que las instituciones incorporan arreglos organizacionales racionales de manera ceremonial con la finalidad de

adquirir mayor legitimidad. En tal sentido, se reconoce que las organizaciones académicas despliegan una estrategia de desacoplamiento entre la estructura formal orientada a demostrar un aparente compromiso con una mayor racionalidad en su accionar y, la estructura real caracterizada por prácticas informales y poco racionales, inherentes a su condición de organización especial (Meyer y Rowan, 1977). En el marco de este enfoque, se sostiene que las organizaciones académicas debieran ser evaluadas por su capacidad de articular prioridades y objetivos institucionales, más que por su desempeño y resultados (DiMaggio y Powell, 1983).

Si bien las teorías clásicas siguen siendo útiles para estudiar el comportamiento organizacional de las instituciones académicas, un conjunto de investigaciones desarrolladas durante las últimas décadas han permitido profundizar el entendimiento de las universidades como organizaciones (desde una dimensión estructural, normativa y cultural) y han contribuido a revisar, enriquecer y desarrollar nuevos enfoques teóricos que buscan adaptarse de mejor manera a las actuales condiciones y restricciones que enfrentan las instituciones (Bastedo, 2012; Gumport, 2012; Hearn y McLendon, 2012).

1.3.3 La emergencia de nuevos paradigmas teóricos

Para dar cuenta de la evolución experimentada por los enfoques teóricos clásicos, se describirán dos modelos formulados recientemente. Basado en la corriente de estudios organizacionales no racionales, se abordará el denominado "nuevo institucionalismo" (Meyer y Rowan, 2006), mientras que, desde la perspectiva racionalista, se explicará "el paradigma estratégico" (Gumport, 2012). Asimismo, se expondrán dos modelos que durante las últimas dos décadas han adquirido creciente relevancia y reconocimiento en el campo de la educación superior, por su aporte al estudio de asuntos relacionados con el gobierno y la gestión de las organizaciones académicas (Bastedo, 2012). La "teoría agente-principal" (Eisenhardt, 1989; Lane y Kivistö, 2008; Smith, 1976) y la "teoría de stakeholders" (Freeman, 1984; Jongbloed *et al.*, 2008).

Después de aproximadamente treinta años, emerge el "nuevo institucionalismo" como una actualización del enfoque original, incorporando nuevos elementos conceptuales basados en las tendencias y cambios experimentados tanto en el entorno de la educación superior como en las propias instituciones. La mayor diversidad de las instituciones proveedoras de educación terciaria, la tendencia hacia un mayor acoplamiento de las estructuras internas y un mayor protagonismo de las organizaciones académicas en el desarrollo de la economía del conocimiento, aparecen como los principales factores que han motivado esta adaptación (Meyer y Rowan, 2006). En el nuevo institucionalismo, se incorporan tres temas que marcan una diferencia respecto a los postulados planteados en la década de los años 1970. El primero, está relacionado con el conocimiento y la construcción social de las instituciones. En esta versión revisada, se incorpora la acción humana como un elemento importante en la definición de las normas y procedimientos, a diferencia del antiguo enfoque donde el análisis institucional tendía a mirar las instituciones como estructuras objetivas independientes del factor humano. En segundo lugar, los autores reconocen que en el marco de la nueva institucionalidad se producen cambiantes relaciones entre la política, la economía y la sociedad civil. En particular,

se argumenta que la dinámica de los mercados influye en los arreglos institucionales relacionados con la propiedad, seguridad y modalidad para hacer cumplir los contratos. Además, se enfatiza que los ajustes institucionales condicionan las preferencias de los actores como agentes económicos quienes evalúan los intercambios de acuerdo con la relación entre costos y beneficios. A la vez, tienen incentivos para negociar no solo transacciones particulares, sino que además las reglas del juego que regulan sus acciones. En este escenario, surgen conflictos de poder y negociaciones entre los actores económicos para conseguir arreglos institucionales favorables a sus intereses. El tercer tema, se vincula a la historia, el poder y el cambio institucional. A diferencia del antiguo enfoque, que enfatizaba el análisis institucional basado en información descriptiva y elementos funcionales, la nueva versión resalta la importancia del conflicto y las relaciones de poder en la definición de las instituciones. Se argumenta que no necesariamente los arreglos institucionales impulsados por los grupos de interés dominantes resultan ser los más eficientes. De esta manera, se reconoce que las coaliciones predominantes podrían intervenir los procesos de cambio institucional con el fin de evitar que este produzca una redistribución significativa de las cuotas de poder. En definitiva, se concluye que los procesos de cambio están condicionados por los conflictos de poder, el aprendizaje social y la experimentación.

El "modelo de elección estratégica" sustenta sus postulados en la corriente de pensamiento racionalista y la concepción de la organización como un sistema abierto. Desde la óptica racionalista, las organizaciones académicas son vistas como estructuras coherentes capaces de impulsar acciones intencionales (Scott, 2006; Seeber *et al.,* 2015). En este sentido, la elección racional, teoría opuesta a los supuestos institucionalistas desarrollados en la década de los años 1970, establece que las organizaciones se orientan principalmente al cumplimiento de sus objetivos trazados y que, en función de ese bien superior, definen las estructuras, procesos, roles y otros elementos organizacionales que mejor garanticen eficiencia (Fernández y Bernasconi, 2012). Desde el enfoque de sistemas abiertos, se asume que el desarrollo de la organización académica depende en gran medida de su interacción con las fuerzas del entorno y que estas, influyen en las formas de organización que las instituciones adoptan (Bastedo, 2012; Peterson, 2007). Al respecto, se reconoce la contribución de marcos conceptuales como la "teoría de dependencia de recursos", la cual sostiene que las organizaciones académicas tienden a desplegar estrategias y formas de organización orientadas a promover una diversificación de sus ingresos, como un modo de disminuir su vulnerabilidad ante el medio externo (Gumport, 2012; Slaughter y Leslie, 1997). También, la "teoría de contingencia" basada en la idea que las instituciones ajustan su estructura organizacional, no solo en función de sus objetivos sino que además influenciadas por el grado de estabilidad del entorno, su estrategia y tamaño (Fernández y Bernasconi, 2012). Teniendo en cuenta estos elementos conceptuales, el paradigma estratégico (Gumport, 2012) propone cuatro lineamientos básicos: (i) las universidades deberían impulsar de manera intencionada procesos de adaptación con su medio externo, (ii) las acciones intencionadas pueden ser racionales, compartidas por los integrantes de la comunidad universitaria e implementadas, (iii) las decisiones y acciones deben ser consecuentes ya que guían los procesos de cambio en la direcciones deseada, y (iv) los directivos superiores deben contar con legitimidad para llevar adelante la estrategia de cambio. Asimismo, la autora argumenta la existencia de procesos convergentes en el ámbito de la

educación superior que alimentan la legitimidad del paradigma estratégico como referencia conceptual. A su juicio, es posible identificar tres procesos concurrentes. En primer lugar, un proceso social caracterizado por cambios políticos, económicos, demográficos y tecnológicos que han condicionado una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior, marcada principalmente por las limitaciones de recursos del sector público y crecientes exigencias hacia las instituciones, para mejorar su desempeño y mecanismos de rendición de cuentas a las diversas partes interesadas. Segundo, se argumenta que dichos cambios, han sido asumidos e incorporados como variables de decisión por parte de los directivos de las organizaciones académicas durante las últimas dos décadas. En tal sentido, se reconoce que instrumentos de gestión propios del sector privado, tales como la planificación estratégica, la disciplina presupuestaria, el uso de indicadores y la evaluación de resultados, entre otros, adquieren cada vez mayor legitimidad al interior de las instituciones. Tercero, un proceso de evolución donde la racionalidad ha visto incrementada su valoración en el campo de las investigaciones asociadas a la organización académica.

La "teoría agente-principal" o también conocida como "teoría de agencia", se origina en la década de los años 1970 y su definición más clásica establece la existencia de un contrato por medio del cual, una o más personas (denominada principal) delega a otra persona (reconocida como agente) la autoridad y capacidad de toma de decisiones para realizar una o más tareas en su nombre (Jensen y Meckling, 1976). En este marco, diversos investigadores coinciden en que el problema central de la relación de agencia está relacionado con la capacidad de asegurar que el agente actúe de acuerdo con los intereses del principal y no de los propios, en la medida que ambos sean divergentes (Lane, 2012). En este sentido, la teoría de agencia considera los conceptos de asimetrías de información y conflictos de objetivos, como los principales elementos que explican los problemas de gobierno y gestión de las organizaciones, en el contexto de relaciones de agencia (Rahman *et al.,* 2012). La asimetría de información se produce cuando el agente maneja más y mejor información que el principal acerca del desempeño de sus acciones, habilidades y preferencias. Mientras que los conflictos de objetivos se generan cuando los intereses tanto del principal como del agente no son coincidentes y, por ende, las acciones del agente se alejan de las expectativas del mandante (Kivistö, 2005). Asimismo, la literatura reconoce la existencia de dos corrientes: la teoría "positivista" de agencia y la teoría de agencia "formal" (Kivistö, 2005). A pesar de que comparten elementos comunes como la existencia de un contrato entre ambas partes, la teoría "positivista" tiene una orientación más empírica que abstracta. De esta manera, reconoce la existencia de una racionalidad limitada y asume que aun cuando las personas actúan intencionadamente, como entes racionales, tienen dificultades para encontrar una solución óptima a los problemas de agencia. Por el contrario, la teoría de agencia "formal" tiene un fuerte fundamento matemático, supone que los individuos se comportan como seres plenamente racionales con capacidades computacionales ilimitadas y pone énfasis en la determinación de la forma de contrato más eficiente. Si bien se reconoce que la teoría agente-principal se origina en el campo de la economía, se argumenta que su utilización nunca ha estado restringida de manera exclusiva a una disciplina en particular, prueba de ello es que sus bases teóricas han sido consideradas en investigaciones asociadas a la ciencia política, el derecho, la antropología, la sociología y la economía organizacional (Kivistö, 2005; Klein, 1998). Durante las últimas dos décadas, se ha

registrado un creciente reconocimiento entre los investigadores que desarrollan estudios organizacionales en el campo de la educación superior, respecto a la utilidad de la teoría de agencia para la comprensión de las distintas dinámicas asociadas al gobierno de las organizaciones académicas (Kivistö, 2005; Lane, 2012).

La "teoría de stakeholders" tiene su origen en la década de los años 1980, a partir de incipientes definiciones conceptuales que fueron tomando fuerza en el campo de la dirección estratégica, el análisis y la gestión de grupos de interés, hasta convertirse en una teoría con amplia aceptación y reconocimiento, principalmente durante la década de los años 1990, entre los investigadores atraídos por el estudio de materias relacionadas con la gestión de organizaciones tanto públicas como privadas (Mainardes *et al.,* 2011). Sus primeros lineamientos definieron a las partes interesadas como un individuo o grupo de individuos que puede afectar o ser afectado por el accionar de la organización tras el logro de sus propósitos (Freeman, 1984). Considerando esta definición, diversos autores han contribuido en la línea de establecer criterios para la clasificación de las partes interesas. Una de las definiciones que ha tenido mayor reconocimiento entre los investigadores, plantea que los grupos de interés pueden ser clasificados en dos categorías. La primera, compuesta por los actores que son imprescindibles para el funcionamiento y éxito de la organización, tales como accionistas, empleados, clientes, reguladores y otros, con quienes existe una relación de alta interdependencia. La segunda categoría está conformada por aquellas partes que se vinculan con la organización, pero no son indispensables para su existencia, como el gobierno y la comunidad en general (Clarkson, 1991; Mainardes *et al.,* 2011). Otros autores argumentan que las partes interesadas pueden ser clasificadas de acuerdo con su potencial de amenaza o colaboración (Savage *et al.,* 1991), en función de su legitimidad (Friedman y Miles, 2006) o la complejidad de los problemas que enfrenta la organización (Beach, 2009). Se sostiene que el enfoque de partes interesadas constituye un instrumento útil para la identificación y evaluación de problemas producidos por diversos intereses en conflicto, especialmente en organizaciones con poderes dispersos, cuya gestión se caracteriza principalmente por la existencia de múltiples actores y grupos de presión, generalmente con responsabilidades difusas, objetivos contrapuestos y difíciles de categorizar en términos de su relevancia (Freeman, 1984; Jongbloed *et al.,* 2008; Mainardes *et al.,* 2011). Se reconoce que el enfoque de partes interesadas puede contribuir al estudio de la gestión de organizaciones complejas a través de tres dimensiones: (i) una aproximación descriptiva que permite delinear y/o explicar el comportamiento específico de la organización, en relación con sus grupos de interés, (ii) una dimensión instrumental que facilita la evaluación del impacto generado por las políticas y estrategias desplegadas hacia las diferentes partes interesadas, y (iii) una aproximación normativa que ayuda a interpretar el funcionamiento y articulación de la organización (Donaldson y Preston, 1995).

La teoría de stakeholders ha tenido una creciente aceptación en el estudio de las instituciones de educación superior, dado que, durante las últimas tres décadas, estas se han visto forzadas a reconsiderar su rol y contribución a la sociedad, escenario que las ha llevado a evaluar su relación con los distintos grupos de interés y establecer prioridades, con el fin de evitar una sobrecarga en su misión (Jongbloed *et al.,* 2008). No obstante, la gestión estratégica de las partes interesadas presenta un conjunto de desafíos e implicancias para la organización

académica, en términos de adaptar sus sistemas de gobierno, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, una mayor profesionalización de la gestión y una nueva forma de relación con los grupos de interés basada en la generación de valor compartido (De Boer *et al.,* 2007; Jongbloed *et al.,* 2008). En este sentido, la literatura evidencia esfuerzos por adaptar este enfoque al contexto de las organizaciones académicas. Al respecto, se indica que las instituciones pueden evaluar y clasificar a los diversos grupos de interés en base a tres atributos: (i) el grado de poder que las partes interesadas pueden ejercer sobre la organización, como el gobierno, legisladores y estudiantes (ii) el nivel de legitimidad con que cuentan las partes interesadas, entendida como la valoración que los actores tienen en el marco de la cultura de la institución, y (iii) la urgencia de las demandas planteadas por las distintas partes interesadas (Mitchell *et al.,* 1997). Por otra parte, se reconoce un alto grado de complementariedad entre las teorías agente-principal y stakeholders, ya que las relaciones de agencia permiten describir y analizar vínculos entre partes interesadas (Abzug y Webb, 1999; Hill y Jones, 1992).

1.3.4 La teoría de agencia como marco conceptual

En base a la revisión de los distintos enfoques conceptuales y sus atributos, se considera que la teoría de agencia constituye uno de los enfoques cuyo marco analítico se adapta de mejor forma a los objetivos establecidos en el presente estudio. Básicamente por tres razones. En primer término, porque se asume que los cambios experimentados por las universidades chilenas en sus formas de gobierno institucional han tenido una orientación más transaccional que transformacional. El gobierno transaccional reconoce la existencia de intereses individuales y considera la aplicación de instrumentos gerenciales como los incentivos y mecanismos de control para producir un alineamiento entre los intereses particulares y los objetivos organizacionales. En este sentido, se argumenta que la teoría agente principal es la base conceptual del gobierno transaccional (Wilkesmann, 2013). Por su parte, el gobierno transformacional abarca varios aspectos. Por un lado, considera la incorporación de cambios o una reestructuración en los roles que desempeñan los directivos y agentes al interior de una organización. También, incluye los cambios que ocurren en la cultura organizacional y las normas sociales que guían el comportamiento de los distintos actores internos (Wilkesmann, 2013). Adicionalmente, el enfoque transformacional asume que los individuos postergan sus intereses privados, a partir de motivaciones de carácter intrínsecas, en función del beneficio organizacional (Bass y Avolio, 1993; Frost *et al.,* 2010). Ahora, en Chile no se registra evidencia que durante los últimos años las universidades hayan llevado adelante procesos de cambio en sus estructuras de gobierno con ajustes significativos a los roles y posiciones de poder que ejerce cada una de las diversas partes interesadas. Dicho de otra manera, las universidades públicas y también aquellas tradicionales, han mantenido formas de gobierno con un fuerte predomino académico colegial, mientras que las universidades privadas creadas en la década de los años 1980, desde sus inicios conservan arreglos de gobierno institucional basados en la corriente gerencialista. Conviene subrayar que no se consideran los ajustes en el gobierno institucional de las universidades estatales establecidos en la Ley Nº 21.094 vigente desde el mes de junio de 2018 y que fija un plazo de tres años para que las instituciones puedan ajustar sus estatutos internos. En cambio, si existen antecedentes que permiten asumir que las

modificaciones en las relaciones de gobierno entre la Administración Central y las Facultades se han producido preferentemente por efecto de la aplicación de instrumentos de tipo gerencial, tales como el pago de incentivos por el cumplimiento de determinadas labores o resultados asociados al trabajo académico, orientados a elevar el alineamiento interno y mejorar el desempeño de las instituciones. Al respecto, se advierte que han tendido a replicar internamente, los mismos instrumentos de estilo gerencial aplicados por el Estado mediante políticas públicas y programas gubernamentales de financiamiento que consideran la asignación de recursos por resultados y la instalación de mecanismos de control a distancia (Bernasconi, 2015; Fernández, 2015). En segundo lugar, porque se estima que sus postulados y supuestos relacionados con el interés propio, la existencia de asimetrías de información y conflictos de objetivos, facilitan el estudio de la real capacidad de las universidades para compatibilizar diversos intereses en torno a propósitos comunes. Esto, en un contexto empírico, donde las relaciones de gobierno entre los diferentes actores internos están marcadas por una permanente tensión entre rendición de cuentas y confianza (Kivistö, 2005; Lane, 2012). Y tercero, porque la teoría de agencia está siendo cada vez más utilizada y validada por diversos investigadores como enfoque conceptual para estudiar las relaciones de gobierno al interior de las instituciones de educación superior (Austin y Jones, 2016; Kivistö y Zalyevska, 2015).

En términos simples, las relaciones de agencia se producen cada vez que una de las partes (principal) establece un vínculo de dependencia con otra parte (agente). Al respecto, se asume que el principal requiere la realización de una tarea específica, para la cual, el agente cuenta con las habilidades y capacidades apropiadas para desarrollar la labor de manera más eficiente que el mandante (Petersen, 1993; Pratt y Zeckhauser, 1985). En síntesis, la preocupación fundamental de las relaciones de agencia está centrada en cómo alinear las acciones del agente con los intereses del principal (Lane, 2012). En general, se entiende que las relaciones de agencia corresponden a vínculos de carácter recíproco, sin embargo, podrían establecerse nexos de tipo coercitivo (Kivistö, 2005).

Desde la perspectiva de los niveles de relaciones, se distinguen los individuos, grupos u organizaciones. A pesar que tradicionalmente el foco de los estudios han estado centrado en las relaciones entre individuos al interior de las organizaciones, también se han desarrollado investigaciones que establecen relaciones de agencia entre entidades, asumiendo que estas corresponden a una agrupación de preferencias individuales cuyas acciones se enmarcan en compromisos asumidos en un conjunto de contratos o arreglos institucionales que norman las relaciones al interior de la organización (Jensen y Meckling, 1976). En efecto, independiente de qué se entiende por organización, los individuos, sus preferencias y conductas constituyen la principal unidad de análisis. En este sentido, se argumenta que la comprensión de la organización en términos de relaciones de agencia entre un principal y un agente, no constituyen una dificultad cuando las acciones de la propia organización se explican a través de los vínculos y las acciones de los individuos que la integran (Kivistö, 2005).

Si bien la relación entre un principal y un agente constituye la forma más básica y simple de estudiar, se reconoce que las organizaciones, en especial las instituciones de educación superior se caracterizan por la interacción de relaciones más complejas, tales como la existencia de

múltiples principales, múltiples agentes y dualidad de roles (Kivistö, 2005; Lane, 2012). En cuanto a la figura del principal plural, es posible identificar dos categorías: múltiples y colectivos (Lane, 2012). Se argumenta que la existencia de múltiples principales se produce cuando dos o más mandantes tienen contratos separados con un agente. En este escenario, se produce una suerte de competencia entre los compromisos asumidos en los diferentes contratos y el agente tiende a resolver sus dilemas considerando el poder relativo de los principales, para quienes el desempeño del agente podría ser percibido como errático o incoherente. Un ejemplo de esta configuración se genera cuando un mismo departamento académico establece compromisos para mejorar los resultados de aprendizaje con la Dirección de Docencia de la institución y, a la vez, es presionado por la Dirección de Investigación para aumentar sus proyectos de investigación y publicaciones. En esta situación, el Director de Departamento enfrenta un dilema, ya que debe hacer frente a ambos desafíos generalmente con la misma cantidad de académicos. Por otra parte, el autor plantea que se presenta un principal colectivo, cuando varios individuos conforman un principal y mayoritariamente están de acuerdo con la naturaleza de un contrato y los términos de su aplicación con un agente determinado. Esta configuración resulta común en las organizaciones académicas, entre las cuales destacan la Junta Directiva o Consejo Superior, el Senado o Consejo Académico y el Consejo de Facultad. No obstante, surge el cuestionamiento si este tipo de entidades debiera ser considerado de la misma forma que un principal único, como, por ejemplo, un Rector o Decano. En este sentido, el autor argumenta que los cuerpos colegiados deberían, idealmente, funcionar como entidades unitarias. Sin embargo, reconoce que la relación entre el agente y el principal colectivo depende de quiénes constituyen dicho organismo y el tipo de interacciones que sus miembros establezcan. En breve, se asume que cada integrante tiene su propios intereses y expectativas.

Por otro lado, la existencia de asimetrías de información y conflictos de objetivos entre el agente y el principal, generan dos potenciales dilemas para el mandante denominados problemas de agencia: la selección adversa y el riesgo moral (Eisenhardt, 1989). La selección adversa se produce cuando el principal tiene dificultades para conocer en profundidad las motivaciones, intereses y capacidades del agente antes de establecer el contrato. Esta situación podría llevar al principal a establecer una relación contractual con un agente que carece de las competencias para cumplir con los compromisos pactados (Lane, 2012; Rahman *et al.*, 2012). Un ejemplo de este dilema se produce en las universidades donde la Junta Directiva, a través de un comité de búsqueda, lleva adelante un proceso de selección y reclutamiento de un Rector (Ganga *et al.*, 2015). A su vez, el riesgo moral dice relación con la posibilidad que no se cumpla el contrato establecido, debido a que el agente puede incurrir en un comportamiento oportunista motivado por intereses propios (Lane, 2012). Este escenario se agudiza cuando el principal tiene restricciones para monitorear el desempeño del agente y medir los resultados derivados de sus acciones (Moe, 1984). Debido a la complejidad de las instituciones de educación superior, las diversas relaciones de agencia que se producen entre los actores internos están permanentemente amenazadas por situaciones de riesgo moral. Por ejemplo, la tradicional autonomía con que cuentan tanto las unidades académicas como los profesores, que se refuerza generalmente con un entendimiento amplio del concepto de libertad académica, genera espacios para comportamientos oportunistas al interior de las organizaciones académicas (Massy, 1996; Rahman *et al.*, 2012).

Considerando que el desafío más relevante para el principal consiste en establecer condiciones favorables, que le permitan maximizar el control del desempeño del agente al menor costo posible (McLendon, 2003), la teoría agente-principal considera dos conceptos que ayudan a establecer los mecanismos de monitoreo más adecuados en un contexto de problemas de agencia: los costos de agencia y las variables de agencia.

Por su parte, los costos de agencia se definen como las sumatoria de los costos asociados a las actividades de seguimiento y control, orientadas a neutralizar las asimetrías de información y los conflictos de objetivos, y aquellos costos derivados de un eventual comportamiento oportunista por parte del agente (Kivistö, 2005; Tosi y Gómez-Mejia, 1989).

Las variables de agencia permiten describir las condiciones que caracterizan las relaciones de agencia, y que, además, tienen implicancias en la determinación de los costos de agencia y la definición del tipo de contrato más adecuado para reducir el riesgo moral (Kivistö, 2005). Si bien el número de variables puede diferir dependiendo de las distintas investigaciones, se argumenta que existen cinco factores principales (Eisenhardt, 1989): (i) la capacidad de medición de los resultados, es decir, si los productos y/o resultados de las acciones realizadas por el agente son factibles de ser medidos; (ii) el grado de incertidumbre asociado al resultado, se refiere al nivel de impacto que tiene en el resultado de la actividad el desempeño del agente, la naturaleza del trabajo propiamente tal y elementos externos. De esta manera, se entiende que en un escenario de bajo nivel de incertidumbre los resultados dependen básicamente de las competencias del agente; (iii) la capacidad de programación de las acciones, se relaciona con el grado en que tanto el comportamiento como las tareas que debe realizar el agente, pueden ser especificadas y verificado su cumplimiento, (iv) los conflictos de objetivos, están asociados al nivel de alineamiento o convergencia que existe entre los intereses del principal y el agente. Si la relación de agencia se caracteriza por un alto nivel de alineamiento entre las preferencias y objetivos de ambas partes, es probable que el agente realice sus labores en concordancia con las expectativas del principal independientemente de los mecanismos de control que este último establezca. En tal caso, las actividades de seguimiento se simplificarían y sus costos serían menores. Por el contrario, en un marco de divergencia de intereses y objetivos, el agente tendría incentivos para desenvolverse de manera oportunista, situación que forzaría al mandante a desplegar instrumentos de control más sofisticados y asumir un costo de agencia mayor; y (v) la duración de la relación de agencia hace referencia al horizonte temporal de la relación entre el principal y el agente. En una relación de largo plazo, es probable que el mandante pueda profundizar su conocimiento acerca de las capacidades y comportamiento del agente, escenario que reduce las asimetrías de información, facilita las tareas de seguimiento y disminuye los costos asociados al control. Mientras que, en una relación de corto plazo, las asimetrías de información podrían ser mayores dada la menor interacción entre ambas partes.

En el contexto de las organizaciones académicas, se argumenta que la naturaleza del trabajo académico representa un elevado nivel de complejidad e incertidumbre que dificulta la definición de tareas rutinarias, productos y la medición resultados que logren dar cuenta adecuadamente de la eficacia de la labor académica (Hood *et al.,* 2004; Mignot-Gérard, 2006). Dicho en otros términos, se reconoce que las tareas de supervisión y control enfrentan un

desafío al momento de simplificar las funciones, productos y resultados asociados a la profesión académica (Paradeise *et al.*, 2009). Considerando las formas tradicionales de gobierno y gestión de las organizaciones académicas, se asume la existencia de conflictos de objetivos entre la administración central, responsable de representar el interés institucional, y las unidades académicas que a menudo defienden su autonomía para establecer objetivos, planes, regulaciones y controles de acuerdo las normas, códigos, valores y estándares de sus propias disciplinas (Etzioni, 1964; Gumport, 2012; Hendrickson *et al.*, 2013).

El contrato constituye el instrumento fundamental que rige las relaciones de agencia, por medio del cual, el principal delega su autoridad en el agente para actuar en su nombre (Lane, 2012). El contrato puede estar definido de manera explícita o implícita, ya que en un sentido amplio este se entiende como una metáfora más que un mandato de tipo legal (Eisenhardt, 1989; Lane, 2012). Indistintamente de su naturaleza, los contratos están orientados básicamente a establecer las tareas que debe realizar el agente y definir la forma en como este será recompensado por el principal (Kivistö, 2005). Asimismo, se reconoce que las relaciones al interior de las organizaciones académicas se rigen por medio de contratos tanto implícitos como explícitos, aun cuando se advierte un cierto predominio de vínculos contractuales implícitos, especialmente entre las unidades y subunidades académicas (Lane y Kivistö, 2008; Lane, 2012).

En cuanto al tipo de contrato, se plantean principalmente dos figuras: el contrato basado en comportamiento y el contrato basado en resultados (Eisenhardt, 1989; Lane, 2012). En los contratos basados en comportamiento, el principal privilegia el control de la conducta del agente como fundamental estrategia para minimizar las asimetrías de información y reducir el riesgo moral. Por ejemplo, las universidades podrían establecer el uso de determinadas metodologías de enseñanza por parte de los profesores o definir una cierta cantidad de horas semanales destinadas a actividades de investigación por académico. A su vez, en los contratos basados en resultados, el mandante recompensa al agente por el logro de resultados específicos. Se argumenta que este tipo de contrato permite reducir la existencia de conflictos de objetivos, ya que motivan al agente, por medio de incentivos, a focalizar sus esfuerzos en alcanzar aquellos resultados compatibles con las preferencias del principal (Austin y Jones, 2016). En este caso, a modo de ejemplo, las universidades podrían establecer incentivos para que sus académicos mejoren su productividad en investigación o realicen esfuerzos por mejorar las tasas de aprobación de sus estudiantes. Aunque ambos tipos de contrato pueden ser utilizados de manera complementaria para regular situaciones reales, existen determinados escenarios teóricos construidos a partir del comportamiento de las distintas variables de agencia, que permiten recomendar la figura de contrato más adecuada para reducir los problemas de agencia (Kivistö, 2005). Según el autor, un contrato basado en comportamiento resulta más eficiente cuando la capacidad de medición de los resultados es baja, el nivel de incertidumbre asociado al resultado es alto, la capacidad de programación de las acciones es alta, la posibilidad de enfrentar conflictos de objetivos es reducida y la relación de agencia se proyecta en el largo plazo. Por el contrario, se sostiene que un contrato basado en resultados genera condiciones más favorables para el mandante cuando la capacidad de medición de los resultados es alta y su nivel de incertidumbre es bajo, la capacidad de programación de las acciones tiende a ser

baja, los conflictos de objetivos son altamente probables y la relación de agencia tiene un alcance breve en el tiempo.

No obstante que, la teoría de agencia cuenta con un amplio nivel de reconocimiento y aceptación, especialmente en disciplinas relacionadas con las ciencias sociales, la economía, la ciencia política y la sociología, también enfrenta un conjunto de cuestionamientos que han provocado interesantes debates acerca de sus principales atributos como marco conceptual y el mérito de su contribución al estudio de las organizaciones (Lane, 2012).

Con respecto a sus aportes, se reconoce que se trata de un marco genérico, simple y amplio, que ha permitido relevar la importancia de los incentivos, los intereses y la información, en el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones (Kivistö, 2005). En este sentido, el autor argumenta que la presencia de asuntos como el interés propio, el oportunismo y los conflictos de objetivos entre las personas, forman parte de la convivencia que se produce al interior de una organización. Teniendo en cuenta estos elementos, entre quienes defienden su aplicación en el campo de la educación superior, se afirma que la teoría de agencia contribuye a entender ciertos aspectos del comportamiento humano al interior de la organización académica (Austin y Jones, 2016; Lane, 2012).

Además, se destaca que la teoría de agencia ha contribuido a la aceptación del riesgo como un elemento importante que influye en la gestión de un contrato entre un principal y un agente (Eisenhardt, 1989). Vinculado al concepto de riesgo, la teoría ha permitido aumentar la comprensión de las causas por las que a veces los agentes pueden fallar y el entendimiento tanto de los beneficios como las deficiencias de los mecanismos de control en diferentes contextos organizacionales (Kivistö, 2005). En síntesis, se argumenta que la teoría de agencia ha permitido tener un conocimiento más profundo acerca de la naturaleza de los conflictos de objetivos que pueden tensionar la relación entre un principal y un agente, los efectos derivados de las asimetrías de información, los posibles problemas ocasionados por la conducta oportunista del agente, y los instrumentos que puede desarrollar el principal para reducir dichos problemas (Davis *et al.*, 1997; Kivistö, 2005).

En términos más amplios, se reconoce que la teoría de agencia ha tenido una importante utilidad para entender las relaciones de poder y el funcionamiento de las estructuras en las instituciones públicas (Ferris y Graddy, 1998; Laffin, 1997). En el campo de la educación superior, la teoría ha aportado de manera significativa a una mayor comprensión de las relaciones y formas de gobierno tanto a nivel de sistemas regionales o nacionales como al interior de las propias universidades (Lane, 2012). Si bien hasta ahora existe un predominio de investigaciones en el ámbito de la relación gobierno-universidad, durante los últimos años se han desarrollado un conjunto de estudios que han permitido explorar y ampliar el rango de relaciones de agencia en el contexto universitario, tales como la relación gobierno-rector de la universidad y la relación universidad-académicos (Kivistö y Zalyevska, 2015). En el marco de la relación gobierno-universidad, destacan algunas investigaciones orientadas a estudiar la existencia de múltiples principales en el sistema de educación superior en Estados Unidos (Lane, 2005; McLendon, 2003); los mecanismos de asignación de recursos y sus efectos en el

desempeño de las instituciones de educación superior en varios países (Liefner, 2003); el análisis de los arreglos contractuales entre el Estado y las instituciones de educación superior de Finlandia, Suecia y Dinamarca (Gornitzka *et al.,* 2004); el diseño y aplicación empírica de un marco conceptual para estudiar la relación gobierno-universidad (Kivistö, 2005); los conflictos de objetivos entre el gobierno y la universidad en el marco de la efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Blalark, 2012); el análisis de la pertinencia del marco regulatorio estatal en Estados Unidos respecto a los servicios que las universidades entregan en otros Estados (Lane *et al.,* 2013); y el análisis de los problemas de agencia que se producen en la entrega de recursos desde el sistema estatal a una universidad pública (Macías, 2012). En el caso de la relación gobierno-rector de la universidad, destaca un estudio centrado en el análisis de las dificultades que restringen la implementación del plan estratégico institucional (Auld, 2010), mientras que en la relación universidad-académicos sobresalen algunas investigaciones con foco en los efectos de nuevos mecanismos de incentivos en el desempeño de los académicos en el ámbito de la enseñanza en universidades alemanas (Wilkesmann y Schmid, 2012); y los efectos de las formas de gobierno en la relevancia de la enseñanza en universidades alemanas (Wilkesmann, 2013). En Chile, la aplicación de la teoría agente-principal en el estudio de las organizaciones académicas ha sido más bien restringida. No obstante, destacan contribuciones en la línea de establecer supuestos teóricos establecer relaciones de agencia entre diversos actores internos en el marco del gobierno y la gestión universitaria (Ganga *et al.,* 2015); el estudio de asimetrías de información entre el Rector y el máximo órgano colegiado institucional en universidades chilenas (Ganga y Buroto, 2009); y la relevancia de los mecanismos de control externo en la gestión de las universidades chilenas (Ganga y Buroto, 2010). Así, esta breve referencia de recientes y variadas investigaciones evidencia un creciente interés por aplicar la teoría de agencia para entender diversos asuntos relacionados con el gobierno y la gestión en el campo de la educación superior (Austin y Jones, 2016; Kivistö, 2005; Lane, 2012).

En cuanto a los cuestionamientos a la teoría de agencia, los principales juicios se pueden agrupar en tres dimensiones: la crítica a sus supuestos relacionados con el comportamiento, la crítica de su pertinencia teórica y la crítica a su aplicación en el sector público y organizaciones sin fines de lucro (Kivistö, 2005).

En primer lugar, los detractores afirman que el modelo de análisis establece una mirada bastante estrecha del comportamiento humano, limitada casi exclusivamente al interés propio y la conducta oportunista (Donaldson, 1990; Jones, 1983; Perrow, 1986). En tal sentido, se plantea que la teoría ignora un conjunto más amplio de motivaciones personales, tales como la necesidad de logro, el altruismo, el respeto y el interés genuino por realizar una tarea de manera adecuada. No obstante, entre quienes defienden los postulados de la teoría de agencia existen opiniones matizadas. Por un lado, se sostiene que el interés propio tiene un fuerte asidero en la realidad, ya que resulta plausible suponer que el comportamiento de las personas está orientado a satisfacer sus propias necesidades (Hendry, 2005). Por ejemplo, en el caso del altruismo se puede considerar que el beneficio para los demás responde a una motivación que produce una utilidad personal, en consecuencia, es factible verlo desde la perspectiva del interés propio (Lane, 2012; Williamson, 1985). Por otro lado, se admite que la concepción del interés propio

es limitada y que se requiere construir un marco más sofisticado que permita contar con una visión más amplia acerca de las motivaciones humanas (Barney, 1990). En relación con el oportunismo, se cuestiona que se establezca como una conducta generalizada en los agentes, omitiendo que puedan existir relaciones basadas en la confianza y la ética del trabajo, y además, que no se considere la posibilidad que exista una convergencia entre los intereses del principal y el agente (Arthurs y Busenitz, 2003; Donaldson, 1995). Por su parte, los promotores de la teoría de agencia refutan esta crítica argumentando que el modelo no considera como supuesto que todos los agentes asumen un comportamiento oportunista permanentemente (Barney, 1990; Williamson, 1985).

En segundo lugar, los detractores han criticado su robustez como marco teórico. En esta línea, se sostiene que no está tan clara, cuál es la problemática que aborda y, en particular, se relativiza el real aporte de los postulados asociados a la selección adversa y el riesgo moral (Perrow, 1986). En el caso de la selección adversa, el autor plantea que las organizaciones asumen que resulta casi imposible seleccionar a un candidato insuperable, ya que aun cuando se implemente un sistema de selección altamente sofisticado se mantiene un nivel significativo de incertidumbre, por ende, llevan adelante procesos para reclutar personas suficientemente idóneas evaluadas de acuerdo con un determinado perfil. Sin embargo, en contraposición se advierte que, aunque el objetivo sea seleccionar a alguien suficientemente apto, igual persisten las dificultades para conocer en profundidad sus motivaciones y capacidades (Petersen, 1993). Por otra parte, sus detractores cuestionan su foco normativo y el carácter taxativo de sus recomendaciones, que se centra casi exclusivamente en evitar el comportamiento oportunista del agente, y sugieren que debiera integrarse con otras teorías organizacionales más neutrales, con el fin de proporcionar un marco más descriptivo (Donaldson, 1990). Ante estas críticas, los promotores sostienen que una parte importante de la teoría organizacional tradicional tiene un enfoque normativo y, a la vez, refutan que la teoría de agencia entregue recomendaciones estrictas, aclarando que está más bien explica los efectos de determinadas conductas por parte del agente y el principal (Barney, 1990; Petersen, 1993). Otro tipo de cuestionamiento está relacionado con la simpleza de sus postulados respecto a los actores involucrados y las formas de gestionar las organizaciones. Al respecto, se critica que la teoría de agencia focaliza su análisis básicamente en la relación entre un agente y un principal, excluyendo la influencia que pueden ejercer otros actores tanto de manera individual como colectiva (Kivistö, 2005; Lane, 2012). En este sentido, se advierte que organizaciones con procesos de producción complejos, como las universidades, requieren la coordinación de esfuerzos colectivos para producir una determinada salida. Según el autor, esto explicaría por qué en las universidades los académicos tienen el mismo tipo de contrato por escrito, pero distribuyen su carga con distintos niveles de dedicación a las labores de enseñanza e investigación. En breve, se cuestiona que la teoría de agencia no considere el efecto del trabajo en equipo (Nilakant y Rao, 1994).

Complementariamente, se discute que la aplicación de la teoría de agencia se centre en la existencia de un simple contrato asociado a un objetivo general y no considere que tanto el agente como el principal pueden tener diferentes estrategias para alcanzar el mismo fin (Lane, 2012). Por ejemplo, se considera el caso en que tanto un académico como un Decano converjan en torno al objetivo que el académico pueda alcanzar la titularidad académica permanente. En

este escenario, se asume que la prioridad para el académico sería dedicar la mayor cantidad de tiempo a las actividades de investigación y reducir las horas destinadas a la docencia, entendiendo que la investigación tiene especial relevancia en el proceso de evaluación académica. No obstante, si bien el Decano tiene el mismo interés, este debe compatibilizar las diferentes prioridades de la unidad académica, entre ellas asegurar que los estudiantes reciban una enseñanza de calidad y una dedicación adecuada. Dependiendo de la dotación de académicos adscritos a la unidad, el Decano podría requerir que el académico en particular deba incrementar su dedicación a las labores de enseñanza. En efecto, se reconoce que son estos tipos de situaciones los que la teoría de agencia no logra recoger adecuadamente (Lane, 2012).

Finalmente, una tercera línea de cuestionamientos considera que los postulados de la teoría de agencia están inspirados en un contexto organizacional más cercano al sector privado y tienen un sesgo ideológico que promueve el establecimiento de relaciones basadas en la dominación (Braun, 1993; Broadbent *et al.,* 1996). Al respecto, se enfatiza que en organizaciones pertenecientes al sector público y sin fines de lucro, las particulares formas de organización, gobierno y gestión podrían limitar la aplicación de sus postulados. Considerando que este tipo de organizaciones se caracteriza por el predominio de relaciones jerárquicas difusas y ambigüedad en sus objetivos, algunos detractores advierten la existencia de dificultades para identificar nítidamente la figura del principal y el agente (Koelble, 1996). En particular, se argumenta que las universidades públicas tienen limitaciones para reconocer al principal (Shattock, 2006). A su vez, algunos críticos han vinculado la teoría de agencia a enfoques políticos que han impulsado reformas al sector público bajo la doctrina de la Nueva Gerencia Pública (NGP), basadas en la privatización y la desregulación (Lane, 2000; Barzelay, 2001). Sin embargo, se afirma que la teoría de agencia no recomienda ni conduce a la adopción de una determinada corriente política, muestra de ello es que puede ser aplicada en sistemas de gobierno y administración asociados a economías de mercado y planificación centralizada (Kivistö, 2005).

1.4 Síntesis del primer capítulo

Los cambios experimentados por la mayoría de los países postindustriales a nivel político, social y económico llevaron a estos a introducir importantes transformaciones en sus políticas de educación superior, principalmente durante la década de los años 1980 (Rinne y Koivula, 2005), las que estuvieron influenciadas por los postulados de la Nueva Gerencia Pública (Bleiklie *et al.*, 2011; Deem, 2001; Shattock, 2014) y los planteamientos de la Gobernanza en Red (Bleiklie *et al.*, 2011). Con el tiempo, dichas políticas han adquirido creciente legitimidad en otras latitudes y su implementación, con diferentes énfasis, alcances y ritmos, han producido significativos cambios en la configuración de los distintos sistemas universitarios, en particular en las reglas del juego que regulan la relación entre el Estado, el mercado y las instituciones (Rinne y Koivula, 2005). En breve, los procesos de reforma han buscado establecer un adecuado balance entre la autonomía de las universidades y la capacidad de los gobiernos para compatibilizar las prioridades gubernamentales con los intereses propios de los planteles.

Este nuevo entorno, caracterizado entre otros factores por la reducción de los fondos públicos, una mayor relevancia del conocimiento en el desarrollo económico, la globalización y mayores exigencias por rendición de cuentas, ha cuestionado los sustentos históricos de la universidad tradicional y han movilizado a esta, en medio de resistencias, tensiones y cuestionamientos, a introducir cambios en sus formas de organización y gobierno, orientados a incorporar mayor racionalidad en su accionar y fortalecer su funcionamiento como un sistema integrado (Enders *et al.,* 2013; Krücken, 2011; Seeber *et al.,* 2015). Dichos cambios se han producido a nivel del gobierno institucional y la profesión académica, con diferentes alcances dependiendo de los países, los sistemas y la cultura organizacional propia de las universidades. Aunque su alcance ha sido global, los cambios más significativos y recientes se visualizan en Europa continental, países con fuertes raíces en el modelo tradicional de universidades basado en una fuerte regulación estatal y autogobierno académico. En general, los cambios impulsados en Europa han abarcado tanto a los sistemas de educación superior como a las propias instituciones, con énfasis en la ampliación de su autonomía y al mismo tiempo, mayores exigencias de responsabilidad (Paradeise *et al.,* 2009; Shattock, 2014; Sporn, 2007). En materia de gobierno institucional, se visualiza un patrón común de cambio orientado a producir un mayor balance de poder entre académicos, administradores internos y partes interesadas externas. Asimismo, se sostiene que, durante las últimas décadas, estos cambios en las formas de gobierno interno han sido más significativos en universidades de países como Reino Unido, Países Bajos, Portugal, Australia, Noruega y Canadá, mientras que con menos fuerza se han evidenciado en instituciones de Francia, Italia y Alemania (Shattock, 2014; Veiga *et al.,* 2015). De igual modo, se sostiene que las universidades de Estados Unidos también están convergiendo a mayor equilibrio de poder interno, aunque los cambios en las prácticas de gobierno se mueven en una dirección opuesta a la tendencia experimentada en Europa. En este sentido, se reconoce que los académicos están teniendo crecientes espacios de participación en instancias de toma de decisiones institucionales en el marco del sistema de gobierno compartido (Veiga *et al.,* 2015).

A diferencia del continente europeo, los cambios desarrollados en Latinoamérica han tenido un impacto más visible a nivel de sistemas de educación superior, mientras que al interior de las universidades las transformaciones han sido más bien parciales, generándose una configuración organizacional híbrida donde conviven prácticas tradicionales asociadas a la cultura académica colegial y aquellas más modernas derivadas del nuevo gerencialismo. En Chile, la trayectoria del sistema de educación superior ha estado fuertemente marcado por la reforma privatizadora impulsada en 1981. En este contexto, el gobierno cuenta con escasas atribuciones para dar conducción al sistema, más allá de instrumentos de financiamiento competitivos que le permiten poner foco en algunos ámbitos de mejora. A su vez, las instituciones funcionan preferentemente de acuerdo con las dinámicas del mercado en un esquema de baja regulación y supervisión. Los cambios en la organización y funcionamiento de las universidades chilenas se han centrado a nivel de gestión institucional, administración y profesión académica, sin embargo, aspectos relacionados con el gobierno universitario mantienen un fuerte componente de autogobierno y colegialismo académico, particularmente en las universidades estatales (Bernasconi, 2015; Brunner, 2015a). En el ámbito de la gestión institucional, se evidencian mejoras en los ámbitos de la gestión estratégica, los procesos de autoevaluación y el análisis institucional. No obstante, se aprecia una falta de voluntad política

por parte de las autoridades centrales para avanzar en la instalación de instrumentos de gestión más sofisticados (Cáceres, 2007).

No obstante, las tensiones entre la administración central y las unidades académicas no son solo recientes, han existido a lo largo del tiempo y están estrechamente relacionadas con la naturaleza de las universidades. Históricamente, sus formas de organización y gobierno se han basado en la existencia de grupos de especialistas altamente fragmentados por sus disciplinas, que desarrollan sus labores con amplios niveles de autonomía y escasa interdependencia entre sí, a diferencia de las organizaciones comunes (Clark, 1983; Weick, 1976). Esto lleva a la conformación de diversas subculturas internas que entran en conflicto con la administración central, cuando se deben establecer planes, regulaciones y mecanismos de control que incluyen la dimensión académica, instancia en que los profesores defienden su exclusiva autoridad para definir los patrones de desempeño propios de cada disciplina (Etzioni, 1964; Gumport, 2012; Hendrickson *et al.*, 2013). En breve, se produce un conflicto entre los principios de autoridad administrativa y autonomía académica, que lleva a los actores internos a una permanente disputa por espacios de poder y legitimidad para influir en las decisiones institucionales (Blau, 1973).

Aun cuando se debate si las organizaciones académicas debieran ser consideradas como una institución social, que implica aceptar su fragmentación interna y modelo de gobierno basado en procesos intuitivos y evolutivos (Gumport, 2012), o bien, entendidas como una organización que puede incorporar mecanismos racionales de gestión y relaciones jerárquicas entre sus integrantes (Weber, 1968), se constata que las universidades han avanzado en esta última dirección, incorporando instrumentos de gestión orientados a generar condiciones organizacionales favorables para articular los diversos intereses internos en torno a propósitos comunes. En cuanto a las formas de gobierno, las universidades han ido adoptando distintas estructuras con diversos énfasis en las relaciones de autoridad, la colaboración y la funcionalidad, dependiendo de sus condiciones internas. Asimismo, se argumenta que la gestión estratégica se ha transformado en un instrumento relevante para las tareas de gobierno, ya que la definición de objetivos y estrategias compartidas contribuye a elevar la cohesión interna y generar condiciones favorables para un mayor nivel de alineamiento entre las prioridades de la institución y los diversos intereses de las unidades académicas, sobre la base de un adecuado equilibrio entre libertad académica y autoridad administrativa (Chaffee, 1985; Fumasoli y Lepori, 2011; Musselin, 2007). En este mismo sentido han contribuido otros instrumentos de gestión, como los contratos o convenios de desempeño y la instalación de procesos de aseguramiento de la calidad (Bleiklie *et al.*, 2011; Sporn, 2007).

Por otra parte, el creciente interés por estudiar el comportamiento organizacional de las universidades ha llevado al desarrollo de múltiples teorías, principalmente desde la década de los años 1970 en adelante, que han permitido profundizar el entendimiento acerca del funcionamiento de las instituciones. La capacidad de acción racional de las universidades ha sido una de las principales materias que ha marcado el desarrollo de diversos enfoques conceptuales. Entre los modelos clásicos destacan la "burocracia profesional" (Mintzberg, 1979) como uno de los exponentes más relevantes asociados a la corriente racionalista,

mientras que desde una visión alternativa (no racionalistas) se reconocen los modelos denominados "anarquías organizadas" (Cohen *et al.,* 1972), "sistemas débilmente acoplados" (Glassman, 1973) y la "teoría institucional" (Meyer y Rowan, 1977). Pese a que estos enfoques clásicos siguen siendo útiles, durante las últimas décadas se han desarrollado nuevos marcos conceptuales que han contribuido a revisar, perfeccionar y formular nuevas perspectivas de análisis, que pretenden adaptarse de mejor forma a las actuales condiciones y restricciones que enfrentan las instituciones (Bastedo, 2012; Gumport, 2012; Hearn y McLendon, 2012). En este contexto, temas como la relevancia del factor humano en la determinación de las normas y procedimientos; la influencia de los mercados en los arreglos organizacionales relacionados con la propiedad, la seguridad y la gestión de contratos; y el reconocimiento de la existencia de conflictos y relaciones de poder al interior de las instituciones, han influido en la actualización del enfoque institucionalista (Meyer y Rowan, 2006). A su vez, basado en la teoría de elección racional y la concepción de las universidades como sistemas abiertos emerge el modelo denominado "paradigma estratégico" (Gumport, 2012), que pone énfasis en la adaptación de las instituciones al medio externo, la necesidad de desplegar estrategias consensuadas al interior de las comunidades universitarias y la existencia de un liderazgo directivo legitimado para impulsar las estrategias institucionales. Mientras que la creciente relevancia y participación de las partes interesadas tanto en la organización como el gobierno de las instituciones, ha dado origen a enfoques como la "teoría de stakeholders" (Freeman, 1984; Jongbloed *et al.,* 2008; Mainardes *et al.,* 2011) que se centra en la dirección estratégica, el análisis y la gestión de grupos de interés. Por su parte, la necesidad de estudiar en profundidad el comportamiento de los actores y entender sus motivaciones (Hardy, 1990a), ha llevado a un creciente reconocimiento de la "teoría de agencia", entre los investigadores que desarrollan estudios organizacionales en el campo de la educación superior (Kivistö, 2005; Lane, 2012), como un marco conceptual simple que contribuye a la comprensión del funcionamiento del gobierno de las universidades, poniendo énfasis en los conceptos de asimetrías de información y conflictos de objetivos, como los principales factores que explican los problemas de gobernabilidad en las instituciones (Rahman *et al.,* 2012).

Tomando en cuenta los distintos marcos conceptuales tanto clásicos como emergentes, se estima que la teoría de agencia representa uno de los enfoques que mejor se adapta a los objetivos que persigue esta investigación, basados en el estudio de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades universitarias. La primera razón que justifica esta consideración dice relación con la naturaleza de los cambios que durante los últimos años han experimentado las universidades chilenas en sus formas de gobierno institucional. En efecto, se asume que dichos cambios han tenido una orientación transaccional más que transformacional (Wilkesmann, 2013). Es decir, que la evolución en las relaciones de gobierno entre los diversos actores se ha producido a partir de la implementación de instrumentos de tipo gerencial como la gestión por objetivos, financiamiento hacia resultados y mecanismos de incentivos como el pago por mérito; y no por medio de transformaciones en los roles y las posiciones de poder que ejerce cada una de las partes interesadas en las decisiones internas desde sus atribuciones normativas. En otras palabras, las formas de designación de las autoridades, la composición de los organismos colegiados y sus atribuciones, se han mantenido inalteradas en términos generales. La segunda razón se basa en que los postulados de la teoría

de agencia asociados a la existencia intereses individuales, problemas de asimetrías de información y conflictos de objetivos entre los integrantes de una organización, facilitan la comprensión de las complejas relaciones de gobierno que en la práctica se producen al interior de las universidades y también, el estudio de la real capacidad de estas para producir alineamiento interno entre los distintos actores en torno a propósitos comunes, en un contexto caracterizado por una permanente tensión entre vigilancia y confianza (Kivistö, 2005; Lane, 2012). Y finalmente, porque existe creciente evidencia acerca del uso y la valiosa utilidad que este enfoque conceptual tiene para profundizar el entendimiento acerca del funcionamiento del gobierno de las universidades (Austin y Jones, 2016; Kivistö y Zalyevska, 2015).

En pocas palabras, los postulados de la teoría de agencia suponen que una relación de agencia se produce cuando una o más personas (denominada principal), delega a otra persona (reconocida como agente) la autoridad y capacidad de toma de decisiones para llevar adelante una o más tareas en su nombre (Jensen y Meckling, 1976). Sin embargo, el problema central que plantea la teoría está relacionado con la posibilidad que el agente decida actuar de acuerdo con sus propios intereses y estos no sean coincidentes con las preferencias del principal (Lane, 2012). Se asume que esta situación está influenciada básicamente por la presencia de asimetrías de información, que se producen cuando el agente maneja mejor información que el mandante, y la existencia de conflictos de objetivos, que reflejan diferencias entre las preferencias y los intereses de ambas partes (Kivistö, 2005). Esto lleva al principal a enfrentar dos posibles problemas: la selección adversa, que ocurre cuando el mandante no logra conocer en profundidad, las motivaciones y capacidades del agente antes de establecer un contrato, y el riesgo moral, que se manifiesta cuando el agente no cumple con los compromisos establecidos en el contrato, motivado por sus propios intereses (Eisenhardt, 1989). En el contexto del riesgo moral, el desafío para el principal consiste en establecer condiciones favorables que permitan realizar un adecuado seguimiento y control del desempeño del agente al menor costo posible (McLendon, 2003). La teoría reconoce la existencia de variables de agencia, tales como la capacidad de medición de los resultados, el grado de incertidumbre asociado al resultado, la capacidad de programación de las acciones, la magnitud de los conflictos de objetivos y la duración de la relación, que permiten caracterizar las relaciones de agencia y estudiar las alternativas de tipo de contrato más adecuado para minimizar la posibilidad de conductas oportunistas por parte del agente (Eisenhardt, 1989; Kivistö, 2005). Se entiende que por medio de un contrato se pueden establecer las tareas que debe realizar el agente y la forma como este será retribuido por el principal (Kivistö, 2005). De esta manera, se asume que el contrato puede adoptar fundamentalmente dos figuras. Un contrato basado en comportamiento, orientado a minimizar las asimetrías de información, a través de un control centrado en la conducta del agente, y un contrato basado en resultados, por medio del cual la principal recompensa al agente por el logro de resultados específicos, como una forma de minimizar los conflictos de objetivos.

Si bien se reconoce que la teoría de agencia ha contribuido a una comprensión más profunda acerca del funcionamiento de las estructuras de gobierno al interior de las universidades, sus detractores cuestionan, por una parte, que el modelo se basa en una concepción limitada del comportamiento humano, que reduce sus motivaciones exclusivamente al interés propio y la conducta oportunista (Donaldson, 1990; Jones, 1983; Perros, 1986); y por otra, que sus

postulados están inspirados en un contexto organizacional propio del sector privado y tienen un sesgo ideológico que fomenta relaciones contractuales basadas en la dominación (Braun, 1993; Broadbent *et al.*, 1996). Mientras que sus promotores sostienen que el interés propio es parte de la naturaleza humana, que la teoría no supone que todos los agentes asumen una conducta oportunista todo el tiempo, y que esta no recomienda ni dirige a la adopción de una determinada orientación política, ya que puede ser aplicada en distintos marcos institucionales (Barney, 1990; Hendry, 2005; Kivistö, 2005; Williamson, 1985).

Capítulo 2
Relaciones de Agencia en la Organización Académica: Conceptos y Supuestos Básicos

Este capítulo contiene el desarrollo de un modelo analítico orientado a estudiar el gobierno institucional de la universidad, basado en cuatro dimensiones de análisis asociadas a los conceptos establecidos en la Teoría de Agencia: la relación entre principal y agente, los contratos, los problemas de agencia y la gestión del riesgo moral. La estructura de este apartado consta de tres secciones. En la primera sección, se establecen las relaciones de agencia en las que se centra el estudio del gobierno y también se exponen algunos esquemas conceptuales que permiten clasificar tanto las relaciones como los contratos existentes entre las partes. En la segunda sección, se describen los problemas de agencia que se producen en las relaciones entre principal y agente, asociados a la existencia de asimetrías de información y conflictos de objetivos. Por último, en la tercera sección se examinan los principales tipos de riesgo moral y sus manifestaciones más recurrentes en el contexto de la universidad y finalmente, se describen los tipos de instrumentos que según la Teoría de Agencia se pueden utilizar para gestionar el riesgo moral. De este modo, el capítulo responde al objetivo específico relacionado con la elaboración de un marco conceptual y analítico que permita estudiar las relaciones de gobierno entre las principales autoridades superiores e intermedias.

Consideraciones previas

Los esfuerzos orientados a potenciar su funcionamiento como organización integrada y racional han llevado a las universidades a promover un mayor alineamiento del trabajo académico en torno a una estrategia institucional, especialmente a través del fortalecimiento de sus instrumentos de planificación y la supervisión del desempeño de las unidades académicas en el tiempo (Rahman *et al.,* 2012). Estos procesos presionan a las instituciones hacia la definición de prioridades y objetivos en sus distintos niveles organizacionales, generalmente por medio de instancias de negociación y deliberación colectiva que acentúan la interacción entre los diversos actores internos. Estas interacciones constituyen relaciones de gobierno que se pueden modelar y estudiar en base a los conceptos que sustentan la Teoría de Agencia.

No obstante, es necesario tener presente ciertas particularidades de las organizaciones académicas que condicionan dichas relaciones y las diferencian de aquellas que se producen en organizaciones comunes. En primer lugar, las motivaciones de los actores internos no responden preferentemente a intereses de carácter económico. Si bien este aspecto está presente, tanto los directivos como los académicos compiten principalmente por prestigio y poder para influir en la toma de decisiones (Hendrickson *et al.,* 2013). Segundo, aunque en las organizaciones académicas existen relaciones de agencia en las cuales las partes pueden libremente entrar y salir, por ejemplo, los contratos con profesores de jornada parcial, existen otras en las que la movilidad de las partes es más restringida o prácticamente nula. Si bien

depende del tipo de institución y su normativa interna, por ejemplo, la posibilidad que una Junta Directiva decida terminar anticipadamente el período de gobierno de un Rector es más bien reducida. Asimismo, aunque no es imposible, resulta muy improbable que una universidad ponga fin a su relación con una Facultad o departamento académico. Este escenario, donde tanto el principal como el agente tienen restricciones para elegir o cambiar su contraparte, en contraposición con la definición canónica de la Teoría de Agencia que supone libertad de elección, promueve la generación de instancias bilaterales de negociación entre las partes (Lane, 2012). Y tercero, las relaciones de agencia pueden tener matices respecto al vínculo de autoridad entre agente y principal. En otras palabras, a menudo existen condiciones organizacionales que pueden debilitar la posición de autoridad del principal y fortalecer al agente. Esto se relaciona con la naturaleza de la organización académica tradicional, que se caracteriza por la existencia de relaciones jerárquicas difusas que dificultan el establecimiento de instrumentos de mando y control. En este escenario, las instituciones han desarrollado predominantemente un estilo de gestión que privilegia la legitimidad y el prestigio por sobre la autoridad para ejercer liderazgo y conducción (Seeber *et al.*, 2015). Entre las fuentes que contribuyen al debilitamiento de las relaciones jerárquicas destacan principalmente tres: (i) el reconocimiento que los académicos cuentan con el conocimiento experto asociado a sus disciplinas y el dominio de la profesión académica que los habilita como actores estratégicos para la toma de decisiones institucionales, razón por la cual, se dice que las universidades son organizaciones "pesadas en la base" (Shattock, 2014); (ii) la aceptación de la existencia de un elevado nivel de incertidumbre en el desarrollo de las actividades académicas, especialmente en la generación de nuevo conocimiento, y la entrega a los propios académicos de las prerrogativas para establecer la prioridades de las actividades de investigación y evaluar sus resultados (Whitley, 2008); y (iii) la existencia de estructuras de poder y formas de gobierno basadas en la autoridad académica, que generalmente implican un alto grado de descentralización y autonomía de las unidades académicas en la toma de decisiones (Fumasoli y Lepori, 2011). En suma, estos tres elementos tributan al empoderamiento del cuerpo académico en el marco de las relaciones de agencia.

Considerando los postulados de la Teoría de Agencia revisados en el capítulo anterior, se propone un modelo analítico basado en cuatro dimensiones de análisis: los tipos de relaciones de agencia, las formas de contratos, el nivel de los problemas de agencia y el grado de efectividad de los mecanismos de supervisión orientados a evitar conductas oportunistas. En este modelo, las distintas unidades, organismos colegiados o estructuras que forman parte de la organización y gobierno de la universidad, se analizan desde el enfoque del individualismo metodológico. Desde esta óptica, se entiende que cualquier unidad corresponde a una agrupación de personas y, por lo tanto, su comportamiento puede ser reducido a las acciones de los individuos que la componen. Asimismo, se reconoce que los miembros de la comunidad universitaria cuentan con preferencias e intereses propios y que pueden adoptar un comportamiento orientado a maximizar sus objetivos privados. También, se consideran como individuos cuya racionalidad presenta limitaciones para identificar el comportamiento óptimo en cada una de las situaciones que enfrentan. A su vez, se asume que los actores internos pueden adoptar conductas oportunistas en función de alcanzar sus objetivos privados. Sin embargo,

este supuesto es parte de los postulados de la Teoría de Agencia y no responde a un sesgo negativo hacia el personal de las universidades (Kivistö, 2005).

2.1 Relaciones y contratos de agencia al interior de la universidad

Considerando los tres principales componentes del gobierno universitario: Organismos Colegiados Centrales, la Administración Central y las Unidades Académicas (Gerard, 2003; Krüger *et al.*, 2018; Mitchell y King, 2018), se supone la existencia de dos relaciones de agencia entre estos actores internos. La primera, una relación donde el máximo organismo colegiado institucional (Junta Directiva) ejerce un rol directivo y delega en la Administración Central las labores ejecutivas relacionadas con la gestión académica, administrativa y económica de la institución. A su vez, la segunda relación considera que la Administración Central asume el rol de principal y delega en las Facultades la realización de las labores académicas asociadas a la docencia, investigación y extensión.

El cuadro que se presenta a continuación resume los principales supuestos que sustentan la configuración de estas dos relaciones de agencia.

Cuadro Nº1: Relaciones de agencia y supuestos básicos

Relaciones de agencia	Supuestos que sustentan la relación de agencia
(R1) Relación entre el Consejo o Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente)	• En R1 el principal delega en el agente las tareas de dirección y administración de las actividades académicas (formación, investigación y extensión), administrativas y financieras de la universidad. • En R2 el principal delega en el agente la realización de actividades asociadas a la docencia, investigación y extensión en una o más áreas del conocimiento. • En R1 el principal está interesado en la materialización de las tareas ya que su función fundamental consiste en asegurar el cumplimiento de la misión institucional. • En R2 el principal está interesado en el cumplimiento de las actividades académicas ya que en su calidad de agente debe responder ante su principal por el desempeño académico y administrativo de la institución. • En R1 y R2 el principal asigna recursos para que el agente realice las tareas encomendadas. • En R1 y R2 el principal establece mecanismos de supervisión y control para minimizar el riesgo moral.
(R2) Relación entre la Administración Central (principal) y las Facultades (agente)	

Fuente: Elaboración propia basado en Kivistö, 2005.

2.1.1 Relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central

Representando los intereses de sus propietarios, ya sea el Estado o privados, los Consejos o Juntas Directivas constituyen la máxima autoridad colegiada de la universidad y su rol se enmarca en los procesos políticos de la organización, relacionados con la definición del convenio constitutivo de la institución, sus propósitos y las formas de apropiación de los

recursos (Bernasconi, 2015; Etkin, 2006). De esta manera, sus funciones fundamentales están relacionadas con la definición de las políticas, las prioridades y estrategias de desarrollo, el resguardo de la situación financiera y patrimonial, y las tareas de supervisión del cumplimiento de la misión institucional (Sporn, 2007).

Independientemente de los distintos tipos de organización y estructuras de gobierno adoptadas por las organizaciones académicas, la configuración canónica establece que el órgano colegiado superior delega en un equipo ejecutivo, encabezado por el Rector, las tareas de dirección y administración de las actividades académicas (formación, investigación y extensión), administrativas y financieras de la universidad (Kivistö, 2005). Los mecanismos de nombramiento del Rector varían desde la designación a la elección democrática por parte de los profesores.

Considerando la existencia de tareas que el Consejo o Junta Directiva delega a la Administración Central, indistintamente del mecanismo de nombramiento del Rector, la asignación de recursos para la realización de dichas actividades y el interés del Consejo o Junta Directiva por el cumplimiento de su mandato estableciendo mecanismos de supervisión, es posible reconocer la vinculación entre estos actores con una relación de agencia basada en agrupaciones de individuos, en concordancia con los conceptos establecidos en la Teoría de Agencia (Kivistö, 2005).

Por otra parte, de acuerdo con el modelo de organización y gobierno de las universidades, la relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central pueden ser de tipo jerárquica, contractual o una combinación de ambas (Kivistö, 2005). En el caso de aquellas relaciones jerárquicas, se supone un mayor grado de subordinación del agente respecto del principal, en un marco de vínculos de autoridad manifiestos. Por ejemplo, en una institución donde el Consejo o Junta Directiva tiene la prerrogativa de designar al Rector, resulta plausible plantear como hipótesis que la relación entre ambos tiene mayor probabilidad de ser entendida como un vínculo jerárquico, a diferencia de un escenario donde el Rector es elegido por los académicos a través de una elección democrática. Respecto a las relaciones contractuales, se reconocen como vínculos basados en un acuerdo mutuo acerca de las responsabilidades y atribuciones de cada una de las partes, en un marco de mayor balance en el ejercicio del poder que el caso de una relación basada en la autoridad y la jerarquía. Además, se asume que este tipo de relaciones predomina al interior de las universidades dada su tradicional y particular cultura organizacional (Lane, 2012). Considerando que tanto el Consejo o Junta Directiva (principal) como la Administración Central (agente) pueden presentar distintas configuraciones en su funcionamiento, unitario o colectivo en el caso del primero y unitario o múltiple en el caso del segundo, la relación de agencia podría, teóricamente, adoptar cuatro formas o escenarios posibles. El cuadro que se muestra a continuación resume dichos escenarios.

Cuadro Nº 2: Tipos de relaciones de agencia entre el Consejo o Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente)

Principal colectivo

Agente único	Escenario 1 Principal colectivo — Agente único	Escenario 2 Principal colectivo — Agente múltiple
	Escenario 4 Principal único — Agente único	Escenario 3 Principal único — Agente múltiple

Agente múltiple

Principal único

Fuente: Elaboración propia basado en Lane, 2012.

- Escenario 1: Principal colectivo y Agente único

La figura del principal colectivo emerge cuando dos o más individuos con preferencias diversas deben establecer un contrato con un agente. En este caso, se supone que las preferencias de los integrantes del Consejo o Junta Directiva tienden a ser divergentes y, por lo tanto, no se puede homologar su conducta a una entidad unitaria. En general, se asume que un escenario de preferencias divergentes puede afectar la calidad del contrato y el control que ejerce el principal. Asimismo, en un escenario extremo los integrantes del órgano superior podrían comportarse como autoridades unipersonales y buscar establecer contratos informales con el agente. A diferencia del principal, la Administración Central desempeña sus tareas de manera unitaria. Por este motivo, se considera factible la posibilidad de simplificar el comportamiento de la Administración Central haciéndolo equivalente al comportamiento del Rector, bajo los supuestos que este tiene la atribución privativa para nombrar a los integrantes de su equipo directivo y responder de manera exclusiva ante el Consejo o Junta Directiva por el desempeño de la Administración Central en su conjunto. En otras palabras, el agente pasa de ser una agrupación de individuos a una persona natural (Kivistö, 2005; Lane, 2012).

En cuanto al principal colectivo, el nivel de divergencia al interior del Consejo o Junta Directiva puede ser elevado o moderado dependiendo de la cantidad de materias relevantes en las que existen diferencias y la intensidad de dichas discrepancias. En un extremo negativo, un elevado nivel de divergencia podría afectar la toma de decisiones y producir una suerte de vacío de gobierno, en la medida que el principal tenga dificultades para alcanzar acuerdos y adoptar decisiones que cuenten con un mínimo de respaldo y legitimidad. Por consiguiente, la relación con la Administración Central estaría basada en un contrato o mandato difuso, debido a la falta de decisiones en relación con las prioridades, objetivos y lineamientos institucionales en un conjunto de ámbitos. Dependiendo del nivel de asimetría de información y la efectividad de los mecanismos de supervisión, esta situación podría generar distintas alternativas de acción para el agente: (i) una gestión ambigua que no establece un rumbo definido sino que cambia

sus prioridades dependiendo de las presiones y exigencias de los distintos grupos de interés, (ii) una gestión basada en una coordinación anárquica donde no existe conducción y los problemas son resueltos por cada uno de los actores internos de acuerdo a cambiantes relaciones de fuerza, y (iii) la posibilidad que el agente impulse una agenda basada en sus preferencias y objetivos privados, ante los problemas del principal para definir sus preferencias (Etkin, 2006; Lane, 2012).

Por el contrario, en un contexto más favorable, los riesgos asociados a la existencia de diferentes preferencias entre los integrantes del Consejo o Junta Directiva, se podrían minimizar en la medida que el Presidente del organismo colegiado, condicionado a sus atribuciones normativas y grado de legitimidad interna, asuma un rol activo y eficaz como articulador de acuerdos que faciliten la toma de decisiones, por una parte, y por otra, logre establecer un contrato y mecanismos de supervisión adecuados que permitan reducir las asimetrías de información y minimizar los espacios para eventuales comportamientos oportunistas por parte del agente. En el mejor de los casos, la relación de agencia podría operar en la práctica como una de tipo principal único y agente único, aunque aparentemente se trate de un principal colectivo (Lane, 2012). En el caso que el Rector presida el Consejo o Junta Directiva, pueden surgir situaciones difíciles de resolver en la medida que ciertas propuestas, promovidas por el equipo ejecutivo, impliquen adoptar decisiones de corto plazo que entren en conflicto con objetivos estratégicos de largo plazo. En este sentido, se argumenta que dicha tensión puede ser manejada adecuadamente siempre que se establezcan acuerdos orientados a compatibilizar ambas visiones, en un marco de respeto al rol que cada actor desempeña conforme a sus atribuciones (Cáceres, 2007).

- Escenario 2: Principal colectivo y Agente múltiple

Esta relación de agencia implica la existencia de dos o más agentes que por medio de dos o más contratos, ya sean implícitos o explícitos, se vinculan con un principal colectivo cuyas características han sido descritas anteriormente. En este caso, no es factible simplificar el comportamiento de la Administración Central y hacerlo equivalente a la conducta del Rector, ya que se asume la existencia de más de un contrato entre el principal y el equipo ejecutivo. En este sentido, se presume que existe una mayor posibilidad que se conformen múltiples agentes al interior del equipo ejecutivo, cuando el modelo de gobierno institucional contempla la participación del Consejo o Junta Directiva en la designación de uno o más directivos que dependen administrativamente del Rector. Dicho en otros términos, se considera que, por medio de este tipo de designaciones de autoridades, la máxima instancia colegiada de la institución establece relaciones de agencia con múltiples agentes, aun cuando desde el punto de vista de la normativa institucional, la Administración Central sea entendida como un actor integrado. Ciertamente, podrían existir múltiples agentes en la Administración Central, aunque la totalidad de los directivos sean nombrados directamente por el Rector. En este caso, la diferencia con la situación descrita anteriormente radica en la posición de poder y jerarquía de este último para generar alineamiento al interior del equipo ejecutivo.

Por ejemplo, existen universidades donde el Consejo o Junta Directiva nombra a la totalidad de los Vicerrectores en base a una terna de candidatos que presenta el Rector para cada uno de los cargos. En otras instituciones, el mismo organismo colegiado designa solo a algunos de los directivos superiores, por ejemplo, al Vicerrector responsable del ámbito económico, a través del mismo mecanismo. Otra práctica que refuerza la existencia de este tipo de relaciones está asociada al funcionamiento de comisiones de trabajo, integradas por miembros del Consejo o Junta Directiva y directivos superiores pertenecientes a la Administración Central, que generalmente se organizan en torno a temáticas particulares con el propósito de adoptar decisiones y realizar seguimiento a la ejecución de estas.

En este marco, uno de los principales desafíos para la gestión de la Administración Central está relacionado con la capacidad del Rector para establecer un rumbo y articular una conducción coherente, considerando las dificultades inherentes a la existencia de una relación matricial donde los directivos superiores reportan simultáneamente a este y al Consejo o Junta Directiva. De este modo, se estima que la figura del Rector ejerce una dualidad de roles tanto como agente frente al Consejo o Junta Directiva y como principal ante los directivos que dependen administrativamente de él. Por consiguiente, los directivos que pertenecen a la Administración Central tendrían más de un principal, el Rector (principal único) por un lado y el Consejo o Junta Directiva (principal colectivo) por otro. Comúnmente, el agente evalúa el grado de poder que ejerce cada principal al interior de la organización para resolver el dilema asociado a la priorización y el cumplimiento de los compromisos asumidos en cada uno de los contratos (Lane, 2012).

Teniendo en cuenta las características tanto del principal colectivo como del agente múltiple, se reconoce que este escenario representa el vínculo más complejo que podría existir en una relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central de la universidad. En un extremo, considerado negativo para el gobierno y la gestión institucional, un elevado grado de divergencia en las diversas relaciones de agencia que se producen entre las partes, el Consejo o Junta Directiva, el Rector y los directivos de la Administración Central, podría contribuir a un clima interno propicio para una gestión fragmentada, donde los distintos grupos de interés o representativos que componen el gobierno universitario terminen fraccionados y se dividan los temas o ámbitos decisionales con escasos niveles de coordinación entre sí. Como consecuencia de esto, la gestión estaría marcada por la existencia de múltiples cabezas (Etkin, 2006). En un contexto de esa naturaleza, es probable que existan limitaciones para establecer contratos y mecanismos de supervisión efectivos que permitan minimizar las asimetrías de información y reducir el riesgo moral (Lane, 2012). Al contrario, en un extremo positivo, un rol activo y eficaz del Presidente del Consejo o Junta Directiva en la articulación de acuerdos al interior de dicho organismo colegiado, sumado a un bajo nivel de conflicto de objetivos entre el principal y el Rector, podrían reducir el riesgo de fragmentación del gobierno y la gestión institucional.

• Escenario 3: Principal único y Agente múltiple

En este escenario se asume que no existen diferencias importantes entre las preferencias de los integrantes del Consejo o Junta Directiva y, por lo tanto, el comportamiento de este organismo colegiado respondería a una lógica unitaria. Asimismo, se supone la existencia de condiciones más favorables para que el Consejo o Junta Directiva pueda adoptar acuerdos y decisiones, especialmente respecto a las prioridades, objetivos y lineamientos de desarrollo institucional, que permitirían establecer mandatos o contratos más claros para los agentes. Adicionalmente, un alto grado de cohesión por parte del principal colectivo ayudaría a enfrentar de mejor manera las dificultades y riesgos asociados a la ejecución y el control de diversos contratos, con una Administración Central atomizada (múltiples agentes) que en la práctica establecen relaciones de agencia con dos principales, el Consejo o Junta Directiva y el Rector.

No obstante, un ambiente perjudicial para el gobierno y la gestión institucional podría configurarse en la medida que exista un conflicto de objetivos entre el Consejo o Junta Directiva y el Rector. Asumiendo que el Rector ejerce el rol de principal al interior del equipo ejecutivo central, dicho conflicto de objetivos intensificaría el dilema para los directivos miembros de la Administración Central, ya que estarían presionados a priorizar y llevar adelante contratos contradictorios entre sí. Al respecto, el desafío para el Consejo o Junta Directiva está centrado en su capacidad para establecer un adecuado contrato y sistema de supervisión que permita reducir los espacios para un comportamiento oportunista por parte de los agentes, en especial del Rector. De manera opuesta, un clima favorable podría darse en marco de perfecto alineamiento entre las preferencias del principal y los objetivos del Rector. Así, los mecanismos de vigilancia deberían estar focalizados en evitar comportamientos oportunistas por parte de los directivos que integran la Administración Central.

• Escenario 4: Principal único y Agente único

Esta relación de agencia supone la existencia de un Consejo o Junta Directiva que se comporta de forma unitaria respecto de sus preferencias y decisiones, y se vincula por medio de uno o más contratos con una Administración Central que también desempeña sus tareas de manera homogénea. Se argumenta que este vínculo entre dos agrupaciones de personas podría simplificarse haciéndola equivalente a una relación entre un principal individual (el Presidente del Consejo o Junta Directiva) y un agente individual (el Rector), asumiendo que ambos directivos superiores ejercen un sólido liderazgo y responden por el comportamiento tanto del organismo colegiado como del equipo ejecutivo, respectivamente (Kivistö, 2005). Teóricamente, este tipo de configuración representa el vínculo más simple que podría existir entre ambas partes (Lane, 2012).

No obstante, la relación estará caracterizada por el grado de alineamiento del agente con las preferencias y objetivos del principal, junto con la capacidad de este último para establecer un tipo de contrato adecuado y mecanismos de supervisión que ayuden a reducir las asimetrías de información y evitar un comportamiento oportunista por parte del agente.

2.1.2 El contrato en la relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central

Tal como se mencionó previamente, el contrato constituye un elemento central en las relaciones de agencia, ya que por medio de este instrumento el principal establece, por una parte, las atribuciones y tareas que se delegan en el agente y, por otra, los mecanismos de control a través de los cuales se evalúa su cumplimiento, cuyas características dependen de múltiples factores asociados tanto a la organización como a los individuos involucrados. En este sentido, se entiende que un contrato puede establecerse de manera explícita o implícita dependiendo de la institucionalidad y cultura organizacional de la institución. A su vez, los mecanismos de vigilancia del contrato pueden estar orientados a controlar comportamiento, resultados o ambos aspectos, dependiendo de la naturaleza de las tareas, la posibilidad de medir resultados, el nivel de incertidumbre asociado a las labores, el nivel de programación de las acciones, los eventuales conflictos de objetivos existentes entre las partes y el tiempo de duración proyectado de la relación de agencia.

En la relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central, la máxima instancia colegiada institucional delega en el equipo ejecutivo las tareas de dirección y gestión de las actividades académicas, administrativas y financieras de la universidad. Por medio de decisiones o mandatos periódicos, el principal encarga al Rector y su equipo directivo la ejecución de acciones en los diversos ámbitos de la gestión institucional. Asimismo, las decisiones pueden clasificarse principalmente en dos ámbitos: (i) los mandatos normativos, cuyas decisiones dan forma a políticas, normas y procedimientos que regulan la convivencia interna entre los diversos actores que forman parte de la comunidad universitaria. En este caso, el principal encomienda al agente la tarea de garantizar una correcta aplicación y un adecuado funcionamiento de la institucionalidad definida, y (ii) los mandatos que abarcan aquellas resoluciones que manifiestan las preferencias y objetivos del principal con una orientación ejecutiva, es decir, que buscan delegar en el agente la realización de acciones destinadas a asegurar el cumplimiento de la misión institucional (Cáceres, 2007). Al respecto, se asume que uno de los mandatos ejecutivos más relevantes que el Consejo o Junta Directiva delega a la Administración Central, corresponde al plan estratégico institucional, ya que constituye un instrumento transversal que establece prioridades, objetivos estratégicos y líneas de acción en las diversas áreas de la gestión institucional, incluidos aspectos académicos, administrativos y financieros.

Dentro de este marco, los mandatos pueden caracterizarse en función de su grado de formalización como “explícito” o “implícito” y su nivel de transparencia como “preciso” o “difuso” (Cáceres, 2007; Lane, 2012). En cuanto a la formalización, se entiende que un mandato es explícito cuando corresponde a una decisión que se encuentra respaldada con un acuerdo manifiesto y formal por parte del Consejo o Junta Directiva, en base a las atribuciones que le otorga la normativa interna. Por el contrario, un mandato implícito no responde a una resolución expresa, pero puede suponerse de manera indirecta. En el caso de los mandatos normativos, la formalización explícita de políticas, normas y procedimientos permite establecer reglas del juego que contribuyen a una mayor transparencia en la toma de decisiones, el

funcionamiento de los procesos y la aplicación de mecanismos de incentivos. En contraste, si bien las instituciones requieren un ambiente organizacional flexible, la existencia de normas implícitas genera espacios para discrecionalidades que podrían afectar su gestión y producir tensiones en las relaciones internas. Por su parte, los mandatos de índole ejecutivos se consideran explícitos cuando corresponden a acuerdos adoptados de manera formal que implican la realización de acciones por parte de la Administración Central para dar cumplimiento a una o más decisiones. Mientras que los mandatos con orientación ejecutiva de carácter implícito no responden a una decisión manifiesta por medio de un acuerdo formal del Consejo o Junta Directiva, pero podrían implicar tácitamente la ejecución de acciones, ya sea porque son necesarias para dar cumplimiento a otras decisiones explícitas y/o corresponden a actividades obvias que no requieren de una decisión formal. Evidentemente, no sería recomendable que el accionar de la Administración Central se base exclusivamente en la implementación de mandatos explícitos, ya que ello produciría una excesiva rigidez en la gestión y requeriría de un proceso de toma de decisiones altamente burocrático.

En relación con la transparencia, se asume que un mandato es preciso cuando se trata de decisiones orientadas a definir reglas del juego claras y coherentes, en el caso de los mandatos normativos, y en la medida que representen decisiones detalladas que establezcan foco y faciliten la determinación de las acciones más pertinentes para su materialización, en el marco de los mandatos con orientación ejecutiva. De manera opuesta, se entiende que un mandato difuso es el resultado de decisiones ambiguas que no contribuyen al establecimiento de reglas claras cuando se refieren a aspectos normativos y dificultan la posibilidad de inferir qué tipo de acciones debe impulsar el agente cuando se trata de mandatos ejecutivos.

Tanto la formalización como la trasparencia de los mandatos dependen de múltiples factores entre los que desatacan, el modelo y estructura de gobierno universitario, el nivel de formalidad de los procesos deliberativos del Consejo o Junta Directiva, la magnitud de las diferencias entre las preferencias de los miembros que componen dicho organismo colegiado, la intensidad de eventuales conflictos de objetivos entre el principal y el agente, y el alcance de las atribuciones de ambos actores en la toma de decisiones.

Un estudio, que incluyó un grupo de ocho universidades chilenas pertenecientes al Consejo de Rectores (Cáceres, 2007), concluyó que las instituciones tienden a formalizar aquellas políticas, normas y procedimientos que consideran fundamentales para la gestión institucional, como la creación de carreras, la modificación de planes de estudio, las normas que regulan la carrera académica, y los reglamentos de calificación y evaluación académica. En relación con el proceso de formulación del plan estratégico institucional, se afirma que los organismos colegiados como el Consejo o Junta Directiva procuran ser prudentes en la toma de decisiones asociadas a materias académicas, ya que reconocen la autonomía de las Unidades Académicas para gestionar asuntos relacionados con sus disciplinas. De esta forma, el Rector y su equipo ejecutivo asumen la tarea de coordinar a los cuerpos colegiados y las Unidades Académicas en la fase de elaboración de propuestas de lineamientos, objetivos y acciones estratégicas —preferentemente en temáticas vinculadas a pregrado, postgrado e investigación— para posteriormente someterlas a aprobación por parte del Consejo o Junta Directiva.

Respecto al alcance de las definiciones establecidas en el plan estratégico, el estudio permitió identificar tres experiencias de planeación estratégica con distintos niveles de profundidad. En primer lugar, un instrumento de planificación denominado "aspiraciones estratégicas" que incluye solo la definición de objetivos promocionales asociados a la excelencia académica como principal propósito a alcanzar. En efecto, se trata de un mandato difuso que el autor califica como "planes estratégicos decorativos" puesto que sus definiciones generales no permiten establecer un rumbo claro. En segundo lugar, se encuentran las "orientaciones estratégicas" que consideran objetivos generales en las distintas áreas de la gestión institucional, lineamientos de políticas y algunas metas, que, a diferencia del instrumento anterior, permiten la definición de prioridades institucionales, razón por la cual, podría ser considerado como un mandato moderadamente preciso. Este tipo de instrumento resulta adecuado para organizaciones académicas complejas que requieren un marco amplio de definiciones estratégicas, que permita la articulación e integración de los diversos intereses y objetivos existentes al interior de la comunidad universitaria. En tercer lugar, se reconoce la existencia de un "plan estratégico" en propiedad, puesto que incluye todos los elementos definidos en su forma canónica según la literatura especializada. Esto implica que cuenta con objetivos estratégicos, objetivos específicos, planes operativos, responsables, plazos e indicadores de desempeño institucionales integrados con los planes desarrollo de las Unidades Académicas, una vinculación entre planes operativos y financiamiento, junto con mecanismos de control y rendición de cuentas (Kaplan y Norton, 1996). Sin duda, este instrumento representa un mandato preciso en términos de las acciones que debe llevar adelante el agente. Al respecto, se supone que las organizaciones académicas que cuentan con un plan de estas características son aquellas que logran establecer un alto nivel de consenso acerca de las prioridades institucionales y un compromiso real con el mejoramiento continuo y la efectividad institucional. Por otra parte, se argumenta que las principales razones por las cuales las instituciones universitarias no logran establecer planes estratégicos que cuenten con programas operativos, indicadores y metas bien definidas, están relacionadas con la ausencia de capacidades técnicas que permitan elaborar y respaldar estudios de manera confiable, el reconocimiento tácito de evitar asumir compromisos difíciles de alcanzar por parte del equipo ejecutivo, más aún, cuando no existen instrumentos efectivos que permitan delegar y comprometer a las Unidades Académicas con determinados comportamientos y/o resultados, y la inclinación de los directivos superiores a evitar los costos políticos asociados a la ejecución de determinadas acciones en función de indicadores y metas establecidas explícitamente (Cáceres, 2007).

Volviendo al asunto relacionado con la caracterización de los contratos en una relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central, es posible establecer de manera hipotética cuatro tipos de mandatos de acuerdo con su grado de formalización (implícito o explícito) y su nivel de trasparencia (difuso o preciso). El siguiente cuadro resume lo anterior.

Cuadro Nº 3: Tipos de mandatos en una relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente)

Explícito

Difuso	Mandato 1 Explícito — Difuso	Mandato 2 Explícito — Preciso
	Mandato 4 Implícito — Difuso	Mandato 3 Implícito — Preciso

Preciso

Implícito

Fuente: Elaboración propia basado en Cáceres, 2007; Lane, 2012.

• Mandato 1: Explícito y difuso

Un mandato con estas características implica que se trata de una decisión adoptada formalmente por el Consejo o Junta Directiva, pero con un contenido amplio o ambiguo. Se supone que este tipo de situaciones se producen con mayor frecuencia en relaciones de agencia con presencia de un principal colectivo, donde posibles divergencias entre las preferencias de sus miembros en una o más materias, podrían ocasionar indefiniciones o definiciones laxas como una forma amistosa de tomar decisiones que permitan integrar los distintos intereses y posturas.

En cuanto a los mandatos normativos, la definición de políticas y normas generales constituye una práctica común que permite regular un determinado ámbito o materia con amplitud de criterios. Al respecto, se reconoce que el establecimiento de un marco normativo formal y amplio aporta flexibilidad a la gestión, no obstante, abre espacios para discrecionalidades en asuntos más específicos. En relación con los mandatos ejecutivos, su ambigüedad dificulta la identificación de las acciones que debiera ejecutar el agente para dar cumplimiento a una o más decisiones. La existencia de indefiniciones en un conjunto de materias relevantes podría generar inmovilidad en el equipo ejecutivo central y eventualmente, afectar las tareas de dirección y gestión institucional. Por ejemplo, un plan estratégico de tipo “aspiraciones estratégicas” corresponde a un mandato formal pero poco efectivo para establecer líneas de trabajo específicas que puedan orientar el accionar de la Administración Central.

• Mandato 2: Explícito y preciso

Se supone que este tipo de mandato representa la mejor forma de establecer las preferencias y objetivos del Consejo o Junta Directiva, ya que reduce los espacios para interpretaciones y posibles conductas oportunistas por parte de la Administración Central. A diferencia del anterior, en este caso se define de manera precisa una decisión y sus efectos esperados en

términos normativos o ejecutivos. De esta manera, se asume que existe meridiana claridad respecto a las acciones de debiera desplegar el agente para cumplir con la voluntad del principal. Asimismo, se supone que, para llegar a definir un mandato en forma precisa, los miembros del Consejo o Junta Directiva cuentan con un alto nivel de consenso en torno a la materia que se aborda. En particular, respecto a mandatos precisos relacionados con materias académicas, se asume que podrían originarse en un escenario de acuerdo entre el Consejo o Junta Directiva y la academia (por ejemplo, a través de un pronunciamiento del Consejo Académico), o bien, en un contexto en que el máximo organismo colegiado decida tomar una decisión, aunque no cuente con el respaldo suficiente del cuerpo académico.

En el ámbito normativo, un mandato preciso podría expresarse por medio de políticas y reglamentos específicos destinados a regular una determinada materia. Así, un escenario con predominio de normas taxativas contribuiría a establecer reglas del juego e incentivos claros para todos los actores y minimizar el margen para discrecionalidades. En el plano ejecutivo, los mandatos precisos facilitan la aplicación de instrumentos de gestión, las tareas de seguimiento y control, y la rendición de cuentas por parte de la Administración Central acerca del cumplimiento de planes de acción y el logro de resultados en los distintos ámbitos de la gestión institucional.

- Mandato 3: Implícito y preciso

Un mandato con esta particularidad representa definiciones especificas (normativas o ejecutivas en una determinada materia) que aun cuando no se encuentran respaldadas con una decisión formal, son reconocidas y aceptadas tácitamente por parte del Consejo o Junta Directiva. Esto puede ocurrir por diversos motivos, no obstante, se supone que la prudencia del principal respecto a la formalización de decisiones relacionadas con asuntos académicos y posibles divergencias entre las preferencias de los miembros del máximo organismo colegiado, podrían ser algunos de los motivos.

Los mandatos normativos implícitos pueden visualizarse a través de políticas y normas específicas sobrentendidas que se aplican por costumbre y cuentan con un grado aceptable de legitimidad interna. Sin embargo, la validación tácita de una determinada norma no descarta la posibilidad que se produzcan arbitrariedades o discrecionalidades en su aplicación. Por su parte, los mandatos ejecutivos implícitos pueden corresponder a definiciones, ya sea de objetivos, planes de acción e incluso indicadores de desempeño y metas, que estén contenidos en los instrumentos de gestión que utiliza la Administración Central, a pesar de que no se encuentran formalmente sancionados por el Consejo o Junta Directiva. Aunque se trate de definiciones específicas, podrían existir restricciones para llevar adelante las tareas de seguimiento y control, dado que corresponden a lineamientos establecidos de manera informal.

• Mandato 4: Implícito y difuso

Se asume que esta forma de mandato podría ser la más perjudicial para la gestión institucional, teniendo en cuenta que la Administración Central ejerce las tareas de dirección y administración con definiciones amplias o ambiguas y a la vez, no resueltas formalmente por el Consejo o Junta Directiva.

Asimismo, se supone que una situación de esta naturaleza podría presentarse con mayor facilidad en relaciones de agencia cuya configuración está representada por un principal colectivo y un agente múltiple, considerando el alto grado de fragmentación y los potenciales conflictos de objetivos que se pueden producir en los diversos grupos de interés que componen la dirección superior.

2.1.3 Relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica

Para llevar adelante las tareas delegadas por el Consejo o Junta Directiva, la Administración Central ejerce una dualidad de roles, ya que actúa como agente y principal de manera simultánea. Considerado que el núcleo de operaciones a través del cual la universidad desarrolla su misión se encuentra alojado en las estructuras y el cuerpo académico, la Administración Central delega en las Unidades Académicas la realización de las actividades de docencia, investigación y extensión en una o más áreas del conocimiento, que constituyen las labores esenciales de la organización y profesión académica (Hendrickson *et al.*, 2013). En el plano ejecutivo, la Administración Central es la estructura responsable de resguardar el interés institucional y su función primordial consiste en establecer el rumbo y la agenda con las prioridades de la organización académica (Etkin, 2006).

Considerando la existencia de tareas que la Administración Central delega en la Unidad Académica, indistintamente de la forma de elección del Decano, la asignación de recursos, ya sea con foco en insumos o productos para que la unidad realice las actividades académicas y el interés de la Administración Central en el cumplimiento de las actividades académicas, ya que en su calidad de agente (doble rol) debe responder ante el Consejo o Junta Directiva por el desempeño académico, administrativo, económico y financiero de la institución, se reconoce que existen los elementos básicos de vinculación que permiten establecer una relación de agencia entre ambas partes, de acuerdo con los postulados de la Teoría de Agencia (Kivistö, 2005).

Al igual que el caso anterior, la relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica puede ser de tipo jerárquica, contractual o mixta, que dependerá del modelo de organización y las formas de gobierno que adopte cada institución. No obstante, se reconoce el predominio del vínculo contractual por sobre el jerárquico dada la dificultad para establecer relaciones de autoridad con el cuerpo académico y sus estructuras (Mainardes *et al.*, 2011).

Tomando en cuenta que ambas partes representan una estructura integrada por grupos de individuos, la relación de agencia puede tener distintas configuraciones dependiendo del comportamiento que adopte cada uno de los actores, ya sea único o múltiple. En teoría, la relación podría adquirir cuatro formas o escenarios posibles, tal como se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº4: Tipos de relaciones de agencia entre la Administración Central (principal) y la Unidad Académica (agente)

	Principal múltiple		
Agente único	Escenario 1 Principal múltiple/colectivo — Agente único	Escenario 2 Principal múltiple/colectivo — Agente múltiple/colectivo	Agente múltiple/ colectivo
	Escenario 4 Principal único — Agente único	Escenario 3 Principal único — Agente múltiple/colectivo	
	Principal único		

Fuente: Elaboración propia basado en Lane, 2012.

- Escenario 1: Principal múltiple/colectivo y Agente único.

Esta configuración supone que la Administración Central puede adoptar dos tipos de comportamientos. Como principal múltiple se asume que dos o más autoridades ejecutivas centrales se vinculan por medio de contratos separados con una Unidad Académica que presenta un comportamiento homogéneo. En este escenario, se produce una competencia entre los diversos contratos y el agente enfrenta el dilema de priorizar determinados compromisos evaluando permanentemente la posición de poder e influencia de cada uno de los principales. Asimismo, el comportamiento del agente podría parecer errático o incoherente para los distintos mandantes en la medida que las preferencias y objetivos de estos sean divergentes y sus niveles de influencia interna varíen en el tiempo (Lane, 2012). Por otra parte, la Administración Central podría asumir una conducta como principal colectivo que implicaría la existencia de un solo contrato elaborado por autoridades ejecutivas centrales con preferencias heterogéneas. Esto podría afectar la calidad del contrato en la medida que no exista una autoridad que logre articular de manera coherente las prioridades ejecutivas.

Asimismo, es posible simplificar el comportamiento de la Unidad Académica haciéndola equivalente al comportamiento del Decano, asumiendo que este directivo cuenta con la autoridad y/o legitimidad para responder por el desempeño de una unidad que funciona de manera unitaria, es decir, de forma coherente y articulada. Si bien cada académico tiene una relación contractual individual con la Administración Central de la universidad, en este

escenario se asume la existencia y preeminencia de contratos, ya sea con foco en comportamiento y/o resultados, que involucran compromisos por parte de la Unidad Académica a los cuales tributa cada académico con su desempeño individual. Dicho de otro modo, se supone que los distintos principales centran la relación de agencia en la figura del Decano, que actúa como contraparte (agente) tanto en el proceso de negociación del contrato como en la rendición de cuentas de su cumplimiento. De esta manera, el Decano asume la responsabilidad de producir el necesario alineamiento interno con los académicos de la unidad y, por lo tanto, se trata de una tarea que no estaría en manos de los principales de manera directa.

- Escenario 2: Principal múltiple/colectivo y Agente múltiple/colectivo

En este cuadrante se pueden producir cuatro variantes o tipos de relaciones de agencia dependiendo de la conducta que adopte tanto el principal como el agente. Cuando la Administración Central actúa como principal múltiple se supone la existencia de dos o más contratos que elaboran de manera separada dos o más autoridades centrales. En una relación con múltiples agentes se supone la existencia de diversos contratos cruzados entre varios principales y dos o más agentes, como por ejemplo el Decano y Directores de Departamento. Este caso implicaría que no existe un único contrato con la Facultad. De esta manera, se asume que la existencia de diversos agentes que deben responder a distintos contratos, no necesariamente convergentes, aumenta las dificultades para llevar adelante las tareas de supervisión y, en consecuencia, incrementa el riesgo de un comportamiento oportunista de los agentes, ya que la heterogeneidad de preferencias por parte de los principales les generaría espacios para priorizar sus acciones de acuerdo con su propia conveniencia (Lane, 2012). Asimismo, la atomización de las relaciones de agencia podría generar condiciones que favorezcan una gestión fragmentada donde los diversos grupos de interés, tanto directivos como académicos, establezcan vínculos que les permitan maximizar objetivos particulares, que no necesariamente están en sintonía con intereses más amplios compartidos por otros actores (Etkin, 2006). De igual manera, la figura entre un principal múltiple y un agente colectivo supone que un solo agente tiene dos o más contratos con varios principales. A diferencia del agente único, el agente colectivo considera la existencia de varios individuos con diferentes preferencias y cuotas de poder similares los que influyen en la negociación y ejecución de un contrato.

Por otro lado, en una relación de agencia entre la Administración Central como principal colectivo y la Facultad como agente múltiple, se supone la existencia de varios contratos elaborados en conjunto entre todas las autoridades ejecutivas centrales dirigidos a dos o más agentes al interior de la Unidad Académica. Por último, cuando la relación se basa entre un principal colectivo y un agente colectivo se presume que la diversidad de preferencias presentes en ambas partes se procesa en un solo contrato. Por el lado del principal, se estima que la existencia de un único contrato representa una mejor opción que una competencia entre contratos paralelos con un agente. Sin embargo, la calidad del contrato único dependerá de la capacidad de las autoridades efectivas centrales para resolver sus diferencias y establecer prioridades comunes.

Sin duda, este escenario (en cualquiera de sus cuatro variantes) representa la configuración más compleja que podría existir en la relación de agencia entre la Administración Central y una Unidad Académica.

- Escenario 3: Principal único y Agente múltiple/colectivo

En este escenario se asume que la Administración Central tiene un comportamiento unitario que se puede simplificar haciéndolo equivalente al comportamiento del Rector, entendiendo que este cuenta con la autoridad y/o legitimidad para responder por el desempeño del equipo ejecutivo. A su vez, en el caso de una relación con un agente múltiple, se supone que el principal unitario establece diversas relaciones de agencia por medio de contratos separados con agrupaciones de académicos o académicos de manera individual (por ejemplo, a través del contrato individual del académico que a la vez está vinculado al reglamento de carrera académica de la institución). Mientras que en una relación con un agente colectivo el principal podría enfrentar problemas para elaborar un contrato que involucre a la Facultad en la medida que exista una diversidad de preferencias al interior de la Unidad Académica y un bajo nivel de autoridad del Decano.

Suponiendo que todos los directivos que integran la Administración Central están de acuerdo con la naturaleza de los contratos, uno de los problemas de agencia más significativos estaría centrado en determinar al responsable de las tareas de supervisión del comportamiento y/o resultados comprometidos por los agentes. La existencia de mecanismos paralelos de vigilancia sería altamente ineficiente, mientras que si un solo principal asume dicha tarea existiría una conducta oportunista por parte del resto de los principales, ya que se beneficiarían de contar con un contrato sin asumir los costos asociados al control de su aplicación (Lane, 2012).

- Escenario 4: Principal único y Agente único

En teoría, esta configuración representa la forma más simple que podría adoptar una relación de agencia entre la Administración Central y una Unidad Académica. En efecto, se supone la existencia de una Administración Central que ejerce como principal y opera de manera homogénea respecto de sus preferencias, situación que permite simplificar su accionar haciéndolo equivalente al comportamiento del Rector, entendiendo que su liderazgo cuenta con la autoridad y/o legitimidad para responder en nombre del equipo ejecutivo de la institución. A su vez, el principal se vincula por medio de un contrato con una Unidad Académica que actúa como agente y funciona de forma unitaria, razón por la cual, es posible homologar su comportamiento al desempeño del Decano, asumiendo que esta figura cuenta con el respaldo necesario para avalar el comportamiento de la unidad.

Como se mencionó anteriormente, este tipo de relación de agencia supone la existencia de un contrato general, ya sea explícito o implícito, que involucra el desempeño de la Unidad Académica en su conjunto y coexiste con los contratos individuales que cada académico tiene con la institución. En breve, este escenario interpreta la forma canónica de una relación de agencia basada en un principal individual, un contrato y un agente individual (Lane, 2012).

Pese a que se trata de una relación de agencia de baja complejidad, el nivel de sintonía del agente con las preferencias del principal dependerá de la pertinencia del tipo de contrato y los instrumentos de control que contribuyan a minimizar el riesgo moral.

2.1.4 El contrato en la relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica

En esta relación de agencia, la Administración Central, en representación de la institución, delega en las Unidades Académicas la ejecución de las actividades de docencia, investigación y extensión en una o más disciplinas del conocimiento. Aunque la relación entre ambos actores no se basa necesariamente en patrones jerárquicos tradicionales, existen algunos instrumentos que conceptualmente representan la figura de un contrato, dado que establecen directa o indirectamente las preferencias del principal y las labores que debe realizar el agente (instrumentos de gestión, reglamentos y otros). Atendiendo a estas consideraciones, dichos contratos pueden caracterizarse de acuerdo con su enfoque, pudiendo estar orientado a regular comportamiento o resultado, y según su alcance si involucra a personas de manera individual o colectiva (Kivistö, 2005; Lane, 2012).

Con respecto al enfoque, se asume que, por medio de un contrato basado en comportamiento, la Administración Central favorece la supervisión de la conducta de la Unidad Académica como principal mecanismo para producir alineamiento en el desarrollo del trabajo académico y reducir el riesgo de una posible actuación oportunista por parte del agente. El financiamiento orientado a insumos corresponde a un mecanismo o tipo de contrato basado en comportamiento, por medio del cual la Administración Central asigna fondos a la Unidad Académica con foco en sus entradas o procesos de producción (docencia, investigación y extensión) y, por lo tanto, utiliza indicadores asociados a insumos y/o procesos para evaluar el desempeño de la unidad, como por ejemplo, la cantidad de recursos utilizados o el número de actividades realizadas (Jongbloed y Vossensteyn, 2001). En cambio, a través de un contrato orientado a resultados, el principal prefiere poner énfasis en el control de los productos y resultados específicos asociados al trabajo académico por sobre la conducta del agente, entendiendo que resulta más conveniente para minimizar el riesgo moral. Al respecto, el financiamiento según resultados u orientado a resultados corresponde a un instrumento utilizado por la Administración Central para asignar recursos a la Unidad Académica con énfasis en el cumplimiento de determinados resultados asociados al trabajo académico, que son evaluados a través de indicadores de productos y/o resultados, tales como la tasa de titulación de estudiantes o la tasa de empleo de los graduados, en el caso de la docencia, o bien, la cantidad de publicaciones o la cantidad de recursos captados vía proyectos, en el caso de la investigación (Koelman y Venniker, 2001).

Por otro lado, un contrato de tipo individual implica que la Administración Central ejerce una supervisión y un control directo del desempeño individual de cada académico, teniendo en cuenta su contrato personal, instrumentos de gestión y las normas internas que regulan el ejercicio de la actividad académica, tales como el reglamento de carrera académica, el

reglamento de calificación y evaluación académica, entre otros. Mientras que un contrato de carácter colectivo supone la existencia de compromisos de gestión académica, administrativa y financiera, que involucran a la Unidad Académica en su conjunto a través de instrumentos de gestión que pueden tener énfasis en comportamiento y/o resultados. En otras palabras, la Administración Central pacta un desempeño esperado con el claustro académico de la unidad y, por lo tanto, la supervisión y el control se focaliza en la labor colectiva de los profesores por sobre su rendimiento individual, entendiendo que esto último corresponde a una tarea de vigilancia que debe realizar el propio Decano de la Unidad Académica.

Cabe señalar que los instrumentos de gestión (entendidos como una forma de contrato) pueden involucrar a un académico en particular o a un conjunto de ellos y ser utilizados para abordar un ámbito de trabajo específico, ya sea académico, administrativo o económico. Y en el caso del espacio académico puede estar centrado en materias de docencia, investigación o extensión, o bien, pueden tener un enfoque integrador y transversal a todas las áreas de la gestión universitaria. En efecto, los instrumentos de gestión adoptan diversos formatos y apelativos, entre los que destacan: proyectos, programas, planes de desarrollo, planes de acción y convenios de desempeño. El grado de coherencia de los instrumentos desplegados y su nivel de efectividad en términos de producir alineamiento entre los objetivos de la Administración Central y la Unidad Académica, depende, entre otros elementos, del tipo de relación de agencia que se configure entre ambos actores, es decir si su desempeño responde a una lógica unitaria o múltiple. Sin duda, tanto el enfoque como el alcance dependen de diversos factores que pueden condicionar la configuración de diferentes escenarios. Aspectos relacionados con la estructura de gobierno universitario, las atribuciones de la Administración Central y las Unidades Académicas en la toma de decisiones, la intensidad de eventuales conflictos de objetivos entre el principal y el agente, y el nivel de centralización o descentralización de la gestión académica, administrativa y financiera, aparecen (teóricamente) como los elementos más significativos del punto de vista de su incidencia.

Considerando las variables utilizadas para caracterizar los contratos entre la Administración Central y la Unidad Académica, resulta plausible establecer conceptualmente cuatro posibles tipos de contrato en función del enfoque (orientado a comportamiento o resultado) y el alcance (individual o colectivo), que pueden ser implementados de manera complementaria. El cuadro que se muestra a continuación resume dichas alternativas.

Cuadro Nº5
Tipos de contrato en una relación de agencia entre la Administración Central (principal) y la Unidad Académica (agente)

Colectivo

Comportamiento		Resultado
	Contrato 1 Colectivo — Comportamiento	Contrato 2 Colectivo — Resultado
	Contrato 4 Individual — Comportamiento	Contrato 3 Individual — Resultado

Individual

Fuente: Elaboración propia basado en Kivistö, 2005; Lane, 2012.

• Contrato 1: Colectivo y comportamiento

En este tipo de contrato la Administración Central se inclina por vigilar la conducta de un grupo de académicos que puede involucrar a una parte o la totalidad de los profesores que forman parte de la Unidad Académica. Desde la perspectiva del enfoque del contrato, se supone que la existencia de dificultades para medir los productos y resultados asociados al trabajo académico, podrían llevar al principal a privilegiar un instrumento basado en comportamiento. Respecto a su alcance, se asume que los contratos de carácter colectivo pueden ser utilizados para articular y potenciar los desempeños individuales en torno a objetivos comunes, complementar el trabajo individual en algún ámbito y/o cuando existen restricciones técnicas o políticas para evaluar el desempeño de los académicos en términos personales.

En esta definición se pueden incluir instrumentos como el financiamiento en base a insumos que la Administración Central asigna a la Unidad Académica para llevar adelante su plan de desarrollo, con énfasis en la ejecución de actividades o tareas relacionadas con diversas líneas de trabajo (académica, administrativa y económica) que tributan al cumplimiento del plan estratégico institucional.

• Contrato 2: Colectivo y resultado

En esta configuración de contrato, la Administración Central prefiere comprometer y vincular el desempeño de un grupo de académicos con el cumplimiento de determinados resultados. En este sentido, se asume que el principal escoge este enfoque en la medida que existen condiciones organizacionales técnicas y políticas, que facilitan la medición de productos y resultados derivados del trabajo académico.

A diferencia del caso anterior, se asume que el principal no establece foco en las tareas o acciones, sino que más bien, se centra en la asignación de recursos que permitan financiar la

implementación de un plan de desarrollo que establezca explícitamente indicadores de productos, resultados y sus respectivas metas, alineadas con los objetivos y metas institucionales, en los distintos ámbitos asociados a la gestión de la Unidad Académica.

• Contrato 3: Individual y resultado

En contratos de esta naturaleza, se asume que la Administración Central opta por controlar el desempeño individual de los profesores que pertenecen a una Unidad Académica, con especial interés en la evaluación de los resultados de su trabajo académico. Este tipo de elección supone que el principal cuenta con un ambiente organizacional favorable, a nivel técnico y político, para establecer con meridiana claridad las variables de desempeño y aplicar una evaluación individual a cada académico.

Dentro de este tipo de contrato se pueden incluir instrumentos como convenios de desempeño individuales que pacta cada académico con la Administración Central, en los cuales se establecen los productos y resultados esperados, y además, se definen mecanismos de incentivos vinculados a productividad y normas que regulan el ejercicio de la actividad académica como el reglamento de calificación y evaluación de los académicos, en la medida que incorpore el cumplimiento de productos y resultados como criterios de evaluación.

• Contrato 4: Individual y comportamiento

En este caso, la Administración Central decide establecer un mecanismo individual de supervisión y control basado en la conducta de los académicos para evaluar su desempeño. Se supone que el principal considera esta alternativa cuando existen condiciones internas que posibilitan la evaluación personal de los académicos, pero se enfrentan dificultades para medir productos y resultados asociados al trabajo académico.

Bajo esta figura de contrato, se pueden considerar instrumentos como convenios de desempeño individuales orientados al cumplimiento de actividades o tareas por parte de los profesores, el contrato personal de cada académico y el reglamento de carrera académica, entendiendo que estos dos últimos ponen énfasis en comportamiento más que resultados.

2.2 Problemas de agencia en la gestión universitaria

2.2.1 Asimetrías de información

En general, la asimetría de información se entiende como un fenómeno que existe cuando el agente cuenta con más información que el principal acerca de las tareas delgadas y ocurre fundamentalmente por dos motivos. Primero, cuando el principal tiene dificultades para supervisar las acciones del agente y, por ende, desconoce en qué medida se puede estar produciendo un comportamiento oportunista por parte del delegado. Segundo, cuando el agente posee conocimientos especializados acerca del proceso y sus productos, situación que limita la

evaluación que el principal pueda realizar respecto a la eficiencia y calidad de las labores que desempeña el agente (Kivistö, 2005; Lane, 2012).

En el contexto de la organización académica, se argumenta que los problemas de asimetrías de información, vistos desde la perspectiva interna del gobierno y la gestión universitaria, tienen su origen en básicamente tres fuentes: (i) la naturaleza del trabajo académico, (ii) la complejidad organizacional y (iii) la compleja tecnología de producción (Kivistö, 2005; Kivistö y Hölttä, 2008).

En primer término, se argumenta que el trabajo académico conlleva un elevado nivel de asimetría de información, debido a la naturaleza de su elemento constitutivo, el conocimiento. Al respecto, se plantea que puede resultar complicado tratar de explicar el conocimiento a través de algo material como un producto o proceso, y a la vez, dificultosa la tarea de intentar evaluar el desarrollo de pensamientos, ya sea por medio de la enseñanza o la investigación, en el momento en que estos se producen (Clark, 1983). Por otra parte, se aduce que la multiplicidad de funciones y la complejidad de estas, limitan la posibilidad de distinguir con certeza el tiempo que los académicos dedican a las diferentes tareas. En este sentido, se reconoce que los académicos deben asumir diversas labores como profesor, investigador y directivo académico. En el ámbito de la docencia, además de las actividades de enseñanza que se realizan directamente en el aula, los profesores deben asignar parte de su tiempo al desarrollo de otras tareas entre las que destacan, la preparación de los cursos, la atención a estudiantes, la corrección de pruebas, las tutorías, la supervisión de estudiantes en sus procesos de titulación y el rediseño curricular. A su vez, la investigación implica la dedicación de tiempo a la lectura de libros y documentos, la recolección y análisis de datos, la redacción de resultados y conclusiones, entre otras tareas. A esto se suman acciones orientadas a captar recursos tanto públicos como privados para financiar las actividades de investigación. Adicionalmente, el trabajo académico puede incluir labores de carácter administrativo, tales como la elaboración de reportes para rendir cuentas por proyectos, la participación en reuniones de Departamento y Facultad, en comités de aseguramiento de la calidad, el desarrollo de actividades de supervisión administrativa, entre varias otras (Kivistö, 2005). En síntesis, la esencia de la profesión académica y la multiplicidad de funciones vinculadas a su ejercicio, generan un escenario propicio para la existencia de asimetrías de información al interior de la organización universitaria.

En segundo lugar, se establece que la complejidad de la estructura organizacional de la universidad afecta los flujos de información internos. En este sentido, se afirma que dicha complejidad está directamente conectada con el nivel de diferenciación que existe al interior de la organización académica, que se puede analizar en base a tres dimensiones: (i) diferenciación horizontal, (ii) diferenciación vertical, y (ii) diferenciación espacial (Robbins, 1990). La diferenciación horizontal dice relación con el grado de separación horizontal de las unidades que componen la estructura y la diversidad de tareas que desarrolla la organización. Mientras mayor sea la cantidad de labores, más compleja será la institución, ya que requiere mayor cantidad de conocimiento y competencias especializadas para llevar adelante las tareas. Asimismo, un elevado grado de diferenciación horizontal dificulta la gestión institucional y en

particular, afecta los procesos de comunicación y coordinación entre los diversos actores internos. A este respecto, se reconoce que la organización universitaria cuenta una amplia división del trabajo que está fuertemente influenciada por la especialización del conocimiento, basado en las disciplinas, más que por la especificidad de las actividades asociadas al trabajo académico (Birnbaum, 1988; Kivistö, 2005). El alto grado de diferenciación horizontal de las universidades se puede explicar por medio del escaso nivel de interacción, comunicación y coordinación entre las distintas Unidades Académicas. Como se mencionó en las secciones anteriores, la literatura recurre con frecuencia a los conceptos de "acoplamiento flexible" y "sistemas débilmente acoplados" para dar cuenta de este fenómeno. Por su parte, la diferenciación vertical se refiere al grado de profundidad de la jerarquía al interior de la organización y se entiende que está directamente relacionado con su nivel de complejidad. En efecto, se asume que la existencia de numerosos escalafones aumenta el riesgo de enfrentar dificultades en la comunicación, coordinación y las actividades de supervisión entre la administración y las unidades operativas. En breve, mientras más niveles existan entre ambas instancias, mayor es el riesgo que se produzcan asimetrías de información (Kivistö, 2005). Al respecto, se reconoce que las universidades cuentan con al menos tres niveles jerárquicos: (i) el nivel institucional representado por la Administración Central, (ii) el nivel de las Unidades Académicas (Facultades, Departamentos y otros), y (iii) el nivel individual conformado por los académicos y administrativos como individuos (Becher y Kogan, 1992; Gornitzka *et al.*, 1998). No obstante, es conveniente tener presente que esta conceptualización de niveles jerárquicos no necesariamente implica que existan relaciones de subordinación al interior de las universidades, tal como se entiende comúnmente en otras organizaciones. En el marco de la diferenciación vertical, uno de los elementos que más influye en la complejidad de la organización académica está ligado a la estructura matricial que relaciona a la Unidad Académica con la disciplina y la Administración Central de manera simultánea. En este sentido, se reconoce que aunque existen dos grupos de referencia, las Unidades Académicas tienden a establecer vínculos de mayor lealtad con los valores, normas y formas de gestión definidas por las propias disciplinas, por sobre los lineamientos formulados desde la Administración Central (Clark, 1983).

En este escenario, se asume que la Administración Central podría tener restricciones para establecer los estándares de desempeño y criterios de evaluación del cumplimiento del contrato por parte de las Unidades Académicas. Además, se reconoce que esta situación podría afectar a la Administración Central en el ejercicio de sus tareas de dirección y administración de las actividades académicas, ya que enfrentaría limitaciones, por una parte, para controlar adecuadamente el funcionamiento de procesos relevantes tales como la enseñanza y la investigación, y por otra, para acceder a información pertinente y oportuna que le permita rendir cuentas ante el Consejo o Junta Directiva acerca de la marcha institucional. Respecto a esto último, es necesario hacer notar que la información operacional se genera en las propias Unidades Académicas y por lo general, está disponible para la Administración Central después de pasar al menos por dos niveles, el Departamento y la Facultad (Kivistö, 2005). A su vez, la diferenciación espacial está asociada a distribución geográfica de las actividades de una organización. Generalmente, las universidades cuentan con campus o Unidades Académicas que se encuentran en diferentes lugares geográficos y distantes del campus principal. La

distancia varía dependiendo de la cobertura territorial de la institución, siendo menor cuando los campus ubicados en diferentes puntos de una misma localidad o incluso en otras ciudades, y mayor si se considera que la distancia puede traspasar las fronteras nacionales y continentales, en el caso de universidades que han apostado por una estrategia de desarrollo internacional. Si bien es cierto, la existencia de nuevas tecnologías de información y comunicación permiten a las instituciones contar con mejores capacidades para captar y transmitir información independientemente de la ubicación geográfica de los campus, la distancia puede ser un factor influyente en la generación de subculturas organizacionales y formas de operar con acento local, que aumentan la complejidad de la gestión institucional y en particular, agudizan los problemas de asimetrías de información entre los distintos actores internos (Kivistö, 2005).

Finalmente, se plantea que la complejidad de la tecnología de producción de las universidades incide de manera importante en la existencia de problemas relacionados con la asimetría de información. Esto se explica considerando los conceptos asociados a la teoría de producción que en términos simples busca determinar la forma en que ciertas entradas (insumos) se transforman en salidas (productos). Teniendo en cuenta esta definición, se asume que una unidad de producción como una organización o empresa puede elaborar un producto único por medio de distintos métodos de producción. En este marco, se supone que la universidad logra transformar insumos (humanos, financieros y físicos) en docencia e investigación como principales productos, por medio de un determinado modelo de producción, que se reconoce como complejo, ya que las instituciones utilizan más de un insumo para producir más de un tipo de salida y, por ende, las diferentes actividades son dependientes entre sí, es decir, el nivel de dedicación a una actividad afecta a la otra (Garvin, 1980; Hölttä, 1995). Por esta razón, se dice que las universidades funcionan como una organización multiproducto y que la complejidad de la tecnología de producción radica esencialmente en tres elementos. Primero, la notable diferencia que existe entre los productos de docencia e investigación y la imposibilidad de poder sumarlos con el propósito de estimar la producción total de una universidad, a diferencia de las empresas privadas donde la producción puede medirse en términos de unidades monetarias (Johnes y Taylor, 1990). En este sentido, se reconoce que, debido a la naturaleza de los productos asociados a docencia e investigación, se dificulta la identificación de mercados eficientes que permitan vincular precios de oferta y demanda que reflejen adecuadamente los costos de producción, la calidad y niveles de producción (Jongbloed y Vossensteyn, 2001). Segundo, la dificultad para vincular de manera cierta insumos específicos con productos específicos, dada la interdependencia que existe entre ellos. En esta línea, se advierte que cualquier medición del tiempo dedicado a la realización de alguna de las funciones académicas podría ser un ejercicio más o menos arbitrario. A modo de ejemplo, cómo se podría estimar inequívocamente el tiempo que un profesor dedica a preparar un curso o producir una publicación. Tercero, el hecho que las tecnologías de producción no sean unitarias, ya que se diferencian de acuerdo con las prácticas de cada disciplina. En otras palabras, las distintas disciplinas producen diferentes productos de docencia e investigación y a la vez, utilizan diferentes tipos y cantidades de insumos para su producción. Por ejemplo, el modelo de enseñanza y los métodos de investigación utilizados en el ámbito de la filosofía difieren de las prácticas que desarrollan otras disciplinas como la biología o la química (Kivistö, 2005).

Como se puede inferir, la complejidad estructural de la organización universitaria genera un ambiente interno que propicia la existencia de problemas de asimetrías de información en las distintas relaciones de agencia, que se producen entre los diversos actores que componen el gobierno universitario. A diferencia de las organizaciones comunes como las empresas, en las universidades son las Unidades Académicas y los propios profesores (agentes) quienes tienen la mejor información acerca del comportamiento de la producción y no necesariamente, existe garantía que con la misma calidad y oportunidad dicha información llegue a manos de los directivos superiores (principales) responsables que la gestión a nivel institucional. Además de las dificultades derivadas de la complejidad estructural, la pérdida o distorsión de la información puede ocurrir por la aplicación de criterios respecto a qué tipo de información debe ser comunicada y/o directamente por la omisión o falseamiento intencional por parte de algún actor (Kivistö y Hölttä, 2008). Por ejemplo, la efectividad de las tareas de control y vigilancia que ejerce el Consejo o Junta Directiva depende en buena parte de la información que les entregue la Administración Central y la voluntad que tenga el Rector para acceder a ser controlado (Kretek *et al.*, 2013; Larsen, 2001; Rojas y Bernasconi, 2009). Al respecto, se argumenta que para evitar que la información llegue demasiado distorsionada al nivel directivo superior, esta debe ser simplificada y resumida de acuerdo con criterios establecidos de manera explícita con el fin de minimizar posibles interpretaciones (Kivistö, 2005).

2.2.2 Conflictos de objetivos

En el marco del estudio asociado al comportamiento y desarrollo organizacional, se reconoce que tanto la definición como la relación entre los objetivos de la organización y los objetivos individuales de los miembros que la componen, constituye una materia controversial y compleja de abordar (Kivistö, 2005). Al respecto, se argumenta que la existencia de objetivos organizacionales no implica que una organización tenga una identidad colectiva real separada de sus integrantes individuales. Desde la óptica del individualismo metodológico, se asume que los objetivos de una organización corresponden a una definición realizada por personas, ya sea de manera individual o colectiva (Hall, 1987; Milgrom y Roberts, 1992).

Sin duda, la universidad representa un caso de complejidad organizacional que dificulta la definición de objetivos colectivos. En este sentido, se sostiene que la creciente multiplicidad de misiones que desarrolla la organización académica y la ausencia de una autoridad absoluta a cargo de su gobierno, constituyen las principales razones que producen preferencias difusas, ambigüedad de propósitos y permanentes conflictos de objetivos (Baldridge, 1983; Hearn y McLendon, 2012). En consecuencia, se asume que los objetivos de una universidad responden a los intereses y aspiraciones de un grupo de personas que ocupan una posición de influencia en un período determinado al interior de esta (Allen, 1988). No obstante, se reconoce que por mucho que existan objetivos formalmente declarados por una organización académica, esto no significa necesariamente que los diversos actores internos estén plenamente de acuerdo acerca de las prioridades y objetivos institucionales, y en la forma en cómo estos debieran ser maximizados (Birnbaum, 1988).

Una forma de aproximarse a una mayor comprensión de los objetivos de las organizaciones académicas se basa en la distinción de dos tipos de objetivos: oficiales o abiertos y operativos o encubiertos (Kivistö, 2005). Los objetivos oficiales corresponden a definiciones generales acerca de las prioridades institucionales entendidas como las preferencias y aspiraciones de la comunidad universitaria. Comúnmente, se trata de definiciones amplias, que pueden llegar a resultar vagas, ya que cumplen un papel relevante en la articulación e integración de diversos puntos de vista en relación con el desarrollo de la institución. En breve, los objetivos oficiales contribuyen a darle un sentido de futuro al proyecto universitario y a fortalecer la cohesión interna entre los diversos actores. Los objetivos oficiales se pueden reconocer a través de definiciones explícitas como documentos formales que contengan la declaración de misión o estrategia institucional, o de manera no escrita por medio de discursos públicos o pronunciamientos (Perrow, 1961; Robbins, 1990). Por su parte, los objetivos operativos hacen referencia a los fines reales que se persiguen a través de las políticas de operación y funcionamiento de las organizaciones académicas. Se argumenta que, a diferencia de los objetivos oficiales, se trata de definiciones implícitas e informales, que pueden ser identificadas observando las acciones que realiza una persona u organización. En otras palabras, los objetivos operativos se pueden reconocer analizando cómo se gasta el tiempo y se asignan los recursos (Conrad, 1974; Perrow, 1961). Asimismo, se reconoce que los objetivos operativos están vinculados estrechamente a los objetivos individuales de los académicos y que estos, tienden a mantenerlos encubiertos para evitar tener que rendir cuentas acerca de sus avances y logros (Kivistö, 2005).

Actualmente, las instituciones ven cada vez más reducido el espacio para que sus objetivos oficiales representen un declaración amplia y difusa de sus aspiraciones futuras. Por el contrario, desde la perspectiva de las buenas prácticas, se espera que las universidades cuenten con objetivos claros y específicos que permitan establecer prioridades y resultados esperados en los diversos ámbitos de la gestión universitaria. Naturalmente, este escenario caracterizado por nuevas presiones y restricciones, sobre todo de recursos públicos, ha generado preocupación en el mundo académico por la vigencia de los valores fundamentales y las tradiciones de la educación superior, visión que se basa en un entendimiento de la universidad como una institución social y cultural, más no como una organización que debe rendir cuentas por su desempeño (Kivistö, 2005). En una posición extrema, se ubican quienes plantean que el principal objetivo de la universidad debe estar centrado en el ejercicio de la libertad académica y que la participación del gobierno nacional debiera estar restringida a asegurar el financiamiento necesario para llevar adelante las tareas de investigación y enseñanza (Gornitzka y Maassen, 2000).

Dado que los gobiernos están desplegando mecanismos de seguimiento y control cada vez más sofisticados, las instituciones enfrentan crecientes presiones para generar mayor alineamiento interno entre los objetivos oficiales y los objetivos operativos. De esta manera, se restringe la posibilidad que los objetivos operativos respondan únicamente a los intereses individuales de los académicos y no sean convergentes con los objetivos institucionales. En este contexto, las universidades han tendido a fortalecer las atribuciones y capacidades de los directivos superiores, principalmente a través de instrumentos de gestión y prácticas que comúnmente se

utilizan en las organizaciones del sector privado, con el propósito de dirigir y controlar de manera más directa las actividades que desempeña el cuerpo académico (Frølich, 2006; Larsen *et al.*, 2009; Shattock, 2014). Sin embargo, esta nueva forma de gestión o burocracia interna genera potenciales conflictos con las Unidades Académicas ya que tradicionalmente los académicos han gozado de autoridad exclusiva sobre su propio trabajo sin intromisiones administrativas (Blau, 1973). En este sentido, se argumenta que la incorporación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas puede ser percibida como un atropello a la libertad académica (Kivistö, 2005).

En virtud de la existencia de débiles relaciones jerárquicas al interior de las organizaciones académicas y permanentes conflictos entre dos formas de autoridad, administrativa y académica, la incorporación de incentivos monetarios en los contratos ha representado una forma amistosa para intentar compatibilizar intereses y generar un mayor grado de alineamiento, entre los objetivos oficiales de la institución y los objetivos operativos de las Unidades Académicas y sus profesores de manera individual (Bernasconi, 2006). No obstante, una disociación entre los objetivos y los incentivos podría provocar un comportamiento oportunista por parte del agente, indirectamente avalado por el principal, ya que se produciría una tendencia natural a privilegiar la obtención de los incentivos por sobre el cumplimiento de los objetivos declarados (Lane, 2012).

2.3 Tipología y gestión del riesgo moral en la organización académica

Si bien el desafío fundamental en una relación de agencia está asociado a asegurar que el agente actúe de acuerdo con los intereses del principal, se reconoce que aun cuando ambas partes puedan compartir objetivos y tengan la convicción que la relación les permitirá maximizar sus utilidades individuales, resulta poco probable que el nivel de convergencia sea absoluto (Lane, 2012). Asimismo, se argumenta que existe suficiente evidencia empírica para suponer que el agente se puede sentir tentado a cometer algún tipo de engaño y que no existe ningún mecanismo de control que elimine totalmente el riesgo de un comportamiento oportunista por parte del agente (Ostrom, 1999).

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea la existencia de al menos cuatro categorías de riesgo moral que se manifiestan al interior de la organización académica (Kivistö, 2005): (i) la elusión (traducción de “shirking” en idioma inglés), (ii) la búsqueda oportunista de ingresos y la irracionalidad del gasto, (iii) los subsidios cruzados oportunistas, y (iv) la distorsión de información en la rendición cuentas.

2.3.1 La elusión

La elusión se refiere a la existencia de un desalineamiento entre las acciones que lleva adelante el agente y las preferencias del principal (Lane, 2012). También se puede entender como un comportamiento oportunista donde el agente no realiza las acciones esperadas o bien hace menos de lo esperado por el principal (Kivistö, 2005). En este sentido, se argumenta que la

intensidad de la elusión puede ser pasiva o agresiva. Una elusión pasiva ocurre cuando el agente no ejecuta iniciativas orientadas a cumplir con los objetivos del principal. Mientras que la elusión agresiva implica la participación del agente en acciones que no están en sintonía con las preferencias del principal (Lane, 2005). Desde otra perspectiva, se plantea que la elusión se puede clasificar en función de la motivación del agente. Una elusión basada en el ocio se refiere a una situación en la que el agente no está respondiendo a la conducta esperada porque no se siente bien con el trabajo. Por otro lado, una elusión basada en la disidencia asume que el incumplimiento laboral se debe a la oposición del agente a una determinada política emanada del principal (Brehm y Gates, 1997).

Recientemente, investigadores relacionados con el estudio del desarrollo organizacional han acuñado el concepto de "desviación" (traducción del término "slippage" en idioma inglés) para para describir la desconexión que existe entre las preferencias del principal y las acciones del agente (Lane, 2012). En este sentido, se plantea que la desviación puede producirse como resultado de una elusión o debido a problemas estructurales. En relación con esto último, se argumenta que la existencia de numerosos niveles jerárquicos entre el principal y el agente puede generar problemas de comunicación, que afecten la calidad de la información que dispone el último agente acerca de las reales preferencias del principal (Goodin, 2003). Al respecto, se asume que este tipo de dificultades se producen frecuentemente en las organizaciones académicas debido a la existencia de múltiples capas administrativas, por ejemplo, entre el Rector de la institución y los profesores pertenecientes a las Unidades Académicas. Este problema podría agravarse en un escenario en el que existan múltiples principales que manifiesten preferencias cruzadas, ya que mandatos difusos podrían inducir conductas erróneas en el agente (Lane, 2012).

A su vez, se afirma que la elusión en las universidades está motivada fuertemente por los objetivos individuales de los académicos, que se manifiesta a través de la ejecución de actividades académicas con escasos niveles de coordinación con otros. En este sentido, se asume los principales objetivos de los académicos están relacionados con la seguridad en el empleo, la libertad para distribuir su tiempo en función de sus preferencias y la maximización de su prestigio profesional (Ortmann y Squire, 2000). Bajo esta premisa, se plantea el concepto "trinquete académico" (traducción del término "academic ratchet" en idioma inglés), para constatar la tendencia de los académicos a privilegiar el desarrollo de sus disciplinas por sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y en particular, para dar cuenta de la inclinación de los profesores a dedicar mayor parte de su tiempo a actividades de investigación en perjuicio de las labores asociadas a la enseñanza y otras responsabilidades (Massy y Zemsky, 1994). Adicionalmente, se dice que no son inusuales los casos en que los académicos prefieren dedicar parte importante de su tiempo a actividades relacionadas con proyectos y asesorías fuera de la institución (Gómez-Mejía y Balkin 1992). En efecto, se argumenta que la presencia de estos fenómenos eleva los costos de la institución y, por ende, aumenta el pago que deben asumir los estudiantes para asistir a universidades en las que sus académicos les dedican menos tiempo que en décadas pasadas (Nichols, 1990).

De manera complementaria, se establece el concepto de "entramado administrativo" (traducción del término "administrative lattice" en idioma inglés), para describir el crecimiento de las estructuras administrativas con puestos de trabajo que aumentan a un ritmo superior al que experimenta la dotación académica (Ortmann y Squire, 2000). Los autores argumentan que la existencia del "trinquete académico" influye directamente en el "entramado administrativo". Al respecto, se asume que los académicos tienden a cometer elusión en aquellas tareas que resultan difíciles de medir o que pueden ser asumidas por otros actores. Así, parte de las labores que dejan de realizar los académicos deben ser asumidas por administrativos que buscan maximizar objetivos relacionados con la seguridad del empleo, una mayor reputación y libertad para buscar oportunidades de ingresos. Considerando estos elementos, se supone que los administrativos tendrían incentivos para contratar personal administrativo adicional, ya que no desearían asumir las tareas no realizadas por los docentes y porque tampoco contarían con la autoridad y legitimidad suficiente para asignar dichas labores a otros académicos, situación que haría crecer el "entramado administrativo" (Ortmann y Squire, 2000).

Por otra parte, se argumenta que la estructura endógena de incentivos de las organizaciones académicas podría motivar la elusión por parte de los académicos (Ferris, 1991). En primer lugar, se considera que la obtención de la "titularidad académica permanente" (traducción del término "tenure" en idioma inglés) que implica el logro de salarios asegurados e insensibles al rendimiento, junto con una garantía de inviolabilidad de la libertad académica, podría esconder objetivos operativos ocultos por parte de los académicos que persigan la obtención de un beneficio individual. En este sentido, se reconoce que la titularidad académica permanente constituye un buen ejemplo que vincula los conflictos de objetivos y la motivación para abrazar prácticas oportunistas (Kivistö, 2005). En base a estos elementos, se afirma que los profesores titulares gozan de privilegios excepcionales si se comparan con el mundo del trabajo tradicional, que se manifiestan en la seguridad del empleo y sus salarios, sin la necesidad de responder a algún tipo autoridad y mando (Clotfelter, 1996). En segundo lugar, se plantea que el nivel y la forma de los salarios podría estimular elusión o incumplimiento laboral. Comúnmente, los académicos tienen la percepción que sus remuneraciones son menores en comparación con el mercado laboral y, por lo tanto, asumen que aspectos relacionados con la seguridad del empleo y la flexibilidad para obtener ingresos adicionales fuera o dentro de la institución, operan como mecanismos de compensación (Wolfe, 2001). Asimismo, se reconoce que la existencia de sistemas de remuneraciones igualitarios tiende a producir parasitismo, debido a que independiente del producto marginal que cada académico genera el salario es el mismo (Massy y Zemsky, 1994). Esto produce un efecto no deseado, ya que los académicos que reciben un pago en exceso tienen incentivos para permanecer en la institución, mientras que aquellos que están mal pagados prefieren abandonarla (Vining y Weimer, 1999).

2.3.2 La búsqueda oportunista de ingresos y la irracionalidad del gasto

Además de las eventuales y desorganizadas conductas oportunistas de carácter individual, la elusión también puede manifestarse de manera colectiva y organizada al interior de la organización académica. Para mostrar esta situación conviene hacer referencia a la teoría de

costos (Bowen, 1980), que plantea la existencia de una irracionalidad en el gasto de las instituciones de educación superior, debido a que los costos son estimados para satisfacer los requerimientos de las entradas o insumos, es decir, en base a estándares como la relación entre la cantidad de estudiantes y profesores, la superficie de infraestructura construida por estudiante, entre otros; y no por medio de un ejercicio lógico orientado a establecer los costos asociados a la producción de resultados específicos. Por este motivo, se argumenta que el costo institucional de la enseñanza está determinado por la cantidad de ingresos que la institución tenga disponible para la docencia. De estas definiciones, se derivan cinco postulados mediante los cuales el autor describe la relación entre los objetivos, ingresos y egresos, y ayudan a visualizar como se expresa el riesgo moral desde una perspectiva organizacional.

El primer postulado establece que los objetivos dominantes en las instituciones se relacionan con la excelencia educativa, el prestigio y la influencia. Si bien los tres objetivos se encuentran estrechamente enlazados, se reconoce que el prestigio representa la meta más importante (James, 1990; Leslie y Rhoades, 1995). La atracción de los mejores estudiantes y profesores, junto con la existencia de adecuados recursos materiales, constituyen la base de cualquier proyecto universitario que aspira a la excelencia. Usualmente, el reconocimiento de la excelencia educativa permite construir prestigio institucional y enseguida, mayor influencia. A su vez, la influencia facilita la posibilidad de incrementar la excelencia y, en consecuencia, se produce un círculo virtuoso (Kivistö, 2005). Desde el punto de vista individual, la cantidad y calidad de las publicaciones asociadas a investigaciones, emergen como los factores más influyentes en el prestigio de un académico. Asimismo, la reputación individual de los profesores junto con la existencia de programas de postgrado, en especial de doctorado, contribuyen al prestigio de las Unidades Académicas y la institución misma (Garvin, 1980; Astin, 1985).

A su vez, el segundo axioma plantea que, dado el interés por cumplir con los objetivos dominantes, las instituciones tienden a ignorar las limitaciones de recursos monetarios al momento de establecer el nivel de gasto asociado a actividades académicas supuestamente productivas. En este sentido, se reconoce que el cuerpo académico constituye uno de los principales grupos de interés que presiona en favor de un presupuesto institucional expansivo. Al respecto, se constata que los académicos habitualmente se sienten insatisfechos con los recursos asignados para cumplir con sus tareas, independientemente de la cantidad de recursos asignados, y que utilizan el posible deterioro de la calidad del trabajo académico como argumento para evitar una disminución en sus presupuestos (Kivistö, 2005; Schloss y Cragg, 2013). Sin duda, la presencia de asimetrías de información y/o conflictos de objetivos al interior de la universidad, podrían complicar la labor de los directivos superiores (Consejo o Junta Directiva y la Administración Central) al momento de intentar diferenciar el gasto real requerido, para impulsar aquellas acciones concordantes con los objetivos institucionales, del gasto derivado de actividades vinculadas a intereses privados de algunos académicos u otros actores internos.

El tercer postulado sostiene que las instituciones realizan permanentes esfuerzos por captar la mayor cantidad de recursos posibles. Considerando que los objetivos dominantes (excelencia,

prestigio e influencia) resultan costosos de financiar, las instituciones tienden a aprovechar cualquier oportunidad y mecanismo para incrementar sus ingresos, siendo el aumento de la matrícula de estudiantes una de las formas más directas para alcanzar dicho objetivo (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013; Schloss y Cragg, 2013). No obstante, la estrategia de crecimiento basada en el aumento de estudiantes produce tensiones al interior de las universidades entre la Administración Central y las Unidades Académicas, especialmente en instituciones que cuentan con sistemas de gestión centralizados. Ciertamente, la Administración Central tiene incentivos para incrementar la matrícula de estudiantes, ya que puede ver acrecentada la cantidad de recursos disponibles para gestionar y hacer frente de mejor manera a diversas demandas que representan costos crecientes. Sin embargo, para las Unidades Académicas el grado de interés podría ser relativo dependiendo si dicho crecimiento de matrícula conlleva una asignación de recursos incrementales para hacerse cargo de una mayor actividad docente, entre otras labores. En efecto, se asume que la definición del tamaño de la institución junto con la estimación de los recursos apropiados para compensar a las Unidades Académicas, producto del crecimiento de las matrículas puede ser una materia compleja de resolver, porque como se mencionó anteriormente para el cuerpo académico rara vez los recursos asignados son suficientes para realizar sus tareas y desde el punto de vista del gobierno universitario, depende de cómo se zanje el conflicto entre los principios de autoridad administrativa y autonomía académica. En una universidad con predominio del poder administrativo por sobre el académico, es probable que el tamaño de matrícula esté determinado por las políticas de selectividad de la institución y las condiciones de mercado, más que por los intereses exclusivos del cuerpo académico como ocurriría en caso contrario. Aun así, en ambas situaciones se podría producir un comportamiento oportunista. En el primer caso, un aumento significativo de la cantidad de estudiantes junto con una despreocupación de la calidad del proceso formativo solo con el fin de obtener recursos adicionales representaría una forma de aprovechamiento (Kivistö, 2005; Schloss y Cragg, 2013). Mientras que, en el segundo, una baja matrícula de estudiantes influida por el desinterés de los académicos en las actividades de docencia ("academic ratchet") constituiría una forma de riesgo moral.

Por su parte, el cuarto principio establece que las instituciones tienden a gastar la totalidad de los recursos que captan como ingresos. En este sentido, se reconoce que las instituciones enfrentan dificultades para generar anualmente excedentes corporativos que puedan disponer como reservas para hacer frente a eventuales problemas económico-financieros futuros o invertir en iniciativas de desarrollo institucional de mediano y largo plazo (Lombardi, 2013; Schloss y Cragg, 2013). Se argumenta, que uno de los principales factores que influyen en esta problemática está relacionado con la presión que ejercen los académicos sobre la expansión del gasto. Dicha presión se manifiesta, por una parte, a través del incentivo que tienen los académicos para favorecer el uso actual de los recursos por sobre un uso futuro, y por otra, mediante el escaso interés que muestran los profesores para buscar alternativas de gestión que permitan una utilización más eficiente de los recursos (Kivistö, 2005). No obstante, desde una perspectiva más general, se plantea que la existencia de una gestión basada en altos costos y bajos niveles de eficiencia, constituyen características casi intrínsecas de organizaciones con una fuerte presencia de burocracias profesionales y procesos de toma de decisiones fundados en dinámicas colectivas, como organismos gubernamentales, universidades, instituciones sin

fines de lucro, entre otras (McCormick y Meiners, 1988; Mintzberg, 1979). En el caso de las universidades, los efectos negativos en la gestión económica institucional, derivados de un comportamiento oportunista por parte de los académicos, podrían agudizarse en la medida que la universidad no cuente con una Administración Central fuerte y legitimada para contener presiones desmedidas sobre el gasto.

Finalmente, el quinto postulado afirma que el efecto acumulativo de los cuatro principios anteriores genera un aumento del gasto asociado a la gestión universitaria. Si bien el incremento en la magnitud del gasto representa un problema para la administración, la naturaleza del gasto podría representar una amenaza para la sustentabilidad de cualquier proyecto universitario. Así, cuando la expansión del gasto se produce principalmente por medio de la sumatoria de gastos incrementales, asociados a iniciativas que responden en mayor medida a los intereses particulares del cuerpo académico por sobre los objetivos institucionales, asumiendo que no necesariamente estos se encuentra alineados, se generaría un problema estructural, ya que probablemente ese mayor gasto no se traduciría en una mayor efectividad institucional y, por lo tanto, no tributaría a la excelencia, el prestigio y la influencia. Y, en consecuencia, disminuiría la competitividad de la institución para captar recursos y aumentar sus ingresos. Ante este escenario de riesgo, parece conveniente que las universidades cuenten con un adecuado balance en el ejercicio del poder entre las Unidades Académicas y la Administración Central, con el fin de evitar comportamientos oportunistas de cualquiera de las partes que pudieran comprometer el desarrollo institucional. Esto a pesar del reconocimiento que, dada la naturaleza y complejidad organizacional de las universidades, basada en la autonomía personal y la diversidad de objetivos, resulta difícil contar con una Administración Central fuerte que actúe en representación del interés institucional (Shattock, 2006).

2.3.3 Subsidios cruzados como fuente de oportunismo

En general, los subsidios cruzados están presentes en la gestión de organizaciones que necesitan balancear la generación de ingresos con el cumplimiento de sus actividades misionales. Para tal efecto, se utilizan los excedentes producidos por medio de una determinada actividad para financiar otras actividades que no logran cubrir sus propios costos de producción (Phillips y Olson, 2013). En el caso de las universidades, se reconoce que un adecuado manejo de los subsidios cruzados puede contribuir a diversificar sus fuentes de ingresos y disponer de mayores recursos para llevar adelante su misión y prioridades institucionales (Olson, 1990).

No obstante, los subsidios cruzados pueden constituirse como una fuente de oportunismo cuando el traspaso de recursos se orienta al financiamiento de actividades motivadas por intereses particulares que no están alineados con las prioridades y los objetivos institucionales, y/o cuando tal asignación se realiza de manera poco eficiente. Estas formas de subsidio cruzado oportunista están presentes en la gestión universitaria, debido fundamentalmente a la existencia de asimetrías de información derivadas de la complejidad del proceso productivo asociado al trabajo académico (Phillips y Olson, 2013; Schloss y Cragg, 2013). De esta manera, en el ámbito de la gestión económica-financiera se reconoce que las limitaciones de acceso a

información dificultan, por una parte, la tarea de los directivos superiores para estimar el costo real de las distintas actividades académicas, y por otra, para llevar una contabilidad que incluya la totalidad de los fondos o ingresos con que cuenta la institución (Lombardi, 2013). Respecto a los costos, se argumenta que la existencia de múltiples misiones produce diversas salidas o productos por medio de un proceso de producción conjunto que involucra actividades de docencia, investigación y extensión, situación que dificulta la separación de los costos en relación con cada una de las salidas (Phillips y Olson, 2013). Asimismo, se evidencia que las instituciones han adoptado diversos métodos de costeo sobre la base de distintos criterios, influenciados por las particularidades de sus respectivos sistemas de educación superior, que dificultan la realización de análisis comparados (Lombardi, 2013). En cuanto a los ingresos, se sostiene que la diversidad de fuentes de ingresos con que cuentan las universidades y la relativa complejidad de los mecanismos utilizados (matriculas, fondos basales estatales, fondos concursables para investigación, donaciones, proyectos, venta de servicios, entre otros) generan complicaciones para la construcción de un presupuesto institucional que incluya la totalidad de los ingresos (Lombardi, 2013; Schloss y Cragg, 2013). En efecto, las asimetrías de información restringen la posibilidad de contar con instrumentos de gestión económico-financiero que facilitan las tareas de control y permiten reducir los espacios para conductas oportunistas por parte de personas o grupos de interés, tales como la presupuestación en base a actividad y la gestión por centros de responsabilidad. En particular, este último instrumento busca que las Unidades Académicas se hagan cargo de la gestión de sus propios ingresos y gastos, como una forma de evitar subsidios cruzados que no agregan valor a la institución (Lombardi, 2013).

Desde otra perspectiva, se advierte que la creciente disponibilidad de recursos de uso discrecional, ya sean generados por incrementos de eficiencia y/o por medio de mayores ingresos no tradicionales, podría constituirse en un escenario propicio para la existencia de subsidios cruzados oportunistas, especialmente en instituciones con débiles mecanismos de supervisión y control (Kivistö, 2005). Si bien es recomendable que las universidades realicen esfuerzos por aumentar sus ingresos y maximizar excedentes (Lombardi, 2013), resulta tanto o más aconsejable que estas cuenten con arreglos organizacionales e instrumentos de gestión que aseguren una asignación de recursos centrada en las prioridades institucionales y reduzcan los espacios para conductas oportunistas (Schloss y Cragg, 2013).

A su vez, se argumenta que los subsidios cruzados oportunistas se producen comúnmente entre distintas actividades académicas, las tareas académicas y administrativas, y las actividades académicas y la infraestructura (Kivistö, 2005). En primer lugar, uno de los subsidios más frecuentes se produce por medio del traspaso de recursos desde la docencia de pregrado hacia las actividades de postgrado e investigación. Si bien las diversas actividades académicas que desarrollan las universidades son altamente complementarias, estas compiten por la captación de recursos internos y, por ende, se produce una tensión entre valores rivales (Lombardi, 2013). Dado el contexto de permanentes restricciones presupuestarias, las instituciones podrían caer en una conducta oportunista si decidieran aumentar la disponibilidad de recursos para subsidiar la investigación, mediante una disminución del gasto en docencia de pregrado que termine comprometiendo su calidad (Nichols, 1990; Kivistö, 2005). Como se mencionó anteriormente,

no es poco frecuente que los académicos manifiesten desinterés por la enseñanza en favor de las actividades relacionadas con la investigación y extensión ("academic ratchet"). En segundo lugar, se asume la existencia de oportunismo cuando los propios directivos deciden subsidiar actividades administrativas en perjuicio de las tareas de docencia e investigación. Se plantea que esta conducta lleva a las instituciones a experimentar un aumento en sus estructuras administrativas y en los recursos necesarios para gestionar la propia burocracia interna (Kivistö, 2005). Además, se sostiene que en este escenario aumentan las posibilidades de comportamientos no deseados por parte del equipo administrativo que generalmente se expresan a través de la elusión de responsabilidades, el despilfarro y la malversación de recursos institucionales (Ginsberg, 2011). Finalmente, se considera la presencia de subsidios cruzados oportunistas cuando los directivos de la Administración Central o profesores pertenecientes a las Unidades Académicas destinan recursos generados a partir de actividades de docencia o investigación para el financiamiento de proyectos de infraestructura y equipamiento, con estándares superiores a las necesidades reales. En este sentido, se reconoce que, en el contexto de la cultura académica, las instalaciones físicas representan un símbolo de estatus que podría llevar a las instituciones a invertir más en infraestructura monumental que en iniciativas directamente relacionadas con la calidad de la enseñanza y la investigación (Kivistö, 2005).

2.3.4 El ocultamiento o distorsión de información en la rendición cuentas

El ocultamiento o distorsión de la información constituye una de las prácticas más elementales asociadas a una conducta oportunista. En este sentido, se reconoce la existencia de una motivación deliberada por parte de un agente, orientada a engañar o confundir al principal que se debe rendir cuentas (Williamson, 1985). En el marco de la universidad, se argumenta que la presencia de asimetrías de información producto de la complejidad de su estructura organizacional, especialmente aquella que se deriva de una diferenciación vertical densa, produce un ambiente favorable para la proliferación de este tipo de conductas. Además, se reconoce que los involucrados son generalmente profesionales que forman parte de la Administración Central y miembros de las Unidades Académicas que ocupan posiciones de carácter administrativa (Kivistö, 2005). Desde una posición más extrema, se plantea que el proceso de profesionalización de la gestión universitaria, que ha implicado un crecimiento significativo de la dotación administrativa y una disminución del protagonismo del cuerpo académico en asuntos relacionados con la gestión institucional, ha traído consigo un aumento de comportamientos oportunistas al interior de los planteles, incluida la distorsión de información motivada por intereses individuales (Ginsberg, 2011).

Por su parte, las motivaciones para incurrir en este tipo de comportamiento pueden tener un origen individual u organizacional. Desde el punto de vista individual, una persona podría distorsionar la información para proyectar una imagen sobrevalorada de su desempeño en el cargo o para ocultar algún tipo de fraude (Barney y Ouchi, 1986). Si bien este tipo de prácticas se puede dar en distintos niveles jerárquicos, se reconoce que en algunos casos son los propios directivos universitarios quienes tienen incentivos para falsear información, sin importar sus

consecuencias, para evitar una evaluación desfavorable que pueda comprometer su prestigio e idoneidad para ejercer el cargo (Moreno, 2012). Mientras que, desde la perspectiva organizacional, la tergiversación de información podría estar enfocada en mostrar resultados ficticios por parte de alguna Unidad Académica o de servicio, con el propósito de ocultar una gestión inconsistente con la misión y las prioridades institucionales (Lombardi, 2013; Schloss y Cragg, 2013).

Complementariamente, se argumenta que tanto la necesidad como la conveniencia de sobrevalorar el desempeño de una unidad puede surgir por la existencia de una brecha entre los resultados esperados y los reales, la falta de recursos, tareas complejas que implican un alto nivel de exigencia, y la variabilidad de los mecanismos de control (Bohte y Meier, 2000). Al respecto, se advierte que cuando la producción de resultados tiene una alta valoración en la cultura organizacional, las unidades enfrentan el dilema si utilizar estrategias engañosas para proyectar un mejor rendimiento, entre las que destacan la realización de un mal trabajo que sirva como atajo para abultar un indicador de producción, la mentira y la selección de información con sesgo positivo para enfrentar un proceso de evaluación (Bohte y Meier, 2000). Asimismo, ambas esferas de comportamiento oportunista, tanto individual como organizacional, pueden estar relacionadas y tener un efecto amplificador en el comportamiento oportunista, particularmente cuando existen incentivos monetarios individuales que dependen en parte del desempeño colectivo de las respectivas unidades.

Al mismo tiempo, se sostiene que no siempre la distorsión de la información tiene un sesgo positivo. En este sentido, tanto las personas como las unidades tendrían incentivos para seleccionar o falsificar información con una inclinación negativa principalmente como una estrategia para conseguir más recursos desde la Administración Central o de fuentes externas (Kivistö, 2005). Esta maniobra puede ser peligrosa no solo porque aumenta la presión sobre los recursos institucionales, sino que además podría comprometer la efectividad de un eventual mayor gasto, ya que las unidades pueden desplazar el cumplimiento de los objetivos comprometidos y/o utilizar los recursos mediante asignaciones posteriores que representan subsidios cruzados oportunistas (Bohte y Meier, 2000; Warner y Havens, 1968).

2.3.5 La gestión del riesgo moral

Considerando, por un lado, que el riesgo moral afecta la productividad y efectividad de las universidades, y por otro, que en este tipo de organizaciones no necesariamente funcionan los mecanismos tradicionales de un modelo de gobierno jerárquico, se reconoce la necesidad de contar instrumentos de gobierno y gestión que contribuyan a establecer relaciones basadas en una mayor corresponsabilidad y alineamiento de intereses entre los distintos actores internos, y además, que permitan reducir los espacios para conductas oportunistas (Austin y Jones, 2016; Gornitzka *et al.*, 2004; Kivistö, 2005). Al respecto, la Teoría de Agencia propone la configuración de un modelo de gobernanza basado en el intercambio, o relación de carácter transaccional entre los actores, por medio de la existencia de un contrato como mecanismo esencial (Kivistö, 2005; Lane, 2012).

Como se mencionó en el capítulo anterior, las organizaciones académicas pueden adoptar dos enfoques contractuales diferentes: un contrato basado en comportamiento o un contrato basado en resultados (Eisenhardt, 1989). Además, se destacó que los contratos centrados en comportamiento operan por medio de detallados procedimientos de seguimiento y retribuyen al agente de acuerdo con la conducta observada, de tal manera que su principal objetivo apunta a reducir las asimetrías de información. A su vez, se recalcó que los contratos orientados a resultados promueven el uso de los incentivos económicos y la compensación del agente basada en resultados producidos, con el fin de minimizar los conflictos de objetivos (Kivistö, 2005). Teniendo presente estas definiciones básicas, en este apartado se pone énfasis en la descripción de las principales formas o instrumentos que utilizan las universidades para implementar cada uno de estos enfoques.

En general, varios de los mecanismos de seguimiento y control utilizados frecuentemente tanto por el Consejo Superior o Junta Directiva como por la Administración Central de la universidad, en su papel de principal, se enmarcan en la lógica de los contratos basados en comportamiento. Dicho en otras palabras, resulta razonable esperar que los instrumentos de gestión inspirados en los contratos basados en comportamiento se encuentren desplegados de manera más natural en la organización académica, que aquellos relacionados con una orientación a resultados (Lombardi, 2013). Entre los principales mecanismos de supervisión se encuentran las sesiones de las juntas directivas, el control de la ejecución presupuestaria, solicitudes de reportes, evaluaciones de calidad y otros instrumentos de rendición de cuentas (Austin y Jones, 2016).

Sin duda, el sistema de presupuesto y asignación de recursos institucionales representa uno de los contratos más relevantes asociados a la gestión universitaria. En el marco de los contratos basados en comportamiento, la institución pone a disposición de la Administración Central y las Unidades Académicas los recursos necesarios para cubrir los distintos costos que implica el trabajo académico, a través de un financiamiento basado en insumos. Esto significa que la cantidad de recursos se estima de acuerdo con los requerimientos de entrada o insumos para activar los procesos de producción (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013). Aunque existen varias maneras de organizar un sistema de financiamiento basado en insumos, el presupuesto por partidas representa una de las formas más utilizadas por las universidades. Por medio de este instrumento, los recursos se asignan a determinados tipos de gastos que permiten disponer de las capacidades humanas y físicas para realizar diferentes tareas tanto académicas como administrativas, tales como salarios, inversiones de capital, mantenimiento de edificios, materiales, entre otros. De esta manera, los mecanismos de seguimiento y control se centran en la evaluación del uso de los recursos asignados y las actividades de producción (Kivistö, 2005). No obstante, se argumenta que el financiamiento basado en insumos podría presentar algunas rigideces para una adecuada gestión institucional. Al respecto, se sostiene que los presupuestos por partidas tienen un comportamiento inercial en el tiempo, es decir la asignación de recursos del próximo año se basa fundamentalmente en la asignación del año anterior y, por lo tanto, los presupuestos universitarios son el resultado de tenues ajustes incrementales aplicados a través del tiempo (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013). En efecto, los cambios en la asignación de recursos se producen de manera gradual y a menudo, con una velocidad menor a la requerida

para la implementación de nuevas estrategias institucionales. Además, si se considera, por una parte, que las asignaciones de recursos a través de presupuestos por partidas conllevan restricciones para usos alternativos, y por otra, que parte de los ingresos de las instituciones, especialmente aquellas provenientes de los gobiernos, tienen también restricciones de uso de acuerdo a su fuente, se advierte que bajo el esquema de financiamiento basado en insumos las universidades disponen de escasa flexibilidad para gestionar sus recursos y en particular, para asegurar que estos se orienten al financiamiento de las estrategias y prioridades institucionales en un contexto de creciente dinamismo (Schloss y Cragg, 2013).

Una segunda crítica establece que el modelo de financiamiento basado en insumos no contribuye a la construcción de una cultura organizacional que promueva una responsabilidad compartida (por parte de la Administración Central y las Unidades Académicas) en la generación de mayores ingresos y un uso más eficiente de los recursos institucionales (Lombardi, 2013). En otros términos, la asignación orientada a insumos fomenta la idea que alguien tiene la responsabilidad de generar los recursos (la Administración Central) y otros, la tarea de gastarlos (las Unidades Académicas), ya que la distribución de recursos no considera la magnitud de los ingresos y excedentes producidos individualmente por cada unidad.

De igual manera, las evaluaciones de calidad corresponden a otro mecanismo de seguimiento y control basado en comportamiento, aun cuando habitualmente incluyen mediciones de productos y resultados (Kivistö, 2005). Si bien se reconoce que la instalación de procesos de aseguramiento de la calidad ha sido una política promovida principalmente por entidades reguladoras externas, su implementación ha permitido a las universidades contar con información pormenorizada acerca de la conducta de los agentes y el funcionamiento de los diversos procesos académicos y administrativos (Lemaitre, 2015). Para tal efecto, las evaluaciones de la calidad consideran variados procedimientos tales como la aplicación de encuestas y entrevistas a estudiantes acerca de la calidad de la docencia. Sin embargo, la evaluación por medio de pares representa uno de los instrumentos más relevantes en la supervisión de la calidad de la docencia y la investigación (Kivistö, 2005). Al respecto, el mismo autor reconoce que la principal ventaja de este mecanismo dice relación con el elevado grado de legitimidad con que cuenta en el mundo académico, ya que, dadas las complejidades propias de la profesión y los procesos de producción universitarios, se asume que los juicios evaluativos entre profesores de una misma disciplina serían los más pertinentes.

En cuanto a los contratos basados en resultados, uno de los principales instrumentos utilizados en la gestión universitaria es el financiamiento asociado a resultados (Kivistö, 2005). Este mecanismo de distribución de recursos desde la Administración Central hacia las Unidades Académicas puede tener básicamente dos orientaciones. Primero, el denominado "financiamiento basado en resultados" (traducción del término "performance funding" en idioma inglés), que consiste en la asignación de recursos en función de metas o desempeños logrados por las unidades en determinados indicadores de resultados. En segundo lugar, la "presupuestación basada en resultados" (traducción del término "performance budgeting" en idioma inglés), que supone la asignación de recursos a las respectivas unidades para el cumplimiento de objetivos y metas asociadas a indicadores de resultados prioritarios (Burke,

2002). Al respecto, se reconoce que estos mecanismos han servido como base para el desarrollo de sistemas de gestión por resultados más sofisticados orientados a elevar la productividad, mejorar la calidad y aumentar la eficiencia de las instituciones. En este contexto, destaca el sistema de "gestión por centros de responsabilidad" el cual promueve que cada unidad, ya sea académica o administrativa, se haga responsable de incrementar sus ingresos y controlar sus egresos, con el incentivo que una parte significativa de los excedentes generados quedan disponibles para ser reinvertidos en el desarrollo de la propia unidad (Lombardi, 2013).

A su vez, se argumenta que el enfoque de contratos basados en resultados se adapta de mejor manera en sistemas de gestión descentralizados o semi-descentralizados, donde las Unidades Académicas cuentan con un grado significativo de autonomía procesal. Esto significa que, aunque la Administración Central tiene una fuerte incidencia en la definición de los objetivos y resultados esperados (el "qué"), las Unidades Académicas cuentan con suficientes grados de libertad para establecer la forma en "cómo" alcanzar el rendimiento deseado (Austin y Jones, 2016).

De esta manera, el desarrollo de contratos basados en resultados ha propiciado importantes debates al interior de las diversas comunidades académicas, respecto a cuáles deberían ser los indicadores más idóneos para evaluar los resultados del trabajo académico en sus distintas facetas. Así, en el ámbito de la docencia los indicadores de resultados pueden considerar el nivel de aprobación de las asignaturas, la cantidad de titulados, las tasas de empleo de los graduados, entre otros; con la finalidad de evaluar la eficiencia de los productos o salidas asociadas a los procesos de enseñanza. Mientras que en la investigación los indicadores de resultados pueden incluir principalmente la cantidad de publicaciones, el número de patentes y licencias recibidas, la cantidad de ingresos percibidos por investigación y los índices de citas de las publicaciones, con el objetivo de evaluar la calidad y eficacia de la investigación desarrollada por los planteles (Kivistö, 2005).

Ahora bien, para evaluar y seleccionar el enfoque de contrato más adecuado, las universidades realizan un análisis que puede incluir diferentes variables de agencia como las cinco descritas en el capítulo anterior: (i) la capacidad de medición de los resultados, (ii) la incertidumbre asociada al resultado, (iii) la capacidad de programación de las tareas, (iv) los potenciales conflictos de objetivos y (v) el alcance temporal de la relación. Adicionalmente, dada su relevancia, las instituciones pueden incluir una sexta variable relacionada con el grado de descentralización del sistema de gestión institucional.

Respecto a la capacidad de medición de los resultados, se reconoce que las universidades pueden medir los productos y resultados derivados del trabajo académico, en la medida que adopten determinadas definiciones y criterios de evaluación. No obstante, se trata de una materia controversial, ya que existen posiciones contrapuestas entre los propios académicos e investigadores en el ámbito de la gestión universitaria, acerca de la real posibilidad y conveniencia de cubicar las salidas relacionadas con los procesos de enseñanza e investigación (Kivistö, 2005). En efecto, existe la viabilidad técnica para llevar adelante mediciones de resultados, pese a que su implementación depende más bien de la capacidad de las comunidades

académicas, en particular de sus directivos superiores, para establecer consensos acerca de los beneficios de contar con este tipo de evaluaciones y su capacidad para dotar de legitimidad los métodos utilizados.

En relación con la incertidumbre de los resultados, se advierte la existencia de un grado considerable de escepticismo que restringe la posibilidad de medir los productos relacionados con la docencia y la investigación (Kivistö, 2005). Por una parte, se sostiene que los resultados asociados a indicadores como la tasa y tiempos de titulación, dependen de diversos factores respecto de los cuales las instituciones no tienen una incidencia directa, entre los que destacan las capacidades intelectuales de los estudiantes, sus motivaciones, su nivel de madurez mental y el grado de apoyo de sus familias. Por otra parte, se reconoce que los resultados de las investigaciones académicas que se desarrollan en las distintas disciplinas suelen tener un valor e impacto relativo que es difícil de conocer de manera anticipada, aunque se cree que su grado de incertidumbre es menor que en los procesos de enseñanza. En este marco, se advierte la necesidad de identificar objetivamente el nivel de incertidumbre de los distintos factores involucrados, con el fin de establecer indicadores que puedan ser controlados y garanticen la efectividad del sistema de gestión por resultados (Kivistö, 2005).

Asimismo, se argumenta que la posibilidad de programar las actividades relacionadas con la enseñanza y la investigación presenta un conjunto de restricciones debido a que, por un lado, ambas tareas dependen fundamentalmente de la experiencia y la creatividad individual de los académicos o de pequeños grupos de ellos que se reúnen en torno a una disciplina, y por otro, la naturaleza del trabajo académico posiciona a los profesores como expertos y les otorga una importante cuota de autoridad en la toma de decisiones y el manejo de la información (Kivistö, 2005; Williams, 1995). De esta forma, se reconoce que, si bien la Administración Central de la universidad puede adoptar decisiones en el ámbito administrativo y económico, son finalmente las Unidades Académicas las que toman decisiones en el ámbito de los procesos básicos de producción (Kivistö, 2005). En efecto, las dificultades para programar las tareas académicas limitan el despliegue de mecanismos de seguimiento y control por parte del principal. En este sentido, se advierte que la necesidad de reducir las asimetrías de información podría llevar a las instituciones a implementar alambicados y costosos sistemas de supervisión, que probablemente aumenten la burocracia interna y atenten contra la eficiencia de la gestión institucional (Kivistö, 2005).

Por su parte, el nivel de conflicto de objetivos en una relación de agencia resulta significativamente relevante para efectos de definir el enfoque de contrato más adecuado. Como se mencionó en el capítulo anterior, la relación entre la Administración Central y las Unidades Académicas se construye en el contexto de una permanente tensión entre los principios de autoridad administrativa y autonomía académica, que lleva a las instituciones a buscar continuamente espacios de convergencia entre múltiples intereses y objetivos. En este marco, se sostiene que la intensidad de los conflictos de objetivos depende principalmente de la disponibilidad de recursos y el nivel de especificidad de los objetivos establecidos por la institución (Kivistö, 2005). De esta manera, en un escenario de restricciones presupuestarias la Administración Central tendría limitaciones para financiar iniciativas que no estén alineadas

con las prioridades de la institución, incluidas las que responden a conductas oportunistas. No obstante, en la medida que los objetivos institucionales sean amplios o vagos, probablemente el nivel de conflicto sea menor, pero a la vez, la Administración Central tendría dificultades para priorizar la distribución de los recursos entre las Unidades Académicas.

Finalmente, de acuerdo con el análisis de las distintas variables de agencia, el principal debe establecer el enfoque contractual que mejor se adapte a las condiciones de la institución, ya sea basado en comportamiento, resultados o en ambos. Para ello, se asume que el principal, desde una lógica racional, considera al menos dos dimensiones de análisis: (i) la efectividad de los mecanismos de vigilancia y (ii) los costos de agencia. En primer lugar, teniendo en cuenta las características del modelo de gobierno universitario, el mandante necesita resolver si existen las condiciones políticas para impulsar un sistema control que cuente con un mínimo grado de legitimidad al interior del cuerpo académico y, en consecuencia, su implementación permita reducir de manera significativa las conductas oportunistas. En la medida que no existe la suficiente garantía de contar con un sistema de vigilancia efectivo, las instituciones pueden optar por prescindir de este o adoptar mecanismos rituales de bajo costo, tanto en términos monetarios como políticos (Ortmann y Squire, 2000). Por otra parte, y tal como se indicó en el capítulo anterior, los costos de agencia representan la sumatoria de los costos derivados de la conducta oportunista del agente y los costos del sistema de seguimiento y control. Mediante el estudio de los costos involucrados, el principal tiene como desafío determinar qué tipo de enfoque o combinación de instrumentos logra maximizar la disminución del gasto proyectado asociado a la conducta oportunista del agente, teniendo en cuenta el gasto de cada una de las alternativas de sistema de vigilancia.

2.4 Síntesis del segundo capítulo

La Teoría de Agencia ofrece un marco conceptual que puede ser utilizado para analizar un conjunto amplio y diverso de relaciones de agencia que se producen al interior de las instituciones, a partir de múltiples interacciones entre individuos (estudiantes, profesores, directivos, funcionarios y otros) y agrupaciones de estos (Organismos Colegiados, Unidades Académicas y otras), en los distintos ámbitos de la vida universitaria. No obstante, se reconoce la existencia de dos relaciones de agencia como las más relevantes para el estudio del gobierno y la gestión institucional. Por una parte, la relación entre el Consejo o Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente), y por otra, la relación entre la Administración Central (principal) y las Unidades Académicas (agente). En ambos casos, el sustento teórico de las relaciones de agencia se basa en la existencia de tareas delegadas, la asignación de recursos para su ejecución y el interés del principal por el cumplimiento de su mandato (Kivistö, 2005). Sin embargo, la naturaleza y particularidades de la organización académica condicionan la aplicación de los supuestos teóricos que caracterizan una relación de agencia en su forma canónica. En este sentido, se deben tener en cuenta algunos elementos diferenciadores, tales como la existencia de restricciones a la libertad de elección por parte de los actores (en especial para abandonar una relación), la presencia de débiles relaciones de autoridad entre estos, que limitan la implementación de instrumentos de mando y control, y las motivaciones de los académicos (como agentes), que responden preferentemente a intereses

ligados al prestigio y el poder, más que a incentivos de carácter económico, aún cuanto este factor no está del todo ausente (Hendrickson *et al.*, 2013; Lane, 2012; Seeber *et al.*, 2015). De todos modos, el análisis de ambas relaciones de agencia permite identificar y examinar las principales formas de gobierno y mecanismos de gestión que utilizan las universidades para producir alineamiento interno, entendido como la capacidad de las instituciones para generar un mínimo nivel de coherencia entre los objetivos, las decisiones y las acciones que llevan adelante los principales actores que conforman el gobierno universitario (Organismos Colegiados Centrales, Administración Central y Unidades Académicas).

En el caso de la relación de agencia entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central, se asume que el principal, en representación de los propietarios de la institución (ya sea el Estado o privados), delega en el agente —liderado por el Rector— las tareas de dirección y administración de las actividades académicas (formación, investigación y extensión), administrativas, económicas y financieras de la universidad. Esta relación puede presentar diversas configuraciones dependiendo del comportamiento que adopte cada uno de los actores, por un lado, el principal, ya sea como ente colectivo o unitario, y por otro, el agente que puede desempeñarse como una entidad única o múltiple (Lane, 2012). En cuanto a la figura del contrato, se reconoce que por medio de decisiones o mandatos periódicos el principal encarga al Rector y su equipo directivo la ejecución de actividades en los diversos ámbitos de la gestión institucional. Al respecto, se distingue la existencia de mandatos de tipo normativo, cuyas decisiones dan origen a políticas, normas y procedimientos, que apuntan a regular la convivencia interna, y mandatos ejecutivos, que implican la implementación de acciones orientadas a cumplir con las preferencias y objetivos del principal en los distintos ámbitos del quehacer institucional. A su vez, los mandatos pueden clasificarse de acuerdo con su grado de formalización, como explícito o implícito, y su nivel de trasparencia, como preciso o difuso (Cáceres, 2007; Lane, 2012). Desde la perspectiva del alineamiento institucional, se supone que la relación de agencia potencialmente más compleja entre el Consejo o Junta Directiva y la Administración Central se produce cuando se combina un principal colectivo y un agente múltiple, debido a la diversidad de intereses y objetivos que están en disputa. Asimismo, se asume que la existencia de un mandato de carácter implícito y difuso sería el escenario más perjudicial para una gestión efectiva, ya que la ambigüedad de las preferencias y objetivos del principal restringiría la posibilidad de establecer un propósito común que contribuya a compatibilizar los diferentes intereses internos.

Respecto a la relación de agencia entre la Administración Central y la Unidad Académica, el principal, que ejerce una dualidad de roles (agente y principal), tiene la responsabilidad de resguardar el interés institucional, establecer el rumbo y a la vez, delega en el agente la realización de las tareas de docencia, investigación y extensión, en una o más áreas del conocimiento, teniendo en cuenta que el núcleo de sus sistemas de producción se encuentra ubicado en las estructuras y cuerpo académico (Etkin, 2006; Hendrickson *et al.*, 2013). Considerando que ambas partes están conformadas por agrupaciones de individuos, la relación de agencia puede adoptar distintas configuraciones dependiendo de la conducta que asuman los actores, ya sea como una figura única o múltiple (Lane, 2012). Aun cuando esta relación no se sustenta en los códigos de jerarquía tradicionales, los contratos que vinculan a ambas

partes pueden clasificarse de acuerdo con su enfoque, es decir, si está orientado a controlar comportamiento o resultados, y según su alcance, si involucra a los académicos como individuos o a una Unidad Académica, entendida como una agrupación de preferencias individuales. La relación de agencia basada en un principal múltiple y un agente múltiple representa la figura más caótica de un vínculo entre ambas partes, dado que la existencia de diversos agentes respondiendo a distintos contratos, no necesariamente convergentes, favorecen una gestión fragmentada que genera condiciones de mayor riesgo para comportamientos oportunistas tanto de principales como agentes múltiples.

Los problemas que enfrentan las relaciones de agencia para establecer los términos del contrato y realizar una adecuada vigilancia de su cumplimiento, están fuertemente influenciados por la existencia de conflictos de objetivos y asimetrías de información (Kivistö, 2005; Lane, 2012). La complejidad organizacional de las universidades, basada fundamentalmente en la creciente multiplicidad de misiones que aborda y la ausencia de una autoridad absoluta a cargo de su gobierno, produce generalmente una ambigüedad de propósitos y permanentes conflictos de objetivos entre las distintas partes interesadas que integran la comunidad universitaria (Baldridge, 1983; Hearn y McLendon, 2012). Comúnmente, este escenario lleva a la coexistencia de objetivos institucionales oficiales, con un contenido suficientemente amplio y vago para interpretar todas las sensibilidades internas, y objetivos operativos, a menudo implícitos e informales, que representan los verdaderos fines que persiguen los distintos individuos y grupos de interés. Por su parte, las asimetrías de información que dificultan las labores de supervisión por parte del principal, tienen su origen en aspectos relacionado con la naturaleza del trabajo académico, debido a la diversidad de tareas que realizan los académicos y las complicaciones existentes para evaluar su desempeño; la complejidad de la estructura organizacional de las universidades, derivada de sus amplios niveles de diferenciación en términos horizontales, verticales y espaciales; y la complejidad de sus procesos de producción, dado su funcionamiento como organización multiproducto.

No obstante que, en una relación de agencia ambas partes puedan compartir objetivos y tener la convicción que el vínculo les permitirá satisfacer sus motivaciones y beneficios individuales, es poco factible que el nivel de convergencia sea absoluto y que los mecanismos de control logren eliminar totalmente el riesgo de un comportamiento oportunista por parte del agente (Lane, 2012; Ostrom, 1999). Así, se reconoce que el riesgo moral podría manifestarse a través de algunas situaciones, tales como la elusión, que ocurre cuando el agente no ejecuta las tareas delegadas o realiza labores que están en contraposición con las preferencias del principal; la búsqueda oportunista de ingresos y la irracionalidad del gasto, entendida por un lado, como la tendencia de las instituciones a aprovechar cualquier oportunidad y mecanismo para incrementar sus ingresos, y por otro, la inclinación de los académicos a gastar la totalidad de los recursos captados; la existencia de subsidios cruzados oportunistas, que se producen cuando se traspasan excedentes de recursos producidos por una determinada actividad, para financiar actividades motivada por intereses particulares que no están alineadas con las prioridades institucionales; y la distorsión de la información en la rendición de cuentas, que implica el ocultamiento o falseamiento de información por parte del agente, con la finalidad de cometer fraude o enfrentar de mejor manera un proceso de evaluación de su desempeño (Kivistö, 2005).

Considerando que el riesgo moral afecta la productividad y efectividad de las universidades, la Teoría de Agencia sugiere la configuración de modelos de gobierno basados relaciones de tipo transaccional entre los actores, regulada por medio de un contrato. De acuerdo con el análisis de las distintas variables de agencia, la potencial efectividad de los posibles mecanismos de supervisión y costos involucrados, las instituciones deben establecer el enfoque que mejor se adapte a sus condiciones organizacionales, pudiendo escoger un contrato basado en comportamiento, resultados o una combinación de estos. Los contratos sustentados en comportamiento están orientados a reducir las asimetrías de información por medio de minuciosos procedimientos de seguimiento y supervisión con foco en la conducta del agente. Bajo este enfoque, entre los principales mecanismos de vigilancia utilizados por las universidades predominan, las sesiones de las juntas directivas, la asignación y el control de la ejecución presupuestaria, solicitudes de reportes y evaluaciones de calidad (Austin y Jones, 2016). A su vez, los contratos basados en resultados buscan minimizar los conflictos de objetivos, mediante el uso de incentivos económicos y compensaciones hacia el agente en función de resultados comprobados. Este enfoque se ajusta de mejor manera en sistemas de gestión descentralizados o semi-descentralizados y uno de sus principales instrumentos (o formas de contrato) corresponde a la asignación de recursos vinculados a resultados en sus distintas variantes (Burke, 2002; Kivistö, 2005).

Sin duda, el despliegue de mecanismos orientados a aumentar el control del trabajo académico y la rendición de cuentas por parte de los profesores y las Unidades Académicas, ha generado interesantes debates al interior de las comunidades universitarias acerca de la pertinencia y conveniencia de introducir instrumentos orientados a producir un mayor nivel de alineamiento de la gestión, en una institución que según sus detractores no responde a los cánones de una organización tradicional (Kivistö, 2005).

Capítulo 3
El caso de la Universidad sin Principal

Este capítulo contiene el caso de la universidad estatal y al igual que los capítulos 4 y 5, aborda los objetivos de la investigación relacionados con la identificación y descripción de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades que conforman el gobierno institucional, la identificación de los principales factores internos y externos que influyen en la configuración de las relaciones de gobierno, la determinación si las relaciones de gobierno entre las autoridades tienden a facilitar o restringir la capacidad de la universidad para articular y compatibilizar la prioridades institucionales con los objetivos de las unidades académicas y la evaluación del nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos reales de las unidades centrales y académicas. El contenido de este apartado se organiza en torno a cuatro secciones. En la primera se describe brevemente la normativa institucional respecto a las responsabilidades y atribuciones de las distintas autoridades unipersonales y colegiadas. Luego, en base a esta normativa y los postulados de la teoría de agencia, se establecen algunos supuestos preliminares acerca de las cualidades de las relaciones de agencia, por un lado, entre la Junta Directiva y la Administración Central, y por otro, entre la Administración Central y las Facultades, considerando el comportamiento esperado de cada actor en términos individuales, el tipo de relación que se configuraría entre principal y agente, el modelo de los contratos utilizado para regular las labores delegadas en el agente, el potencial nivel de conflicto de objetivos entre ambas partes, el probable grado de asimetrías de información que afectaría al principal respecto de las acciones de agente, y el nivel de calidad presumible de los mecanismos de control que utilizaría el principal para vigilar la conducta del agente. En la segunda sección, se realiza una caracterización y un análisis con foco en la relación de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central, tomando en cuenta la evidencia empírica recolectada por medio de entrevistas realizadas a una muestra intencionada de directivos superiores, intermedios y académicos de la institución. En términos concretos, en primer lugar, se examina el comportamiento de cada autoridad en el ejercicio de sus tareas directivas. Posteriormente se describe su relación de gobierno desde la práctica y, finalmente, se determina el nivel de validez de las suposiciones establecidas inicialmente. Por su parte, en la tercera sección de este capítulo el análisis se concentra en la relación de gobierno entre la Administración y las Facultades, en los mismos términos descritos en la sección precedente. Por último, en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones asociadas a los factores que influyen en la configuración de las relaciones de gobierno, la capacidad de la institución para conciliar intereses diversos en torno a propósitos comunes y el balance de poder entre las autoridades que ejercen el gobierno institucional.

3.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional

3.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad

De acuerdo con lo establecido en su estatuto administrativo, la universidad considerada como caso de estudio se declara una corporación de derecho público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La misma disposición determina que el gobierno institucional está radicado en un conjunto de autoridades universitarias constituidas por organismos colegiados y autoridades unipersonales. Las tres instancias colegiadas corresponden a la Junta Directiva, el Consejo Académico y los Consejos de Facultad; mientras que los directivos superiores son el Rector, el Prorrector, los Decanos, el Secretario General y el Contralor.

La Junta Directiva es el máximo organismo colegiado de la institución y sus principales atribuciones están relacionadas con aspectos administrativos y financieros y, en menor medida, con decisiones en materias académicas. En el ámbito de la gestión administrativa, la junta aborda asuntos vinculados con la definición de la política global de desarrollo de la universidad y sus respectivos planes; la fijación de normas y reglamentos internos; el nombramiento de autoridades superiores a propuesta del Rector; la aprobación del nombramiento y remoción del Contralor; la creación y el otorgamiento de distinciones honoríficas; y el pronunciamiento sobre la cuenta anual del Rector. En cuanto a la gestión financiera, se centra en la aprobación del presupuesto anual; la autorización para la adquisición de bienes raíces, la construcción de nuevos edificios y restauraciones; el consentimiento para la enajenación y gravamen de bienes raíces; la aceptación de donaciones, herencias o legados; y la aprobación de contrataciones de préstamos con cargo a fondos de la institución. Respecto a materias académicas, la junta tiene atribuciones más acotadas: específicamente se debe pronunciar en relación con la creación, modificación o supresión de diplomas y certificaciones, y los títulos y grados que correspondan. A su vez, esta instancia está conformada por diez miembros (que no reciben una retribución económica por su labor), tres de los cuales son designados por el Presidente de la República, tres por el Consejo Académico entre personalidades relevantes en el ámbito cultural que no ejerzan ningún tipo de función en la institución, tres por el Consejo Académico entre los profesores de las dos más altas jerarquías académicas, Rector siendo incompatible con cualquier otra función directiva en la universidad y, finalmente, el Rector quien no tiene derecho a voto en asuntos que le atañen directamente. El Presidente de la junta es elegido entre los Directores externos designados por el Presidente de la República y por el Consejo Académico y desempeña su función por un período de un año.

El Consejo Académico se constituye como un cuerpo colegiado de carácter consultivo del Rector y la Junta Directiva en materias académicas, entre las que se incluyen la elaboración, modificación y derogación de planes y programas de estudio; la definición de la cantidad de vacantes anuales para las carreras y sus requisitos de ingreso; la elaboración de planes para el desarrollo de la investigación; la designación de los integrantes de la Junta Directiva según lo dispuesto en el estatuto; la solicitud a las unidades académicas de información acerca de su funcionamiento y el establecimiento de recomendaciones de mejora; y la decisión respecto de eventuales conflictos entre las Facultades en relación con asuntos académicos. Este organismo

está integrado por el Rector (quien ejerce la presidencia), el Prorrector, los Decanos y un académico designado por cada Facultad.

El Consejo de Facultad actúa como un organismo consultivo del Decano en todos aquellos asuntos relacionados con el funcionamiento de la unidad académica. Su principal atribución está asociada a la aprobación de los planes de docencia, investigación y extensión que desarrolla la Facultad. El Consejo está compuesto por el Decano (que preside), los Directores de Departamento que formen parte de la unidad, los Directores o representantes de entidades que pertenezcan a la Facultad y cuatro profesores de las dos más altas jerarquías nombrados de acuerdo con un reglamento especial.

Por su parte, el Rector es la máxima autoridad unipersonal de la institución y el responsable de la conducción y vigilancia de las actividades por medio de las cuales la universidad desempeña sus labores. En materias de gestión académica y administrativa las principales atribuciones de esta autoridad dicen relación con coordinar las funciones de docencia, investigación y extensión; implementar los acuerdos y resoluciones adoptadas por la Junta Directiva; promulgar reglamentos, decretos y resoluciones; definir la dotación del personal y establecer las normas que regulan las remuneraciones; nombrar los directivos superiores con acuerdo de la Junta Directiva; designar y remover personal; y presentar propuestas a la Junta Directiva para la creación, ajustes o eliminación de certificados, títulos o grados. Asimismo, en el ámbito de la gestión financiera, el Rector debe establecer el valor de los aranceles y matrícula y proponer el presupuesto anual de la institución al máximo organismo colegiado. El Rector es elegido en votación directa y por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos por los académicos de las tres más altas jerarquías y ejerce sus funciones por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido indefinidamente.

El Prorrector constituye la segunda autoridad unipersonal de la universidad y tiene la responsabilidad de la administración y el control de los asuntos académicos. Su nombramiento depende del Rector previa aprobación de la Junta Directiva, mientras que su remoción recae exclusivamente bajo decisión del Rector.

El Decano es la máxima autoridad de la Facultad y tiene a su cargo la dirección y el control de todas las materias académicas y administrativas de la unidad. Entre sus atribuciones destacan la presentación de propuestas de programas conducentes a títulos y grados, los planes de las carreras y sus respectivos reglamentos; la proposición de iniciativas en investigación, extensión y fortalecimiento de capacidades académicas; y la formulación de planes en relación con la dotación de personal académico y administrativo necesario para el funcionamiento de la Facultad. El Decano es designado por el Rector previo acuerdo con la Junta Directiva. Su remoción puede ser solicitada por el Rector si cuenta con la aprobación de dos tercios de los integrantes del Consejo Académico. Para acceder al cargo de Decano, se requiere contar con la más alta categoría que establece el reglamento de carrera académica. El cargo se ejerce por un plazo de tres años y puede ser nombrado nuevamente por períodos indefinidos.

El Secretario General ejerce como ministro de fe de la institución y sus tareas más relevantes están asociadas a la certificación de la documentación de la universidad, especialmente las resoluciones, los diplomas de títulos y grados, y la redacción de actas de acuerdos de la Junta Directiva y el Consejo Académico. Su designación depende del Rector previo acuerdo con la Junta Directiva y su remoción corresponde a una facultad privativa del Rector.

El Contralor tiene la responsabilidad de vigilar la legalidad de los actos que se ejecutan en la institución, con especial foco en la fiscalización del ingreso y uso de los recursos de la universidad. Su nombramiento depende del Rector en acuerdo con la Junta Directiva y su remoción puede ser efectuada por alguna de estas autoridades.

Desde el punto de vista de la normativa interna, el gobierno institucional de la universidad estatal bajo análisis puede clasificarse como una estructura de tipo dual y no unitaria (Austin y Jones, 2016; Larsen *et al.,* 2009; Pruvot y Estermann, 2017). Esto debido a que cuenta con una separación de los actores o cuerpos colegiados responsables de las materias administrativas (la Junta Directiva) y los asuntos académicos (el Consejo Académico); a diferencia de una estructura de tipo unitaria o integrada en la que un solo actor o instancia colegiada asume la autoridad y la toma de decisiones tanto en materias académicas como administrativas.

Ahora bien, desde la perspectiva del balance de poder entre ambos cuerpos colegiados, se puede afirmar que el gobierno universitario estudiado corresponde a una estructura dual asimétrica y no del tipo dual tradicional (Pruvot y Estermann, 2017). El estatuto interno establece que la Junta Directiva constituye la máxima instancia colegiada de la institución y a pesar de que delega el tratamiento específico de los temas académicos, tiene autoridad sobre el Consejo Académico ya que cuenta con amplias atribuciones en la fijación de las políticas de desarrollo, la estructura orgánica y los reglamentos institucionales. Asimismo, la norma establece que el Consejo Académico es un organismo consultivo del Rector y por su intermedio de la Junta Directiva, de tal manera que sus decisiones no son necesariamente vinculantes. Por estas razones, el caso se asemeja más a una estructura dual asimétrica, ya que en aquellas de carácter dual tradicional ambos actores o entes colegiados ejercen su autoridad en un marco de mayor balance o equilibrio de poderes.

3.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma

Teniendo en cuenta la experiencia de estudios previos relacionados con el gobierno institucional de las universidades, los supuestos asociados a la teoría de agencia y, en particular, considerando las definiciones y alcance de la normativa que regula las relaciones de gobierno entre los diversos actores y organismos al interior de la universidad en estudio, se establecieron una serie de supuestos como orientación para el desarrollo de la investigación empírica.

A. Relación entre la Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente)

Supuesto 1

La relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central se acerca más a la clasificación del tipo Principal colectivo y Agente único.

Considerando la composición de la Junta Directiva, se supone que las diversas partes interesadas tienen variadas expectativas acerca de las prioridades institucionales, desde la mirada de los grupos de interés que ellas representan y que, por lo tanto, tienden a sostener distintas preferencias en ámbitos de decisión relevantes para la universidad (Lane, 2012; Lawrence, 2017; Rouse, 2016). Los representantes del Presidente de la República podrían verse a sí mismos como agentes y supervisores del Estado y, por ende, manifestar especial interés por el alineamiento de la institución con las políticas gubernamentales y el uso eficiente de los recursos públicos asignados (Kretek *et al.,* 2013). A su vez, los representantes académicos podrían asumir la defensa de la autonomía institucional y la libertad académica, frente a una posible influencia indebida de otros actores como el gobierno, los políticos y la industria, y por ello, orientar sus preferencias y decisiones hacia la protección de los valores y tradiciones académicas (Mitchell y King, 2018; Ruben *et al.,* 2017; Sassower, 2000). En cuanto a los miembros externos designados por el Consejo Académico entre personalidades importantes en el ámbito cultural, se presume que representan diversos y legítimos intereses desde diferentes sectores de la sociedad, y que aportan con preferencias potencialmente divergentes en relación con las posturas del resto de los integrantes de la junta (Kretek *et al.,* 2013). Por otra parte, reconociendo que la norma entrega al Rector un conjunto significativo de atribuciones; entre las que destacan la dirección y supervisión de las labores académicas, administrativas y financieras, el nombramiento de las autoridades superiores de la Administración Central y los Decanos; se asume que resulta plausible simplificar las preferencias de la Administración Central, haciéndolas equivalentes al comportamiento del Rector (Lane, 2012; Kivistö, 2005). En efecto, preliminarmente se plantea la existencia de una relación de gobierno caracterizada por un principal que no actúa como un organismo unitario o integrado, más bien como la sumatoria de preferencias de personas o grupos, y un agente homogéneo con el poder y la autoridad concentrada en la máxima autoridad unipersonal de la institución.

Supuesto 2

En los mandatos que la Junta Directiva le entrega a la Administración Central con lineamientos de trabajo y/o resultados esperados para dirigir y administrar la institución, existe un predominio de aquellos clasificados como explícitos y amplios.

En cuanto al proceso de toma de decisiones y la definición de los mandatos por parte del principal, se cree que en un escenario de diversidad de intereses y divergencia entre las preferencias de los actores, es posible que existan dificultades para establecer acuerdos de manera explícita y mandatos ejecutivos relativamente específicos hacia la Administración Central respecto a lineamientos de trabajo y/o resultados esperados en asuntos académicos,

administrativos y financieros de relevancia para el cumplimiento de la misión institucional. En este marco, se puede suponer la universidad cuenta con un Plan Estratégico Institucional explícito (ya que constituye un requisito para la acreditación institucional y el acceso a fondos públicos) del tipo "planes estratégicos decorativos" u "orientaciones estratégicas" (Cáceres, 2007; Mitchell y King, 2018), es decir, un plan con definiciones suficientemente amplias para dar cabida a los distintos intereses y objetivos tanto internos como externos. Asimismo, respecto al Presupuesto Institucional, se asume como muy probable la existencia de un sistema de asignación por insumos, ya que no requiere una orientación hacia resultados específicos que pudieran ser difíciles de acordar (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013). Por otro lado, si se asume que la Junta Directiva se comporta como un principal colectivo, no debiese ser sorpresiva la existencia de mandatos o contratos informales entre alguno de los Directores y el Rector.

Supuesto 3

Existe un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Junta Directiva y las prioridades de la Administración Central.

Se asume que la diversidad de partes interesadas tiende a generar un escenario de divergencia al momento de establecer los objetivos y prioridades institucionales. Al respecto, se presume que el proceso de articulación de intereses y objetivos al interior de la Junta Directiva puede ser complejo si se consideran estudios previos que muestran que en estas instancias los actores o grupos de interés se inclinan por resguardar y defender sus objetivos individuales o colectivos por sobre los intereses institucionales (AGB, 2002; Lombardi, 2013; Mitchell y King, 2018). Desde la perspectiva del agente, el Rector podría enfrentar un dilema al momento de plantear sus objetivos y prioridades ante la Junta Directiva pues debe ser capaz, por un parte, de establecer fines en sintonía con las presiones externas que demandan mayor efectividad y competitividad de la institución, y por otra, debe evitar impulsar objetivos que puedan afectar los intereses de los académicos, sus pares y quienes lo eligen como autoridad. En este sentido, es probable que en la gestión del Rector coexistan objetivos oficiales (institucionales declarados formalmente) y objetivos encubiertos que respondan a los intereses privados del agente (Kivistö, 2005). Dada la ausencia de una autoridad superior indivisible, se estima que este tipo de instituciones enfrentan frecuentemente extensos procesos de negociación política entre grupos de poder que generan indefiniciones y ambigüedades desde el punto de vista de las prioridades (Benjamin *et al.,* 1993; Cole, 1994).

Supuesto 4

Existe un mínimo nivel de asimetría de información que afecta a la Junta Directiva respecto al comportamiento de la Administración Central en relación con las tareas delegadas.

Detrás de este supuesto se sostiene que los diversos actores que forman parte de la Junta Directiva tienen incentivos y a la vez la autoridad para solicitar la información que estimen necesaria, al menos por dos motivos. Primero, porque necesitan saber si sus intereses están siendo respetados y considerados por la Administración Central en la gestión de la institución.

Y segundo, debido a que la información permite a cada actor o grupo de interés potenciar su posición de negociación y capacidad de influencia en las decisiones (Kretek *et al.,* 2013). Por cierto, este escenario supone a la vez que los Directores tienen un elevado nivel de involucramiento y una participación en el desempeño de sus funciones, de manera que su comportamiento está lejos de representar un rol simbólico o pasivo (Baird, 2006; Kretek *et al.,* 2013; Taylor y Machado, 2008).

Supuesto 5

La Junta Directiva cuenta con mecanismos de seguimiento y control que aplica de manera sistemática para vigilar el comportamiento y desempeño de la Administración Central en relación con las labores delegadas.

Este supuesto se basa en una consideración similar al anterior en tanto, independientemente de las diferencias que puedan existir entre las preferencias de las diversas partes interesadas que componen la Junta Directiva, es probable que todas compartan el interés por vigilar, desde sus distintas sensibilidades, la gestión del Rector y su equipo ejecutivo (Kretek *et al.,* 2013). Asimismo, se presume que los mecanismos de seguimiento y control están orientados principalmente al cumplimiento de acciones (comportamiento) más que al de resultados, dado que a la vez se espera la existencia de mandatos centrados en orientaciones y líneas de trabajo amplias por sobre definiciones específicas y metas cuantificables.

B. Relación entre la Administración Central (principal) y las Facultades (agente)

Supuesto 6

La relación de gobierno entre la Administración Central y las Facultades se acerca más a la clasificación del tipo Principal único y Agente colectivo.

Tal como se mencionó anteriormente, considerando que la normativa interna le entrega al Rector una fuerte dosis de poder y autoridad sobre los directivos superiores. Sobre la base de esto, se asume un comportamiento homogéneo, coherente y articulado por parte de la Administración Central, cuyas preferencias pueden entenderse equivalentes al comportamiento del Rector como figura individual. En relación con el agente, el supuesto es que la Facultad presenta un comportamiento similar a un agente colectivo el cual se sustenta a su vez en una reglamentación interna que distribuye el poder al interior de la unidad entre el Decano y los Directores de Departamento. En particular, dicha norma establece que los Directores de Departamento son elegidos por los académicos mediante votación directa y que los Jefes de Carrera deben ser nombrados por el Decano en acuerdo con el Consejo de Facultad en base a una terna de candidatos presentada por el respectivo Director de Departamento. Asumiendo que el espacio de toma de decisiones radica en los Departamentos disciplinares, es posible proyectar la figura de un agente atomizado con múltiples preferencias que pueden ser divergentes al interior de una Facultad, debido a que los grupos de académicos tienden a

trabajar en desacuerdo entre sí (Rouse, 2016); y a proteger sus intereses particulares por sobre el bien superior institucional (Bahls, 2017; Kerr, 2001; Ruben *et al.,* 2017;).

Supuesto 7

Los contratos mediante los cuales la Administración Central delega en las Facultades la gestión de las labores académicas y administrativas se orientan principalmente hacia una vigilancia con foco en el Comportamiento ya sean Individuales o Colectivos.

Considerando el significativo grado de poder que la normativa le asigna a los Departamentos disciplinares, es probable que la Administración tenga dificultades para instalar y hacer valer contratos individuales o colectivos orientados a resultados, entendiendo que esta configuración corresponde al tipo de contrato más exigente desde el punto de vista del control y la rendición de cuentas. La literatura especializada evidencia la resistencia que los académicos pueden ejercer para frenar o ajustar determinadas decisiones institucionales, sobre todo en un escenario de jerarquías difusas y poder compartido que tiende a debilitar la autoridad de la Administración Central sobre las Facultades (Pierce, 2014; Rouse, 2016; Taylor y Machado, 2008).

Supuesto 8

Existe un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Administración Central y las prioridades de las Facultades.

Se estima que la fragmentación de las relaciones de poder y autoridad al interior de las Facultades puede producir un elevado conflicto de objetivos tanto en la propia unidad como en la interacción con la Administración Central por medio de los diversos contratos, especialmente al momento de establecer objetivos y prioridades en relación con el trabajo académico. En la literatura especializada se reconoce que los Departamentos disciplinares son espacios complejos de gestionar donde sus Directores enfrentan un conjunto de presiones cruzadas entre mercado y academia (Ek *et al.,* 2013). Se reconoce también que al interior de la misma unidad pueden existir distintas preferencias respecto a materias relacionas con el trabajo académico, por ejemplo, respecto al enfoque teórico o aplicado que debiera tener la investigación, acerca de la dedicación de tiempo a tareas de enseñanza o si el grado de PhD debiera ser un requisito para la contratación de nuevos académicos (Rouse, 2016). Asimismo, se argumenta que los académicos ejercen una "autoridad negativa" mediante la capacidad de veto que utilizan para bloquear decisiones establecidas desde las autoridades institucionales (Bahls, 2017; Bleiklie *et al.,* 2017). Considerando que la reglamentación de la institución en estudio le entrega una cuota importante de poder a los Departamentos, se cree que la definición de las prioridades y objetivos de las Facultades implica un arduo proceso de negociación entre grupos de interés (AGB, 1996; Manning, 2013; Schuster *et al.,* 1994) y que convivan objetivos oficiales (institucionales) con objetivos operativos, asociadas a su beneficio individual (Kivistö, 2005). En este sentido, se argumenta que los académicos utilizan a veces las estructuras de gobierno para buscar beneficios laborales que pueden colisionar con la calidad académica (King, 2018).

Supuesto 9

Existe un elevado nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las tareas académicas y administrativas delegadas.

Se cree que hay al menos dos consideraciones que permiten suponer la existencia de un elevado nivel de asimetría de información en esta relación. En primer lugar, por la complejidad inherente a la naturaleza del trabajo académico y sus formas de organización. Por un lado, el alto grado de especialización de las labores académicas, la multiplicidad de tareas específicas y su dificultad para medir productividad; y por otro, la densidad organizacional tanto vertical como horizontal, las cuales producen dificultades de acceso a información pertinente y oportuna para Administración Central de cualquier institución (Bleiklie *et al.,* 2017; Kivistö y Zalyevska, 2015). En segundo lugar, desde una perspectiva más política, se presume que el funcionamiento colegial de la Facultad y sus Departamentos, así como su elevado grado de autoridad y autonomía, dificultan el acceso a información acerca de su comportamiento y desempeño por parte de la Administración Central (Manning, 2013).

Supuesto 10

La Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las labores delegadas.

En base a la fuerte autoridad nominal y el poder que pueden ejercer los Departamentos disciplinares, se supone la existencia de un sistema débilmente acoplado, donde la Administración Central tiene serios problemas para instalar mecanismos efectivos de seguimiento y control que permitan monitorear el comportamiento de los académicos en las Facultades (Bleiklie *et al.,* 2017; Weick, 1976). En este sentido, se presume que los instrumentos de vigilancia desplegados por el principal están enfocados en mayor medida en el monitoreo del comportamiento (acciones) y a nivel colectivo (el Departamento o la Facultad), ya que se trata de mecanismos menos invasivos para la academia y, al menos en teoría, más fáciles de implementar (Lombardi, 2013).

3.2 Relación entre la Junta Directiva y la Administración Central desde la evidencia empírica

3.2.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Junta Directiva

En cuanto a la composición de la Junta Directiva y el comportamiento de los Directores, varios entrevistados coinciden en la idea de que la diversidad de intereses no necesariamente se expresa en la práctica, por medio de una actitud proactiva de sus miembros en el ejercicio de

sus funciones. En particular, se percibe que los representantes externos designados por el Presidente de la República tienen una actitud pasiva y un bajo nivel de involucramiento en sus labores como Directores. Esta apreciación se asemeja a la definición que la literatura especializada denomina Directores tipo "sellos de caucho" o "legitimadores" quienes tienen un comportamiento pasivo o indiferente y ocupan el cargo por reputación, por compromisos políticos o porque se les fue solicitado. Se caracterizan por no leer las propuestas del ejecutivo y no asistir a todas las sesiones de la junta. Se cree que su principal rol consiste en legitimar los planes y decisiones del equipo ejecutivo y no participar activamente (Baird, 2006; Kretek *et al.,* 2013; Taylor y Machado, 2008). La siguiente cita evidencia estas apreciaciones.

"Los representantes del Presidente que deberían ser aquellos que le dan la visión del Estado al quehacer de la universidad, no lo hacen así, no hay, no ha habido por lo menos una, una relación entre el Estado y sus representantes en la Junta Directiva en general y en particular en esta no pienso que sea diferente, por lo tanto los viejos todos... Llegan a propuesta del Rector o a propuesta de alguien y los mandan y los instalan ahí...no sé si todos leen todos los documentos, debe haber un par de viejos que lo hacen, que son aplicados, pero van ahí...los de afuera sienten que... algunos sienten que es un honor que los hayan nombrado en la junta y otros que van a apoyar la gestión del Rector" (IE-13).

Respecto a los Directores internos, es decir los profesores designados por el Consejo Académico, se visualiza que una de sus principales preocupaciones está centrada en evitar que eventuales decisiones institucionales puedan afectar directamente sus espacios de trabajo como académicos. Algunos de los directivos superiores entrevistados sugieren que la composición de la junta, donde dos tercios de sus integrantes son designados por el Consejo Académico, podría condicionar su inclinación para abordar los temas académicos desde una perspectiva gremial y más aún, afirman que este desbalance podría restringir la capacidad de la junta para desempeñar su rol.

"...los miembros internos en general su única mirada es si eso le afecta sus condiciones laborales o no" (IE-9).

"La Junta Directiva aprueba todos los actos de la universidad, carrera, presupuesto. Si la junta hubiese actuado de acuerdo a la visión estratégica y política que debería tener, que le asigna el estatuto, no tendríamos los descalabros que hemos tenido financieramente en las universidades, por una parte, por otra ha quedado cautivo el quehacer de la universidad a los académicos... la conformación tiene tres representantes académicos y tres representantes externos que son elegidos por los académicos, por lo tanto, la representación académica está desproporcionada al interior de la junta" (IE-13).

"Pienso que no (respecto si la junta ejerce su rol adecuadamente), debe haber más razones, pero la principal que yo veo, es la conformación de la junta" (IE-13).

Consecuencia de lo anterior, se advierte la existencia de un ambiente de pasividad relativamente generalizado por parte de los Directores, el cual genera la percepción de una falta de influencia y liderazgo de la Junta Directiva en las decisiones institucionales. Aun cuando la normativa interna no es extremadamente precisa ni exigente respecto a las atribuciones y obligaciones que debiera tener la junta y sus Directores, existe la expectativa que esta instancia

guíe el cumplimiento de la misión institucional y se involucre activamente en asuntos relacionados con la planificación estratégica, el aseguramiento de la calidad académica y la efectividad institucional, entre otros aspectos (AUQA, 2005b; Scott, 2018; Trammell, 2016).

"Sí, a ver yo quiero partir por esta primera parte porque efectivamente dentro de la estructura institucional la Junta Directiva es el organismo, cierto, superior y yo siento que no tiene un protagonismo como el que debiera" (IE-7).

Un tema que es mencionado como un posible obstáculo para un mayor involucramiento y nivel de actividad de la junta está asociado a la frecuencia de sus reuniones, que se realizan una vez al mes de manera ordinaria. Algunos de los entrevistados dejan entrever que la cantidad de sesiones no sería suficiente para una adecuada dedicación y conexión con la marcha de la institución por parte de los Directores. No obstante, este número de reuniones regulares no sería tan reducido si se compara con las cuatro sesiones anuales que tienen los Boards of Trustees (Juntas Directivas) de las universidades estadounidenses (Scott, 2018). En este sentido, pareciera que indistintamente de la cantidad de reuniones, la calidad de las prácticas de gobierno de una Junta Directiva depende de cómo sus miembros entienden su rol y lo ejercen en consecuencia antes que la cantidad de reuniones (Kretek *et al.,* 2013).

"La primera porque es un órgano de funcionamiento esporádico y a tiempo muy parcial, es decir este órgano adquiere importancia cuando se crean programas y cuando se gestiona el financiamiento de la universidad, la aprobación de los presupuestos fundamentalmente" (IE-8).

"...entonces creo yo que ahí hay un cuerpo colegiado que tiene un rol significativo que probablemente esta no permanencia, no se reúne ni todos los días, ni todas las semanas sino que se reúne una vez al mes aproximadamente, esa no permanencia puede producir algo que la Junta Directiva no es ejecutor de nada, no ejecuta nada, sino que tiene estos roles generales muy importantes para el rol de la institución, pero que a veces la conexión no es plena ciento por ciento" (IE-10).

Siguiendo con el ejemplo de las Juntas Directivas de las universidades norteamericanas, existen algunas dinámicas de trabajo que evidencian el rol de supervisión que estas asumen y realizan. Por ejemplo, después de cada sesión el Presidente de la junta se reúne con el Rector y parte de su equipo para revisar los acuerdos adoptados y discutir los temas que deberán ser abordados antes de la próxima reunión. Asimismo, existen diversos comités de trabajo temáticos (económico, académico, auditoría, entre otros) integrados por miembros de la junta que se dedican a abordar los temas o problemáticas en mayor profundidad para luego proponer materias de discusión y decisiones al pleno de la Junta Directiva (Scott, 2018; Trower, 2013). En el caso de la institución en estudio, dichas prácticas se ven lejanas. Más aún, a pesar de que la normativa interna faculta de manera explícita al Presidente de la junta para conformar comités permanentes y *ad-hoc* que permiten contribuir a un mejor funcionamiento del organismo (Brown y Hayford, 2019), no existe evidencia que se haya utilizado alguna de estas figuras durante los últimos años. De este modo, no se cumpliría la máxima que establece que la junta debiera "mantener las manos afuera y la nariz adentro" (Scott, 2018), es decir, que sin intervenir en la gestión propia del equipo ejecutivo, están lo suficientemente cerca para estar

informados y "olfatear" para saber qué cosas no andan bien; en este caso, los Directores están con las manos y la nariz afuera.

"Claro, así es, no hay ningún comité de trabajo. Porque la otra instancia que es la que ve obviamente con mayor... digamos, mayor profundidad todos los temas académicos es el Consejo Académico" (IE-7).

"Mira, yo te diría que no, que no hay una instancia específica por parte de la junta que trabaje como para la junta, digamos, como para informar a la junta, lo que sí es que organizacionalmente de acuerdo con los temas se van designando a los propios Vicerrectores y eventualmente algún jefe de... o un Director de Departamento respecto de lo que se quiera solicitar" (IE-12).

Otro aspecto que se menciona como posible restricción para un funcionamiento más activo de la Junta Directiva, está relacionado con el perfil y las competencias de los miembros de conforman esta instancia colegiada. Para algunos de los directivos superiores que han tenido un mayor grado de interacción con la junta, los Directores (salvo excepciones) no cuentan con la preparación y el dominio básico de conocimientos en materias de gestión organizacional, particularmente respecto de conceptos económicos y financieros. De acuerdo con estos directivos, esta situación ha limitado la capacidad de la junta para interpretar adecuadamente la información que ha presentado la Administración Central con el estado de situación económico-financiero de la universidad.

"...yo diría que también la composición de la Junta Directiva también resulta ser no menos grave al minuto de hacer un análisis, porque al ser una universidad fundamentalmente en el ámbito de la educación y las pedagogías, hay muy poca prioridad respecto de los números, más allá de que pueda ser el mandato en el papel, digamos, pero en la práctica tú tienes una composición bastante más artística por decirlo así. Yo diría que había una sola persona que tenía una cierta capacidad de lectura..." (IE-12).

"Entonces y desde la primera sesión que estuve encontré que en los temas económicos estábamos adportas de una crisis en lo estructural, porque había brecha entre los ingresos y los gastos que yo a los 5 minutos, dicen ¿cuál es la pregunta? Y desde esa vez en cada una de las sesiones que había un informe del ámbito económico yo me agarraba con el Director de Administración y Finanzas, y al principio todos los demás pensaban que yo era... un liberal, todo lo que es la connotación..." (IE-9).

Sin entrar en el debate si los Directores de las Juntas Directivas de las universidades debieran ser elegidos por su grado de preparación y experiencia en gestión de empresas u organizaciones o como representantes de partes interesadas (Cornforth, 2003), en la literatura se reconoce que el desempeño de las juntas depende en gran medida del apoyo que puedan tener con información, orientación y asesoramiento ya sea interno o externo (Taylor y Machado, 2008). Asimismo, se argumenta que las Juntas Directivas debieran tener la capacidad de autoevaluarse, especialmente con el propósito de identificar sus áreas más débiles y procurar fortalecer sus capacidades con apoyo externo para cumplir adecuadamente sus funciones (Scott, 2018). Por otra parte, se constata una tendencia a incorporar como requisitos deseables la posesión de conocimientos y/o experiencia en instituciones de educación superior en los

procesos de búsqueda y selección de candidatos a Directores. Esta demanda emerge como respuesta a estudios que señalan que, sin una base sólida de entendimiento acerca de la cultura de la organización académica, los miembros de las juntas tienden a establecer soluciones simples para intentar resolver problemas complejos, a pesar de sus habilidades en materias de gestión de organizaciones tradicionales (Taylor y Machado, 2008).

Volviendo a la institución bajo análisis, no se evidencia que exista alguna medida orientada a considerar los conocimientos y/o experiencias de los candidatos a Directores, ya sea en asuntos de gestión de organizaciones tradicionales o académicas; así como tampoco decisiones por parte de la junta en el sentido de buscar apoyo externo para mejorar su funcionamiento en aquellos ámbitos que reconozca mayor debilidad. Aparte, durante los últimos años la institución arrastra una compleja situación económica que ha sido abordada en la Junta Directiva en reiteradas oportunidades sin que adopten decisiones de fondo para enfrentar y contener este problema de déficit estructural. Considerando este escenario, resulta plausible suponer que la falta de involucramiento, liderazgo y autoridad de la Junta Directiva podría estar influenciada por una combinación entre pasividad implícitamente aceptada y una debilidad en las competencias técnicas de una parte importante de los Directores en materias de gestión, especialmente en asuntos económicos y financieros.

"O sea, hasta eso... Entonces, qué es lo que pasa, como esa brecha estructural entre los ingresos y los egresos que tiene ya una consecuencia en el 2016... así, yo estoy hablando de unas pérdidas de 3 mil a 4 mil millones de pesos en un año. Bueno... entonces y eso qué es lo que se va viendo ahí, que no solamente hay esa brecha sino que cada una de las áreas para decirlo de la Vicerrectoría Académica había un tipo de acción en donde nadie controlaba nada, entonces hoy día hacen una reacción que es... necesaria pero a mi juicio incompleta y equivocada, dicen mire, sabe qué más, se cortan todos... no es que se corta sino que a partir de ahora no hay ni un nuevo... o sea..." (IE-9).

"Yo diría que en lo financiero esta junta siempre tuvo dudas respecto de la calidad de la información que se le estaba entregando y no tuvo un buen diagnóstico respecto del análisis financiero de la universidad propiamente tal. Prueba de ello es que en la primera junta que tuvimos donde entregamos un informe de evaluación financiera a septiembre y comparado de septiembre con el año pasado, o sea, un año periódico de evaluación que efectivamente ellos dijeron, el Presidente de la junta dijo, "bueno nunca me imaginé que se venía este transatlántico" …" (IE-12).

"Bueno, a pesar de aquello, ellos lograron también solicitar un plan de ajuste pero que también por sucesivas iteraciones te voy a decir, nunca tampoco logró ser plasmado en un plan claro, único, consensuado entre la autoridad central y la junta" (IE-12).

En cuanto a los tópicos de interés y toma de decisiones, casi la totalidad de los consultados coinciden en que el tema económico constituye el principal ámbito de dedicación de la Junta Directiva. Y que, en la esfera académica, su interés radica en la aprobación de la oferta de programas académicos a nivel de pregrado, postgrado y extensión. Paradójicamente, de acuerdo con estas apreciaciones, la junta centra su atención y resuelve en materias económico-financieras, donde presenta debilidades en términos de idoneidad y el desempeño institucional

evidencia serias deficiencias. En efecto, hay un problema con la calidad de las decisiones que en este ámbito la junta está adoptando.

"Sí, yo diría que el foco central de la sostenibilidad y el tema financiero económico dentro de la institución es fuerte, digamos, en presencia y la consideración de la junta. Pero así también de acuerdo con las funciones que les competen, en el ámbito académico tiene que ver todo lo que son los nuevos programas, las nuevas carreras, y todo en consideración. Pero claro, lo fuerte ciertamente ha sido el protagonismo en lo financiero, económico, sostenibilidad de la institución" (IE-7).

"Entonces todo se ha traducido en un control de costo no más, porque lo que más entienden son los costos y dicen: "¿esto cuánto cuesta a la universidad?". Entonces no ha habido, la Junta Directiva no ha ejercido el rol político estratégico que les corresponde" (IE-13).

"Yo creo que nuestra Junta Directiva está más focalizada en algunos temas, no en el total, yo diría que ellos no están en una mirada de cumplimiento absoluto de todo el Plan de Desarrollo Estratégico, si bien se va pidiendo ese avance, lo focalizan en ciertos temas que son más puntuales, dentro de los cuales el foco principal de la Junta Directiva, que yo manejo por lo menos, es presupuestario, es desde la perspectiva presupuestaria y en algunos casos en el ámbito de lo que corresponde a la oferta académica, más bien de postgrado" (IE-6).

No obstante, con el mismo nivel de convergencia, se reconoce que la capacidad de toma de decisiones por parte de la junta es más bien reducida y que sus procesos deliberativos están fuertemente influenciados por las preferencias del Rector. En este sentido, se visualiza que la junta convive con indefiniciones y ambigüedades internas que se van resolviendo en la medida que el Rector y su equipo plantean propuestas, sin que en la práctica exista un proceso activo de análisis y debate en profundidad. De igual forma, no se percibe que la Junta Directiva sea la instancia donde se reflexiona estratégicamente acerca de los problemas, las oportunidades y los desafíos del entorno, ni tampoco el lugar donde se define el derrotero y la estrategia institucional para responder de mejor manera a las presiones y posibilidades de desarrollo que ofrece el medio externo (Trower, 2013). Al respecto, surge la interrogante si la junta está implícitamente renunciado a sus funciones y/o atribuciones derivadas de la normativa interna en términos de establecer política y planes para el desarrollo de la institución o está delegando en la Administración Central (encabezada por el Rector) la toma de decisiones en materias relevantes para la universidad (Kiewiet y McCubbins, 1991).

"Sí, puede haber algo de eso, porque ciertamente, claro nosotros estamos tensionados por políticas públicas en el desarrollo, por ejemplo, del pregrado, por las necesidades de mayor acreditación... pero que también se han visto reforzadas yo diría por la visión de la Junta Directiva, lo que si soy consciente que quizás no está tan claramente eso visibilizado, es decir que la Junta Directiva defina que la institución debe por ejemplo, acreditar todas las carreras de pregrado de aquí a los próximos años, no cierto, x años... Eso no está tan claro y yo creo que es porque surge desde la política desde la Vicerrectoría respectiva las que movilizamos finalmente..." (IE-7).

"Ahora, si uno se pregunta, digamos, si la Junta Directiva de la universidad es la que hace el planteamiento yo diría que es el revés, es la rectoría la que lleva a la Junta Directiva un conjunto de

propuestas, de proyectos, y la Junta Directiva los analiza, los observa, los puede cambiar o los puede finalmente aprobar sin cambios, sin modificación" (IE-10).

"En general, pero respecto del Rector en particular, entonces es una junta que es muy proclive a los lineamientos de la rectoría, por lo tanto, existía mucha complicidad de la junta con el Rector. Y en eso, para bien y para mal, yo diría que no se logró gatillar oportunamente los problemas de manera de que haya sido la propia junta que haya mandatado al Rector de una manera ya un poco más..." (IE-12).

Al respecto, la literatura asociada a las relaciones de agencia (o relación principal-agente) plantea que el principal puede delegar en un agente la tarea de estudiar y adoptar decisiones cuando la activa participación del principal resulta de algún modo costosa (Kiewiet y McCubbins, 1991). Por otro lado, la literatura relacionada con el comportamiento de las Juntas Directivas de organizaciones sin fines de lucro establece que estos organismos colegiados enfrentan algunos dilemas respecto de si el rol debiera estar centrado en el "desempeño" o en el "cumplimiento"; y a su vez, si su actitud debiera poner énfasis en el "control" o ser "socio" del equipo ejecutivo (Cornforth, 2003). Respecto al primer dilema, una orientación centrada en el desempeño se refiere a un rol proactivo de la junta en temas como la definición de la visión de mediano plazo, las estrategias institucionales y la identificación de posibles riesgos, es decir, una junta que establece un marco con lineamientos estratégicos de referencia y, por lo tanto, le deja espacios de libertad en las acciones a la administración. Ahora, un rol con foco en el cumplimiento supone una actitud más reactiva de la junta en el sentido de preocuparse más por saber qué está haciendo la administración, por medio de instrumentos de monitoreo, evaluación y reportes, antes que por establecer un rumbo claro. En cuanto al segundo dilema, se plantea que la relación entre la junta y la administración podría estar marcada por la desconfianza, escenario que llevaría a la junta a desplegar estrictos mecanismos de seguimiento y control (Harrow y Palmer, 2003); o una relación amistosa basada en la confianza y, por ende, con menos necesidad de controles (Ashburner, 2003).

Retomando el caso, se podría suponer hipotéticamente que la falta de involucramiento e influencia en las decisiones por parte de la junta (evidenciada a través de las entrevistas), se produciría por una debilidad de sus integrantes en el manejo técnico de ciertas temáticas, ya sean de índole académica o económica; y/o por una interpretación de la normativa interna acerca de su rol, factores que llevan a la Junta Directiva a delegar en la Administración Central el protagonismo en la toma de decisiones. Independientemente, si la conducta de la junta obedece a alguno de estos motivos (u otros), los resultados de la investigación permiten constatar que, consciente o no, la junta se ha inclinado por un jugar un papel más centrado en el cumplimiento y menos en la tarea de pensar la universidad en el largo plazo, fijar prioridades y establecer un rumbo. Por consiguiente, surge la pregunta si en este escenario la relación con la Administración Central se basa en un control riguroso o más bien en un vínculo flojo.

De acuerdo con la evidencia recolectada, la relación entre la Junta Directiva y el ejecutivo responde a un vínculo de bastante conformidad y confianza. En general, las propuestas planteadas por el Rector y su equipo directivo son acogidas favorablemente, lo que resulta en que las decisiones sean adoptadas por consenso y casi siempre de manera unánime. Al mismo

tiempo, tampoco se registran indicios de la existencia de tensiones significativas entre representantes internos y externos (con experiencia y enfoque en materias de gestión empresarial) producto de conflictos de objetivos o preferencias en asuntos relevantes (Cornforth, 2003), salvo en el caso de un integrante de la junta que ha planteado discrepancias y una posición más crítica respecto a la gestión del ejecutivo, pero desde una condición de minoría. En cuanto a la vigilancia, se constata la precariedad de los mecanismos de seguimiento y control con que cuenta la junta para realizar tareas de supervisión, tanto en términos de las acciones que realiza el ejecutivo como de los resultados de su gestión. Las citas que se presentan a continuación evidencian la relación de confianza que existe entre principal y agente, y la ausencia de una supervisión activa por parte de la junta.

"...O sea, yo diría que existen en términos, así como generales una excesiva confianza respecto de la gestión de la autoridad central y lo cual marcó también una mala gestión... de la Junta Directiva" (IE-12).

"Entonces claro, pueden una información general, es probable que un miembro de la junta o varios miembros de la junta que tengan un interés particular puedan pedir este intercambio de información, pero la verdad de las cosas es que los monitoreos y seguimientos aquí son una tarea fundamentalmente del equipo directivo superior" (IE-8).

Por cierto, no se espera que una junta sea refractaria completamente con las propuestas del equipo ejecutivo para tener un buen desempeño. Por el contrario, las buenas prácticas a nivel internacional indican que se debiera estimular una relación de cooperación entre principal y agente, cada uno ejerciendo su respectivo rol (Bacow, 2018; Bahls, 2017; Hendrickson *et al.*, 2013; Scott, 2018). El punto es más bien que la conducta pasiva de la Junta Directiva, más que colaboración, produce un desbalance en la relación de poder entre ambos actores que termina atentando contra las bases del gobierno compartido (entre diversas partes interesadas), lo que supone un fuerte compromiso y responsabilidad de cada autoridad en el ejercicio de sus funciones (Austin y Jones, 2016; De Boer *et al.*, 2010; Mitchell y King, 2018). A este respecto, la literatura internacional sugiere que las Juntas Directivas complacientes podían existir en el pasado en un contexto de mayor disponibilidad de recursos, mas no hoy en día cuando las universidades enfrentan serias dificultades cuando los integrantes de la junta no toman en serio su responsabilidad (Pierce, 2014). En el mismo sentido, otros autores sostienen que una Junta Directiva activa resulta altamente crítica, ya que sin un fuerte organismo supervisor, la universidad podría operar de manera ineficiente durante un período más largo que una organización con fines de lucro (Bowen, 1994; Brown, 1997).

En síntesis, se podría inferir que hay una suerte de entendimiento o acuerdo implícito a nivel transversal entre los Directores de la junta para ejercer un rol pasivo y distante, que se manifiesta, por una parte, a través de escaso protagonismo en la toma de decisiones respecto a prioridades y objetivos institucionales; y por otra, mediante un laxo control del comportamiento y desempeño del Rector y su equipo directo. En consecuencia, se advierte un contraste entre la fuerte autoridad formal que la normativa interna le otorga a la Junta Directiva y el limitado poder que esta ejerce en la práctica.

B. La Administración Central como agente

Aparentemente, el desequilibro de poder en la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central podría favorecer la posición del Rector. Sin embargo, esto depende desde la perspectiva que se mire. Una ventaja evidente está asociada a la libertad con la que cuenta el ejecutivo para establecer las prioridades y objetivos en su gestión. Asimismo, en la interacción con el principal, el Rector puede establecer la agenda de las reuniones, el tipo de información y el grado de profundidad a la que tiene acceso la Junta Directiva. Por el contrario, se aprecia una desventaja relacionada con el elevado grado de exposición que debe enfrentar el Rector como principal decisor institucional ante la comunidad universitaria, especialmente frente a los académicos. Al respecto, se reconoce que, al no existir un tercero activo como la Junta Directiva, el Rector debe confrontar la discusión de los asuntos institucionales con el cuerpo académico como la contraparte más importante (por ejemplo, en el Consejo Académico). En este marco, mediante el testimonio de los entrevistados se percibe que el Rector está enfrentado permanentemente a un dilema en la toma de decisiones. Como juez y parte, por un lado, debe adoptar medidas pensando en el bien superior de la institución (efectividad) y, por otro, debe hacer frente a las presiones de diversos grupos de académicos que son a la vez sus electores (legitimidad). De esta manera, la pasividad de la junta no le facilita la tarea de gobierno a la Administración Central dada la falta de definiciones institucionales respecto al rumbo y las acciones estratégicas prioritarias.

"...entonces no ejercen su labor de Junta Directiva, de Directores, así que en ese sentido pienso que no facilitan para nada la pega del Rector, por el contrario, la complican. Aparentemente se ve que no la complican, porque el Rector tiene más espacio para moverse, el Secretario General que es el ministro de fe y que tiene una pega, aquí yo tengo la impresión que no ha tenido un buen manejo del control de la junta y en ese sentido el trabajo del Rector podría haberse facilitado, al revés se ha dificultado, ya que todas las decisiones no vienen de la junta, sino que las toma el Rector" (IE-13).

Otra desventaja está relacionada con el desequilibrio que existe entre el poder simbólico que representa el Rector, por una parte, y el equipo que conforma la Administración Central, por otro, y cómo esto afecta el funcionamiento de la institucionalidad. Es posible apreciar una tendencia de los diversos actores internos (académicos, funcionarios y estudiantes) a acudir directamente al Rector, en primera instancia, para plantear una inquietud o solicitud en relación con materias académicas o administrativas, sean estas relevantes o cuestiones pedestres. Esto significa que las personas intentan evadir los canales formales y así evitar someterse a las normas y procedimientos establecidos para regular la gestión interna. Por consiguiente, buscan acceder al Rector entendiendo que este cuenta con la exclusiva legitimidad para evaluar situaciones particulares, interpretar la reglamentación y resolver las situaciones de acuerdo con su criterio. Según los entrevistados, este tipo de situaciones no son aisladas, sino que más bien responden a una política "de puertas abiertas" que el Rector promueve como una forma de gobierno horizontal y abierto. No obstante, el problema de esta política es que afecta el normal funcionamiento de la institucionalidad, en el sentido que debilita las estructuras e instancias intermedias de decisión y socava la validez del marco regulatorio interno.

"...todos los temas llegan donde el Rector" (IE-11).

"Puede ir una persona a decirle que su oficina es muy chica o que está pintada amarilla y él quiere pintarla blanca y no va a pasar por las instancias porque va a suponer que la decisión finalmente es vertical porque ese es el rol que le compete a un Rector de este estilo y cuando ellos votaron por él, él esperaba que le resolviera el tema de la pintura y, por lo tanto, no tiene por qué pasar por su Director de Departamento, ni por el Decano, ni por el Vicerrector de administración... nada de esas, sino que llega directamente al Rector. Por lo tanto, el Rector tiene un rol político interno" (IE-8).

"Entonces yo también diría que acá existe una excesiva rectorización de las cosas, entonces donde todo lo resuelve el Rector como jefe de servicio y donde desafortunadamente tiene que tomar también, para bien y para mal prácticamente todos los problemas de la universidad. Hay que analizar también que el Rector tiene una política también de políticas abiertas, y lo ha llevado hasta donde está pero eso también genera otros problemas organizacionales, entonces la gobernanza interna de la universidad yo diría que no es, no responde a un modelo de gestión priorizado de temas, sino que fundamentalmente a análisis más bien de coyuntura, de resolución de problemas urgentes pero que no necesariamente son los que... los más importantes para la institución, entonces..." (IE-12).

En relación con el perfil del Rector y el estilo de liderazgo que ejerce, no existen opiniones divergentes. Por una parte, se destacan sus habilidades políticas como uno de sus principales atributos personales que le han permitido dirigir y manejar una institución que se reconoce como compleja de gestionar; pero por otra, se admite que su liderazgo ejecutivo y su capacidad de gestión son más bien limitadas. En general, se visualiza un Rector que se mueve con mayor facilidad en la esfera de las relaciones interpersonales, la negociación política y la construcción de acuerdos con los diversos grupos de interés tanto a nivel interno como externo, más que en el ámbito de la gerencia o la gestión asociada básicamente a la organización de los recursos, la planificación y el control de las tareas.

"el perfil del Rector que es... un perfil con un énfasis mucho en lo político, o sea, él tiene muchas competencias en lo político, pero bastante pocas en lo de gestión" (IE-9).

"Entonces, respondiendo en dos palabras, la primera claro él arbitra la sanción de políticas internas, pero no es una persona que usted le va a pedir que se involucre en el detalle. No obstante, las decisiones y las prioridades y mucho del devenir son resueltas en un organismo... donde están los Vicerrectores y algunos Directores y el Rector es una persona que está enterada, es una persona que tiene un buen dominio de la información, conoce muy bien a toda la gente, conoce muy bien lo que se está haciendo, pero no es la decisión para él intervenir técnicamente...él lo que interviene es políticamente" (IE-8).

Internamente, se constata que las cualidades del Rector influyen significativamente en la configuración del estilo de gestión que adopta la Administración Central. Según los directivos superiores entrevistados, las instancias de trabajo y coordinación del equipo ejecutivo suelen estar más centradas en el análisis de la dimensión política de la gestión más que en aspectos técnicos relacionados con el trabajo académico y administrativo que realizan las unidades centrales. Más aún, se reconoce que los criterios políticos están por sobre cualquier otra consideración al momento de evaluar alternativas de decisión y sus posibles efectos en los intereses de uno o más académicos involucrados.

"(La principal instancia de coordinación) ... guarda más bien temas de contingencia, muchos de estos temas de contingencia son muy importantes y tiene importancia y para muchos de ellos no. Y estamos en general... conocemos los temas que cada uno de los nuestros está involucrado. Pero la abrumadora mayoría de los temas tiene que ver con requerimientos políticos que van por el lado de la docencia de pregrado" (IE-8).

Igualmente, se admite que la indecisión es el camino que el Rector adopta habitualmente cuando visualiza que las alternativas de decisión podrían generar elevados costos políticos para la Administración Central. Así pues, se infiere que, en esta cultura organizacional con fuerte influencia de las relaciones políticas, el Rector tiende a preferir la búsqueda de legitimidad en sus decisiones (o indefiniciones) encima de la adopción de medidas que siendo beneficiosas para la institución producen resistencia desde una parte importante de la academia. Si bien se visualiza que frente a la pasividad de la Junta Directiva el Rector emerge potencialmente como principal decisor, la evidencia muestra que este no ejerce un rol proactivo en la toma de decisiones institucionales, al menos no en el sentido de decisiones de gestión orientadas a resguardar el interés superior de la institución. En otras palabras, no se percibe que el Rector actúe como un ente articulador o mediador que propicie un balance entre los intereses institucionales y aquellos particulares de diversos grupos de interés. Por cierto, el Rector adopta decisiones, pero sus preferencias están más relacionadas con su figura de parte interesada y su inclinación por la defensa de su propio capital político.

"(La principal instancia de coordinación) ... es más bien un consejo más donde el Rector ofrece la palabra y hablan discursean, pero no definen nada y esa cuestión me llamaba la atención..." (IE-13).

Por otro lado, se reconoce también que la dedicación del Rector se reparte entre tareas internas y externas. En este punto existen diferencias de opinión entre los directivos superiores entrevistados. Para algunos, el Rector destina demasiado tiempo en asuntos externos y desatiende la gestión interna. Mientras que, para otros, la participación del Rector en actividades externas se justifica ya que tienen un efecto positivo para la institución.

Los primeros argumentan que la intensa agenda externa del Rector restringe su capacidad de gestionar adecuadamente la institución al punto que en alguna medida falta a sus deberes. Desde una perspectiva más crítica, se plantea que el Rector tiende a evadir los problemas y conflictos internos mediante una mayor dedicación a compromisos externos. Particularmente, se cuestiona el escaso tiempo que dedica al seguimiento y control del desempeño de las unidades de la Administración Central, especialmente de las Vicerrectorías. Al respecto, se percibe al Rector como una suerte de embajador más que como un gerente a cargo de la administración de la institución y la conducción de un equipo directivo.

"... o sea, hubo un minuto que le dije, mire usted en esta dimensión yo tengo la impresión de que usted ha faltado a su deber. Porque a todo esto cuando estábamos con toda la crisis estaba en España, estaba en Marruecos y después se iba a Hungría...Entonces... y además voy a hacer un juicio, alguien que, claro, se acostumbró a ser Rector en el sentido de ser un embajador de la universidad, pero nada más…" (IE-9).

"Y hacia dentro, a mí juicio él tiene debilidades en su equipo interno, no de ahora, sino de larga data, pero que ahora se agudiza porque en el ámbito económico propiamente tal, él deja ser" (IE-13).

A su vez, quienes respaldan la gestión externa sostienen que, en un contexto de competencia por prestigio e influencia, las instituciones necesitan construir y proyectar un posicionamiento externo por medio de sus Rectores. Más aún, se argumenta que la evaluación del desempeño institucional se basa en la consideración de elementos objetivos como los resultados alcanzados, pero también sobre aspectos subjetivos donde la imagen y el liderazgo que proyectan los Rectores adquiere una importancia central. En este sentido, se reconoce que la universidad en estudio cuenta con un resultado positivo en la acreditación institucional gracias a la credibilidad que desde el exterior se tiene del Rector, más que como el producto inevitable de un desempeño sobresaliente medido en términos objetivos.

"Yo se lo digo sin ambages, para que una universidad pueda llegar a acreditarse (en el nivel que está) se necesitan dos cosas, la primera tener un buen informe que impresione a los pares (evaluadores externos) que es casi cualquier universidad, pero también es un tema de credibilidad, y ¿a quién se le cree cuando se dice la universidad?" (IE-8).

En resumidas cuentas, se reconoce en el Rector la figura de un directivo que, aun cuando la normativa institucional le entrega amplios espacios de autoridad ejecutiva opta por ejercer un poder simbólico, internamente centrado en la administración de las relaciones políticas con diversos grupos de interés más que en la gestión operativa, y externamente, con una dedicación significativa de tiempo hacia actividades de representación institucional en espacios de influencia. Por consiguiente, se dice que el Rector reina, pero no gobierna.

"...yo creo que las universidades, salvo quizás las privadas que tienen un dueño y todo este trabajo, son archipiélagos, son verdaderos archipiélagos, en donde el Rector reina, pero no gobierna, eso para decirlo de alguna forma, en el caso particular de esta universidad" (IE-9).

"...soy el Rector, pero eso no me dice nada porque no conduce nada, no lidera nada...en el tiempo el desarrolla un estilo de gestión mucho hacia afuera pero poco hacia dentro" (IE-9).

En lo que atañe a la gestión de la Administración Central como unidad, se constata que el predominio de la dimensión política en el liderazgo del Rector y su endeble capacidad decisoria, influyen de manera importante en la configuración de un estilo de gestión ambigua y declarativa (Etkin, 2006). Ambigua porque la conducción del ejecutivo tiene un rumbo difuso y las prioridades institucionales van cambiando en función de las presiones que ejercen los distintos grupos de interés. Al respecto, se evidencia la ausencia de un plan articulado o carta de navegación que sirva como guía para orientar el trabajo del equipo directivo central. Más aún, se percibe que buena parte de la gestión consiste en enfrentar situaciones de hecho o consumadas, que en ocasiones pueden ser corregidas y en otras aceptadas como una realidad que supera lo deseado. Un elemento que contribuye a este clima de ambigüedad está asociado al escaso nivel de coordinación que existe entre los directivos superiores que forman parte de la Administración Central. Se trata de una coordinación desordenada donde cada directivo

establece su agenda de trabajo prioritaria y asume la tarea de enfrentar sus propios grupos de presión.

"Yo diría que internamente no es un equipo cohesionado y donde fundamentalmente hay pilares y es muy difícil poder hacer gestión en general, digamos, porque las instrucciones como que no bajan claras. Hay un análisis más bien político de la situación pero que se descontextualiza de la operatoria regular, entonces uno puede incluso llegar a hacer un muy buen análisis de un punto en particular, pero no logras tampoco implantar esa solución porque no tienes gente, es como general sin tropa. Es como general sin tropa, puedes tener un análisis de la situación, pero no logras tampoco poder solucionar el punto de manera coordinada" (IE-12).

"Yo veo que eso definitivamente no funciona o está descontextualizado de la realidad, puesto que son muchos los problemas y muchos los ámbitos de gestión de cada Vicerrectoría, sin embargo no existen temas prioritarios o transversales que sean los que muevan al equipo para que todos puedan concurrir en un plan de gestión un poco más integrado, entonces hay una excesiva polarización, un modelo polarizado de gestión donde básicamente cada Vicerrectoría administra el respectivo fundo digamos, y no hay una mayor coordinación, yo diría que ese fue uno de los temas que yo traté también de relevar y de poder poner en prioridad, porque en el fondo cuando el equipo ejecutivo no está alineado es muy difícil también que se puedan alinear los distintos segmentos..." (IE-12).

"Es decir, aquí no hay una coordinación estratégica, no quiere decir que el Plan Estratégico no dependa de los intereses del país que cada uno esté alineado con eso, yo participé directamente en la discusión. Pero otra cosa es que yo tenga algún grado de articulación con los de docencia o los de gestión eso es..." (IE-8).

"Esto va tomando forma en el camino no más, no tiene una ocurrencia organizada, no, al final del camino se buscan los bomberos y se apagan los incendios..." (IE-13).

Por su parte, el atributo de declarativa se debe a la existencia de un estilo directivo centrado preferentemente en el diagnóstico y análisis de los problemas, más que en la toma de decisiones y la implementación de acciones de mejora. Como se ha dicho anteriormente, la ambigüedad de las decisiones ha sido un recurso que la Administración Central ha utilizado dada la existencia de restricciones para adoptar medidas concretas. De ahí que la retórica y el discurso adquieren relevancia como elementos para interpretar la realidad o construir percepciones para gestionar el complejo entramado de relaciones políticas y grupos de interés, propio de la cultura institucional de esta universidad. La siguiente cita refleja la importancia del discurso en la convivencia interna de la institución.

"...una cultura una cantidad de personas, una forma de que el poder de alguna forma se ha ido distribuyendo dentro de la institución, unas estructuras a veces medias anquilosadas, antiguas que se yo que tú tratas de que se modernicen, en fin, es más complejo, es más complejo y es por eso que el discurso tiene importancia en estas instituciones, el discurso que se pueda pronunciar, para provocar estos cambios, y los cambios culturas son esenciales, fundamentales, pero tiene que haber un cuerpo que tenga claridad hacia dónde quiere ir, no todos tienen claridad de hacia dónde quieren ir, incluso hay gente que no sabe que es que esa persona hace tiene un impacto en el desarrollo de la comunidad, hay gente que no sabe" (IE-10).

Hasta ahora se ha hecho referencia al estilo de gestión de la Administración Central entendida como una unidad agregada. No obstante, en su funcionamiento es posible reconocer dos patrones o estilos distintivos que conviven en medio de tensiones y contradicciones. Por una parte, una forma de gestión moderna caracterizada por la profesionalización de cargos, orientación a objetivos, asignación de recursos basados en contratos por resultados e incentivos o pago por mérito. Estos elementos que la literatura reconoce como herramientas de gestión traídas desde el sector privado bajo la etiqueta de gerencialismo (Deem, 2001; Ferlie *et al.*, 2009), están presentes con mayor grado de desarrollo en las Vicerrectorías responsables tanto de la gestión institucional como de la investigación y el postgrado. A juicio de algunos de los directivos entrevistados, la modernización de la gestión en estas unidades ha estado influenciada por la necesidad de captar recursos externos, especialmente de agencias gubernamentales, que de manera directa o indirecta han utilizado instrumentos de asignación de recursos mediante fondos concursables para promover cambios orientados al mejoramiento de la gestión y el desempeño de las universidades. En tal sentido, se reconoce que los cambios en la gestión de estas unidades constituyen una respuesta de la institución para adaptarse a un entorno crecientemente competitivo, particularmente en el acceso a financiamiento. En la actualidad, casi la totalidad de los recursos que la universidad logra captar a través de fondos concursables, son gestionados por estas Vicerrectorías. En el caso de la Vicerrectoría encargada de la investigación y el postgrado, se cree que dicho proceso modernizador fue facilitado por un bajo nivel de resistencia al cambio, debido principalmente a que se trataba de un área incipiente con poco interés por parte de los académicos y un escaso desarrollo de instrumentos de gestión.

"Este es el segundo plan que nosotros ya lo orientamos a los resultados" (IE-6).

"La investigación era un nicho vacío acá, un nicho que no tenía dueño. Había gente que trabajaba en investigación, pero de esa gente habitualmente que lo hace por vocación no tienen muchos derechos de propiedad sobre la publicación. Y la segunda cuestión era que las... investigaciones en general en universidades como esta se financia con aportes externos, de sistemas concursables, entonces tampoco estábamos en la lógica de... eso facilitó mucho la operación de ese modelo" (IE-8).

Por otra parte, se reconoce la coexistencia de una forma de gestión burocrática que mantiene prácticas más tradicionales, influenciadas por su carácter de institución estatal, donde el funcionamiento del aparato administrativo está centrado en la aplicación de la normativa relacionada con las funciones de los cargos y los procedimientos establecidos, más que en una preocupación por la agilidad de los procesos y los tiempos de respuesta, la calidad de los servicios y la satisfacción de los clientes internos, la eficiencia en el uso de los recursos y el logro de resultados, que desde el paradigma de la gestión moderna se asumen como aspectos esenciales. Este estilo de gestión más clásico se encuentra asentado especialmente en las Vicerrectorías de Asuntos Académicos y de Administración y Finanzas. Al respecto, varios de los directivos entrevistados admiten que el mejoramiento de la gestión en dichas unidades corresponde a una tarea pendiente. No obstante, ellos coinciden en señalar que están trabajando en la implementación de nuevos mecanismos con especial foco en el seguimiento y control de la gestión. Asimismo, se constata que las principales críticas expresadas en relación con los

problemas de la administración se concentran en los ámbitos de la gestión académica y económica, con especial foco en la gestión del recurso humano académico y el control del gasto, respectivamente.

"Y cuando digo que deja ser, una parte importante de las brechas entre los ingresos y los egresos tiene su origen en que el tema de administración y finanzas es un tema de caja negra que solo el Director de Administración y Finanzas lo domina y ante los otros no, salvo hasta que llegué yo que hago evidente las disociaciones que había, incluso en lo conceptual yo le decía esto no, estás equivocado, no sabes lo que estás hablando, o en docentes… temas de costos que después...un centro de costo por actividad, pero eso también no es un centro de costo" (IE-9).

"Intuyendo todos que era un problema que estaba poco coordinado, ahora recién estamos conversando de manera más profunda de cómo mejorar la planificación académica...pero yo diría que internamente no es un equipo cohesionado y donde fundamentalmente hay pilares y es muy difícil poder hacer gestión en general, digamos, porque las instrucciones como que no bajan claras" (IE-12).

En este ámbito, algunas críticas apuntan a que los problemas de gestión están influenciados por la falta de competencias técnicas de ciertos directivos superiores en posiciones que son relevantes para la gestión institucional. En tal sentido, se plantea que el Rector privilegia criterios de orden político por sobre las competencias técnicas al momento de buscar y seleccionar a los integrantes del equipo ejecutivo. Asimismo, se sostiene que, a través de la negociación de algunos cargos directivos con los grupos de interés más influyentes, el Rector busca articular una base de apoyo político para legitimar su autoridad.

"Pero que no necesariamente está con las competencias. Después hay un tercer ámbito, que yo te decía que hay ámbitos hace muchísimo tiempo que las unidades no cumplían la pega, no hacían la pega y no hacen la pega...hay una cierta... como establecimiento de una cierta cultura en donde yo mis equipos que nombro los nombro en función de las alianzas internas que yo hago para ser...Entonces, efectivamente eso, o sea, hay un... cuando yo te hablo de una organización del siglo XX puedes decir que estoy siendo... pero es una, o sea, no hay organización básicamente, no hay, hay áreas que..." (IE-9).

"...el Rector tiene una capacidad extraordinaria de olfatear políticamente las cosas... es capaz de mover estas cosas, pero no hay después quien lo siga porque los Vicerrectores que deberían agarrar esta cuestión..." (IE-13).

En suma, la gestión de la Administración Central se caracteriza por un fuerte liderazgo político del Rector, el cual en la práctica ejerce menos poder que la autoridad formal que le otorga la normativa interna por medio de amplias funciones y atribuciones, así como el predominio de un estilo de conducción ambiguo, suficientemente flexible para adaptarse a presiones internas de diversos grupos de interés, que privilegia la negociación política como principal herramienta para alcanzar condiciones de estabilidad institucional, si bien en medio de dinámicas endógenas muestra una señal de pragmatismo al incorporar instrumentos de gestión moderna como una forma de adaptación para hacer frente a las presiones externas por mayores niveles de competitividad y autogestión. No obstante esta tendencia, se visualiza que este esfuerzo modernizador tiene un sentido instrumental como señalización hacia las agencias

gubernamentales y entidades reguladoras con el fin de captar financiamiento y algún grado de reconocimiento, más que como un proceso genuino de transformación de la gestión interna en línea con los postulados del gerencialismo.

C. La relación entre la Junta Directiva y la Administración Central

De acuerdo con los hallazgos descritos en los puntos anteriores, en relación con el comportamiento de la Junta Directiva y la Administración Central, se puede afirmar que sus conductas se asemejan más a una relación del tipo principal único y agente único. Esta constatación difiere del primer supuesto establecido inicialmente que presumía la existencia de una relación más cercana a la figura principal colectivo y agente único.

En cuanto al agente, se confirma la suposición preliminar respecto de que la Administración Central actúa de manera unitaria y homogénea frente a la Junta Directiva. En la práctica, el Rector concentra el poder del equipo ejecutivo y ejerce el monopolio en la relación con la junta. Por cierto, no existe ningún tipo de vínculo directo o indirecto entre integrantes de la Junta Directiva y miembros del equipo ejecutivo que pase sin la mediación del Rector. En este contexto, es posible afirmar que el comportamiento de la Administración Central puede ser simplificado y entendido como equivalente a la conducta del Rector.

"Y la otra relación que tengo muy directa es acá en esto mismo, que si bien uno planifica tiene que tener recursos, me ha tocado ser una contraparte bien sistemática en el último año, en lo que es monitorear un poco el Presupuesto frente a los compromisos institucionales, esa yo diría que es la relación más directa, no lo veo como un mandato directo de la junta hacia la Vicerrectoría... porque tenemos el liderazgo del Rector, que él tiene la relación con la junta y a través de esa relación que tienen ellos, nos baja a nosotros los lineamientos que tiene que seguir, desde la perspectiva de liderazgo del propio Rector" (IE-6).

Por el contrario, en el caso del principal se evidencia que la hipótesis inicial que consideraba un comportamiento colectivo estaba errada. En base a la información recolectada, no fue posible demostrar que al interior de la Junta Directiva se manifiesten preferencias divergentes entre sus integrantes en asuntos relevantes para la institución. Sin embargo, esto no quiere decir que los objetivos y las decisiones de los Directores sean perfectamente coincidentes. La evidencia empírica a este respecto muestra que el comportamiento unitario de la junta se basa esencialmente en la pasividad de casi la totalidad de sus integrantes lo que redunda en un bajo nivel de protagonismo e influencia de este cuerpo en la conducción estratégica de la institución. Todavía más, tanto los testimonios levantados como la información revisada sugieren que la Junta Directiva tiende a actuar de manera más parecida a una entidad patrocinadora del accionar del Rector que como un organismo directivo, vigilante y responsable de ejercer un contrapeso ante el poder del ejecutivo.

"Entonces yo diría que el rol de la junta, volviendo a tus dos puntos, yo siento que es un... ente que podría tener un mayor protagonismo" (IE-7).

Desde una perspectiva más amplia, se visualiza la figura de diversos principales externos, preferentemente agencias estatales, que se relacionan con la Administración Central de la universidad a través de diferentes contratos bajo distintas modalidades (orientación a comportamiento y/o resultados), que persiguen variados fines dependiendo del ámbito de competencia de cada agencia. De igual forma, la institución establece diferentes unidades y autoridades como contraparte técnica para cada contrato en función de los tópicos que aborda. En otras palabras, la vinculación entre la universidad y las agencias externas se basa en relaciones entre múltiples principales y múltiples agentes. En todo caso, se advierte que la Administración Central ha tendido a concentrar las labores de contraparte institucional en la Vicerrectoría responsable de la gestión institucional (distinta a la que administra los asuntos económicos y administrativos).

"Yo creo que sí, efectivamente uno podría decir que hay varios mandantes. Hay un mandante que es el Estado, que se representa en varias mesas, se representa en la Junta Directiva a través de sus tres representantes del Presidente de la República, pero también se representa en la política pública y con sus distintos instrumentos y lo que implica vía convenio pero a través del seguimiento control de los equipos técnicos que tiene la división de educación superior hacia la universidad respecto de cada uno de los compromisos, en el fondo el instrumental que el Estado tiene vía subsidio a la oferta, está determinado no en una libre disponibilidad, sino que también contribuye bajo los mismos signos de exigencias, niveles de acreditación, exigencia de lo que contractualmente se compromete la universidad en ese proyecto, en ese convenio. Yo creo que esa es una buena contribución también" (IE-14).

Comparativamente, para la Administración Central los principales externos representan una figura mucho más enérgica que la propia Junta Directiva. Al respecto, se reconoce que las agencias estatales cuentan con un conjunto de mecanismos cada vez más sofisticados para realizar tareas de seguimiento y control de los compromisos que la institución asume en cada uno de los convenios. No obstante, se trata de contratos que persiguen objetivos y resultados en materias específicas. En consecuencia, aun cuando estos mecanismos han permitido que la institución comprometa esfuerzos de mejora en ciertos ámbitos y muestre avances concretos en otros, existe un problema respecto a la ausencia de un principal cuya preocupación esté centrada en el desempeño global de la institución. En este sentido, los resultados económicos de la universidad evidencian que existe un desbalance estructural entre ingresos y gastos que no ha sido adecuadamente supervisado por la Junta Directiva. Así, los directivos del equipo ejecutivo han tenido mayores incentivos para intentar captar recursos externos mediante compromisos sectoriales específicos, que para tratar de compatibilizar decisiones y articular acciones orientadas a resolver problemas estructurales que requieren un mayor grado de coordinación entre ellos.

A este respecto, se constata que los problemas se producen al momento de tratar de cumplir con los compromisos asumidos institucionalmente con las agencias externas, especialmente cuando las iniciativas acordadas involucran la esfera de trabajo académico. Antes de abordar dichos problemas, es preciso señalar que entre la negociación de los recursos y la ejecución de las acciones de mejora convenidas se pueden diferenciar dos fases. La primera corresponde a una negociación entre la agencia estatal y la unidad de la Administración Central que actúa

como contraparte institucional del convenio en términos de los objetivos, acciones y resultados esperados. En cambio, la segunda se refiere a una negociación interna entre la Administración Central y las Facultades para asegurar el compromiso de la unidad y los académicos con la implementación de las iniciativas.

Dada la debilidad en las relaciones de autoridad entre la Administración Central y las Facultades, las autoridades centrales han tenido que hacer concesiones a la academia para lograr materializar acciones y avanzar en los resultados comprometidos. Aun cuando, dichas concesiones responden a intereses y objetivos de grupos de interés particulares que pueden estar en abierta contraposición con los intereses institucionales. Aquí es donde se evidencia que los directivos han optado por favorecer el cumplimiento de los contratos contraídos con agencias externas independiente de los costos institucionales que dichas licencias puedan generar. Esta situación es entendible cuando se toma en cuenta la ausencia de un principal interno que establezca un mandato claro y supervise el comportamiento del ejecutivo en orden a mejorar el desempeño de la universidad y garantizar su sustentabilidad en el largo plazo. En otras palabras, el equipo ejecutivo responde de manera prioritaria a aquellos contratos asociados al principal que ejerce mayor poder relativo.

A pesar de estas concesiones, el compromiso de las Facultades se ha traducido en algunos casos en acciones más ceremoniales que efectivas pero, por sobre todo, han implicado un aumento importante del gasto institucional, que según los testimonios recogidos, en buen parte explica la actual situación de desequilibrio económico que afecta a la universidad. En particular, uno de los contratos externos que ha generado efectos negativos desde el punto de vista de una expansión del gasto sin una previa evaluación está relacionado con el proceso de innovación curricular.

> "Sin embargo, el principal gasto de la universidad es el académico y es allí donde no existió un control eficiente respecto de ese gasto, la innovación curricular y posteriormente la armonización de las carreras generó un mayor gasto que se veía venir y que efectivamente estamos pagando las consecuencias de esas decisiones que no fueron controladas en su respectivo minuto, entonces ahora estamos pagando todos esos costos digamos del…." (IE-12).

Una situación similar ocurre con el proceso de acreditación institucional, aunque se trata de un mecanismo con mayor cobertura y menor profundidad que los convenios específicos. Al respecto, se visualiza que las acciones de mejora que impulsan tanto las autoridades ejecutivas centrales como los directivos de las unidades académicas se orientan a cumplir exigencias y criterios de agencias externas más que a responder a lineamientos internos asociados a una política institucional de aseguramiento de la calidad. En este caso se constata también, por una parte, que el equipo central debe acceder a peticiones desde las Facultades, que a veces responden a objetivos privados y que no necesariamente están en alineados con los intereses institucionales, con su correspondiente impacto en la expansión del gasto; y por otra, que debido al acoplamiento suelto de las Facultades existe el riesgo que las iniciativas de mejora terminen siendo de carácter ritual antes que una realidad.

"...pero yo también visualizo que ese proceso como algunas veces, no deja ver ciertas problemáticas que la institución tiene más de fondo, entonces el proceso de acreditación te lleva a un estado o superior o inferior; en el caso de nosotros ha sido superior, porque nos estamos acreditando más años, pero no necesariamente el procesos de la acreditación nos ha llevado a mirar adecuadamente las problemáticas o no estructurales y yo diría que probablemente ese orden, la autoevaluación o el propio dictamen no te contribuyen necesariamente a decir "sabes que tú tienes un problema mucho más profundo que esto". Ahí es un área que todavía cuesta más llevarla a cabo" (IE-14).

"...el Plan Estratégico se hizo fundamentalmente para responder de mejor manera al proceso de acreditación en la formalidad, pero que al final no termina dando cuenta de lo real..." (IE-12).

"Como la acreditación es la visita de la suegra, es la amenaza" (IE-13).

"...articulador, se alinean y si tienen que meter una chiva la meten, se da más en la acreditación de los programas esto que usan a veces los académicos del pliego de petición, entonces ponen en el acta de evaluación debilidad hay que contratar media jornada... y se tiran los disparos" (IE-13).

En resumidas cuentas, la existencia de un Junta Directiva con un débil rol como principal termina invisibilizando los intereses institucionales, lo que resulta en que, dada la ausencia de lineamientos claros, las prioridades de la universidad se van dibujando en base a la sumatoria de decisiones específicas que se resuelven en espacios de negociación entre los intereses de agentes externos, la Administración Central y los grupos de académicos que ejercen posiciones de poder dominante en las Facultades.

3.2.2 Los contratos

Según la normativa interna, el Plan Estratégico Institucional es uno de los contratos ejecutivos más relevantes entre la Junta Directiva y la Administración Central. No obstante, de acuerdo con los entrevistados, este contrato representa una mera formalidad ya que en la práctica el principal organismo colegiado tiene una participación acotada en la formulación del plan. En realidad, se reconoce que el equipo ejecutivo asume el liderazgo en la definición de las prioridades y los objetivos estratégicos institucionales y que la junta los valida mediante la aprobación formal del plan.

"Estoy seguro de que el Plan Estratégico en la Junta Directiva debe nombrarse cuando lo van a aprobar" (IE-13).

"...entonces tenemos una ruta que es la definida por el Plan de Desarrollo Estratégico a largo y corto plazo, porque también tenemos ahí metas por año y tenemos las políticas que están definidas para cada una de las Vicerrectorías. Entonces, a partir de ese lineamiento nosotros vamos definiendo desde las direcciones y desde las distintas unidades que asumen tanto el Plan de Desarrollo Estratégico como las políticas, la articulación y la priorización" (IE-7).

En cuanto a la definición del contenido mismo de las prioridades y objetivos estratégicos institucionales, es posible identificar la existencia de tres factores que influyen en su orientación, alcance y condiciones para su implementación: la influencia externa, la

conducción del proceso de formulación del plan y la ideología interna predominante (Hardy, 1991).

Respecto a la influencia externa, se reconoce que las condiciones de un entorno crecientemente competitivo y una relación con el Estado cada vez más distante, presionan a la universidad a desplegar estrategias orientadas a alcanzar un mayor nivel de autonomía y autogestión. Esto lleva a la institución a considerar iniciativas tendientes a mejorar los resultados y la calidad del trabajo académico, promover una gestión eficiente en el uso de los recursos, mejorar las capacidades internas para aumentar la competitividad en la captación de recursos concursables, entre otras. Así pues, estas estrategias aparecen como imperativos o respuestas racionales apropiadas si se reconoce que la institución enfrenta un escenario externo condicionado por dinámicas de competencia en contextos de cuasi mercados. No obstante, se visualiza que este razonamiento no necesariamente es compartido por todos los actores internos. Al respecto, se percibe que los directivos superiores y especialmente aquellos que no forman parte del claustro académico de la universidad, tienden a reconocer con mayor nivel de pragmatismo el hecho que la universidad necesita mejorar su desempeño y competitividad para adaptarse a un entorno complejo.

"Claro, pero por otra parte yo creo que también... Digamos, la academia se ha hecho cada vez más consciente que estamos obligados a tener los estándares que era algo que antes... O sea, todos trabajaban y hacían sus clases y sacaban las carreras y nadie se preocupaba de acreditación y de... Quién hablaba de deserción, a lo más recibían el documento, no cierto, y ah qué pena que nos ha ido mal, pero ahora estamos obligados por... cierto, los recursos y todo lo que nos significa ser también universidad del Estado" (IE-7).

Asimismo, se evidencian dos tipos de críticas a la influencia de elementos externos en la definición de las prioridades institucionales. La primera, dice relación con un cuestionamiento a la mercantilización de la educación superior y en particular, un reproche al tipo de relación que el Estado establece actualmente con sus universidades. En este sentido, se critica que la institución deba aceptar las condiciones de borde y establecer estrategias de desarrollo para competir por recursos al igual que las universidades privadas, sin ejercer una posición crítica frente a las políticas públicas vigentes.

"Pensar en una universidad compleja hoy día, es pensar de qué manera el Estado se compromete con sus universidades a que ese camino se pueda recorrer, considerando una deuda histórica que viene justamente de la fragmentación de la universidad nacional de Chile, respecto de las universidades regionales actuales... en nuestro caso como universidad pública, no hay un compromiso diferente del Estado" (IE-5).

"Y en Chile como no ha habido una política pública diferenciadora hacia las universidades estatales diciendo mira aquí el Estado tiene estas universidades, no las tiene para ser un proveedor más, no las tiene para hacer ningún negocio sino que las tiene porque el Estado tiene que también cumplir funciones en el ámbito de la educación como en todos los países del mundo, en Chile el modelo que tenemos es un modelo que ha sido defendido por mucha gente, el modelo que tenemos privado más bien que la

universidad del Estado sea más bien privada que se maneje en esos términos, con esos criterios, con esos parámetros privados y que compita en el mercado" (IE-10).

El segundo tipo de crítica apunta al carácter instrumental de la formalización de prioridades y objetivos por medio del Plan Estratégico Institucional. En esta línea, se plantea que el plan se elabora para responder a exigencias o criterios de evaluación externa más que como un instrumento de gestión realmente orientado a articular una estrategia de desarrollo institucional.

"...lo que pasa es que nuestro Plan de Desarrollo está efectuado o formulado por los ámbitos institucionales que es más o menos lo que uno sigue con la CNA (Comisión Nacional de Acreditación) o todo lo que exige..." (IE-6).

"las universidades cuando se enfrentan a los procesos acreditativos tienen que agregar este componente que son los planes estratégicos por demostrar de que están vinculados, tienen que demostrar de que hay seguimiento, tienen que demostrar que los objetivos y propósitos se adhieren a las directrices nacionales, etc." (IE-8).

Sin embargo, desde una mirada más optimista se reconoce que durante el último tiempo el plan ha ido adquiriendo mayor relevancia y se está transformando crecientemente en una guía, a pesar de que se reconoce un origen más bien instrumental o simbólico.

"Mire, esto tiene que ver... Déjeme colocarlo en un contexto primero para argumentarle la definición que se la doy enseguida. Yo creo que estamos más cerca de que sea una guía, que sea de alguna manera un componente orientador de las actividades que realiza la universidad desde la propia gobernanza, que de ser meramente administrativo o algo que tiene un carácter más simbólico" (IE-8).

"Del último, versión 3.0 yo diría, nosotros hemos tenido un aprendizaje enorme en lo que es proceso de planificación. Partimos creo yo en el 98 como todos con un documento que era mandatado más bien para tenerlo para poder participar en los MECESUP, fondos de financiamiento, etc." (IE-6).

En relación con la influencia de la conducción del proceso en la orientación y alcance de las definiciones estratégicas, algo se ha adelantado más arriba respecto a que el manejo del proceso está en manos de la Administración Central. No obstante, es posible observar aquí algunos matices. Tal como se mencionó anteriormente, en el equipo ejecutivo es posible identificar dos grupos en relación con sus estilos de gestión, por una parte, aquellos directivos más cercanos al gerencialismo, que intentan aplicar instrumentos de gestión propios del sector privado y, por otra, quienes mantienen formas más tradicionales consideradas burocráticas. En este contexto, la conducción del proceso de formulación de la estrategia es guiada por la unidad responsable que opera bajo la influencia del gerencialismo y este sello queda reflejado tanto en la estructura como el contenido del Plan Estratégico Institucional.

En su diseño, el plan se estructura en base a ejes estratégicos, ámbitos estratégicos, políticas institucionales, objetivos estratégicos y específicos por perspectiva, estrategias, indicadores, línea base y metas a cinco años plazo. Asimismo, la formulación incluye un mapa estratégico con cuatro perspectivas que establecen una relación causa-efecto entre más de veinte

indicadores estratégicos. En cuanto a su contenido, el plan abarca objetivos e indicadores en el ámbito académico que van desde mejorar la satisfacción de los distintos integrantes de la comunidad, en especial los estudiantes; la mejora en la formación y desempeños esperados en relación con indicadores de progresión de los estudiantes (tasas de retención y otros); hasta el aumento de las publicaciones con metas en calidad de artículos indexados (WoS y Scopus); el incremento en la captación de recursos concursables para proyectos de investigación. Mientras que, en el ámbito administrativo y económico, algunos de los objetivos apuntan a mejorar la imagen institucional, la promoción de competencias a nivel directivo, la diversificación de ingresos y el mejoramiento de la liquidez y la solvencia institucional, entre otros. Pues bien, se trata de un Plan Estratégico Institucional que en su estructura incorpora elementos propios de los planes formulados en empresas del sector privado y en su contenido establece objetivos estratégicos que sitúan a la universidad en un entorno competitivo. Formulado brevemente, entonces, se trata de un plan basado en técnicas y orientaciones de tipo gerencial.

De esta manera, se reconoce que formalmente la institución cuenta con un Plan Estratégico con definiciones explícitas y precisas. Sin embargo, al mismo tiempo, se constata que la decisión de contar con un mandato de estas características no obedece a una determinación reflexiva y autónoma de la Junta Directiva en su calidad de principal, sino que está influenciada por definiciones impulsadas desde la Administración Central, en particular por la unidad técnica responsable de la formulación del Plan Estratégico de la institución. En rigor, la Junta Directiva ejerce un papel de legitimador de las decisiones del Rector, si bien en la práctica no establece un mandato ejecutivo a partir de un proceso deliberativo como cuerpo directivo. Desde este punto de vista, se asume como errónea la presunción inicial que consideraba la existencia de una delegación de labores activa desde la Junta Directiva hacia la Administración Central por medio de mandatos ejecutivos. Así, se advierte que en materias de carácter ejecutivo existe un predominio de mandatos implícitos y difusos en la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central.

> "Yo creo que no. O sea, derechamente no… no es que haya directrices de la Junta Directiva o que la Junta Directiva en algún momento examine las políticas institucionales y haga reformas en las políticas institucionales y que las autoridades de la universidad o finalmente los estamentos de la universidad sienten que instancias que hasta yo me atrevería a decir que es una parte importante de quienes tienen cargos directivos medios ni siquiera saben quién está en el comité directivo" (IE-8).

En referencia a la ideología que predomina internamente, a través del relato de los entrevistados se puede identificar un discurso con elementos comunes que hacen alusión a los valores institucionales centrados en la solidaridad, el servicio público, la inclusión social y especialmente su compromiso con la igualdad de oportunidades a jóvenes con carencias sociales y culturales. Asimismo, se argumenta que las condiciones de mercado operan en un sentido contrario a la misión institucional. De esta forma, se infiere la existencia de una orientación estratégica implícita que tiende a evitar reconocer las reglas de mercado o cuasi mercado y que la institución compita como un jugador más en el sistema de educación superior. Este lineamiento se instala por la vía de los hechos más allá de las declaraciones formales establecidas en el plan y es sostenido por una parte importante de los directivos superiores de

la Administración Central; y, por cierto, es compartido por un conjunto amplio de la comunidad universitaria.

"...y por otro lado está el mercado, y esto no se concilia necesariamente entre el mercado y esta otra mirada que tiene que ver más bien un tema de servicio público, de una universidad comprometida con lo social, una universidad inclusiva, una universidad solidaria, que son un montón de principios, y una universidad que le otorga de alguna manera cierta igualdad de oportunidades a personas que tienen brechas y que tienen carencias socioculturales, en fin" (IE-10).

"Porque claro, alguien ahí hace una denuncia explícita, miren no al mercado!. Uno le puede gustar o no el mercado, pero es lo que está ahí, no es que uno diga... Y en segundo lugar también hay una sobre evaluación como que el Estado, o sea que yo le pido al Estado, pero a ver en qué yo ayudo al Estado. Independientemente que ahí hay una excepción porque tenemos hace muchos años un Estado mediocre y cada vez más reguleque" (IE-9).

En definitiva, los directivos superiores que sostienen que la universidad debiese contar con un Plan Estratégico con atributos técnicos y orientaciones para competir en condiciones de mercado, tienen más influencia en la etapa de formulación del plan y menos en su implementación. Mientras que aquellos directivos que prefieren declaraciones estratégicas más generales basadas elementos misionales y se resisten a aceptar que la universidad enfrenta un entorno competitivo bajo reglas de mercado, ejercen menor influencia en el diseño del plan, pero tienden a relativizar la preeminencia de las definiciones estratégica establecidas en el plan formal, al momento de tomar decisiones y definir cursos de acción en sus ámbitos de responsabilidad. En pocas palabras, en la formulación del plan predominan criterios técnicos y en su implementación la ideología imperante.

Esta tensión abre algunas interrogantes respecto a la relación entre estrategia y estructura de gobierno (Fumasoli y Lepori, 2011). Al respecto, la cuestión es si la definición del plan debiera considerar las restricciones de la estructura de gobierno o si el plan podría constituir un instrumento capaz de corregir o atenuar los efectos de una estructura de gobierno con relaciones de autoridad difusas. En el caso particular de la universidad analizada, la pregunta es si la institución se beneficia con un plan basado en definiciones precisas y orientación a resultados, especialmente en un contexto donde la Junta Directiva no ejerce un rol de supervisión activa y una parte de los directivos superiores asume un compromiso flojo con su implementación. Hacia afuera, la existencia de un plan sofisticado ayuda a proyectar la imagen de una gestión moderna, no obstante, al interior su impacto es más bien limitado, aunque se reconoce un lento y gradual efecto en el mejoramiento de la gestión.

"Una de las formas del control, como no hay, como no está este autocontrol dado por los propósitos institucionales por lo declarativo que la universidad en su conjunto colegiadamente hace a través del Plan Estratégico, de su misión, visión, valores, que lo hacen todos porque los Decanos participan y hay toda una actividad, lo aprueban...todos los consejos y la Junta Directiva y esa debería ser la carta de navegación y todo el mundo honrar esa cuestión, no, esa cuestión no existe" (IE-13).

"Entonces, naturalmente esta diversificación no solamente de universidades, también de carreras y de estudiantes motivó este acercamiento a regular por la calidad, por el aseguramiento de la calidad que no era una experiencia muy antigua y… a nivel mundial pero que aquí se hacía necesario aplicar. Esto determinó la obligación de planificar y por mucho que sea simbólico en nuestras instituciones, tiene algún carácter de guía" (IE-8).

Otro mandato ejecutivo relevante entre la Junta Directiva y la Administración Central es el Presupuesto Institucional. Sin embargo, este no está en sintonía con las buenas prácticas de la gestión gerencial que establece la conveniencia de que los recursos sigan a la estrategia. En este caso, la asignación de recursos está orientada hacia insumos por medio de un Presupuesto basado en partidas de gasto, a diferencia del Plan Estratégico que está enfocado hacia resultados a través de indicadores de desempeño y el cumplimiento de metas. En consecuencia, se evidencia una disonancia entre estos dos instrumentos ya que el predominio de una asignación inercial de recursos tiende a restringir el despliegue de nuevas estrategias de desarrollo o determinadas prioridades, más allá de leves ajustes incrementales. Al mismo tiempo, se advierte que la aprobación del Presupuesto anual representa un acto ritual más que una decisión derivada de un análisis riguroso. En los hechos, la Junta Directiva aprueba sin mayor discusión una propuesta de Presupuesto basada en partidas generales de gastos. Esto ratifica el rol de legitimador que ejerce el organismo.

Asimismo, se constata que durante los últimos años se ha producido una expansión del gasto lo cual ha generado un desequilibrio en relación con los ingresos institucionales recaudados. En la práctica, existe un escaso nivel de supervisión de la magnitud y la focalización de este gasto pues los débiles mecanismos de control en la Administración Central limitan saber en qué medida el uso de los recursos es convergente con las prioridades y objetivos estratégicos establecidos en el plan.

"Entonces existió una planificación estratégica pero que no estuvo asociada al comportamiento real de la universidad en su gestión más pura y dura financiera, por lo tanto, al descontextualizar eso se desdibuja todo el sistema, entonces, efectivamente no hay una manera eficiente de controlar en este minuto que las actividades que se estén desarrollando sean las que estén agregando valor al cumplimiento de ese plan, ¿te fijas? Nosotros estamos ahora también a punto de liberar una versión informática que nos permitiría también tener un mayor control respecto de la ejecución presupuestaria" (IE-8).

Por otra parte, se visualiza un conjunto de contratos ejecutivos suscritos entre agencias gubernamentales y la Administración Central que comprometen la transferencia de recursos para el cumplimiento de determinados objetivos, acciones y resultados en distintos ámbitos de la gestión académica y administrativa. Estos contratos externos han sido preferentemente convenios o proyectos con focos específicos, aunque en el último tiempo ellos han sido complementados con convenios más generales.

Desde la perspectiva de la política pública, estos contratos particulares han permitido focalizar los recursos en iniciativas de mejora concretas y establecer mecanismos de rendición de cuentas más trasparentes, a diferencia del traspaso de recursos mediante fondos de libre disposición

que permiten a las instituciones hacer un uso discrecional de tales recursos. A su vez, este tipo de contratos ha representado un incentivo para la universidad, ya que le ha permitido acceder a recursos incrementales y también, promover mejoras significativas en la gestión institucional.

"…lo otro que entra también a operar tiene que ver con los distintos convenios que tiene la institución a partir de los subsidios de oferta, los convenios también van determinando, ya sea con el convenio marco, el fortalecimiento a las universidades estatales o los fondos regionales, van también teniendo algún grado de prioridad y cada uno de estos convenios va generando ciertos lineamientos, en que lo podemos ir ocupando y eso también va entrando en el uso de los recursos, hay prioridades que establecemos propiamente tal pero también esas prioridades algunas veces tienen que conversar también con la prioridad de la política pública de lo que es financiable y lo que no es financiable" (IE-14).

"Yo diría que ahí hemos tenido cambios, hemos tenido distintas etapas, en distintos momentos, hubo un momento en que pudimos apalancar recursos para el cumplimiento de los compromisos institucionales, prácticamente todos a través de proyectos y convenios, convenios medianos, convenios institucionales, sin tener que llegar a convenios marco y en ese momento estaba muy claro que el foco de los proyectos y convenios todavía estaban en desarrollo y acorde a una priorización que coincidente desde el Ministerio, que la otorgaba pero que en el fondo era lo que nosotros teníamos que seguir avanzando, innovación curricular, lo temas de nivelación académica, acompañamiento de estudiantes y vinculación con el medio con el nuevo enfoque, investigación, innovación y muy fuerte en un algún minuto llegó la investigación y la innovación más que el resto y por la misma situación de que va prácticamente para todo, ya no son tres áreas sino que ya incluyen la investigación como un hecho y los recursos internos, por otro lado, era el que veían el funcionamiento de base y además, también un poco más hacia el desarrollo principalmente pensando en infraestructura y equipamiento" (IE-6).

Con todo, estos mandatos externos han generado también algunos efectos no deseados debido a la debilidad del principal y la fragilidad de los contratos internos que resguardan los intereses institucionales. Así, los directivos superiores tienen incentivos para captar recursos externos mediante compromisos que pueden exceder las reales capacidades de la institución. También, la alternativa de acceso a más recursos resulta más atractiva que la búsqueda de economías mediante la revisión de las condiciones de operación académica y administrativa, en términos de productividad y eficiencia en el uso de los recursos basales (no concursables o incrementales vía convenios). De este modo, dada la ausencia de criterios y estándares de gestión académica y administrativa a nivel institucional, para los directivos superiores resulta más ventajoso intentar acceder a recursos externos incrementales que buscar una mayor eficiencia en el uso de los recursos actuales. No sorprende, por tanto, que en este escenario la institución haya tenido que enfrentar diversas crisis debido a la fragilidad del balance entre ingresos y egresos.

En resumen, se constata que la Junta Directiva tiene un bajo nivel de protagonismo en la determinación de los mandatos ejecutivos hacia la Administración Central. En el caso del Plan Estratégico Institucional, su definición se realiza en un sentido opuesto a la forma canónica establecida en la teoría de agencia. Es decir, el alcance y los términos de los lineamientos estratégicos son establecidos por el agente y no por el principal. Algo semejante ocurre con el Presupuesto Institucional, cuya aprobación corresponde a una ligera ratificación de una propuesta de partidas generales de gasto que dejan espacio para la discrecionalidad del agente al momento de su ejecución. De igual manera, se observa que aun cuando la Administración

Central ha logrado establecer un Plan Estratégico mediante una estructura tipo gerencial y un contenido basado en estrategias competitivas o de mercado, no existe un acuerdo unánime para seguir estrictamente sus orientaciones y llevar adelante su implementación por parte de los directivos superiores que conforman el equipo ejecutivo central. A su vez, se aprecia que los contratos con agencias externas han representado una oportunidad para acceder a recursos y mejorar la gestión académica y administrativa con foco en ámbitos específicos. Sin embargo, al mismo tiempo, estos contratos han limitado una visión integrada de la gestión institucional y se han convertido en una fuente atractiva para la captación de recursos con fines específicos.

3.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

Con respecto a los conflictos de objetivos, en la práctica se percibe un bajo nivel de divergencia al interior de la Junta Directiva y en la relación entre este organismo colegiado y la Administración Central. En cambio, se visualizan tensiones y conflictos de objetivos entre algunos de los directivos superiores que forman parte del ejecutivo central.

A pesar de los diferentes perfiles de los Directores y los diversos grupos de interés que representan, no se evidencian grandes diferencias y conflictos de objetivos entre las preferencias individuales de los integrantes de la junta. Esto contrasta con el supuesto inicial que consideraba como escenario esperado un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las partes. Asimismo, dado el escaso involucramiento de la junta y su tendencia a actuar como un cuerpo legitimador de las decisiones del Rector y su equipo ejecutivo, tampoco se observan conflictos de objetivos significativos entre principal y agente.

En contraste, se advierten disputas entre directivos de la Administración Central, especialmente entre quienes promueven un estilo de gestión tipo gerencial, con apego a las definiciones estratégicas formales y quienes intentan mantener formas burocráticas combinadas con prácticas políticas, perspectiva desde la cual las estrategias y objetivos institucionales se pueden postergar en función de la legitimidad interna del gobierno y sus directivos.

"...dos mundos, están coexistiendo y lamentablemente esos son mundos paralelos, entonces nunca va a haber una intersección de ellos, entonces todo aquel que diga que se hacen todos los decretos y que sí, sí tenemos la misión ve ahí está, pero los que honran eso o los que han aprendido que esas cuestiones son para honrarlas y no para, porque hay que tenerlos no más y seguir haciendo lo mismo que se hacía antes, no son pocos incluso dentro de la misma dirección superior hay gente que cacha más o menos y se tiende a meter, pero a la hora de hacer sigue trabajando como siempre. Yo digo que esos dos mundos existen y tú te vas a encontrar con ellos, son paralelos, no se van, no va a haber una intersección y es lo que ven si el mundo lo ven de distintas maneras" (IE-13).

Por otra parte, se constata la existencia de espacios abiertos para conductas oportunistas por parte de directivos superiores que actúan motivados por objetivos privados que no necesariamente convergen con las conductas esperadas en función de los roles y responsabilidades que ejercen. Al respecto, se visualiza que la ambigüedad en las decisiones institucionales y la falta de instancias de control y rendición de cuentas facilitan la presencia

de este tipo de comportamientos. Asimismo, se reconoce que los mecanismos de sanción son débiles y tienden a funcionar de manera discrecional cuando las personas cometen alguna falta o incumplen la normativa interna.

"El Contralor es alguien de una experiencia política pero que más allá de la política no ha trabajado nunca en ninguna parte, o sea para decirlo de alguna forma. Entonces está de Contralor sin haber gestionado absolutamente nada, está ahí porque tiene un cierto perfil político... y si tú vas un día tú le pides una reunión oye... no está. Y la mayoría a veces no estaba hasta ahora. Ayer entra... va el... la reunión nada más que para ver un tema de donación, de cultura, porque eso le interesa, habla muy bien, pero de Contralor nada. Él si hubiese ejercido su rol, hace un año atrás habría dicho yo hago una auditoría...hoy día la pedimos nosotros, pero no él, entonces te estoy dando el ejemplo" (IE-9).

"...la gente que ha dejado miles de problemas al final nunca recibe ningún tipo de amonestación, de sanción, nada" (IE-11).

En relación con las asimetrías de información, se reconoce que la Junta Directiva no cuenta con información suficiente respecto a la gestión académica y administrativa de la institución. Se admite, a su vez, que no es habitual que este organismo solicite o disponga de información y análisis en profundidad relacionados con los procesos y resultados del trabajo académico. Además, se constata que, si bien la junta ha contado con información económica y financiera, esta ha sido deficitaria en términos de calidad. Esta situación difiere de la presunción preliminar que suponía un bajo nivel de asimetría de información entre la junta y el ejecutivo central.

"Ya, yo diría que lo que a mí me ha tocado ver de la Junta Directiva es que esta Junta Directiva en general no tiene toda la información necesaria para establecer un programa priorizado de necesidades" (IE-12).

"Claro, sin embargo yo creo que se solicitaron a las distintas Vicerrectorías o unidades dependientes de la formalidad de la institución, se le solicitaron algunos informes de manera de poder tener una mayor claridad respecto de algunos temas, pero yo creo que no fue de la calidad necesaria para poder tomar algunas decisiones más afines por parte de la junta, yo creo que tampoco existió una suerte de reporte más estándar de manera de poder identificar algunas situaciones más complejas, la financiera sobre todo que es como lo más evidente, digamos, los números, pero ahí hubo una mala lectura respecto de esa situación" (IE-12).

En particular, se advierte la existencia de instancias institucionales que si bien cuentan con autonomía para fiscalizar el accionar de la Administración Central, cumplen un rol deficiente en la provisión de información oportuna y confiable a la Junta Directiva. La Contraloría interna y la Unidad de Asuntos Jurídicos aparecen en este respecto como las entidades más criticadas.

"Débil y operativa, no hay, ha perdido mucha fuerza, frente a temas que debiera haberlos definido por la auditoria (IE-11).

"Después hay otro señor, que es el Director Jurídico... claro, él está ahí pero cada vez que nosotros le preguntamos sobre el endeudamiento, o sea, empezamos a hacer estas preguntas, por ejemplo, a ver este crédito tiene harto tiempo, nos decía oye entendemos que ustedes nos tienen que autorizar esta

prórroga o que nos endeudemos tantos años, ya y es bueno y nos decía mire esto... de garantía todos estos años hasta que llegó un minuto en que nos daban tanta información mal hecha...” (IE-9).

Asimismo, se afirma que no existe un acuerdo entre la junta y el ejecutivo central respecto a los criterios para evaluar de manera objetiva el desempeño institucional y qué se entiende por una gestión de calidad. Este planteamiento crítico reafirma el escaso involucramiento de la Junta Directiva en la discusión y la definición de las prioridades estratégicas y los resultados esperados de la gestión institucional que están formalmente establecidos en el Plan Estratégico de la universidad.

“Cuando a mí el Rector me dice mira nuestro énfasis es la calidad, no hay ningún indicador que nos diga si esto era A, y después hoy día es B, y esto es C, porque no hay un... no hay un avance, entonces...” (IE-9).

En cuanto al riesgo moral, mediante los testimonios se evidencia la existencia de tres tipos de riesgo que se han manifestado a través de diversas situaciones. Primero, la elusión por parte de algunos directivos superiores (como los casos del Contralor y el Director Jurídico) de los cuales se percibe un incumplimiento de sus responsabilidades y funciones establecidas en la reglamentación interna. Segundo, el ocultamiento o distorsión de información, en particular respecto a los estados financieros de la institución que fueron informados erróneamente a la Junta Directiva. Y tercero, la irracionalidad del gasto que se manifiesta por medio de la crisis que enfrenta actualmente la universidad debido a una expansión desmedida del gasto que ha generado un desbalance significativo con los ingresos percibidos.

“... y descubrimos ahí que uno de los elementos distintivos o sea del diseño…había dejado afuera una variable importante que tenía que ver con recursos humanos que explica que el 80 por ciento del gasto, del 90 por ciento... claro, entonces salían indicadores espectaculares, pero faltaba esto” (IE-9).

En lo relativo a la calidad del seguimiento y control, se observa una debilidad de los mecanismos con que cuenta la Junta Directiva para supervisar tanto el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional como la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto. Respecto al plan, no existe evidencia que la junta realice un monitoreo sistemático y periódico a las acciones y resultados comprometidos. La cuenta pública que anualmente entrega el Rector aparece como el principal reporte de gestión en esta materia. En la práctica, la misma unidad central responsable de la formulación del plan es la encargada de realizar labores de seguimiento, de manera que actúa como juez y parte sin la existencia de un control independiente. Este hallazgo refuta el supuesto previo que proyectaba un escenario en el que la Junta Directiva aplica mecanismos de seguimiento y control de manera sistemática para vigilar el comportamiento y desempeño de la Administración Central en relación con las labores delegadas.

“Ocurre que... el Rector da una cuenta pública por ejemplo cada año y rinde ante la comunidad, cuentas de las distintas dimensiones institucionales...” (IE-14).

“La cuenta es una cuenta anual, no es una cuenta mensual, por otro lado nosotros hacemos seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico con una metodología de luces, finalmente de luces verdes, rojas o amarillas que significa cómo va un determinado objetivo, en fin, una determinada meta cómo van, si van caminando o no van caminando, qué dificultades puede haber y eso la Junta Directiva recibe informes pero tampoco son informes mensuales respecto esos no son tan periódicos, nosotros somos los que recibimos los informes más periódicos de cómo va el Plan Estratégico” (IE-10).

“Entonces tenemos, por ejemplo, situaciones en las que ha surgido el tema de la programación académica y en esos momentos específicos la Junta Directiva estima necesario que concurra el directivo correspondiente. Pero no es parte de un... que sistemáticamente nosotros lo hagamos como parte de un ejercicio. Desde ese punto de vista yo creo que ahí podríamos mejorar el aspecto comunicación con el gobierno central o con el gabinete” (IE-7).

“Tenemos un anuario también que se saca todos los años y prestamos cualquier tipo de información adicional que requieran para tomar decisiones” (IE-6).

Si bien se reconoce que la Contraloría es la principal entidad con la autonomía suficiente para realizar un control del desempeño de la Administración Central, se acusa que su cometido es más bien discreto ya que se concentra en aspectos operativos relacionados con el cumplimiento de procedimientos administrativos. Al respecto, se critica que su foco en la fiscalización de actos burocráticos específicos pierde de vista asuntos de mayor trascendencia y no necesariamente aporta a una gestión efectiva. Asimismo, se cuestiona que no se involucre en el control de los procesos y resultados académicos que constituyen la principal actividad institucional. Esta situación limita la posibilidad que la Junta Directiva cuente con información independiente y objetiva acerca del rendimiento del ejecutivo.

“Lo que pasa es que la Contraloría no entra en el *core business,* por eso no, no se mete mucho con los académicos, no se mete en lo académico, no hay un control del proceso académico y su quehacer, en los actos administrativos solamente, es una, la Contraloría es una, un representante de la Contraloría General de la República, nada más, no hay control de gestión, no hay control de todo el funcionamiento de la universidad y muy lejos de preocuparse del *core business*, porque ahí los Decanos son los que tienen la palabra y nadie se mete con los Decanos, porque los Decanos son los generales con tropa, el resto es estado mayor y el estado mayor no pueda dar la guerra sin generales” (IE-13).

A su vez, los entrevistados coinciden que durante el último tiempo el escaso seguimiento por parte de la junta se ha concentrado en los temas económicos y financieros debido a la crisis que enfrenta la institución. Al respecto, se reconoce que según la práctica habitual la junta revisa la ejecución presupuestaria una vez al año, pero dado el actual escenario se han producido reuniones entre el Rector y su equipo económico y algunos Directores para abordar estas materias. No obstante, se trata de instancias informales que se activan para establecer conversaciones orientadas a buscar soluciones de corto plazo para intentar superar la coyuntura pero que no responden a un interés por debatir formalmente como cuerpo colegiado acerca de las causas del problema y las decisiones que debieran ser adoptadas para resolver el asunto de fondo.

“Lo más visible por ejemplo es que al término del año están los elementos de financiero presupuestario, está dando resultado, se rinde cuenta, yo creo que eso no es tan nítido como el proceso de más de control de los compromisos yo creo que hay una suerte de delegación hacia el ejecutivo y algunas cosas sí que son facultades de la junta vuelven nuevamente, pero yo creo que probablemente ahí hay áreas que están como medias verdes, de una mayor relación puede ser que algunas de estas tengan componentes más académicas” (IE-14).

“A partir de hace poco sí, yo diría que el foco presupuestario y nos han reunido, pero no en una comisión, sino más bien en reuniones...” (IE-6).

“No existe un comité permanente y que ha habido situaciones muy *ad-hoc* que están, que han estado vinculado algunos directivos, pero son situaciones muy puntuales” (IE-14).

Como se ha dicho anteriormente, la junta no cuenta con comités permanentes ni temporales como instancias que permitan abordar temáticas específicas con mayor nivel de profundidad que en las sesiones ordinarias del organismo en pleno. Esta ligera organización restringe la posibilidad de ahondar en las tareas de vigilancia y supervisión de los mandatos que formalmente la junta ha delegado en la Administración Central. En definitiva, se aprecia que en la Junta Directiva existe un bajo nivel de conflicto de objetivos entre sus integrantes, un elevado grado de asimetría de información sumado a débiles mecanismos de seguimiento y control del comportamiento y desempeño del ejecutivo central. A su vez, los directivos de la Administración Central muestran diferencias respecto a la adhesión y subordinación de su conducta al cumplimiento de los objetivos oficiales establecidos en el Plan Estratégico. Asimismo, se evidencian situaciones de comportamiento oportunista por parte del agente, relacionadas con la elusión, el ocultamiento de información y la falta de control del gasto.

3.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica

3.3.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Administración Central como principal

A diferencia de la autoridad y las atribuciones establecidas en la normativa interna, en la práctica, la Administración Central ejerce un tímido liderazgo y conducción como principal frente a las unidades académicas. En un contexto marcado por una Junta Directiva que ejerce un débil rol de supervisión, un Rector con más capacidades políticas que habilidades ejecutivas, un estilo de gestión ambigua y declarativa, y un equipo ejecutivo dividido entre burócratas y gerencialistas. En este marco, se pueden identificar al menos dos elementos que afectan el poder y liderazgo que desempeña la Administración Central. Por un lado, la permanente tensión entre efectividad y legitimidad de las decisiones y, por otra, la escasa articulación o fragmentación presente en el funcionamiento del equipo ejecutivo central.

La tensión entre la legitimidad y efectividad de las decisiones genera un permanente dilema en la gestión de la Administración Central que en términos generales tiende a resolverse en favor de la legitimidad interna, entre otras razones, por el liderazgo político del Rector y las escasas

presiones desde la Junta Directiva por mayores niveles de efectividad institucional. No obstante, si se pone foco en la gestión concreta, los directivos superiores enfrentan esta tensión desde sus propias preferencias y en distintos ámbitos o ejes. En cuanto a sus preferencias, se distinguen dos grupos de directivos superiores: los burócratas tradicionales que prefieren avanzar en el mejoramiento de la gestión en la medida de lo posible mediante un trato amistoso con la academia y sus formas de gestión más tradicionales, sin la aplicación de instrumentos de gestión tan sofisticados; y por otro lado, los gerencialistas emprendedores que abogan por una mayor efectividad de las decisiones, que aunque puedan ser negociadas con la academia, deben representar un beneficio para el interés institucional, objetivo para el cual los instrumentos de gestión moderna son un aporte y permiten fortalecer las capacidades internas. En relación con los ejes donde se expresan las tensiones se reconocen al menos cuatro: el grado de participación de los diversos actores en las decisiones, el nivel de influencia de criterios académicos y criterios gerenciales, la relevancia de la formación y la investigación, y el nivel de autoridad en las relaciones entre jerarquía y colegialismo (Kallenberg, 2007).

Mediante negociaciones con grupos de interés académicos, los burócratas tradicionales ganan espacios de legitimidad y poder de manera circunstancial, pero terminan perdiendo capacidad y poder de transformación para finalmente verse capturados por intereses particulares. Aunque parezca un contrasentido, estos directivos enfrentan también presiones por mejorar el desempeño de los procesos y resultados que tienen a su cargo. Contradictoriamente, los académicos esperan que la institución mejore su desempeño, pero no todos están dispuestos a aceptar que sus objetivos y preferencias privadas se vean afectadas. Así, el dilema entre legitimidad y efectividad resulta una ecuación difícil de balancear para los directivos.

"Yo te puedo resumir las universidades estatales y esta en particular, quizás con más énfasis, está cautiva por los académicos, sí, totalmente atrapada en los académicos, está en todos los ámbitos, los Decanos y el Consejo Académico, todo pasa por los Consejos Académicos que son los Decanos, la Junta Directiva, tres académicos y tres nombrados por los académicos" (IE-13).

Por su parte, se percibe que los gerencialistas emprendedores actúan con el respaldo explícito del Rector y con una cierta validación o comprensión por parte de la academia, por una razón muy poderosa, se trata de las unidades responsables de gestionar la captación de los recursos externos preferentemente estatales, mediante fondos concursables, contratos por resultados y fondos por desempeño. Por cierto, se producen tensiones al momento de presionar a las unidades académicas por mejores resultados y ejercer un mayor control, no obstante, se advierte un clima de entendimiento respecto a la labor que deben realizar estos directivos y, a la vez, se critica el orden actual y las reglas del juego derivadas del capitalismo académico.

En definitiva, se evidencian restricciones políticas que limitan el desarrollo de una gestión efectiva que permita alcanzar un mayor nivel de consistencia entre los propósitos y objetivos declarados formalmente, la forma cómo se hacen las cosas en la práctica y los fines reales que se persiguen en la línea operativa. En efecto, se reconoce la existencia de amplios espacios para un mayor liderazgo directivo y para avanzar en el mejoramiento de la gestión académica y administrativa.

“A ver, el caso bueno, este es un ejemplo bastante particular también, porque este centro depende de mi Vicerrectoría y que yo hubiera cerrado desde el minuto que llegué, digamos, pero no se puede porque políticamente no es conveniente...” (IE-12).

“Yo pienso que no, que hay mucho espacio, de agotarse no, no creo que no, si han sido suficientes los esfuerzos, no podría evaluarlo pero creo que hay mucho espacio y no sé me da la impresión que hoy día están las cosas, está el terreno muy fértil para empezar a ejecutar eso a pesar de que el estatuto, el Rector tiene todo el poder, en todas formas que dejaron a los milicos para los Rectores milicos y eso un poco es parte de la historia, porque hicieron todo para los milicos después Aylwin trató de modificar un poco y así acomodaron las Juntas Directivas y fueron los académicos tratando de cerrarse y defenderse contra esta cuestión y ahí quedo y no se ha modernizado” (IE-13).

“Pero la verdad ha sido una debilidad hoy día falta el liderazgo central de la rectoría, como es capaz de plasmar y comunicar abajo ese liderazgo, te guste o no te guste por la Facultad, hay liderazgo porque yo adscribo a cuáles son las bases comunes y luego, es como ese anclaje, entre mi unidad, pero yo respondo a una unidad mayor quien está liderando eso, que sería como el gerente general, para mi gusto debería ser la Pro-rectoría, pero en nuestra universidad la Pro-rectoría parece una unidad técnica, como los jefes de UTP de las escuelas, de hecho me dicen jefe de UTP, está resolviendo problemas de otras unidades” (IE-2).

Para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y resultados institucionales en ámbitos clave, los directivos gerencialistas emprendedores han tenido que implementar arreglos especiales de gestión para soslayar las restricciones internas. Una de las principales definiciones estratégicas institucionales está relacionada con un mayor desarrollo de la investigación y la producción científica. Sin embargo, la universidad registra a la fecha un bajo nivel de productividad científica (medida en base a la cantidad de publicaciones en revistas indexadas) en comparación con instituciones con similar número de académicos con grado de doctor. En la práctica, a pesar de que la institución ha declarado como propósito convertirse en una universidad de mayor complejidad, en las Facultades el principal interés y foco del trabajo académico está centrado en la docencia, mientras que la investigación ocupa un espacio secundario.

“El tema de la investigación nace efectivamente, primero por una necesidad urgente de mejora a los índices en investigación, que no está dando fruto la universidad y una de las áreas prioritarias para los procesos de acreditación institucional cierto" (IE-1).

Considerando la resistencia desde las unidades para renovar el cuerpo académico e incorporar profesores con perfil de investigador, desde la Administración Central se adoptó la decisión de crear un centro de investigación que fuera capaz de reclutar nuevos académicos investigadores y, a la vez, estimular la productividad de aquellos pocos académicos que, siendo parte de las Facultades, se interesan y cuentan con las capacidades para desarrollar investigación. Esto mediante contratos especiales y mecanismos de incentivos orientados a resultados. Para materializar esta iniciativa, la Administración Central tuvo que hacer dos concesiones a la academia. Primero, contratar nuevos académicos investigadores de disciplinas distintas a las existentes en las Facultades. Con este fin, se favoreció el desarrollo de la investigación basada en problemas integrando diversas disciplinas, como una forma de ampliar las posibilidades de reclutar investigadores. Segundo, se estableció que los nuevos académicos investigadores

debían estar adscritos a una carrera académica especial para tal función y no podrían ejercer derechos políticos (como participar en las elecciones de autoridades académicas y del Rector) a diferencia de los académicos que formaban parte ya del claustro tradicional. De esta manera, por medio de un arreglo basado en conceptos gerencialistas y la decisión de no afectar de manera directa los intereses de los grupos de académicos dominantes, el equipo ejecutivo central ha logrado generar condiciones más favorables para el avance de la investigación y así intentar responder a las crecientes demandas externas por una mayor producción científica.

"Tú debes saber que el centro de investigación se implementó como una manera de aprender, generar mayor desarrollo en la investigación porque pese a que teníamos cuerpos académicos en las Facultades con doctorado, los perfiles de los doctores en realidad eran bastante diversos, entonces encontrábamos doctores y esto también obedeció a un fenómeno que en la institución se dio y que en muchas otras también, de crear incentivos para los doctorados. Entonces esto generó toda una política de avanzar entonces muchos colegas sacaron doctorados que no necesariamente después pudieron dar cuenta del desarrollo de productividad en su calidad de doctor, pero sí yo creo que ese es un tema que va a venir fuertemente en los próximos años" (IE-7).

"Segundo, hacer del problema la posibilidad de reclutar personas que estén paradas arriba de temas interesantes y que puedan ser articulados aumenta mucho los grados de libertad. Si yo hago un concurso solo para educación, tengo muchas restricciones, si yo aumento, genero un concurso para contratar gente para abordar las catástrofes regionales, o el factor del recurso agua, son distintos, entonces qué es lo que pasa, nosotros apoyamos a grupos de investigación interdisciplinarios que son basados en problemas..." (IE-8).

Por cierto, los directivos superiores están conscientes que el desarrollo de la investigación desde la Facultades representa un desafío complejo de abordar, ya que la renovación del cuerpo académico es una tarea difícil de cumplir en el corto plazo, dadas las restricciones internas producto del sistema de gobierno y la cultura institucional.

"Sí, ciertamente. Entonces para eso viene la otra estrategia ahora, de más largo plazo...cómo instalamos y desarrollamos una investigación desde las Facultades que es de donde se abre, y para ello tenemos que transitar en el fortalecimiento de los cuerpos académicos... y cómo vamos a hacer el recambio y asegurar que los perfiles que vengan también nos permitan fomentar, sustentar investigación académica desde las Facultades" (IE-7).

Referente al nivel de articulación en el funcionamiento de las unidades centrales, los directivos superiores entrevistados reconocen que existe una gestión fragmentada donde cada Vicerrectoría establece su propia agenda de trabajo, tiempos y formas de gestión. Al respecto, se distinguen al menos tres factores que atentan contra una gestión integral. En primer lugar, la creciente relevancia de los fondos estatales proporcionados a través de diversas agencias públicas que, mediante contratos o convenios ejecutivos particulares, promueven la existencia de relaciones bilaterales entre cada Vicerrectoría y los organismos externos. Considerando que las agencias estatales funcionan con escasos niveles de coordinación, en cada contrato se establecen objetivos, resultados y tiempos propios, los cuales en la práctica influyen en las dinámicas de gestión de cada unidad interna. En segundo lugar, la falta de involucramiento del

Rector en la gestión, más allá de la dimensión política, restringe la posibilidad de una gestión más integrada. A menudo, para los directivos superiores las agencias externas representan la figura de un principal más fuerte que el Rector y la Junta Directiva. En tercer lugar, se visualiza que la presión que ejerce el proceso externo de acreditación institucional, a cargo de una agencia estatal, mediante la separación de la gestión universitaria en cinco áreas o dimensiones, influye en una atomización del funcionamiento de las unidades centrales, donde los directivos superiores tienden a preocuparse en mayor medida por sus ámbitos de responsabilidad más que por el desempeño global de la Administración Central.

"...las Vicerrectorías están fundamentalmente pensando en cómo defender su propio negocio entonces las platas de desarrollo están asociadas a los convenios marco, a los planes de fortalecimiento en general y no hay mucha compensación con la propia Vicerrectoría de Administración y Finanzas" (IE-12).

Una materia que muestra con claridad dicha fragmentación está relacionada con la gestión de los recursos institucionales, particularmente con la asignación de recursos desde la Administración Central hacia las Facultades. En la práctica, existen dos unidades que entregan fondos con criterios y mecanismos distintos. Por un lado, la Vicerrectoría a cargo de la planificación y el desarrollo institucional es la responsable de gestionar la captación de recursos externos basados en contratos o convenios ejecutivos con las agencias estatales, negociar con las Facultades determinados compromisos con productos y resultados relacionados con el trabajo académico, y asignar los recursos necesarios a estas para la ejecución de las iniciativas. En efecto, para las unidades académicas estos recursos incrementales son atractivos, aun cuando están asociados a gastos específicos y obligaciones relacionadas con la implementación de acciones y el logro de resultados en condiciones de supervisión y control activo por parte de un mandante interno directo (la Vicerrectoría) y otro externo que ejerce una vigilancia indirecta sobre las unidades (las agencias estatales). Por otro lado, la Vicerrectoría encargada de la gestión económica y financiera tiene la tarea de asignar a las Facultades los recursos para la operación académica y administrativa en base a los recursos estructurales que la institución recibe provenientes del pago que realizan los estudiantes y diversos fondos estatales de carácter permanente y de libre disposición. En este caso, los recursos se asignan anualmente de manera inercial y por medio de partidas presupuestarias orientadas a financiar insumos, no productos ni resultados, con débiles mecanismos de rendición de cuentas respecto al uso de los recursos y sin la presión de las agencias estatales.

En este escenario se produce una paradoja interesante. Por una parte, el principal asigna fondos básicos a través del Presupuesto Institucional para el funcionamiento de las unidades académicas, pero enfrenta al mismo tiempo dificultades para desplegar instrumentos de seguimiento y control, especialmente en términos de la productividad académica y el uso eficiente de recursos. Más aún, las restricciones políticas limitan la posibilidad de aplicar sanciones o adoptar medidas enérgicas para evitar una expansión desmedida del gasto. Por otra parte, el mismo principal entrega recursos adicionales, en general para los mismos fines, poniendo incentivos a las Facultades para el desarrollo de acciones y la mejora de resultados en asuntos académicos específicos, pero sin considerar el desempeño de cada unidad y sus académicos respecto a criterios y estándares mínimos de gestión desde una perspectiva

agregada, es decir teniendo en cuenta la totalidad de los recursos asignados (básicos y por resultados) y el rendimiento tanto académico como económico de las unidades. Consecuencia de lo anterior, las Facultades están más expuestas a rendir cuentas por el cumplimiento de acciones y resultados específicos que por su desempeño global y equilibrado en términos productividad académica y el uso eficiente de los recursos independiente de la fuente de financiamiento.

En resumen, se observa que la Administración Central posee un escaso liderazgo en la definición de lineamientos de trabajo hacia las Facultades en relación con las labores académicas y administrativas. Se advierte en este sentido que tanto la búsqueda de legitimidad en el cuerpo académico como la fragmentación y falta de coordinación al interior del equipo ejecutivo central, han influido en la débil conducción que este ejerce como principal. Sin embargo, se aprecia que algunos directivos superiores han logrado establecer arreglos especiales orientados a sortear las restricciones que limitan el cumplimiento de las prioridades institucionales y los objetivos oficiales establecidos en el Plan Estratégico de la universidad.

B. Las Facultades

Pese a que los estatutos administrativos de la institución establecen que el Decano es designado por el Rector previo acuerdo con la Junta Directiva, en la práctica, la máxima autoridad unipersonal de la Facultad es elegida por los académicos de la unidad mediante votación directa, de manera que el nombramiento por parte del Rector y la junta resulta más bien una formalidad. De acuerdo con los testimonios de los directivos y académicos entrevistados, se puede inferir que este hecho constituye una forma de romper la cadena de autoridad o mando que la normativa intenta establecer desde la Administración Central hasta la academia. Al respecto, se reconoce que existe una débil relación de autoridad y dependencia jerárquica entre el Rector y los Decanos, lo cual produce un elevado nivel de autonomía en el funcionamiento de las unidades académicas.

"Yo creo que son dos niveles distintos, considero que cuando la institución declara una misión tiene que alinear a su propósito y, por lo tanto, tiene que haber un liderazgo, que tiene que ver con la etapa primero administrativa y con algunos elementos que son ejes transversales, por otra parte, están las Facultades que tienen su autonomía propia, respecto desde el concepto de la academia, no desde lo administrativo, porque ahí de repente hay un solapamiento y se crean tensiones, porque una cosa es lo que yo pueda innovar, desde el punto de vista teórico, desde el punto de vista de la innovación disciplinar, pero en coherencia con la normativa, la bajada de la normativa que no necesariamente es institucional sino que a veces viene desde el nivel central, Ministerio de Educación que se yo" (IE-2).

Una segunda forma que apunta a relativizar las líneas verticales de autoridad y a evitar la concentración de poder está relacionada con el modo cómo se designa a los Directores de Departamento y Directores de Carrera. En los hechos, los primeros son elegidos por votación directa de los académicos del departamento, mientras que los segundos son nominados por el Decano en acuerdo con el Consejo de Facultad en base a una terna que presentan de manera consensuada los Directores de Departamento y las Comisiones Curriculares respectivas. A su vez, en algunas unidades se permite la participación de funcionarios y estudiantes en la elección

del Decano y los Directores de Departamento. Más aún, una de las Facultades está evaluando la posibilidad de incluir a los vecinos de la comunidad local en las estructuras de gobierno institucional como forma de promoción de un modelo de gobernanza territorial.

“El Decano es elegido por los pares, tiene que casi mayor poder que el Rector y de repente uno dice "el Rector también fue elegido por sus pares" entonces hasta cuándo se va a dar esa lógica en que no, que no se puede (establecer una relación jerárquica)” (IE-1).

“(Los Directores de Departamento) Son elegidos, pero se vota por ellos y, por lo tanto, vota la gente de cada departamento, esto se envía al Rector y el Rector hace el nombramiento” (IE-3).

“En el caso de nuestra Facultad, hemos tenido procesos triestamentales de elección, de hecho, en lo de derecho, como consultas triestamentales, para elección de alguna dirección de departamento y para la elección del decanato también de este decanato” (IE-5).

“De colaboración donde ya no solamente la universidad ofrece, sino que es la comunidad la que viene. Entonces, en esa gobernanza territorial, obviamente que la universidad entró y entró para quedarse, y eso plantea preguntas incluso a nivel, por ejemplo, los vecinos de repente en una jornada de evaluación nos dicen, oye ustedes tanto que hablan de triestamentalidad, y ¿nosotros qué somos? ¿nosotros no tenemos incidencia en la gobernanza de la universidad? Porque eso nos enseñaron ustedes. ¿De qué manera vamos a tener entonces participación en alguno de los organismos de la universidad? Ese es el escenario que te lleva también..." (IE-5).

Ahora bien, los planteamientos de los entrevistados permiten corroborar que en la praxis se cumple el supuesto preliminar que considera un escenario de poderes dispersos y una falta de relaciones de autoridad al interior de las unidades académicas. En este sentido, se reconoce que los Decanos tienen dificultades para conducir las Facultades y producir un alineamiento interno, ya que los espacios de mando y liderazgo son compartidos con los Directores de Departamento, quienes cuentan con amplias atribuciones y ejercen poder desde su esfera disciplinar. Asimismo, debido a que la docencia constituye la principal labor que desarrollan los académicos en las Facultades, se visualiza una superposición de roles entre los Directores de Departamento y los Directores de Carrera, situación que aumenta la complejidad de las relaciones y las disputas de liderazgo entre las autoridades de las unidades.

“Sí, exactamente, voy a ir a algo concreto, la verdad es que en nuestra universidad el Decano la verdad ha perdido bastante el poder de decisión, más decisiones toma un Director de Departamento...” (IE-2).

“...ojalá con los Directores de Departamento si tuvieran el rol de Director de Departamento que no lo tienen, la mayoría de los directores nuestros son Directores de Carrera y compiten con los Directores de Carrera porque tienen el mismo nicho. Pero con los Decanos y tratar de convencerlos de esto y de ir forzando decisiones positivas, con algunos cuesta más...” (IE-8).

“...si tú miras los reglamentos de funciones del coordinador, funciones, te vas a dar cuenta en los textos, que hay tensiones en los roles y las funciones” (IE-2).

En este ambiente de alejamiento de las estructuras y jerarquías verticales que promueve un estilo de gobierno compartido (Floyd y Preston, 2018), el espacio legitimado para resolver las diferencias entre los diversos actores y grupos de académicos es el Consejo de Facultad. A pesar de que, según la normativa corresponde a un organismo consultivo que asesora al Decano, en la práctica funciona como el principal órgano colegiado responsable de adoptar decisiones vinculantes en un conjunto amplio de materias académicas y administrativas.

"Y en esa lógica el Decano tiene todo el rigor como para no contratar a alguien o si quiere suspenderle el contrato y ser... tener una mano dura porque estaba basado en un estatuto que fue hecho en la dictadura, sin embargo, nuestra Facultad tiene una mirada distinta, el académico es cercano, es abierto, trabaja a la par con sus pares, intenta que... o sea, respeta las decisiones de los académicos, cuando hay situaciones de conflicto se lleva al Consejo de Facultad, el Consejo de Facultad propone, sugiere, el Decano lleva esa propuesta al Consejo Académico, manifiesta su malestar o manifiesta su inconformidad con ciertas situaciones de la universidad" (IE-4).

De esta manera, se advierte que en las Facultades existe un clima amistoso con el académico como entidad individual, en el sentido de un estricto respeto a sus motivaciones y preferencias personales. Así, se infiere que los procesos de planificación y organización del trabajo académico se articulan desde abajo hacia arriba. Es decir, son el resultado agregado de la sumatoria de preferencias individuales o grupales más que de un efecto planificado por medio de un proceso racional de toma de decisiones bajo un esquema estructurado verticalmente. Brevemente, entonces, no se evidencia que los académicos tengan como referencia las definiciones estratégicas institucionales como las establecidas en el Plan Estratégico al momento de fijar sus objetivos y preferencias en relación con el trabajo académico que realizan.

"Precisamente uno de los planteamientos de fondo de nuestro gobierno, digamos, de Facultad ha sido ese, el construir colectivamente un proyecto académico, a sabiendas de que venimos de una tradición muy individual y que la pragmática neoliberal nos lleva justamente más a la competencia que a la colaboración, pero precisamente por el compromiso que tenemos con un proyecto académico, nosotros tratamos de, primero, generar un compromiso académico de que el colega, la colega definen cuáles van a ser sus prioridades, en los departamentos tenemos líneas de desarrollo disciplinario y tratamos de generar grupos de trabajo más que individualidades y metas individuales" (IE-5).

Si bien esta forma de gobierno compartido basada en poderes dispersos es transversal, existen una serie de diferencias entre Facultades. Mientras en ciertas unidades académicas prácticamente no existen relaciones verticales de autoridad, el Consejo de Facultad representa el principal espacio deliberativo y el Decano asume un rol más bien de vocero, en otras, se logra distinguir una estructura clara de mando y mínimas relaciones jerárquicas entre las autoridades unipersonales y los académicos. Asimismo, se reconoce que el estilo de liderazgo del Decano es uno de los factores que más influye en el tipo de relaciones que se configura y el nivel de autoridad que se ejerce al interior de las Facultades.

"La verdad es que yo creo que las realidades de participación son distintas a las de Facultad, la mía… es súper tradicional, es súper jerárquica, a mi Facultad le gustan las ordenes claras con jerarquía, no va mucho por esto de la participación triestamental y todo eso no, que no significa que no se consideren

los estudiantes, pero con otro discurso, no con el discurso que tiene ciencias sociales por ejemplo..." (IE-2).

"¡Uf! Complicada la pregunta, complicada porque depende del Decano. Nosotros como políticas de la Facultad, es una política de decanatura y secretaría de Facultad de puertas abiertas. A pesar de que el Decano por... hay recordar que los estatutos universitarios están vigentes aún desde la época de la dictadura, son los estatutos del año 85 y de ahí es completamente jerárquico y es que la autoridad máxima es el Rector, los Decanos y el Contralor" (IE-4).

"Yo diría que depende de la personalidad y de la característica de cada Decano porque hay Decanos que son más autoritarios que otros, entonces va a depender de ese poder que pueda tener el Decano atribuido al cargo y sin embargo hay otros que ese poder lo tienen, pero no lo ejercen a raja tabla como diría que yo tengo toda la autoridad y usted me tiene que obedecer porque yo soy Decano. En esta Facultad por lo menos no se da esa lógica... Siempre... pero, sin embargo, claro, existe una normativa que nosotros no podemos saltarnos pero somos... intentamos tener ciertos niveles de flexibilidad a pesar de la norma" (IE-4).

De igual forma, los entrevistados señalan que la gestión y el desempeño de las Facultades depende de las capacidades ejecutivas y la legitimidad interna de cada Decano. En términos simples, la persona hace el cargo. Al respecto, se advierte que implícitamente se establece una cierta relación de causalidad entre el nivel de poder que ejerce el Decano, sus capacidades y la gestión de la Facultad. Así, se sugiere que un Decano empoderado y con ciertas habilidades directivas, logra establecer cierto ordenamiento interno que redunda en una adecuada gestión y un mejor desempeño de la unidad académica. En efecto, desde la Administración Central se percibe un comportamiento dispar de las Facultades en cuanto su gestión interna y se hace una diferenciación entre Decanos "administradores" y "gestores" para dar cuenta de diversidad de capacidades ejecutivas existentes. En los primeros se reconoce mayor liderazgo y proactividad en la implementación de iniciativas orientadas a mejorar la gestión, mientras que en los segundos se visualiza una conducta más pasiva y una tendencia a mantener las formas como se hacen las cosas sin una mirada crítica.

"Que lo tienen todos, pero el nivel de utilización del punto de vista de convertirse en instrumentos reales para mejorar gestión, eso depende mucho el perfil del Decano digamos de los niveles de legitimidad que tenga para cada uno, para cada comunidad local" (IE-14).

"Es una difícil pregunta, porque como te decía las Facultades tienen distintos liderazgos, distintos niveles de apropiación de la gestión. Tenemos Decanos que tienen una clara visión de su Facultad y de la gestión y del funcionamiento de sus departamentos y todo, y hay otros que funcionan en la lógica bastante más de administración que de gestión, entonces es difícil responder así y decir, todos los Decanos son de alguna forma o de otra" (IE-7).

"Hay algunos (Decanos) que son muy gestores y lideran sus Facultades y hay otros que hay que acompañarlos muy de la manito para que logren avanzar y si no, no avanzarían, tenemos las dos cosas" (IE-6).

"Bueno esa es la... es un gran tema. Yo tengo una... no tengo una buena opinión de esa gestión, sin embargo, debo decir que hay Facultades que operan mejor que otras, hay algunas Facultades que son un poco más ordenadas, sin embargo, hay otras Facultades que son mucho más desordenadas" (IE-12).

Análogamente, se sostiene que en la gestión de los Departamentos disciplinares se visualizan también diferentes estilos de conducción y una disparidad en las capacidades ejecutivas de los Directores de Departamento. En efecto, se reconoce que las falencias de los Directores restringen la posibilidad de avanzar hacia una gestión efectiva más allá de las definiciones o conductas esperadas desde la formalidad de las normas. Esta observación concuerda con estudios previos que abordan los efectos negativos en la gestión de las instituciones y las unidades académicas cuando son lideradas por gestores aficionados (Gmelch, 2000; 2015).

"Primero porque no todos los académicos que son Directores se manejan en aspectos de gestión y tampoco en el Presupuesto, entonces sueñan, llegan hay soñamos todo, pero esos sueños no son reales, a una caja de entrada digamos y por otro lado no se articula, si se cumple en el papel y uno puede tomar el objetivo de la misión, de la misión del plan de... se articula en términos teóricos, pero no está articulado en términos reales de acción... aquellos Directores que lo manejan no tienen problemas pero otros Directores.... Entonces yo siento que falta capacitación en esos puntos de gestión, que permitiría comprender lo que pasa..." (IE-2).

Desde una perspectiva más general, se constata que la configuración del gobierno de las Facultades presenta características que la asemejan más a un modelo de burocracia profesional de tipo política que colegial. El poder está descentralizado en manos de diversos grupos de interés, esencialmente en los Departamentos disciplinares; a su vez, los objetivos responden a intereses particulares, más que al bien común; la coordinación se produce por medio del uso del poder, no a través de normas compartidas; y la viabilidad de los cambios depende del compromiso de los grupos de interés más poderosos (Hardy, 1991). En este sentido, se reconoce que el comportamiento de los académicos se distancia de las definiciones canónicas de lo que significa una cultura académica colegial real que considera la existencia de valores compartidos, la búsqueda de una convergencia entre objetivos particulares y el bien común, y un marcado compromiso con el desarrollo institucional (Clark, 1983; Middlehurst, 1993). Asimismo, se admite que las relaciones entre los profesores no se basan en la jerarquía tradicional de la academia donde los académicos con mayor trayectoria y prestigio ostentan mayor autoridad y cuentan con la legitimidad necesaria otorgada por sus pares para ejercerla. En este caso, en cambio, tanto las relaciones como asociaciones entre académicos se basan en intereses que no necesariamente están en sintonía con los ideales académicos.

"Pero tiene ciertos componentes, por ejemplo, sí el componente colegial tiene que ver con el nivel político, por ejemplo, la capacidad de elegir al Rector, elegir al Decano, pero no en lo académico. Aquí desde los perfiles típicamente colegiales de lo académico aquí no opera, aquí no hay claridad quién es el par, quién es el par de quién, no está clara la situación de jerarquía académica como jerarquía académica no como proceso administrativo. Entonces claro… se es colegial en lo político, pero no sé es colegial en lo académico" (IE-8).

"Es un gran tema en nuestra universidad, hace poco tuvimos estos también en una cosa muy nuestra, que debe pasar también en hartas instituciones, pero lo veo más acá con los temas de los cargos, es un tema de que, tú para tener un cargo en esta universidad, requieres tener una jerarquía y esa jerarquía significa más que la producción, el tipo… de años que llevas en la institución, no interesa lo que tú produzcas, sino cuantos años permaneces aquí en la institución" (IE-1).

Así, en la institución bajo análisis, el predominio de la cultura política se manifiesta principalmente por medio de tres elementos que aparecen de manera recurrente en las conversaciones con los directivos superiores y académicos entrevistados. En primer lugar, la presencia de permanentes tensiones y conflictos en las diversas relaciones que se producen entre los directivos académicos y los profesores de la Facultad. A propósito, se plantea que la forma como se designan las autoridades produce controversias en las relaciones de mando y dependencia. En términos funcionales el Director de Carrera depende del Director de Departamento (que es elegido por sus pares) pero la nominación del primero depende del Decano. En este caso particular, se reconoce la existencia de tensiones cuando el Director de Carrera recibe mandatos cruzados de sus superiores jerárquicos respecto a un mismo asunto. Del mismo modo, se constata que la discrecionalidad en la aplicación de las normas y reglamentos académicos tiende a aumentar las situaciones de conflicto, especialmente al momento de establecer control y evaluar el desempeño de los profesores por parte de las autoridades académicas.

"De hecho tenemos el Decano, el Director de Departamento que es electo, pero el coordinador es designado por el Decano, entonces unos directores con los coordinadores tienen tensiones, porque el coordinador le responde al Decano por lealtad o le responde al director por administrativo. Cuando el coordinador le responde al director porque ahí queda... por ejemplo la carga académica se entrega el viernes, pero no tenemos que buscar la carga académica para el próximo año, porque hay gente que se va y tatatá, pero la, no hay que entregarla el viernes, entonces se prioriza entregarla el viernes más allá que la carga se tenga que entregar tres, cuatro veces modificada" (IE-2).

"Yo diría que hay un grado de flexibilidad, si bien es cierto está reglamentado todo, pero si uno empieza a hilar fino, te das cuenta de que hay situaciones que algunos académicos no cumplen a raja tabla lo que dicen ciertas reglamentaciones" (IE-4).

En segundo lugar, se advierte la conformación de grupos de interés o coaliciones entre académicos que buscan influir en las decisiones de la unidad. A este respecto, se reconoce un patrón de articulación de grupos de académicos en torno a la figura de una autoridad que tiende a utilizar su poder para mantener su posición. Sin ir más lejos, se manifiesta que algunas autoridades elegidas de manera democrática tratan de proteger y mantener la adhesión de sus votantes mediante decisiones que favorecen o no afectan sus intereses individuales. En este ambiente se produce una gestión sectaria o política donde las autoridades académicas concentran su preocupación en las disputas internas y el balance de poder entre grupos de interés en un contexto en el que actúan como juez y parte en la resolución de las diferencias (Etkin, 2006).

"Yo siempre he dicho que los Decanos debieran ser elegidos por un período y después ser elegidos al período subsiguiente, porque empiezas a ver que protege los votos, hubo una elección en la Facultad y… hay otro profesor que trabajó para el otro candidato y no para el actual Decano que estaba y salió nuevamente, está pasando, eso es una pasada de cuenta" (IE-11).

"Entonces, yo diría que todavía no existe una, en la práctica, una motivación tan práctica como esa para poder operar, yo diría que todavía existen políticas más bien de lotes y antiguas respecto de la gestión" (IE-12).

Asimismo, se hace notar que la existencia de universos electorales reducidos genera ciertos efectos negativos en la convivencia al interior de las Facultades. Así, por un lado, posibilita el desarrollo de relaciones clientelistas entre las autoridades y los académicos y, por otro, aumenta el riesgo que se vulnere el derecho de los académicos a mantener en secreto su votación en los procesos de elección de sus autoridades.

"En las Facultades usted tiene... Recién hemos tenido elección de Decano y cada Decano tenía una apuesta y si ganó o perdió sabes por quién se dio vuelta la chaqueta, imagínese en un departamento académico. Y, por lo tanto, la probabilidad de reelección tiene que ver con eso. Medidas de organización clave, los Directores de Departamento no deberían ser reelectos, nunca. Eso le aseguraría a usted que ese efecto perverso de universos pequeños sobre la toma de decisiones no se produjera y bueno de lado, si usted hace un análisis de las organizaciones políticas por así llamarlo eso es una convención que es muy necesaria... "(IE-8).

Una de las formas de clientelismo que se práctica en las Facultades está relacionada con la administración de ciertos cargos directivos intermedios que conforman una especie de gabinete del decanato. Estos cargos resultan atractivos para algunos académicos ya que les permite disminuir la carga de trabajo docente, labor que requiere mayor dedicación y esfuerzo que las tareas de corte administrativo. En efecto, los Decanos tienen a su disposición cargos que tienden a ocupar preferentemente con aquellos académicos que forman parte de sus bases de apoyo.

"Hay... las coordinaciones generales de Facultad son un organismo, son personas que son nombradas digamos, para asesorar al decanato, podríamos decir acá hay gabinete del decanato y que son un organismo intermedio por los departamentos y el Consejo de Facultad, hay un coordinador de vinculación con el medio, coordinador de investigación, coordinador de relaciones internacionales, etc. Entonces, por decirlo así, la gobernanza de esta Facultad reconoce distintas instancias de participación y de toma de decisiones. A pesar de que, desde el punto de vista formal y normativo, el estatuto dice que es el Rector" (IE-5).

En tercer lugar, se percibe una inercia en las relaciones de poder que han logrado mantenerse más o menos constantes en el tiempo al interior de las Facultades. Dicho de otra forma, se visualizan equilibrios estables más que cambiantes en las relaciones de poder que establecen los académicos en las unidades académicas. En este contexto, los hechos muestran que los Decanos tienden a ser reelectos y a mantenerse en sus cargos por varios períodos consecutivos. Al respecto, se infiere que los incumbentes cuentan con el poder y el manejo de ciertos dispositivos que les facilitan la posibilidad de mantener sus cargos. No sorprende en este

contexto que varios de los entrevistados recalquen los efectos negativos de la falta de alternancia en la conducción de las Facultades y, a la vez, planteen la conveniencia de establecer restricciones a la reelección de los Decanos.

"Yo creo que esta es una, hay una situación cultural que también es compleja en la universidad... hay que revisar cuánto tiempo promedio están los Decanos en las decanaturas y efectivamente son períodos largos, yo diría que con suerte tenemos un Decano que lleve uno o dos períodos. En general tenemos 3 Decanos que llevan sobre los 10 años y eso genera una relación también bastante particular" (IE-12).

Otra situación que influye en la preservación de las culturas internas y de las relaciones de poder entre los académicos de las Facultades está asociada a la endogamia presente en el reclutamiento de los nuevos académicos. Así, se reconoce que muchos de los académicos jóvenes que se integran al claustro fueron estudiantes de la misma institución y que tenían un vínculo previo con los académicos que patrocinaron sus incorporaciones como, por ejemplo, ser sus ayudantes de cátedra o investigación. De esta forma, se van reproduciendo ciertas costumbres, códigos, valores, formas de trabajo y relaciones de poder que contribuyen a conservar una determinada configuración y cultura en cada una de las unidades académicas. De igual manera, se reconoce que las nuevas generaciones de académicos tienden a adaptarse a la cultura política y a las prácticas clientelistas, más que intentar posicionarse como agentes de cambio desde una perspectiva crítica.

"Se facilita el hecho por un lado de cómo la universidad está constituida para estos efectos. Esta universidad es una universidad muy endogámica solo en el último tiempo ha entrado gente de afuera, yo estoy 6 años acá y sigo siendo un extranjero... Porque toda la gente se conocía, eran los ayudantes de los ayudantes y se daban todos los tipos de situaciones cruzadas que se podían dar de toda índole en la constitución. Entonces la gente se conoce mucho, y eso facilita mucho las cosas cuando la gente se conoce, pero como en la familia cuando se conoce mucho también se pelea mucho. Ahora, dicho eso de que la estrategia si baja de que la política si está establecida y que si hay conexión hacia abajo hay un problema de fondo que es la otra parte" (IE-8).

"Aquí hay un tema de estructuras mentales, las estructuras mentales es lo que más cuesta cambiar en una organización, si no hay cambios efectivamente de generación, los cambios van a salir incompletos y a largo plazo, ahora no implica esto sacar los viejos y entrar los jóvenes, el tema es que aquí están entrando jóvenes y se están quedando con la perspectiva de los viejos, que es lo peor de todo. Los jóvenes se están acomodando a la estructura, por un tema también de la forma política como se trabaja en la unidad en este tipo de universidades, le dai el voto y sabí que tení chipe libre para armar cosas y hacer cosas a tu pinta y ganar plata por otros lados..." (IE-1).

En resumidas cuentas, se visualiza una débil relación de autoridad entre la Administración Central y las Facultades, caracterizada por la ausencia de un vínculo jerárquico real entre el Rector y los Decanos. La misma fragilidad se reproduce en la floja relación de autoridad vertical existente entre los Decanos y los Directores de los Departamentos disciplinares. Al respecto, se advierte que el mecanismo de elección democrática de las autoridades académicas de las Facultades por parte de los profesores termina diluyendo la estructura vertical de mando establecida en la normativa interna y la transforma en cambio en un conjunto de poderes

dispersos que tienden a relacionarse bajo un esquema de autoridad horizontal. Estas interacciones y múltiples relaciones internas se regulan, a su vez, por medio del nivel de poder que ejerce cada individuo o grupo de interés más que por la existencia de reglas, valores y tradiciones académicas compartidas. Así las cosas, se aprecia que la capacidad de cohesión, conducción y gestión interna depende del perfil y las motivaciones de las autoridades académicas de turno, especialmente de los Decanos.

C. La relación entre la Administración Central y las Facultades

La evidencia empírica muestra que la naturaleza de la relación entre la Administración Central y las Facultades responde preferentemente a los patrones de conducta del tipo principal múltiple y agente colectivo. Desde la óptica de la teoría de agencia, esto significa que existen contratos separados entre varios principales y un agente colectivo integrado por individuos con diversas preferencias y similares niveles de poder e influencia en las decisiones ejecutivas de la unidad académica. Este hallazgo se diferencia en parte con la presunción inicial que suponía la existencia de un vínculo entre un principal único y un agente colectivo. De igual modo, se constata que los algunas autoridades académicas y profesores tienen a comportarse como agentes múltiples y a establecer relaciones de agencia con las distintas autoridades ejecutivas centrales de acuerdo con el nivel de convergencia de intereses y objetivos entre las partes.

Si bien la Administración Central actúa como un agente unitario frente a la Junta Directiva, su comportamiento cambia en la relación con las Facultades, ya que como principal adopta una conducta más bien polifacética. A pesar de que la normativa establece arreglos que favorecen el despliegue de una dirección central ejecutiva unitaria y fuerte, la realidad evidencia, por el contrario, la existencia de una gestión fragmentada y una posición de autoridad debilitada frente a las unidades académicas. Así, aun cuando existe reconocimiento y respeto hacia la figura del Rector como máxima autoridad unipersonal de la institución, esto no se traduce automáticamente en un vínculo jerárquico entre este y los Decanos y menos entre el resto de las autoridades centrales y estos últimos. Esta situación se produce fundamentalmente por la falta de un liderazgo central que promueva una dirección ejecutiva articulada, más allá de la preocupación casi exclusiva por la dimensión política de la gestión; la existencia de una agenda ambigua o declarativa que no logra decantar en un programa de trabajo con objetivos y acciones claras, y el funcionamiento insular de las unidades que forman parte de la Administración Central que operan mediante dos estilos diferentes de gestión. Por un lado, a través de formas de tipo gerencialista, que reporta preferentemente a principales externos (bajo reglas de mercado o capitalismo académico) y se relaciona con las Facultades por medio de instrumentos de gestión del tipo empresarial (indicadores, metas y otros). Y por otro, mediante un estilo burocrático, que rinde cuentas internamente con menos exigencias (directamente al Rector e indirectamente a la Junta Directiva) y se relaciona con las Facultades mediante mecanismos de gestión menos sofisticados. De ahí que, frente a las Facultades, la Administración Central aparece con contratos paralelos que en cierta medida compiten entre sí.

En el caso del agente, la evidencia recolectada permite confirmar la hipótesis planteada inicialmente que, basada en la normativa interna, suponía un comportamiento heterogéneo al

interior de las Facultades, dado el nivel de poder que pueden ejercer los académicos y la diversidad de preferencias que estos adoptan de manera individual o colectiva, ya sea agrupados por la disciplina u otros intereses comunes. En este sentido, aunque se constata que los Decanos ejercen diferentes niveles de poder y estilos de liderazgo, dada la configuración de poderes dispersos presente de manera transversal en las unidades académicas, resulta imposible simplificar o reducir las preferencias de una Facultad al comportamiento de su respectivo Decano. En la práctica, se evidencia que el comportamiento de una Facultad se puede entender como la sumatoria de preferencias de sus Departamentos disciplinares (con tensiones, conflictos y contradicciones interdepartamentales), más que como un organismo unitario, integrado y coherente en su accionar.

En este escenario donde el poder se encuentra ampliamente fragmentado tanto a nivel central como en la periferia, se constata que la inclinación lógica de cada uno de los actores internos apunta a intentar establecer relaciones directas con una contraparte por necesidad o conveniencia. Ciertamente, desde la formalidad de la normativa, la Administración Central delega en las Facultades y subunidades el desarrollo de las labores académicas y, desde ese punto de vista, existe una intrínseca pero básica relación de principal y agente. Sin embargo, en este acoplamiento suelto las relaciones de subordinación resultan mínimas y los actores establecen vínculos con algún grado de libertad. En efecto, se generan múltiples cuasi relaciones de agencia con diferentes niveles de poder entre las partes y variada vigencia temporal. Por su parte, los directivos centrales interesados en la gestión y los resultados buscan establecer espacios de trabajo conjunto con las autoridades académicas y los profesores más colaboradores, de manera directa y con la menor cantidad de intermediarios posibles, con el fin de evitar el camino largo de las relaciones formales basadas en una supuesta cadena de mando vertical que usualmente no funciona y se convierte en una pérdida de tiempo y esfuerzo. A su vez, las autoridades académicas y los profesores con disposición a mejorar la gestión del trabajo académico necesitan el apoyo, especialmente económico, por parte de la Administración Central para llevar adelante sus iniciativas y entonces, tienen un incentivo para buscar soporte entre aquellos directivos superiores que tienen influencia en un determinado ámbito e intereses compartidos. En breve, se evidencia que el motor de la gestión pasa preferentemente por la interacción entre principales gerencialistas emprendedores y agentes gestores que se vinculan bajo la configuración de una cuasi relación de agencia basada en una autoridad vertical relativa, donde el agente ejerce una fuerte influencia en los términos y condiciones en que se ejecuta el contrato.

"Entonces, yo se lo puedo ejemplificar que cómo no nos resulta la investigación teniendo las ventajas de la investigación, lo que yo le decía... Normalmente qué es lo que se hace, decir, bueno ustedes tendrán que arbitrar el desarrollo de la investigación sobre la base de lo que dirá el Director del Departamento, el Decano respectivo, etc., tenemos como algún nivel de conversaciones con ellos frente a temas que sí les competen, pero la mayor parte del diálogo, de las definiciones lo hacemos con los investigadores en vivo y en directo independientemente que sea de la Facultad o de un departamento qué es lo que supones, supones en la teoría, que usted tenía que haber leído cierto, estos ajustes flojos que tienen las universidades, un ejemplo claro del ajuste flojo, y uno aprovecha este ajuste flojo para tomar definiciones entre el centro y la periferia para solucionar estos problemas del centro y la periferia,

porque si yo hubiera convenido eso con los Consejos de Facultad o las direcciones departamentales hubiera tenido que pasar por este pasante político que está basado en estas otras condiciones que le decía. Hubiera sido imposible hacerlo" (IE-8).

"Venimos de una universidad docente y queremos transitar hacia una universidad compleja, pero el camino no está resuelto. Y, por otro lado, se crea este centro de estudios avanzados que ha dado muy buenos resultados desde el punto de vista de la productividad, pero tampoco dialoga con las Facultades" (IE-5).

"Respecto del nivel central, la periferia o las Facultades, nuestro nexo principal con las Facultades está a través de... bueno obviamente el Decano, pero principalmente en lo que dice relación con la programación académica con los Directores de Departamento y los Secretarios de Facultad" (IE-7).

En este contexto, se reconoce la existencia de múltiples relaciones (más o menos informales) entre agentes y principales con diferentes tipos de contratos (mayoritariamente específicos y acotados) y mecanismos de control que se derivan de procesos de negociación que se producen de manera explícita o implícita entre los diversos actores internos. A propósito, se observa que en este ambiente de acoplamiento suelto, los instrumentos de gestión de naturaleza empresarial (planes de acción, presupuesto por resultados, indicadores, metas y otros), instalados generalmente por la presión de los contratos con agencias externas, han permitido a los directivos superiores gerencialistas contar con instrumentos más formales para realizar labores de seguimiento y control sobre la gestión y el desempeño de las Facultades y las subunidades que las componen. Dicho de otra manera, los instrumentos de gestión empresarial han contribuido en parte a transformar la autoridad formal o ritual de los directivos, entregándoles una mayor cuota de poder real para dirigir y supervisar el trabajo académico en las unidades (Manning, 2013).

No obstante, esta atomización de relaciones o cuasi relaciones de agencia produce algunas tensiones y conflictos, entre las que destacan al menos tres. En primer lugar, la vinculación directa que establece un directivo central con una autoridad académica o un profesor de una subunidad tiende a socavar la estructura de mando o jerarquía vertical que formalmente —y con mayor o menor relevancia— existe al interior de cada Facultad. Debido a que esta relación se orienta a la ejecución de un contrato que implica tomar decisiones y movilizar recursos, entre otros aspectos, ella viene a romper un ambiente de inmovilidad al interior de la propia subunidad o la Facultad, activando las estructuras de autoridad horizontal y/o vertical para pretender influir en el curso de las acciones o como un mecanismo de resistencia con el fin de mantener la inercia.

"Entonces uno de repente sabe que el Director sabe más que el Decano, entonces o que el coordinador sabe más que el Director o el Decano, por esto que pasaba, entonces la figura del Decano empieza a perder autoridad porque se ve desinformado, se ve que, y eso está pasando a varios Decanos digamos y ellos se empiezan a sentir incómodos, "por qué la Directora sabe más que yo", "por qué el Consejo Académico se hizo después que"..." (IE-2).

En segundo lugar, se reconocen situaciones en las que las autoridades académicas de una subunidad o un profesor deben responder a varios principales representados por las autoridades centrales y el propio Decano, por medio de diversos contratos que están parcial o completamente en contradicción. Si bien no se puede generalizar respecto a la conducta que adopta cada agente al momento de resolver esta tensión, se admite que la priorización de un mandato establecido por un directivo central representa un debilitamiento del poder del Decano, visto desde la perspectiva de la comunidad académica de la Facultad.

"Entonces ahí hay tensiones como que el Director le hace caso al Vicerrector o le hace caso al Decano, entonces ahí el Decano pierde en términos de poder, en el sentido de toma de decisiones" (IE-2).

En tercer lugar, se visualiza una tensión asociada a las diferencias que se producen en las prerrogativas e incentivos a los que tienen acceso los académicos. Algunos contratos consideran ciertos estímulos monetarios y no pecuniarios, como disponibilidad de tiempo, para incentivar el desarrollo de iniciativas, el aumento de la productividad y el mejoramiento del desempeño en determinados ámbitos del trabajo académico. A pesar de que estos mecanismos de retribución están directamente relacionados con el nivel de esfuerzo y el rendimiento individual de los académicos, se advierten diferencias entre los profesores respecto a la conveniencia de este tipo de instrumentos de gestión, especialmente en cuanto a los nuevos contratos que se han implementado para fortalecer capacidades y potenciar el desarrollo de la investigación.

"Por supuesto, y la presión política es muy alta, porque ese contingente aún es muy alto. Recuerde usted ese viejo dicho, que Dios ayuda a los buenos cuando somos más que los malos... Usted va a tener esa presión y va a ver diciendo bueno, por qué los otros tienen ese tiempo, bueno porque ganaron proyectos. Nosotros, por ejemplo, tenemos más o menos, qué se yo los últimos años... 15 a 20 proyectos internos que van dirigidos precisamente a este contingente de gente interna. Hay algunos puestos acá en que viene gente de la Facultad. Pero ese es un contingente reducido porque hoy día no basta ser doctor, el doctor es el primer paso, sin duda, o sea, para mí al final en el fondo hacer un doctorado tiene muy bueno... Conozco gente, amigos incluso, somos de otra generación en que había gente con una maestría o con un curso de perfeccionamiento trabajando bajo buena sombra tú podías hacer... Hoy día debes tener formación doctoral, tienes que tener un tiempo para dedicarte a leer..." (IE-8).

"Una de ellas es por ejemplo la investigación, para investigar nosotros no tenemos horas, ¿por qué no?, porque necesitamos el proyecto adjudicado primero, entonces ahí hay unas diferencias porque la universidad tiene un centro de investigación... que ha crecido enormemente, en los estándares y todo eso, pero ellos tienen horas para investigar, tiene la jornada completa para investigar, entonces no es fácil, si nosotros logramos tener algunas publicaciones igual que ellos y logramos tener adjudicaciones de proyectos internos y externos y además con las 44 horas por ejemplo de decanatura con las tesis y no es fácil, no es lo mismo, en cambio ellos tienen el tiempo completo para investigar y ahí tenemos algunas diferencias importantes que las hacemos saber, pero claramente no es fácil tampoco para la institución porque hay toda una normativa que descuenta horas dependiendo de, primero de la docencia, de cargo administrativo, de la investigación, pero de la investigación adjudicada, ahí, esas son las diferencias que tenemos" (IE-3).

En suma, visto desde el lente de la teoría de agencia, la institución en estudio presenta dos de las configuraciones más complejas en la relación de gobierno entre su Administración Central y las Facultades. Formalmente, se visualiza la existencia de una relación entre diversos principales que se vinculan por medio de diversos contratos con un agente colectivo con distintas preferencias en un escenario de dispersión de poderes e influencia en los asuntos internos. No obstante, se evidencia al mismo tiempo que las autoridades académicas y los profesores tienden a actuar como agentes múltiples que se relacionan con las autoridades ejecutivas centrales a través de contratos más o menos formales que se establecen a través de una negociación entre las partes. La existencia de agentes fragmentados se produce en un contexto caracterizado por la falta de una conducción ejecutiva sólida y articulada a nivel institucional, la debilidad de la autoridad formal y las jerarquías verticales representadas por los directivos centrales y los Decanos (en mayor o menor medida), la existencia de poderes dispersos en las subunidades académicas, y el amplio poder que en la práctica ejercen los Directores de Departamento. De esta manera, se puede afirmar que la gestión interna es la resultante de un conjunto de complejos procesos descentralizados de toma de decisiones que, a su vez, se producen a partir de la interacción entre diversos actores o grupos internos que asumen roles de promotores y detractores, y la intersección imprevisible entre problemas, iniciativas de mejora, resistencias, conflictos y soluciones o cursos de acción (o inacción), que responden generalmente a los intereses de personas o grupos de interés que ejercen un poder dominante en una materia determinada y en un cierto momento.

3.3.2 Los contratos

En términos generales, la evidencia recolectada muestra la existencia de múltiples tipos de contratos ejecutivos que regulan la relación entre la Administración Central y las Facultades. En la práctica, conviven las cuatro combinaciones posibles de contrato considerando el perfil del agente (individual o colectivo) y el foco del control (comportamiento o resultado).

En cuanto a los mandatos de tipo colectivo, el Plan de Desarrollo de la Facultad destaca como el instrumento más relevante, no obstante, su puesta en marcha es reciente y su nivel de cobertura alcanza solo al treinta por ciento de las unidades académicas. Se trata de un contrato orientado a resultados que busca comprometer a las Facultades a asumir un compromiso de mejora en su desempeño a cinco años plazo por medio de indicadores y metas cuantitativas en las áreas de la docencia de pregrado (el mejoramiento de los indicadores asociados a la progresión de los estudiantes en su proceso formativo, el aumento del nivel de satisfacción de la calidad de la enseñanza y el avance en el proceso de innovación curricular); la investigación disciplinar (el aumento de la cantidad de publicaciones indexadas, el incremento en la cantidad de proyectos y recursos externos adjudicados y el aumento de la cantidad de académicos activos en investigación); el postgrado (el mejoramiento de la calidad de los programas a través de su acreditación) y la vinculación con el medio (mayor desarrollo de relaciones bidireccionales con actores externos).

Estos nuevos contratos se basan en un acuerdo que se establece mediante un proceso de negociación entre la Administración Central y las Facultades, específicamente, entre la Vicerrectoría responsable de la gestión institucional y el Decano. En los hechos, la puesta en marcha de estos nuevos contratos por resultados representa un ejemplo de trabajo articulado entre directivos centrales gerencialistas emprendedores y Decanos gestores.

"…2017 algunas Facultades alcanzaron al despliegue, que tiene un acompañamiento directo con nosotros y un equipo de profesionales que trabaja con ellos y vela para que las metas sean un aporte hacia la institución y un aporte hacia la propia Facultad y que no por cumplir las metas, sean muy mínimas y tampoco por querer ser mucho se vayan mucho a lo ambicioso y no puedan cumplirla, donde hay todo un trabajo ahí y desde el desarrollo de la propia Facultad, por ende no necesariamente aborda todo lo del Plan de Desarrollo, sino lo que es atingente al desarrollo de su Facultad en particular y eso se lleva sistemáticamente con ello, ellos tienen su documento, obviamente siempre va a haber personas que lideran mucho y otras un poquito menos y los que lideran mucho, ya son los que tienen todo listos los planes, si no me equivoco ya son cuatro Facultades y las otras ocho restante están en curso, este año si la van a tener todas terminadas, por lo tanto el 2018 si se alinean a su propio plan y no directo al estratégico" (IE-6).

Este mecanismo representa un avance en materia de gobierno y gestión interna, principalmente porque ha permitido generar una instancia de articulación entre los objetivos de las Facultades y las definiciones estratégicas institucionales. En efecto, la universidad está intentando transitar desde un contrato basado en comportamiento, centrado en actividades y financiamiento central hacia un convenio con foco en resultados (objetivos, indicadores y metas) que pone mayor presión sobre la responsabilidad de las propias unidades académicas en el mejoramiento de su desempeño y eleva las exigencias en torno a la rendición de cuentas. En esta fase de cambio conviven dos tipos de relaciones entre la Administración Central y las Facultades, de acuerdo con la forma de sus contratos colectivos. Por una parte, una relación de acoplamiento suelto ligado débilmente por medio de un contrato orientado a comportamiento con un horizonte temporal anual y, por otra, un vínculo con elementos básicos de la gestión empresarial centrado en un contrato por resultados de carácter plurianual.

"Sí, sí. La planificación estratégica se organiza a nivel primero central, participamos los Decanos, participan representantes académicos, obviamente lo que es el gabinete con cada una de sus instancias y a posteriori las Facultades viven ese mismo proceso coordinado siempre desde la Vicerrectoría de Planificación y Desarrollo. La Vicerrectoría tiene una unidad digamos de planificación, que asesora a las Facultades en los procesos participativos para levantar su Plan de Desarrollo Estratégico. Y ahí bueno, hay una línea base de la universidad, se define a nivel también de unidades académicas y ahí uno se compromete en la medida de lo posible de evolución..." (IE-5).

"Sí, hay indicadores cuantitativos, existe acá en la universidad la unidad de análisis de información y ella nos emana a nosotros todos los indicadores, las tasas de retención, las tasas de deserción, las tasas de titulación, entonces nosotros en nuestro plan operativo de departamento y planes operativos de Facultad tenemos que levantar iniciativas de estrategia para mejorar esos indicadores, tanto de las tasas de retención, deserción, como las tasas de titulación. De hecho, ahora estamos levantando el Plan Estratégico de la Facultad, 2018-2025 en el cual tenemos que generar cuáles van a ser las estrategias para mejorar los niveles de deserción, las tasas de retención, las tasas de titulación. Y los indicadores

de nuevos académicos con grado versus cantidad de profesores a jornada completa, número de estudiantes, el número de publicaciones, el número de proyectos ganados.... Nosotros nos alineamos con el Plan de Desarrollo Estratégico de la universidad y lo adaptamos a nivel de Facultad, nuestro Plan de Desarrollo Estratégico pero que tiene que ir alineado al Plan de Desarrollo Estratégico de la universidad" (IE-4).

"No, no, no (metas cuantitativas en investigación), si de desarrollar la investigación y las líneas de desarrollo que cada departamento tiene, eso sí, por ejemplo, en medio ambiente está la energía, recursos hídricos, saneamiento de agua, algo de líneas costeras, eso entonces en relación con eso se postula el proyecto y se trabaja también a través de los proyectos de título como estudio" (IE-3).

Por otro lado, se visualiza que la instalación del Plan de Desarrollo de la Facultad está motivando un proceso de análisis y discusión interna respecto del nivel de centralización o descentralización que debiera adoptar la institución en cuanto a su gestión académica, administrativa y económica. Con los nuevos contratos por resultados, la negociación entre el principal y el agente se centra preferentemente en los objetivos, los indicadores y las metas, de tal manera que, en principio, las Facultades cuentan con espacios de libertad para establecer las iniciativas, proyectos y actividades que estimen convenientes para alcanzar los resultados comprometidos. Por consiguiente, el foco del control por parte del ejecutivo central pone énfasis en el cumplimiento del desempeño esperado y, en menor medida, en el seguimiento de las acciones, aun cuando se reconoce que ciertas Facultades requieren un acompañamiento más directo. Por cierto, la vigilancia sobre el cumplimiento de determinadas acciones y el logro de resultados se acrecienta cuando estos desempeños esperados corresponden a compromisos asumidos por la Administración Central mediante contratos específicos con agencias externas que han proporcionado financiamiento orientado al mejoramiento de la gestión en algún ámbito en particular. Por este y otros motivos, se reconoce que la Administración Central se encuentra evaluando la posibilidad de centralizar la gestión de algunos programas o proyectos relevantes con el fin de asegurar mayores niveles de efectividad y calidad en su ejecución.

"Lo que más, por ejemplo, el 2017 el foco fue la retención, la titulación oportuna, la armonización y la innovación en el plazo que correspondía y sí, ahí nos fijamos por ejemplo de la retención, seguramente fueron cumpliendo si están mejorándolas y si no eso es sinónimo de que hay que cambiarla la estrategia que están siguiendo. Estamos tratando de centralizar algunos programas incluso a través de estos mismos resultados que se van visualizando, para que sean desde el nivel central otorgado los elementos y no la propia Facultad de tal manera de que ellos procuren solamente preocuparse de los estudiantes y la gestión sea efectuada de otra perspectiva" (IE-6).

Con todo, el avance de los contratos colectivos por resultados ha enfrentado restricciones internas, principalmente como resultado de la oposición a este tipo de instrumentos considerados propios del sector empresarial por parte de las autoridades académicas y los propios profesores. Esta resistencia ha limitado la ampliación de la cobertura del mecanismo hacia un mayor número de Facultades y se manifiesta de manera solapada a través de un discurso políticamente correcto de las autoridades académicas que alude a un proceso de reflexión y análisis en curso, generalmente prolongado, respecto de las definiciones estratégicas de la unidad. Sin embargo, se reconoce que detrás de este planteamiento se busca

evitar la injerencia de la Administración Central en los asuntos internos de la Facultad y tratar de mantener la autonomía que históricamente ellas han tenido.

“Eso yo diría que tiene mucho que ver con esto de lo público y lo privado, "no es que eso es de las universidades privadas, esto de poner indicador de gestión... es de los privados, nosotros los académicos somos los que sabemos hacer las cosas" y de ahí va a depender mucho de qué Decano te toca” (IE-13).

“Eso implica, obviamente que un Plan de Desarrollo Estratégico debiera ser modificable año a año, esa es la función también de un proceso participativo, darse cuenta que el contexto externo cambia rápidamente y que las universidades por razones de mercado, por razones también políticas de una multiplicidad de factores, deben ir adecuándose a responder justamente a la sociedad, responder también a los propios avatares de cada disciplina científica y, por lo tanto, la ecuación posible que uno debería buscar es la de una relativa autonomía, no absoluta pero sí una relativa autonomía de la unidades académicas” (IE-5).

“Nosotros tenemos que desarrollar por supuesto un Plan de Desarrollo para la Facultad..., ese Plan de Desarrollo ya lo entregamos y precisamente lo tenemos que consensuar con la Vicerrectoría de desarrollo y precisamente ahora me está esperando una funcionaria de la Vicerrectoría... porque nuestro plan tiene algunos elementos que no concuerdan con el de ellos, entonces tenemos que llegar a un consenso y precisamente en las metas por ejemplo esta Facultad...siempre históricamente en todo el país tiene mayor reprobación y deserción mayor retención y eso es por las ciencias básicas, como tenemos tantas matemáticas, los estudiantes que llegan no necesariamente todos aprueban las matemáticas y algunos que repiten no continúan la carrera, entonces ahí nosotros tenemos metas que no son las que quiere la universidad, la universidad quiere ochenta por ciento, noventa por ciento de retención y para nosotros no es posible y no es posible... y no podemos compararnos con las mismas carreras, con otras carreras de la universidad, sí con las mismas en otras universidades del país y ahí tenemos que llegar a consenso, nosotros tenemos un Plan de Desarrollo y un plan operativo...” (IE-3).

Otra muestra de las restricciones que enfrenta este tipo de contrato está relacionada con las limitaciones para el uso de indicadores de desempeño. Si bien los nuevos Planes de Desarrollo consideran indicadores, línea base y metas futuras en diversos ámbitos del trabajo académico, su foco ha estado centrado en la actividad incremental y no precisamente en la revisión del funcionamiento operacional de los procesos de producción académica y la definición de nuevos estándares de desempeño que permitan corregir las deficiencias estructurales como, por ejemplo, la relación entre la cantidad de estudiantes y el número de académicos por carrera. En concreto, dichos indicadores apuntan a medir la calidad de los programas académicos (acreditación), el nivel de actividad de la investigación (cantidad de publicaciones), la efectividad del proceso formativo (tasas de retención y otras) y el grado de satisfacción de los distintos miembros de la comunidad universitaria. En particular, se visualiza un alto nivel de resistencia a la aplicación de indicadores para conocer los resultados del proceso formativo y la progresión de los estudiantes. Asimismo, hasta ahora no ha sido posible incorporar indicadores de desempeño orientados a medir con claridad la productividad del trabajo académico, especialmente en las labores de investigación, así como tampoco en relación con los resultados asociados a la gestión económica de las Facultades.

“Yo creo que ahí es una de las áreas de tensión, porque efectivamente los Planes de Desarrollo y tú que eres ingeniero lo sabrás mejor que nadie, lo que valoran principalmente es el resultado, el cumplimiento de un indicador, aun cuando muchas veces es incapaz de entender cómo ese indicador tiene un contexto interno y externo que lo dificulta” (IE-5).

“Pero sí que hay tensiones, hay tensiones, o sea, por qué nos tienen que medir en esto, en esto otro, por qué no... (IE-4).

“Obviamente que hay una contraparte con la que no conjugamos, que es precisamente por todo el tema de los indicadores, de la titulación oportuna...” (IE-5).

Así y todo, el contrato colectivo orientado a resultados ha permitido a la Administración Central incrementar el nivel de alineamiento de las Facultades con la estrategia institucional de avanzar hacia un mayor grado de complejidad en el desarrollo del trabajo académico, propósito particularmente importante en el marco de una universidad donde tradicionalmente las Facultades han concentrado su labor académica preferentemente en la docencia de pregrado. En este sentido, se reconoce que tanto el postgrado como la investigación han sido labores opcionales para las unidades académicas y sus profesores y que, en la actualidad, estas áreas siguen teniendo un desarrollo incipiente. Así, a través de los nuevos Planes de Desarrollo las unidades académicas están asumiendo formalmente un compromiso con la investigación y el crecimiento de la producción científica mediante el aumento de las publicaciones indexadas.

“Efectivamente el tipo de liderazgo y también en la universidad no es un tipo de liderazgo que va por el área de la investigación, no. Digamos que no hay, si tú ves de repente las actividades que se desarrollan en la Facultad, yo diría que son escasas las Facultades que imponen de hecho o que tengan distintas líneas de investigación, ni siquiera eso se piensa, en el Consejo Académico, donde debiéramos pesquisarlo. La Facultad se va a focalizar en estas investigaciones, eso tampoco está claro" (IE-1).

“El pregrado esa es la actividad central. Ahora, hay algunas...” (IE-8).

“Los académicos que son doctores que ni siquiera están investigando, dicen que no lo realizan porque efectivamente dentro de sus cargas, la mayor carga se concentra en temas de la docencia por lo tanto se dedican más tiempo a eso, por lo tanto, es siempre motivo de excusa para no hacer investigación” (IE-1).

“Le interesa al punto de lo que es del nacimiento de la investigación aquí, aquí hay que hacer un pequeño salto, la gestión el Rector la entiende, trata de llevarla a cabo, parte de sus colaboradores probablemente, pero de ahí para abajo ya empieza a guatiar la cuestión, la investigación surge aquí como un pituto, todavía la investigación no es una actividad formal de la universidad, yo creo que por eso cuando se llega a la discusión de instalar un sistema de evaluación de desempeño estas cosas el postgrado, investigación, son cuestiones que no tienen mucho sustento como para decir oye... lo vamos a medir en algunos indicadores...” (IE-13).

“Los departamentos establecen ciertos indicadores, tienen una línea base de indicadores y ellos siempre van pretendiendo a aumentar, obviamente que la Facultad también dentro de su línea base, cuando nosotros tomamos los productos como Facultad pero que se van agregando por departamento. Entonces nosotros tenemos una línea base por decirte algo, del 5 por ciento al próximo año va a ser un 15, lo

vamos proyectando, tiene que ir en aumento, tiene que ir aumentando en esta lógica de la universidad compleja las Facultades tienen que co-ayudar a que vaya aumentando el número de publicaciones, el número de proyectos con fondos externos, fondos internos" (IE-4).

A pesar de estos avances incipientes, una parte importante de los directivos superiores entrevistados manifiesta una mirada crítica y escéptica, con diferentes énfasis y matices, respecto de la real influencia de los Planes de Desarrollo por resultados en la articulación entre los objetivos de las Facultades y las prioridades institucionales. En general, se reconoce un escenario heterogéneo respecto al nivel de alineamiento estratégico de cada una de las Facultades y se destaca el liderazgo de las autoridades académicas y el grado de compromiso de los profesores como principales factores que influyen en el comportamiento de las unidades académicas. Por una parte, se admite que para algunas Facultades el Plan Estratégico Institucional representa una figura decorativa y que la articulación de objetivos se traduce en un proceso más bien ritual que efectivo. Por otra, se destaca que algunas unidades académicas, por medio del liderazgo de sus Decanos, están haciendo un esfuerzo genuino por establecer crecientes niveles de alineamiento. Asimismo, se advierte que al interior de las Facultades se producen distintas dinámicas de articulación de intereses y objetivos entre los Departamentos disciplinares. La existencia de Planes de Desarrollo por Departamento abre en este sentido un espacio para la atomización de preferencias, cuyo nivel de acoplamiento y coherencia resulta de suyo complejo, considerando las naturales diferencias que se pueden producir entre las distintas disciplinas, pero, en particular, por la debilidad de las relaciones de autoridad y la dispersión de poderes que predomina en las Facultades. En este escenario, el Plan de Desarrollo por resultados emerge como un instrumento de apoyo para los Decanos que están interesados en establecer algún grado de articulación y convergencia entre las prioridades institucionales, los objetivos colectivos de la unidad académica y las preferencias individuales de los profesores. Sin embargo, al mismo tiempo, se reconoce que los incentivos para estimular el mejoramiento de la gestión en las Facultades no están muy claros, a diferencia de los obstáculos y desincentivos que son bastante más tangibles para las autoridades académicas al momento de enfrentar este dilema.

"Algunas Facultades avanzan más rápido que otras respecto de tener una planificación clara también la Facultad, las unidades académicas, en algunos casos han hecho un buen trabajo que lo articulan con el... con el plan de la institución, en otros casos van más lento, en otros casos podrían incluso tener algo que no lo estén aplicando, o sea que existe el documento pero no esté en plena aplicación y esos son los temas que tenemos que seguir avanzando sobre ellos" (IE-10).

"…están las metas, está el plan, pero no necesariamente yo visualizo que hay una gestión o que se incentive una mejor gestión digamos, en lo formal llenas tu plan… lo revisas y a nivel central lo revisan si avanzaste o no avanzaste, pero cómo enfrentar la brecha o cómo mejorar la gestión de la Facultad, yo creo que es un terreno que todavía no está tan desarrollado" (IE-14).

"Los Decanos andan por su cuenta, está por ahí, está la misión, está la visión, pero realmente el funcionamiento (del Plan Estratégico Institucional) está lejos de tener esta carta de navegación como una guía" (IE-13).

“O sea desde mejoramiento de los indicadores, desde los ámbitos de desarrollo de las carreras, acreditaciones entre otros, entonces si hay algo que tenemos que asumir es que las Facultades tienen distintas realidades, distintos liderazgos y, por lo tanto, el funcionamiento es distinto, así entonces tú vas a encontrar Facultades que han desarrollado su Plan de Desarrollo y otras que están todavía en elaboración. Hay Facultades y autoridades que han asumido claramente el tema de los indicadores de efectividad pedagógica... Pero esa apropiación y esos lineamientos no son del todo claro en todas las Facultades” (IE-7).

“...pero contestando la pregunta derechamente yo creo que aquí no está muy claro el qué, a pesar de que el Plan Estratégico de alguna u otra manera lo indica, pero... todavía no existe la suficiente claridad de qué es lo que mueve al final a la universidad, ¿son sus alumnos? y en eso los indicadores que uno analiza como los más importantes está el número de matriculados, digamos, los alumnos que uno tenga pero también están las tasas de retención, los tiempos de titulación...” (IE-12).

Un segundo contrato ejecutivo de carácter colectivo entre la Administración Central y las Facultades corresponde al Presupuesto anual que estas últimas reciben para la ejecución de sus labores académicas. La formulación del Presupuesto de las Facultades se produce a través de un proceso “de abajo hacia arriba”, es decir, cada Departamento disciplinar elabora su propia solicitud de recursos y se presenta ante el Consejo de Facultad. En esta instancia se consolidan los requerimientos de recursos anuales de los respectivos Departamentos y se aprueba la solicitud de Presupuesto anual que posteriormente el Decano requiere a la Administración Central. A su vez, el proceso de asignación presupuestaria opera de manera centralizada, con orientación al financiamiento de insumos y por medio de partidas presupuestarias de gasto.

Usando el lenguaje propio de la teoría de agencia, se trata por lo tanto de un contrato colectivo con foco en comportamiento. De esta manera, la Administración Central realiza una proyección anual de los ingresos institucionales y distribuye los recursos hacia las Facultades para financiar materias primas (o insumos) principalmente de manera inercial (o mediante criterios históricos) y a través de subsidios cruzados poco transparentes entre las unidades académicas. Esta escasa transparencia en la asignación de subsidios cruzados se produce por la falta de un sistema de costeo que proporcione información confiable y oportuna respecto de los ingresos y egresos de cada una de las unidades y subunidades académicas. Por consiguiente, el equipo ejecutivo central administra un conjunto amplio de partidas presupuestarias de gasto, pero tiene serias dificultades para determinar el desempeño financiero y económico de una unidad o macro unidad en particular. Como consecuencia, la institución está lejos de contar con un modelo de gestión por centros de responsabilidad en el que cada unidad académica se hace responsable de la gestión de sus propios ingresos y gastos.

Así, se constata que ambos contratos ejecutivos colectivos (el Plan de Desarrollo y el Presupuesto de la Facultad) no funcionan de forma articulada y convergente. Por un lado, a través de los Planes de Desarrollo se busca comprometer a las Facultades a alcanzar determinados resultados, pero, por otro, los recursos se asignan en forma inercial y con especial foco en insumos. Si bien la institución ha establecido un fondo especial para financiar los planes de operativos destinados a lograr los objetivos y metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo de las Facultades, los mismos directivos superiores reconocen que este

fondo ha sufrido importantes recortes debido al déficit estructural que enfrenta la universidad. Asimismo, la ausencia de objetivos e indicadores de desempeño asociados al ámbito económico en los Planes de Desarrollo de las Facultades, por una parte, limita la posibilidad que las propias unidades asuman una actitud más diligente y responsable en la gestión de los recursos que generan y gastan y, por otra, genera un escenario donde las Facultades asumen una responsabilidad parcial de la gestión de la unidad con foco exclusivo en materias académicas, no rinden cuentas por la gestión económica, aunque ejercen una elevada influencia en los procesos de toma de decisiones relacionados con los ingresos y gastos locales, y trasladan la responsabilidad de la provisión de recursos a la Administración Central, órgano que, a su vez, no maneja completamente las variables de decisión respecto a los ingresos y gastos institucionales. Al respecto, se reconoce que las Facultades tienden a condicionar el logro de los resultados esperados o justificar el fracaso en función de los recursos asignados por la dirección superior central.

"Es una buena pregunta, efectivamente existe un Plan Estratégico quinquenal que es muy bueno y está muy bien diseñado, que se refleja también en planes operativos que están asociados a dichos objetivos, sin embargo, en un escenario también de restricción financiera como en el cual nosotros estamos, los planes operativos se ven afectados, por lo tanto, las prioridades las tienen otras actividades. Pero yo te diría que un buen Plan Estratégico no necesariamente es un buen programa en las propias Facultades, en las Facultades hicieron un esfuerzo importante el año pasado por poder planificar de mejor manera el año, pero fue un poco frustrante lo que sucedió, porque en el fondo planificar una actividad en total es el orden de 11 mil millones de pesos y al final los planes operativos eran del orden de 2 mil millones de pesos, y ahora de esos 2 mil millones de pesos también están sufriendo algunas mermas producto del escenario financiero" (IE-6).

"Es más bien, efectivamente, es más bien inercial..." (IE-12).

"Aquí en esta universidad todavía se sigue hablando, "no es que la administración, nos quita los recursos y no nos da los recursos" (IE-13).

"...ahora lo grave es que cuando los presupuestos son escasos y las asignaciones son mínimas, caemos en el circuito que para planificar si no nos da todo lo que se solicita y eso también es un tema cultural de que ellos creen que porque lo pidieron todo se otorga y por más que uno le explica todavía hay algo que tienen que trabajar con ellos, con los Decanos y Decanas, de que no todo lo solicitado puede ser asignado sino que a partir de eso y de acuerdo a los recursos que se tiene interiorizado aquello que tendríamos que ir dejando, porque ya es una priorización formular el plan y acotar, pero también cuando están los recursos es otra priorización que hay que hacer además, dependiendo de los recursos que son entregados y eso todavía hay que trabajarlo un poco" (IE-6).

Complementariamente a los contratos colectivos, la institución cuenta con contratos ejecutivos de carácter individual que son suscritos, tanto implícita como explícitamente, entre la Administración Central y los académicos. En los hechos, se evidencia la existencia de contratos individuales por comportamiento, por resultados y por ambas modalidades.

En cuanto a los contratos individuales por comportamiento, destacan el contrato de trabajo formal y la asignación de carga académica. El primero corresponde al contrato individual más

elemental ya que establece funciones mínimas y lineamientos generales respecto a las tareas académicas que debe realizar cada profesor. Al respecto, se reconoce que históricamente dichas definiciones han tenido un mayor énfasis en labores relacionadas con la enseñanza debido a la tradición de universidad docente. En tal sentido, aun cuando las actividades académicas establecidas en los nuevos contratos de trabajo se han ampliado, su descripción sigue enunciada en términos amplios. A su vez, mediante el proceso de asignación de carga se determina la distribución de las horas semanales con que cuenta cada académico para realizar las diferentes tareas propias del trabajo académico (docencia, investigación y otras). Los criterios para la distribución de las horas están normados mediante un reglamento especial que establece que el Secretario Académico de la Facultad tiene la función de elaborar y proponer al Decano la carga semestral de cada uno de los académicos de la unidad en base a propuestas de los respectivos Directores de Departamento. Dicho reglamento establece que la principal tarea es la enseñanza y define una cantidad de horas semanales que cada profesor debe cumplir. Asimismo, la norma permite la rebaja de horas de docencia para destinar tiempo a otras actividades relacionadas con la investigación, labores administrativas, el perfeccionamiento y otras. En particular, la asignación de horas para actividades de investigación se autoriza en la medida que el académico cuente con un proyecto y financiamiento aprobado por la propia institución o por una agencia externa. En todo caso, se reconoce que entre los Departamentos disciplinares existen diferentes interpretaciones respecto a los criterios de asignación de carga y que en algunos casos la norma se aplica de manera errónea.

“Entonces, obviamente que el doctorado es importante, obviamente que la relación entre investigación, docencia de pregrado, posgrado, vinculación con el medio es muy importante, pero en qué medida una unidad académica puede desarrollarla cuando sigue todavía muy determinado porque la función académica se define en sus términos contractuales inicialmente por la docencia de pregrado” (IE-5).

“Porque la visión de esto es de las horas y eso es bastante lógico en universidad del origen de esta. En un colegio, ¿cómo se organiza el sistema?, en relación con las horas... El 5°B le falta 5 horas de esto, así se organiza y este era una organización de ese estilo. Ahora, cuando a usted le pone variables de complejidad como la investigación, el asunto es bastante más complejo y normalmente la mayor o menor producción no tiene que ver con eso...” (IE-8).

“Pero esa cantidad de horas va a ir disminuyendo en la medida en que el profesor tenga gestión, tenga investigación o tenga perfeccionamiento, entonces en esa dinámica nosotros, de cierta forma estamos, no somos autónomos en la cantidad de horas...” (IE-4).

“No, la investigación siempre es ex post, nunca es previa. El Director no tiene atribuciones para asignar horas para investigación y que le permitan descontar docencia, entonces acá la lógica es: tiene gestión te descuenta docencia, ganó un proyecto de investigación de tantas horas descuenta docencia, pero no existe la posibilidad de tener un académico investigador, siempre debe tener docencia y si no tiene lo demás es solo docencia” (IE-4).

“Aquí nuevamente pasamos por un tema que refiere a la gestión de los Directores de Departamento que asignan la carga, porque hemos consultado que hay directores que tienen una... poca comprensión de algunos reglamentos, entonces están aplicando de forma indebida algunos criterios que no son los que se establecen ahí... Hay direcciones de departamento que son asumidas por colegas que tienen cierta

formación en gestión, pero hay otros que son relativamente nuevos y de los cuales también no tienen una debida instrucción" (IE-7).

Respecto al contratos individuales por resultados, sobresalen el convenio de desempeño individual y el contrato como investigador adscrito al centro de investigación institucional. La figura del convenio de desempeño individual está definida por reglamento y el Director del Departamento disciplinar es el encargado de su confección y formalización. Aun así, según los testimonios recogidos, se trata de un instrumento que actualmente no se utiliza, ya que se reconoce que después de su puesta en marcha no tuvo una aplicación sistemática y permanente en los departamentos académicos. Ahora bien, en una de las Facultades se está retomando su implementación por medio de un programa piloto que es vigilado por la Vicerrectoría responsable de la gestión y el desarrollo de la universidad. Por su parte, el contrato de investigador corresponde a una figura reciente que se ha implementado con el propósito de aumentar la cantidad de publicaciones indexadas a nivel institucional ante las restricciones existentes para elevar la productividad científica en las Facultades. En la práctica, la institución cuenta con un centro de investigación central dependiente de la Vicerrectoría del área, con la función de reclutar académicos internos e investigadores externos mediante un contrato que establece una retribución basada en incentivos por resultados. El centro cuenta con un fondo concursable para proyectos de investigación orientado a estimular la participación de académicos de las Facultades que estén iniciando una carrera como investigador. De esta forma, por medio de un proyecto de investigación adjudicado, los académicos pueden descargar horas de docencia, pero deben a cambio suscribir un contrato especial que establece un determinado compromiso de productividad asociado a un incentivo monetario. En el caso de los académicos con una trayectoria más consolidada en investigación que acceden en forma individual a fondos externos para desarrollar proyectos, la rendición de cuentas a nivel interno pasa a ser secundaria ya que ellos mismos deben responder por los compromisos asumidos ante las agencias externas.

"Se perdió el convenio de desempeño individual, siendo que es muy buena la pauta que hay, tan súper claros los indicadores, eso está bien, pero no se está controlando y monitoreando, entonces los primeros años todos cumplimos, hicimos carpetas y todo lo demás, no hubo retroalimentación...No se utiliza... no se utiliza... porque no se supo nunca... cuando al principio, bueno hubo unas tensiones, pero no hubo rollo y la gente produ... produce, pero cuando se hace un examen, no hay retorno, no nos dijeron si eso estaba bien, estaba mal, el segundo informe no hay retorno, el tercero ya no lo hago, cuarto ya, el control desaparece" (IE-2).

"Hace concursos anuales para profesores que son doctores en las Facultades puedan concursar ahí y que den evidencia de algún grado de desarrollo, aunque sea mínimo en investigación y algunos se han alcanzado efectivamente bajo estas nuevas condiciones, ¿qué le ofrecen?, es el tiempo y le ofrece las horas que es muy importante aquí hay un sentido muy *tayloriano* en el sistema público de cuántas horas tiene usted y depende de las horas en que lo haga. Entonces, estos investigadores tienen tiempo y tienen un computador, una mesa y un lugar tranquilo y están por media jornada o un cuarto de jornada. Hay gente de este tipo que ha pegado un salto cuantitativo en investigación, entre otras cosas porque han generado redes con investigadores que son activos y, por otro lado, porque tienen la tranquilidad para poder definir sus líneas con mayor independencia, qué se yo y bueno, eso nos ha permitido tener efecto

en la organización...Están estos investigadores que tienen un tratamiento económico distinto... Piense usted que el investigador de acá se dedica puntualmente a la investigación y gana mucho más que un profesor titular" (IE-8).

"A través de los Directores, los Directores con sus académicos y sus compromisos (se implementó un piloto de convenio de desempeño individual de los académicos)" (IE-3).

Finalmente, el reglamento de carrera académica, la calificación y el proceso de jerarquización de los académicos responden a un contrato que incorpora elementos asociados a comportamiento y resultados. En general, el reglamento del académico establece las categorías de académicos que la institución reconoce, los niveles jerárquicos asociados a cada categoría, las condiciones y los requisitos que deben cumplir los académicos para acceder a las distintas jerarquías, y los procedimientos para la evaluación de los académicos. En particular, la institución cuenta con dos categorías, la ordinaria y la extraordinaria, entendidas como el tipo de vínculo jurídico que existe entre la universidad y el académico. Pueden optar a la categoría ordinaria y los cuatro niveles de jerarquía (instructor, asistente, asociado y titular) los académicos con contratos de planta o a contrata. A este respecto, se asume que la jerarquía está asociada al nivel de competencia, autonomía y contribución académica. De igual forma, la categoría extraordinaria está integrada por los académicos con contrato por honorarios, *ad honorem* o eméritos. Recientemente, la institución ha creado un único nivel jerárquico vinculado a la categoría extraordinaria para encasillar a los investigadores externos que son reclutados por el centro de investigación a través de un contrato especial. En cuanto a los requisitos esperados para acceder a cada una de las jerarquías asociadas a la categoría ordinaria, el reglamento establece lineamientos generales de conductas o niveles de desarrollo del trabajo académico, que se podrían ser clasificados como comportamiento. Solo en el caso de los niveles jerárquicos de asociado y titular, la norma plantea de manera explícita resultados esperados en materia de productividad científica (número de publicaciones indexadas en un cierto período de tiempo).

Respecto de los procesos de evaluación del desempeño académico, la normativa establece tres instancia o modalidades: una evaluación de ingreso a la institución, una calificación para establecer un juicio evaluativo acerca del trabajo del académico y una evaluación para ubicar al académico de una de las jerarquías. Para los dos últimos procesos existe un reglamento especial que establece los criterios de evaluación en detalle. Finalmente, en el ámbito procedimental, el reglamento del académico establece una comisión de evaluación de la propia Facultad con la capacidad de resolver los concursos que convoca la unidad, tomar decisiones de promoción en las jerarquías de instructor y asistencia y proponer a la comisión de evaluación central (a nivel institucional) promociones en las dos jerarquías superiores. Además, esta última comisión tiene la responsabilidad de realizar la evaluación de calificación de todos los académicos de la universidad.

Hasta ahora, la institución ha mantenido un solo carril de carrera académica en la categoría ordinaria, con un sistema de calificación que incluye la evaluación de la diversidad de labores asociadas al trabajo académico que, en términos clásicos y generales, se pueden resumir en la

enseñanza, la investigación y la extensión. Al revisar en detalle los reglamentos con las dimensiones y criterios de evaluación, se puede apreciar que históricamente el instrumento de medición del desempeño académico ha favorecido a los profesores cuya dedicación ha estado más orientada a las tareas de docencia. No obstante, recientemente se han realizado algunos ajustes a las pautas de evaluación que contienen las dimensiones, criterios y ponderaciones de evaluación con el fin de disminuir el predominio de los factores relacionados con la docencia y elevar aquellos vinculados a la investigación. De todos modos, se visualiza que en la definición de los perfiles académicos para nuevas contrataciones sigue existiendo un fuerte predominio de los roles asociados a la formación. En los hechos, los perfiles son elaborados y aprobados por una comisión curricular y posteriormente se someten a consideración del Consejo de Facultad. Con todo, se mantiene un solo carril donde los académicos pertenecientes al claustro pueden ascender en las jerarquías alcanzando determinados puntajes de promoción mediante diversas trayectorias o perfiles.

"Bueno, primero que la universidad tiene un sistema de jerarquía académica, donde los investigadores están fuera del sistema, o sea, los investigadores que han sido contratados, pocos, por estas vías, no entran al sistema regular, no están jerarquizados. Primero porque el sistema de jerarquización es un sistema engorrosísimo, y en segundo lugar porque no tienen la categoría de profesor, el perfil de origen de la universidad es que todos tienen que ser profesores y su tarea fundamental es enseñar, por lo tanto hubo que crear una norma adicional, la categoría de investigador y estos investigadores no tienen una carrera académica, sino que su carrera académica está centrada en las publicaciones y entran a un solo nivel, han entrado a un solo nivel, digamos, en el cual la exigencias es... los rendimientos que tengan en los niveles de productividad y la capacidad de liderar estos grupos, de generar esta sinergia y rescatar también una masa importante de doctores, yo digo doctor porque el resto salvo situaciones excepcionales la gente que no hace doctorados no está preparada para investigar" (IE-8).

"Claro, por el ejemplo en el ámbito de artes, que tenemos ahí temas críticos. Entonces es... cómo nos hacemos parte de la creación, del ámbito de la creación y ahora, a propósito de también de la vinculación con el medio estamos también ahí enfrentando otra discusión. Entonces la lógica también... Porque antes teníamos una pauta que le daba mucho énfasis a lo que era la administración, entonces claro, administración y docencia, y en muy menor grado a lo que era investigación, creación e innovación. Y ahora tenemos esta que pasó en 2.0 en la que hay un mayor énfasis… exigencia en lo que es la productividad académica y no la docencia, entonces ahí también tenemos que hacer un tránsito... por una parte, hacernos cargo de los profesores que tenemos en la institución, de la realidad que es totalmente distinta a la que teníamos antes y también de la pauta para la jerarquización, tema no menor" (IE-7).

"Por otro lado, los departamentos en la medida de sus necesidades académicas ellos levantan concursos y elaboran los perfiles para esos concursos, esos perfiles se trabajan a nivel de la comisión curricular, se aprueba el perfil en la comisión curricular y luego ese perfil pasa a Consejo de Facultad, donde el Director presenta el perfil, el tipo de contrato, la cantidad de horas, lo que se va a pedir de grado, la docencia que asumiría, la experiencia... y luego de aprobado ahí eso va a la Vicerrectoría Académica" (IE-4).

"También puede el académico, que puede seguir el camino administrativo, que es válido, el académico que le gusta hacer clases y cumplir y en la tarde diciendo por supuesto y el académico que quiere irse a

la investigación dura y la docencia queda en segunda instancia, primero la investigación y después la docencia y hay otros, primero la docencia y después la investigación" (IE-2).

A pesar de estos cambios, se constata que el proceso de calificación académica no se realiza de manera sistemática y permanente, aun cuando según el reglamento este procedimiento constituye un requisito previo para evaluar la promoción de los académicos en las jerarquías. Al respecto, se admite que existe un cierto grado de flexibilidad o discrecionalidad en la aplicación de la norma ya que algunas jerarquizaciones se llevan adelante sin la aplicación necesaria de este insumo.

"Se obvia, porque como no está implementado, a pesar de que está en el reglamento, como no está implementado se obvia. Por eso te digo que hay ciertas flexibilidades para ciertos procesos, porque a pesar de que dice que un académico no se podrá jerarquizar siempre y cuando no esté en calidad de lista uno por decirlo de alguna forma, no se puede jerarquizar, entonces no está calificado, no se puede jerarquizar, pero como eso no está implementado se jerarquiza igual" (IE-4).

En resumen, la revisión de los principales contratos entre la Administración Central y las Facultades evidencia un proceso de cambio en marcha que en aspectos de forma pretende avanzar en la instalación de prácticas e instrumentos de gestión de tipo gerencial (como la orientación a objetivos, el uso de indicadores de desempeño, la definición de metas, el pago por mérito, entre otros), mientras que en temas de fondo busca elevar la complejidad y el nivel de actividad del trabajo académico que realizan las Facultades potenciando el desarrollo de la investigación y el postgrado. En ambas dimensiones el avance ha sido parcial debido principalmente a la resistencia de una parte importante de las autoridades académicas y profesores, la diversidad de preferencias entre los distintos actores y las débiles relaciones de autoridad vertical existentes en la cadena de mando que vincula a los directivos de la Administración Central, los Decanos, los Directores de Departamento y los académicos. En materia de prácticas e instrumentos de gestión gerencial destacan la puesta en marcha de Planes de Desarrollo orientados a resultados en un tercio de las Facultades, la instalación de un programa piloto de convenios de desempeño individuales en una Facultad y la figura de contratos individuales por resultados con foco en labores académicas relacionadas con la investigación. No obstante, está pendiente la incorporación de indicadores de productividad y gestión económica en los Planes de Desarrollo de las Facultades y la implementación de un proceso central de asignación de recursos vinculados a resultados y en base a estándares de gestión. En cuanto al fortalecimiento y complejidad del trabajo académico resaltan la incorporación de cambios en los criterios de evaluación de la promoción y jerarquización académica para favorecer la investigación, un mayor compromiso de la Facultades con el aumento de la producción científica y la conformación de un grupo acotado de investigadores activos integrado por académicos internos y externos. En contraste, falta asegurar la aplicación permanente y sistemática del proceso de calificación del cuerpo académico. Finalmente, teniendo en cuenta que los contratos colectivos orientados a comportamiento predominan todavía sobre aquellos orientados a resultados, y que los contratos individuales por resultados tienen una aplicación más acotada que su homólogo por comportamiento, se puede concluir

que la premisa inicial que suponía un predominio de los contratos orientados a vigilar comportamiento resulta verdadera.

3.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

En relación con los conflictos de objetivos, se advierte la presencia de importantes tensiones y divergencias entre la Administración Central y las Facultades, esencialmente en materias relacionadas con la docencia, la investigación y la gestión. En cuanto a la docencia, se aprecian diferencias respecto a ciertos objetivos del proceso de innovación curricular que impulsa el ejecutivo central, en particular respecto al perfil de egreso de los estudiantes. Una de las autoridades académicas entrevistadas manifiesta que la Administración Central busca establecer un perfil orientado al ejercicio de la profesión más que a una formación integral que incluya competencias relacionadas con el desarrollo de la disciplina y la investigación. Asimismo, desde la Facultad se cuestiona la simplificación del currículo y el acortamiento de la duración formal de los programas considerando, por una parte, el déficit formativo inicial de los estudiantes y, por otra, el interés de la Facultad por involucrar en el proyecto de participación y transformación social que impulsa la unidad en el territorio local a los alumnos mediante la investigación y la extensión. En efecto, se infiere que el objetivo de aumentar la efectividad del proceso formativo (medido en la tasa de titulación oportuna y el tiempo de titulación) resulta menos prioritario para la Facultad que para el ejecutivo central.

"Nuestra Facultad se la ha jugado por un modelo de innovación que no es el mismo de innovación de la universidad y, por lo tanto, estamos en tensión también. La universidad define un modelo de innovación pedagógica que implica el acortamiento de las carreras pedagógicas que termina con las tesis y las cambia por una síntesis profesional, es decir, una formación más orientada a la formación de profesores que a la formación de pedagogos con capacidad digamos de investigación...Por eso una de las soluciones que se buscan para la titulación oportuna es retirar las tesis, por ejemplo, en pedagogía, nosotros pensamos que eso de evaluar precisamente la formación de nuestros egresados y estamos porque continúe la figura de la tesis de la investigación, no solamente en las tesis, sino a lo largo de la carrera y en algunos casos nosotros tenemos ayudantes, ayudantes del observatorio, de los departamentos, tentamos a que los ayudantes se incorporen prontamente a la investigación..." (IE-5).

A propósito de la investigación, se visualiza una divergencia significativa entre las prioridades institucionales formales que impulsa la Administración Central y los objetivos reales que movilizan el trabajo académico de la Facultades en esta área. Mientras la institución promueve el fortalecimiento de la investigación disciplinar mediante el aumento de las publicaciones indexadas y el incremento en la captación de fondos públicos para el desarrollo de proyectos de investigación, la mayoría de las unidades académicas concentran sus prioridades en la enseñanza del pregrado y en la investigación en docencia denominada "investigación-acción". En los hechos, al interior de las Facultades solo un grupo reducido de académicos se dedica a la investigación disciplinar con foco en la producción de publicaciones indexadas. En este sentido, mediante los testimonios recogidos, se evidencia una división en el cuerpo académico respecto al nivel de reconocimiento y valoración institucional que debieran tener ambos tipos de investigación. Esto se refleja en los cambios que se han incorporado en los criterios

establecidos en la pauta de evaluación académica y en la falta de una aplicación rigurosa de esta en el proceso de calificación académica como requisito previo para la jerarquización.

"Ahora yo insisto el centro de investigación... pero en algún momento… a lo mejor que el centro se proponga como una de las metas también, hacer incorporación en las Facultades, porque ¿qué pasa ahí? hay un tema, los académicos de las Facultades ven al centro como los privilegiados, los del centro ven como "ah el profesorcito de..." y se está produciendo esta dicotomía y esta cosa que no debiera ser" (IE-1).

"No como el centro digamos, sino como otro tipo de investigación-acción, entonces debería haber una categoría intermedia en investigación, por decir algo, pero a ese profesor no le interesa investigaciones de alto impacto, el publica más en revistas que leen los colegas del sistema, porque quiere que el colega del sistema aplique, entonces es una audiencia práctica, no es una audiencia de las altas esferas, está puesta en la otra línea de la investigación donde estuvo el centro, pero son dos caminos distintos y necesarios. Entonces el colega que va acá por la forma que se instala es como el único académico que vale y los académicos que hacen clase, de segunda, la verdad es que algunas colegas, la otra vez lo dijo así: "aquí hay académicos de primera y de segunda"..." (IE-2).

"El tema normativo es para nosotros es... si no hay un cambio de estructura, lo mismo que te decía, ahora para llegar a jerarquía alta, te piden que tú tengas un FONDECYT, un grado, porque son también ahí… yo difiero un poco" (IE-1).

Con referencia a la gestión, se evidencia también un contraste entre algunas de las prioridades del principal y los objetivos del agente. En particular, el Plan Estratégico Institucional establece como objetivo asegurar la sustentabilidad económica y financiera, específicamente mediante una mayor diversificación de los ingresos y un mejoramiento de los niveles de liquidez y solvencia. No obstante, se constata que este objetivo no tiene la misma relevancia y prioridad para las Facultades. En general, durante los últimos años las Facultades han tendido a aumentar el gasto en mayor proporción que los ingresos y la diversificación de ingresos se mantiene en un nivel mínimo. Asimismo, en el marco de la negociación de los Planes de Desarrollo orientados a resultados, las unidades académicas se han manifestado contrarias a incorporar indicadores de desempeño económico y financiero en los compromisos de mejora. Por cierto, desde la Administración Central se reconoce responsabilidad en la falta de conducción y control de la expansión desmedida del gasto.

"...entonces te diría que fue la universidad en general, esta universidad, fue dejando hacer, entonces fueron, fue la falta de decisiones, la falta de control, la falta de priorizar los temas lo que la llevó a una situación de insostenibilidad compleja, digamos. Yo diría que no fueron las decisiones de gestión, particularmente, sino que fue... fue tomar una decisión muy compleja respecto de la innovación y entregar demasiadas, demasiadas.... no sé si facultades, pero demasiada libertad a las Facultades y que terminaron al final complejizando la viabilidad de la universidad" (IE-12).

En definitiva, de acuerdo con la evidencia recolectada se puede concluir que se cumple la suposición inicial, en términos de la existencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Administración Central y las prioridades de las Facultades.

Con respecto a la existencia de asimetrías de información, durante los últimos años se han registrado algunos avances. Sin embargo, para la Administración Central aún se mantienen ciertas restricciones de acceso a información acerca del comportamiento y desempeño de las Facultades en determinadas materias. En términos de mejora, con la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo orientados a resultados, el ejecutivo central ha logrado mejorar la calidad y oportunidad de la información asociada a la cantidad de publicaciones indexadas que producen los académicos de las unidades y acceder a nueva información principalmente relacionada con la satisfacción de calidad de los estudiantes por la docencia que reciben y las actividades de vinculación con el medio que se realizan desde las propias Facultades. En cambio, persisten asimetrías de información en relación con algunas decisiones académicas, tales como los criterios utilizados para la asignación de carga de los profesores, la estructura curricular de los programas formativos y las metodologías de enseñanza aplicadas. Así, la falta de información oportuna asociada a este tipo de asuntos dificulta la posibilidad de que la Administración Central pueda realizar evaluaciones ex-ante de los costos económicos que implican dichas decisiones y establecer criterios para su financiamiento. A su vez, la falta de acceso a información se produce también por el escaso nivel de coordinación en el equipo directivo central, pues pese a que el área académica maneja información acerca de decisiones sectoriales que se adoptan en las Facultades, esto no significa que el área económica y el resto de las unidades centrales tengan acceso automático a dicha información. En este sentido, se infiere que la autonomía de las Facultades para adoptar decisiones académicas, la falta de mecanismos formales y oportunos para acceder a información desde el nivel superior y la falta de coordinación entre los directivos de la Administración Central, aparecen como factores relevantes en la expansión descontrolada del gasto.

De igual modo, se visualizan deficiencias en el ámbito de la gestión económica y financiera que producen asimetrías de información respecto al verdadero desempeño económico de las Facultades. De hecho, el ejecutivo central cuenta con un precario sistema de información contable que limita la capacidad de estructurar un modelo de análisis de ingresos y egresos por unidad, subunidad académica y programa. En efecto, desde la Administración Central se desconoce el margen de contribución económica a nivel de programas, actividades y subunidades de cada Facultad.

"Mira, es un tema que nosotros hemos estado trabajando estos últimos meses de que hemos llegado, porque efectivamente no había, no hay un análisis de desempeño por una macro unidad, por ejemplo, ¿cuánto es lo que contribuye un campus?, o ¿cuánto contribuye en magísteres?, ¿las Facultades?, ¿cuánto contribuye cada carrera?. Ese es un análisis que no está y nosotros queremos hacerlo al menos contablemente, contablemente a partir de una cierta fecha para reflejar las mejores, o sea, reflejar de mejor forma la realidad, pero es un análisis que está pendiente y que yo te diría que en general la... el Plan Estratégico se hizo fundamentalmente para responder de mejor manera al proceso de acreditación en la formalidad, pero que al final no termina dando cuenta de lo real..." (IE-12).

En último término, pese a los avances registrados se puede afirmar que persiste un elevado nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y desempeño de las unidades académicas en relación con el trabajo académico

y las labores gestión delegadas. De esta forma, se concluye que el supuesto presentado previamente al respecto tiene asidero en los hechos.

En lo relativo a la presencia de riesgo moral, se constata la existencia de cuatro tipos de comportamientos que dan cuenta de un desajuste entre las preferencias del principal y la conducta de las Facultades y sus académicos. En primer lugar, se evidencian manifestaciones de elusión por parte de los profesores que tratan de descargar o evitar la asignación de horas de docencia para disponer de tiempo que les permita realizar otras tareas alineadas con sus preferencias individuales. Entre las acciones oportunistas destacan la creación de tareas y nuevas estructuras administrativas sin una justificación clara o una validación institucional, la dedicación a labores de investigación sin el compromiso de productos concretos o productos que no están reconocidos como prioridades institucionales (por ejemplo artículos sin referato o juicio de pares) y la realización de clases en otras instituciones de educación superior a pesar que se tiene contrato de jornada completa con la universidad.

"Bueno, pero lo que pasa es que siendo una universidad estrictamente docente, cuando se habla de la complejidad y aparecen estas nuevas cosas se abre también para el profesor una veta atractiva y esa veta atractiva consiste en decir, mire yo estoy dedicado a la investigación y, por lo tanto, dejo de hacer clases. En una entidad donde lo más importante es la clase, lo más importante es el aula de qué se yo, lo que le da sentido a una universidad como esta, la gente huye de hacer clases y buscan cualquier suerte de apoyo, la comisión sobre la inmortalidad del cangrejo, lo que sea, entonces... Y yo le cuento, cuando yo llegué acá había más horas de dedicación de investigación que las que hay ahora y los niveles de productividad eran bajísimos, la gente hacía convenios con... sus directivos, con los Directores de Departamento, con el Decano, decían mira voy a escribir un libro. De esos 30 libros que yo registré cuando yo llegué ninguno se publicó, se publicaron otros, los que hacían los investigadores auténticos que no tenían por qué decir mire, voy a... A lo mejor al rato lo va a decir, digamos, pero no lo coloca como un compromiso para llenar 14 horas que le faltaban" (IE-8).

"Nosotros estamos elaborando un *software* de planificación académica pero también es complejo poder resolver aquellas situaciones que son de orden más administrativo y que han estado por mucho tiempo ya en la cultura organizacional como descargar horas que no corresponden, bueno, pero a lo mejor eso lo vamos a ver en el punto siguiente con las Facultades" (IE-12).

"Yo por ejemplo digo acá, independiente que autoricemos a que la gente trabaje en otros lados, le digo Rector, cuando va a ser el día que apliquemos dedicación exclusiva a la universidad… y que todos coloquen sobre la mesa, las partes donde trabajan y te aseguro que hay gente que trabaja en dos partes casi jornada completa en cada lado entonces yo tengo estos tiempos trabajando acá, podría tomar otras pegas y me haría más plata de la que me estoy teniendo hoy en día. Y ese es el tema, y eso cualquier profe cambia las clases, en otro lado no lo puede hacer..." (IE-11).

Asimismo, se reconoce que algunos profesores prefieren elegir a autoridades académicas menos exigentes como una forma de buscar o proteger espacios de libertad para dedicar tiempo a tareas más funcionales a sus propósitos individuales. Análogamente, los académicos interesados en ocupar algún cargo de dirección que, como se ha señalado antes, se eligen por votación democrática directa, tienen incentivos para ofrecer una mano blanda en términos del

control que podrían ejercer sobre el trabajo de los profesores. Al respecto, se admite que este escenario produce limitaciones para avanzar en el desarrollo de las propias Facultades.

"...no, me conviene más este Decano, que no exige tanto, que no está ni ahí, prefiero votar por él, voy a vivir tranquilo, nadie me tontea". Lamentablemente es un tema que a nosotros nos impide avanzar en muchas cosas..." (IE-1).

En segundo lugar, se visualiza una búsqueda oportunista de ingresos por parte de algunos académicos, específicamente en el área del postgrado donde existen menos regulaciones institucionales y, por ende, mayores espacios para la toma de decisiones discrecionales. A diferencia del pregrado, los programas de postgrado operan de manera descentralizada en las Facultades y su desarrollo suele ser visto por los académicos como una oportunidad para aumentar sus ingresos. Respecto a la gestión económica, cada programa debe pagar un impuesto del treinta por ciento a la Administración Central y el resto de los recursos se maneja a nivel local. Precisamente es en este espacio local donde los académicos a cargo toman decisiones relacionadas con las condiciones de operación de los programas, incluidas sus propias remuneraciones y tiempos de dedicación, sin una contraparte institucional. En este sentido, se reconoce que muchas veces los programas se implementan en condiciones distintas a las proyecciones iniciales que justificaron su aprobación, por ejemplo, en cuanto a la cantidad de estudiantes matriculados y el punto de equilibrio económico necesario para que el programa genere ingresos adicionales a la unidad académica. Al respecto, se admite que habitualmente los programas de postgrado terminan como un buen negocio para los académicos, pero no para la Facultad ni la institución.

"Claro, es que yo diría que en términos de pregrado tiene una cierta lógica hablar de financiamiento cruzado porque es pregrado, pero para los recursos que son adicionales, la finalidad es poder obtener recursos adicionales, no que se los lleve la academia y yo diría que ese también es una conclusión en términos de que los negocios acá en la universidad los hacen los académicos, para decirlo de alguna manera, entonces con muy poca visión respecto del negocio propiamente tal" (IE-12).

"...pero desde mi percepción tenemos todavía un nudo crítico ahí porque postgrado sigue siendo territorio y defensa corporativa de los Decanos y de los académicos y de los que crean el programa, entonces todavía está muy enraizado esto de que es el programa de... el programa de Luis, el programa de María" (IE-7).

Otra conducta oportunista asociada a la búsqueda de ingresos está relacionada con la existencia de ciertos incentivos monetarios al que tienen acceso los académicos que terminan produciendo efectos perversos o comportamientos no deseados. En los hechos, los profesores reciben una bonificación salarial adicional por cada nuevo grado académico obtenido (magíster o doctorado) sin restricción. Esto ha llevado a algunos académicos a seguir programas de perfeccionamiento y acumular grados como una forma de elevar sus ingresos sin que esto signifique necesariamente una mejora en su desempeño individual y, por ende, un beneficio para la institución.

"...uno tiene que saber cachar cuando se transforma en perverso y te va a generar un cáncer en vez de desarrollo, aquí me parece que es la única universidad, porque las otras donde me ha tocado trabajar evaluando o apoyando en los proyectos en convenios de desempeño del Ministerio, aquí tú haces un máster y te pagan un bono por el máster, hacís otro máster y te pagan un bono por el otro máster, te pagan todos los postgrados que tienes, da lo mismo si tú eres profesor de matemáticas y lo hiciste en cómo los insectos se reproducen, da exactamente lo mismo, porque el decreto no dice nada más, dice eso no más, no está la cuestión del sentido común y el espíritu" (IE-13).

"Correcto, sí hay un incentivo monetario (por publicaciones) y también hay un incentivo a los grados. A grado de magíster, a grado de doctor hay un incentivo determinado..." (IE-4).

En tercer lugar, se advierte la presencia de otro tipo de riesgo moral relacionado con la existencia de subsidios cruzados que posibilitan comportamientos oportunistas por parte de la academia. Como se ha mencionado anteriormente, el ejecutivo central no cuenta con un adecuado sistema de información contable que le permita conocer el desempeño económico de cada Facultad, Departamento y programa académico de pregrado. En efecto, la asignación centralizada de recursos se produce a ciegas desde el punto de vista de la estructura de costos, las prácticas de gestión y la eficiencia en el uso de recursos en las unidades y subunidades académicas. Asimismo, se percibe una ausencia de criterios formales y transparentes que sustenten técnicamente el proceso de asignación presupuestaria desde la Administración Central hacia las Facultades. Por consiguiente, es muy probable que la discrecionalidad con la que se transfieren los recursos a las Facultades oculte el financiamiento de objetivos y actividades motivadas por intereses privados que no están necesariamente en sintonía con las prioridades y orientaciones institucionales.

"...entonces yo puedo decir tenga 10 alumnos, tenga 100, yo quiero ir a un congreso internacional, un seminario, quiero mandar a los chiquillos a Punta Arenas, eso tiene un valor x, pero resulta que después cuando me llega mi presupuesto, nos llega el 30 por ciento de lo que pedí... entonces como hay un centro costo centralizado, los Directores no hacen su presupuesto en base a sus ingresos reales, nosotros por ejemplo, mi carrera... es casi la que financia mi Facultad, porque tiene sobrecupo, alta demanda, poca deserción, otra carrera tiene 10, sin embargo el Plan de Desarrollo de la otra carrera vale lo mismo que el mío, ¿quién financia mi plan?" (IE-2).

En cuarto lugar y final, la irracionalidad del gasto desde las unidades académicas constituye otro tipo de riesgo moral que se manifiesta en la institución. En los últimos años los costos y gastos de operación han aumentado y superado a los ingresos institucionales. Uno de los principales elementos que explica la expansión de dicho gasto está asociado a la variable remuneraciones académicas que han crecido en mayor proporción que el resto de los importes. Dada la existencia de asimetrías de información desde la Administración Central respecto de ciertos criterios y definiciones que se adoptan en las unidades y subunidades académicas en relación con los factores de producción del trabajo académico, resulta difícil descartar que una parte de ese gasto responda a intereses y objetivos particulares no alineados con las prioridades, objetivos y prácticas esperadas desde el nivel institucional.

Con relación a la gestión del riesgo moral, en general, se evidencia una precariedad en los mecanismos de seguimiento y control de los diversos contratos existentes entre la Administración Central, las Facultades y los académicos. No obstante, se perciben esfuerzos desde el ejecutivo central para avanzar en la instalación de mecanismos de seguimiento y control más formales, permanentes y sistemáticos. En cuanto a los Planes de Desarrollo de las Facultades, se constata que se está intentando transitar desde una evaluación anual, que ha sido la práctica tradicional, hacia controles más frecuentes con el fin de poder influir en el curso de las acciones y el logro de los resultados esperados. La puesta en marcha de Planes de Desarrollo orientados a resultados en algunas Facultades ha contribuido a instalar instancias de monitoreo de la implementación de los planes de acción, si bien se reconoce que se trata de una labor compleja ya que las capacidades de gestión al interior de las Facultades son débiles y, además, las relaciones de autoridad entre los directivos de la Administración Central y las autoridades académicas son más bien flojas. Por consiguiente, más que instancias de control se trata de un acompañamiento amistoso que busca guiar y persuadir a las Facultades para que adopten un comportamiento que los lleve al logro de los resultados esperados.

"Hay un Plan Estratégico de desarrollo, hay un plan operativo que tiene una descripción de actividades del año enganchadas en la planificación estratégica, hay un Presupuesto que algunas veces tiene más o menos grados de restricción, pero el Presupuesto de alguna forma trata de conversar con las actividades en un tono coherente y en eso la Facultad y cada uno de los departamentos tiene que rendir cuentas al final de año" (IE-14).

"Todos los años nosotros hacemos una memoria donde evaluamos no solamente el cumplimiento de las metas institucionales en materia de planificación estratégica, sino que también tratamos de dar cuenta de cuál ha sido la orientación que cada departamento ha tenido para conseguir esas metas. Como te comentaba nosotros tenemos un observatorio de participación social y territorio, pero por encima tenemos un programa de desarrollo disciplinario, participación social, diferencias y el pensamiento contemporáneo" (IE-5).

"A los resultados, no a las acciones, lo que sí al operacionalizar como están en estrategias y al operacionalizar ellos tienen que generar un plan de acción, que permita cumplir con las metas que ellos se propusieron a alcanzar. Eso también tiene un acompañamiento de nosotros, hasta un tiempo lo hicimos hasta las acciones y este año que viene ya vamos a estar más pegados a ellos desde la perspectiva de la tarea...porque a veces cuando uno llega a la tarea como que pierde un poco el norte y las tareas no necesariamente están tan relacionadas con la acción. Nos pasó algunos casos el año pasado, este año y ahí decidimos mejor acompañarlos hasta el final, logramos sí revertirlos, pero es como complejo porque nosotros no estamos en el monitoreo de la acción, sino solo en el monitoreo de la estrategia" (IE-6).

Asimismo, se visualiza que las tareas de seguimiento y control que lleva adelante la Administración Central se realizan a través de forma paralela, es decir, cada una de las Vicerrectorías ejerce labores de vigilancia sobre los Planes de Desarrollo, de manera que se trata de una acción que no está centralizada de manera exclusiva en una unidad de dirección superior. Como consecuencia, se puede observar que el foco del seguimiento tiene distintos énfasis dependiendo de la unidad central que realiza esta tarea. En el ámbito de la docencia, la Vicerrectoría Académica pone acento en el control de los proyectos y acciones que están en

proceso de ejecución, a diferencia de la Vicerrectoría relacionada con la gestión institucional que concentra su mirada en la progresión de los indicadores de desempeño y el cumplimiento de las metas comprometidas por las Facultades. Por su parte, en el ámbito de investigación y postgrado, el seguimiento es liderado por la Vicerrectoría del área, aunque la Vicerrectoría de gestión institucional acompaña a algunos Decanos en la evaluación de los resultados y la definición de estrategias. A su vez, en el ámbito de la gestión económica y financiera, no se evidencia que exista algún tipo de acompañamiento o control de la gestión en las Facultades desde la Vicerrectoría del área u otra unidad central.

"Claro, no. La abordamos como tú señalas, por separado. Ese es nuestro funcionamiento propio... paralelos" (IE-7).

"El tema del académico la relación es igual, si bien la Vicerrectora Académica está pendiente de que las tasas no se están cumpliendo o si se están cumpliendo en retención o deserción, se vinculan más bien desde la perspectiva de los programas que están ejecutándose y no tanto de "mira tu tasa está baja juntémonos para esto" no porque ahí entramos nosotros en las alertas rojo, amarillo y verde, para que ellos puedan tomar la articulación con quien corresponde y ejecutar" (IE-6).

"Es decir, ya no bastaría que fuera una cuestión... de que al Rector dijera júntense para resolver las cosas, sino que sería una obligación porque el sistema organizacional es el que lo pide, al revés de otro, en que los sistemas de organización de las Facultades lo que hacen es precisamente dividir estas ventanillas distintas ¿no? estos agentes distintos y transar y resolver los temas. Entonces yo soy medio majadero al decir aquí lo que nos falta es la organización si la estrategia está clara, y el cómo deviene muchas veces de cómo tú te organizas" (IE-8).

Por otra parte, se constata la ausencia de un mecanismo formal que permita evaluar el desempeño de los Decanos en su tarea de conducción y desarrollo de las Facultades. Tampoco se observa la existencia de instancias institucionales donde los Decanos rindan cuenta acerca de los resultados de su gestión, más allá del recuento anual que algunos entregan al claustro de académicos de sus respectivas unidades. Al respecto, se reconoce que las elecciones donde participan los Decanos como candidatos incumbentes constituyen la principal manera de evaluar su cometido. Sin embargo, este supuesto modo de evaluación considera exclusivamente la percepción de los académicos y, desde esa perspectiva, sería una apreciación parcial y sesgada. Por lo tanto, en la práctica los Decanos no son evaluados desde una mirada institucional ya sea por el Rector o la Junta Directiva. Este tema es relevante ya que en el actual escenario los Decanos interesados en mantener sus cargos no tienen incentivos para elaborar, comprometer y llevar adelante un Plan de Desarrollo de la Facultad orientado a resultados en la medida que los académicos no estén de acuerdo con el instrumento o la naturaleza del desempeño esperado desde la Administración Central.

"En la experiencia que tengo, no, sí lo hacen con su Facultad completa, citan a una reunión masiva y ellos exponen su..., y no todos tampoco" (IE-6).

"Hasta el momento no (no existe un mecanismo de evaluación de los Decanos), hasta el momento quienes lo han cambiado han sido sus propios pares, a través de un proceso de elección, a través de un

proceso de elección tú demostrai si es una buena gestión o una mala gestión. Y más todavía... también tienes que estar nervioso cuando te presentas de Decano, saliste con un 80 por ciento y en una segunda vuelta salís con un 51 por ciento, tienes que preocuparte porque estás haciendo mal las cosas. Te están diciendo te estamos dando otra oportunidad, pero ten cuidado. Internamente, hay Decanos que han hecho en su Facultad han hecho marcar el paso no más y ahí están los profesores y los Directores de Departamento que están proyectando sus unidades" (IE-11).

En relación con los contratos individuales, se observa un bajo nivel de aplicación de instrumentos de seguimiento y control orientados a vigilar la conducta y el desempeño de los académicos, aun cuando estos mecanismos se encuentran establecidos en la normativa y en los procedimientos internos. En el caso de la asignación de carga académica, varios de los entrevistados describen la existencia de dos instancias formales de control. La primera en la propia Facultad donde tanto el Director de Departamento como el Secretario Académico son los responsables de velar porque la carga cumpla con la reglamentación vigente y responda a los compromisos adquiridos por el académico en su convenio de desempeño individual. La segunda, a nivel central, a cargo de la Vicerrectoría Académica que aplica una auditoría basada en la revisión de las cargas académicas para comprobar que estén ajustadas a la normativa. Sin embargo, se reconoce al mismo tiempo que no existe certeza de que los académicos cuenten con convenios de desempeño individuales formalmente concordados con sus respectivos Directores de Departamento y, además, que los Decanos pueden establecer decretos locales para regular el proceso de asignación de carga, incluso cuando las cargas académicas no estén en sintonía con la reglamentación institucional. Por ello, se admite en la práctica los mecanismos de seguimiento y control relacionados con la carga académica resultan poco efectivos.

"Claro, no, el monitoreo individual lo tiene el Director de Departamento, lo que conversábamos antes, porque esta es la lógica que el Director de Departamento desde que le asigna la carga no cierto, que es validada por el Consejo de Facultad, también es el que tiene que velar porque el académico en cuestión está desarrollando la respectiva docencia, cuál es la evaluación de su docencia y cuál es por ejemplo el cumplimiento respecto al convenio de desempeño que ha suscrito. Y el Decano es el que reúne dicha información y la informa a la Vicerrectoría Académica cuando es solicitada. Pero es en esa lógica" (IE-7).

"Claro, convenios que en teoría se suscriben, pero no son verificados ni se les realiza seguimiento, o sea en situación..." (IE-7).

"Hacia el Decano que pide la memoria, el Decano nos pide productos, que le contemos, pero también muy participativo..." (IE-2).

"Pero tampoco ha existido en esta universidad, una reglamentación en la práctica, porque si bien es cierto incluso la normativa puede estar establecida, en la práctica no existe un control eficiente respecto de la carga académica. Por ejemplo, hay casos donde los Decanos elaboran sus propios decretos donde se les descargan horas por investigación, por ejemplo, hacer el libro de la Facultad, cosa que no está certificada por la Vicerrectoría de Investigación, por lo tanto, hay así como esa un montón de otras actividades, como por ejemplo vinculación con el medio, ya entonces ahora como hay vinculación con el medio entonces en cada Facultad y en cada departamento existen ponte tú, los Directores de

vinculación con el medio y hay un Director de vinculación con el medio que también es un académico que descarga horas también y que ya poco menos no hace academia" (IE-12).

Respecto al proceso de jerarquización y promoción académica, que permite ubicar al académico en alguno de los niveles jerárquicos de la carrera académica, se reconoce que no se aplican íntegramente las disposiciones y los procedimientos establecidos en el reglamento vigente. Esto significa que, al momento de establecer la evaluación de los académicos, no se considera la totalidad de las dimensiones de evaluación, los criterios y la asignación de puntajes contenida en la normativa. Asimismo, se admite que, en su reemplazo se considera un portafolio con antecedentes que los propios académicos proporcionan y, con un sentido crítico, se afirma que se han establecido niveles mínimos de exigencia para ascender en la carrera académica.

"Dicen "ah ya, para ser un profesor titular tiene que haber hecho un doctorado y tiene que tener proyecto de investigación con decreto" ... y aquí se reconoce el CONICYT y el FONDEF y lo que no conocen los demás, no existe digamos y no contra la evaluación de desempeño, el convenio de trabajo del año, el académico se compromete con algunas metas, entre hacer clases, investigación, todo eso, eso no entra. Al comité de promoción presentas una carpeta, armas tu… muy propio de los profesores en realidad, esto de cómo se llama..." (IE-13).

"Un portafolio donde los académicos simplemente tenían que entregar el material solicitado, pero en ningún momento se evaluó la calidad de ese material, cosa que también es un debe, lo que se pretende con las rúbricas es que efectivamente la persona a cargo de esta evaluación, tenga un material que le permite evaluar a los académicos y de esta manera clasificarlo en alguna de las áreas de un desempeño eficiente o como sea, para ellos cierto, está la unidad de desarrollo docente porque entrega el tema de la capacitación dependiendo de las falencias que tenga este académico, también tendríamos que revisar la normativa nueva a partir de este nuevo desafío, porque efectivamente la normativa está añeja, no nos sirve para este nuevo desafío que viene" (IE-1).

Indudablemente, este escenario representa una debilidad desde el punto de vista de la calidad de los instrumentos de vigilancia del comportamiento y el desempeño de los académicos. Ciertamente, la discusión conceptual acerca de los criterios con los que se debe evaluar el trabajo académico y los méritos que estos deben tener para ascender en la jerarquía corresponden a una materia eminentemente académica cuya discusión se debe producir exclusivamente entre pares. No obstante, el incumplimiento o la falta de aplicación de las normas vigentes trasciende la esfera académica y se transforma en un asunto de gobierno que debiera involucrar a las autoridades superiores como responsables y garantes del cumplimiento de la institucionalidad. En este sentido, se advierte una pasividad por parte del ejecutivo, la Junta Directiva y la propia Contraloría como entidad a cargo de resguardar el cumplimiento de las normas y reglamentos internos.

En último término, de acuerdo con la evidencia recolectada se puede concluir que el supuesto inicial resulta verosímil, en el sentido que la Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las labores delegadas.

En resumidas cuentas, se visualiza, por tanto, un complejo escenario para la Administración Central en su tarea de articular y conducir un conjunto de Facultades que se mueven en función de objetivos operativos que en diversas materias divergen con los objetivos oficiales que impulsa la institución, con importantes niveles de asimetrías de información sobre el comportamiento de las autoridades académicas y los profesores en relación con las labores delegadas, espacios aún abiertos para conductas oportunistas desde la academia, y débiles mecanismos de seguimiento y control para asegurar el cumplimiento de los contratos ejecutivos que regulan la relación entre las partes.

3.4 Conclusiones

En primer término, se concluye que la actual configuración de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades de la institución responde a un proceso dinámico de interacción de un conjunto de factores tanto internos como externos. Precisamente, estos factores propician un marco particular donde se establecen y acomodan las estructuras, jerarquías, reglas y procesos de toma de decisiones que en los hechos regulan las relaciones y prácticas de gobierno interno en sus distintos niveles.

En el plano interno se distinguen elementos de carácter normativo relacionados con las formas de designación de las autoridades superiores y factores asociados a la cultura institucional. Mientras que, en el plano externo, se visualizan componentes vinculados a la forma de relación con las agencias estatales y las políticas públicas de financiamiento institucional.

En cuanto a los factores internos, destacan los mecanismos de designación de los integrantes de la Junta Directiva, la forma cómo se elige al Rector, la condición de institución estatal y la ideología académica dominante. Actualmente, dos tercios de los Directores que conforman la junta son nombrados por el Consejo Académico y, por ende, se configura un escenario para que la representación de los intereses académicos, de manera directa o indirecta, pueda ejercer una condición de mayoría para un control activo o más bien pasivo como se registra en la práctica. A su vez, la elección del Rector por parte de los académicos restringe la jerarquía que puede ejercer la Junta Directiva sobre el ejecutivo y genera incentivos para que el Rector prefiera la búsqueda de legitimidad entre sus pares por sobre una gestión que priorice la efectividad institucional. Asimismo, la naturaleza estatal de la institución propicia el desarrollo de una cultura organizacional de servicio público, en el sentido que predomina el valor de la misión social por sobre cualquier otra consideración como la preocupación por el uso eficiente de los recursos y, además, por la existencia de una tendencia hacia la captura de la institución por parte de ciertos grupos de interés ante la ausencia de un dueño visible. En este contexto, emerge una ideología predominante entre las autoridades y los académicos respecto a que el desarrollo de la universidad debiera estar sustentado en un financiamiento estatal directo y una plena autonomía para la definición de los propósitos y medios institucionales. En efecto, este ideario colectivo restringe la posibilidad que la institución incorpore en sus formas de gobierno arreglos derivados de una orientación hacia una mayor autonomía económica o propios de un modelo de universidad emprendedora.

Adicionalmente, se distinguen tres factores que, a diferencia de los anteriores tienen un carácter más coyuntural, en el sentido de que responden a situaciones circunstanciales y no a elementos que se podrían considerar como de tipo estructural. Estos factores dicen relación con el rol que ejerce la Junta Directiva, el estilo de liderazgo del Rector y los mecanismos de elección de las autoridades académicas de las Facultades. Indistintamente de cómo se designen los integrantes de la Junta Directiva, tanto las capacidades y el comportamiento individual de estos, como el entendimiento colectivo de su rol como organismo colegiado, influyen en las relaciones y prácticas de gobierno que se establecen en los hechos. De igual forma, las competencias directivas y el estilo de liderazgo que desarrolla el Rector repercuten en las formas como este ejerce su autoridad y establece vínculos con los distintos actores internos. Por otro lado, la decisión del Rector de delegar la designación de los Decanos y Directores de Departamento a los claustros académicos de las respectivas unidades y subunidades por medio de elecciones democráticas directas termina influyendo en el poder que estos directivos ejercen desde sus niveles y en las relaciones de autoridad que en la práctica se establecen con el resto de las instancias de gobierno.

Respecto a los factores externos figuran, por una parte, la relación que la universidad tiene con diversas agencias estatales y, por otra, las políticas públicas que impulsa el gobierno central en materia de financiamiento de las instituciones. La fragmentación de las agencias estatales que se vinculan con la institución a través de relaciones con diferentes unidades y autoridades internas, por medio de contratos o convenios específicos, en la práctica genera un entramado de relaciones de agencia entre múltiples principales externos y múltiples agentes, que, sumado a las relaciones de autoridad internas, eleva el nivel de complejidad de las formas y prácticas de gobierno al interior de la universidad. Por otra parte, la existencia de una política pública de financiamiento institucional con un fuerte componente competitivo por medio de instrumentos de asignación de recursos por y para resultados, presiona a la universidad hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión principalmente mediante la profesionalización de sus cargos directivos y el desarrollo de mecanismos orientados a mejorar la competitividad de la institución en la captación de fondos públicos. De esta forma, a pesar de la resistencia de un parte importante de la academia, la institución cuenta con arreglos de tipo gerencialista que influyen en el desarrollo de relaciones de autoridad y prácticas de gobierno más tradicionales, en el sentido de un comportamiento organizacional más cohesionado y con mayor racionalidad en la toma de decisiones.

En segundo lugar, se arriba a la conclusión de que la universidad cuenta con débiles capacidades institucionales para articular y compatibilizar los intereses de los diversos actores internos en torno a propósitos comunes. En efecto, se constata un bajo nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las unidades ejecutivas tanto administrativas como académicas. En este sentido, existen deficiencias en el papel que ejercen las principales autoridades universitarias (Junta Directiva, el Rector y su equipo y los Decanos) en la generación de condiciones favorables para una mayor convergencia de intereses. Además, es necesario reconocer la relevancia de la ausencia de arreglos organizacionales efectivos, incluyendo organismos, contratos, incentivos y otros, que faciliten

un acoplamiento entre las prioridades institucionales, los objetivos de las Facultades y los académicos.

En cuanto a la Junta Directiva, su rol pasivo y falta de involucramiento en la toma de decisiones ha impedido que en los hechos se constituya como el espacio natural responsable de procesar los diversos intereses y conflictos internos, y en función del beneficio general, establecer los fines, las prioridades y los objetivos institucionales. Esto implica que la institución no cuenta con una instancia para la definición de propósitos comunes a partir de un proceso de discusión y deliberación por parte del máximo organismo colegiado, a cargo de resguardar la integridad y el desarrollo institucional. Tampoco la Junta Directiva establece de manera proactiva un mandato para delegar en la Administración Central la ejecución de un plan orientado a materializar determinadas prioridades y objetivos institucionales. Por el contrario, en la práctica, la junta valida sin mayor discusión la propuesta de Plan Estratégico que elabora el ejecutivo central de acuerdo con sus intereses y su interpretación del rumbo que debería seguir la institución. En otras palabras, el agente asume en este caso la tarea de establecer los términos del contrato que debiera definir el principal.

Si bien la Administración Central ha asumido el protagonismo en la formalización de las definiciones estratégicas institucionales, en la práctica el ejecutivo central y el Rector en particular, ejercen un débil liderazgo y una escasa autoridad sobre las Facultades y los propios académicos para alinear las preferencias de estos en función de los objetivos institucionales oficiales. En la práctica, por un lado, el ejecutivo ha optado por un camino amistoso con las unidades académicas y los profesores para avanzar en la medida de lo posible con la instalación de contratos colectivos e individuales orientados a articular los objetivos y preferencias de las partes. Dada la inclinación del Rector por privilegiar la legitimidad interna por sobre la búsqueda de mayores niveles de efectividad institucional, los esfuerzos de algunos directivos superiores por establecer contratos o mecanismos de acoplamiento de objetivos con la academia se debilitan y se reducen a una actitud más bien voluntarista. Más aún, se evidencia que la instalación de los contratos por resultado responde a un esfuerzo de una parte de los directivos superiores, pero no a un proceso de transformación real que involucre el compromiso de todo el equipo ejecutivo central y en particular, el liderazgo del Rector. Por otro lado, con un sentido más pragmático, la Administración Central ha preferido centralizar el desarrollo de acciones estratégicas como la investigación para evitar presionar a las Facultades por mayor productividad y, además, con el fin contar con mayores grados de libertad para establecer contratos más efectivos con los nuevos académicos y de esta manera poder responder más ágilmente a las presiones externas por mayores niveles de rendimiento en la producción científica de la institución. Sin embargo, hay objetivos oficiales relacionados con la gestión económica de la universidad, para los cuales no existen arreglos o contratos formales que, por una parte, visibilicen las tensiones y expectativas de los diferentes actores en relación con la generación y el uso de los recursos y que, por otra, logren articular compromisos orientados a asegurar la sustentabilidad económica institucional.

En las Facultades, existen divergencias respecto de los objetivos institucionales oficiales y el interés de los académicos por mantener amplios espacios de autonomía para desarrollar sus

labores. En general, los Decanos no reconocen una subordinación jerárquica hacia el Rector y tampoco un alineamiento con los objetivos y preferencias establecidas desde la Administración Central. Asimismo, los Decanos ejercen un bajo nivel de autoridad ya que comparten la conducción de las Facultades con el consejo de la unidad y con los Directores de Departamento, quienes cuentan con un alto grado de poder e influencia en la toma de decisiones. En este contexto, los Decanos ejercen un escaso liderazgo en la articulación y compatibilización entre los diversos objetivos de las subunidades académicas y los objetivos institucionales oficiales. En efecto, aunque se registran avances en la puesta en marcha de contratos ejecutivos a nivel de Facultad, los Departamentos disciplinares mantienen sus propios Planes Estratégicos como una forma de proteger sus preferencias. Formulado brevemente, los Decanos se encuentran una situación particular, por una parte, no tienen un jefe directo a quien rendir cuentas y, por otra, no tienen subordinados que sigan sus directrices.

A su vez, no existe una instancia de trabajo que reúna al Rector y a los Decanos como un equipo ejecutivo. No obstante lo anterior, estos actores tienen un espacio de interacción como integrantes del Consejo Académico, instancia que aun cuando la normativa establece que se trata de un organismo asesor del Rector, funciona como un lugar de negociación y deliberación principalmente en materias de índole académica. Dada su relevancia e influencia, el Consejo Académico responde al patrón de funcionamiento de una estructura dual tradicional más que a un esquema dual asimétrico como se había inferido inicialmente en las definiciones normativas. Esto muestra que, en el ejercicio de sus funciones, el Rector se distancia de la autoridad unipersonal y las amplias atribuciones que le entrega la norma, y decide compartir la conducción de la institución con la academia por medio de procesos de toma de decisiones de carácter colectivo. En la práctica, el Consejo Académico constituye el espacio institucional más relevante para la articulación de intereses y objetivos entre la Administración Central y las unidades académicas. Sin embargo, en los hechos no se produce un acoplamiento perfecto entre las preferencias del cuerpo académico y los acuerdos alcanzados en este organismo colegiado. En última instancia, los objetivos operativos y las decisiones relacionadas con los factores de producción académica se adoptan en los Departamentos disciplinares con significativos niveles de autonomía.

Así las cosas, ninguna de las principales autoridades superiores (Junta Directiva y Rector) e intermedias (Decanos), logra generar desde su nivel de autoridad, una efectiva articulación y acoplamiento de los múltiples intereses que conviven internamente. La Junta Directiva no consigue establecer una visión convergente y propósitos comunes, el Rector y su equipo ceden en la consecución de los objetivos oficiales ante las presiones de la academia e igualmente abren espacios para objetivos y conductas privadas divergentes. Finalmente, los Decanos que tienen dificultades para alinear los objetivos y preferencias de las distintas subunidades pues ellas ejercen un alto nivel influencia y poder por medio de los Directores de Departamento.

Por último, se concluye que el ejercicio de gobierno institucional, entendido como la capacidad en influir en las decisiones y el rumbo que en la práctica adopta la institución, se ejerce de manera compartida entre el Rector y los Directores de Departamento. Este hallazgo difiere de la inferencia que se puede realizar a partir de las definiciones establecidas en la normativa

interna respecto a las atribuciones y espacios de influencia de las autoridades universitarias, lo que permitía suponer un mayor protagonismo y poder por parte de la Junta Directiva en las decisiones institucionales y que sus restricciones estarían condicionadas por la incapacidad de llegar a ciertos acuerdos producto de las diferencias entre las preferencias de sus diversos integrantes, pero no por la falta de involucramiento y pasividad como ocurre en los hechos. En cambio, la evidencia empírica confirma la premisa inicial respecto a la fragmentación del poder en las Facultades, la existencia de múltiples intereses y las dificultades que experimentan los Decanos para intentar articular de manera convergente los diversos objetivos y acciones que realizan las subunidades y los académicos.

3.5 Síntesis del tercer capítulo

El caso de la universidad estatal evidencia la ausencia de una autoridad institucional que ejerza el rol de principal en los términos establecidos en la teoría de agencia. A pesar de que la normativa interna proporciona amplias atribuciones a la Junta Directiva para fijar los lineamientos de desarrollo, y a la Administración Central para dirigir y supervisar la marcha académica administrativa y económica de la institución, en la práctica ninguna de estas autoridades asume una conducta de liderazgo en las labores de conducción y toma de decisiones institucionales.

En cuanto a la relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central, se constata que el principal ejerce un rol pasivo y ausente en la toma de decisiones respecto a las prioridades y objetivos institucionales, así como también en la supervisión de la conducta del equipo ejecutivo central. En este sentido, se visualiza que la Junta Directiva no dispone de la fuerte autoridad que la normativa interna le entrega y se inclina más por actuar como un ente legitimador de las preferencias del Rector. A su vez, este último ejerce un estilo de liderazgo político y una gestión ambigua que combina elementos propios de la gestión política y la gerencia moderna. Por una parte, privilegia la negociación con grupos de interés y la entrega de espacios de decisión a la academia por sobre el uso la autoridad y las amplias atribuciones ejecutivas que la norma le reconoce y, por otra, despliega capacidades directivas e instrumentos de gestión de tipo empresarial para aumentar la competitividad en la captación de recursos externos y dar señales que respondan a las crecientes presiones que ejercen las agencias gubernamentales por una mayor capacidad de autogestión y efectividad institucional. De este modo, a diferencia de los supuestos iniciales que presumían la existencia de un principal colectivo, dada la diversidad de intereses de los integrantes de la Junta Directiva y un agente único con fuertes atribuciones ejecutivas establecidas en la norma, en los hechos la vinculación entre ambas partes configura una relación de agencia del tipo principal único y agente único, caracterizada por un principal que entrega mandatos implícitos y difusos y por un agente que en la práctica define las condiciones de los contratos internos más relevantes como el Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional y, a la vez, gestiona diversos contratos externos con agencias gubernamentales que proporcionan recursos para el cumplimiento de determinados fines, en un marco de bajo nivel de conflictos de objetivos, un elevado nivel de asimetrías de información y la existencia de débiles mecanismos de seguimiento y control del

comportamiento de la Administración Central, debido principalmente a la pasividad y falta de involucramiento de la Junta Directiva.

Respecto a la relación de gobierno entre la Administración Central y las Facultades, se aprecia un principal con una débil capacidad de influencia en la gestión académica, administrativa y económica que desarrolla el agente. La autoridad para conducir se ve mermada por elementos como la necesidad de adaptar las decisiones a las presiones internas para alcanzar un mínimo nivel de legitimidad, la fragmentación o insularidad de los directivos en el ejercicio de las funciones y la falta de coordinación en el equipo ejecutivo central. En la Facultades, los Decanos ejercen una débil conducción e influencia en las labores académicas que desarrollan los Departamentos disciplinares y poseen una frágil relación de autoridad vertical sobre los Directores de Departamento, quienes son elegidos democráticamente por los académicos pertenecientes a las subunidades y, que en los hechos, encabezan espacios de poder dispersos que interactúan por medio de relaciones de autoridad de tipo horizontal. De este modo, la Administración Central y las Facultades configuran una relación de agencia que en la práctica responde a los patrones de conducta de un principal múltiple y un agente colectivo con tendencia hacia un comportamiento múltiple. Este vínculo resulta más complejo que el tipo de relación supuesto inicialmente en base a la normativa interna que proyectaba una relación entre un principal único, considerando la fuerte autoridad ejecutiva centrada en la figura del Rector y un agente colectivo basado en la existencia de una autoridad compartida entre el Decano y los Directores de Departamento producto del mecanismo de elección de los directivos académicos. Si bien se constatan avances en la implementación de contratos orientados a resultados en las distintas esferas del trabajo académico, se mantiene aún el predominio de contratos por comportamiento tanto a nivel colectivo como individual, debido a la resistencia de una parte significativa de los directivos superiores, intermedios y el cuerpo académico. Asimismo, los problemas o fallas de agencia son significativos y se manifiestan por una parte, a través de un elevado nivel de conflicto entre los objetivos oficiales que impulsa la institución y los objetivos operativos que en la práctica guían las preferencias de las Facultades y sus académicos y, por otra, por medio de un alto nivel de asimetrías de información con que cuenta la Administración Central en relación con el comportamiento de las autoridades académicas y los profesores respecto a la labores delegadas, así como respecto al desempeño esperado en las distintas dimensiones del trabajo académico. El ejecutivo central dispone así de débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el cumplimiento de los diversos contratos ejecutivos y evitar el riesgo moral por parte de los agentes.

A modo de conclusión, en primer lugar, se puede afirmar que las relaciones de agencia están condicionadas por creencias, reglas, estructuras, jerarquías y procesos de toma de decisiones, que, a su vez, están influenciados tanto por factores internos como externos a la institución. Entre los factores que tienden a debilitar las relaciones de agencia se distinguen internamente la forma como se escogen los miembros de la Junta Directiva, el Rector, los Decanos y los Directores de departamento, el rol pasivo que ejerce la Junta Directiva, el estilo de liderazgo político del Rector y su decisión de delegar la designación de las autoridades académicas de las unidades y la ideología colectiva predominante (valores, creencias y comportamiento) que ve a la universidad como una institución social, sin un dueño visible y democrática en su

funcionamiento. Por el contrario, externamente se visualizan algunos factores como la vinculación contractual con diversas agencias gubernamentales y la política pública de financiamiento institucional por desempeño que empujan a la universidad hacia un funcionamiento interno más cohesionado, orientado a objetivos y competitivo y que finalmente presionan por el establecimiento de relaciones de agencia basadas en un vínculo de autoridad más real que ritual. En segundo lugar, de acuerdo con el análisis de las relaciones de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central y entre la Administración Central y las Facultades, se puede concluir que la universidad estatal estudiada presenta una débil capacidad institucional para articular las prioridades institucionales con los objetivos de las unidades académicas. Al respecto, se evidencia que la actual configuración de las relaciones de agencia tiende a restringir más que a facilitar la compatibilización de los diversos intereses y preferencias de los actores internos en torno a propósitos comunes. Finalmente, se concluye que la institución es gobernada de manera compartida por el Rector y los Directores de Departamento.

Capítulo 4
El caso de la Universidad con un Principal Omnipresente

En este capítulo se muestran los resultados asociados al caso de la universidad privada. La organización de este apartado sigue el mismo esquema que el capítulo anterior. En la primera sección, se revisa la normativa interna relacionada con el gobierno institucional con especial foco en las formas de designación, las funciones y prerrogativas de cada una de las autoridades tanto unipersonales como colegiadas. En base a esta revisión se determina un conjunto de supuestos sobre las características de las dos relaciones de agencia que considera el modelo analítico. En la segunda sección se describe y analiza la relación de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central, en base a la evidencia empírica recolectada a través de las entrevistas aplicadas y, posteriormente, estos resultados se contrastan con las suposiciones formuladas preliminarmente. A su vez, en la tercera sección se examina la relación entre la Administración Central y las Facultades a partir de la información levantada y se establece el grado de validez de las presunciones iniciales. Por último, la cuarta sección contiene las conclusiones del estudio de caso con especial énfasis en los factores que influyen en la configuración de las relaciones de agencia, la capacidad de la institución para producir alineamiento interno y la identificación de las autoridades que ejercen mayor influencia en el gobierno institucional.

4.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional

4.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad

En términos legales, la universidad se constituye como una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, dedicada a la enseñanza y el cultivo de las ciencias. En su normativa interna establece que el gobierno institucional está conformado por órganos colegiados, autoridades unipersonales y órganos asesores y/o ejecutivos. Las instancias colegiadas corresponden a la Junta Directiva, el Consejo Superior y el Consejo de Facultad, mientras que las principales autoridades unipersonales son el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General y los Decanos. Asimismo, la institución cuenta con dos órganos asesores centrales que funcionan de manera permanente: el Comité de Rectoría y el Comité Académico.

La Junta Directiva corresponde al máximo organismo colegiado de la universidad responsable de la dirección estratégica, la definición de las políticas globales y el aseguramiento de la sustentabilidad institucional en el largo plazo. Está conformado por cerca de diez Directores que son elegidos por la asamblea de socios, el Rector y el Secretario General que ejerce el papel de ministro de fe. La junta cuenta con un Presidente que tiene la responsabilidad de conducir las sesiones y dirimir aquellas materias en las que no existe acuerdo.

El Consejo Superior es el cuerpo colegiado a cargo de establecer las orientaciones y prioridades académicas de la universidad. Está compuesto por el Rector, quien ejerce como Presidente, los Vicerrectores, los Decanos, cuatro Consejeros elegidos por los académicos regulares pertenecientes a las dos más altas jerarquías y un representante de los estudiantes elegido por sus pares.

El Consejo de Facultad es el cuerpo colegiado encargado de asesorar al Decano en las labores de dirección de la unidad académica. Está integrado por el Decano, el Vicedecano u otras autoridades académicas, dos académicos pertenecientes a las dos más altas jerarquías y un representante de los estudiantes.

El Rector es la máxima autoridad unipersonal de la universidad y tiene a su cargo la dirección académica y administrativa de la institución mediante la conducción ejecutiva de todos los órganos e instancias dependientes de la rectoría. Ejerce además la representación de la universidad ante las autoridades políticas y educacionales del país, así como frente a instituciones públicas y privadas de educación, cultura, ciencia y tecnología, tanto a nivel nacional como internacional. El Rector es designado por la Junta Directiva por un período de cuatro años y puede ser confirmado en su cargo por períodos iguales de manera indefinida.

Los Vicerrectores de área tienen la responsabilidad de promover y hacer cumplir las políticas, procedimientos y objetivos de la institución en las materias propias de su ámbito ya sean estas académicas, administrativas o económicas. Los Vicerrectores son designados y pueden ser removidos por la Junta Directiva a proposición del Rector. Ellos duran cuatro años en su cargo y pueden ser renovados en sus funciones por períodos iguales en forma indefinida.

El Secretario General ejerce el rol de ministro de fe de la universidad y tiene la responsabilidad de cautelar el cumplimiento de la normativa interna, llevar adelante procesos de auditoría y asesorar al resto de las unidades internas en materias jurídicas y legales. Es nombrado por la Junta Directiva y permanece en el cargo mientras tenga la confianza de este organismo.

Los Decanos tienen a su cargo la dirección académica y administrativa de las Facultades. Son designados y pueden ser removidos de sus cargos por la Junta Directiva a propuesta del Rector, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser confirmados por períodos iguales de manera indefinida. Dentro de sus atribuciones, el Decano propone el nombramiento del resto de las autoridades académicas de la Facultad al Vicerrector Académico y al Rector para su validación.

El Comité de Rectoría es un órgano asesor del Rector en materias propias del desarrollo institucional y en la implementación de las decisiones adoptadas por el Consejo Superior. Está integrado por los Vicerrectores, quienes participan de manera permanente, y otros Directores que sean convocados por el Rector.

El Comité Académico tiene la tarea de asesorar al Rector en asuntos académicos. En particular, se centra en la revisión de las propuestas provenientes de las Facultades o las Vicerrectorías del área académica, las cuales posteriormente son sometidas a discusión en el Consejo

Superior. Este órgano está integrado por los Vicerrectores, el Director de Docencia y el Asesor Jurídico de la Vicerrectoría Académica.

Considerando las definiciones normativas en relación con las autoridades superiores e intermedias, se puede inferir que la universidad privada en estudio cuenta con una estructura dual asimétrica (Larsen *et al.,* 2009; Guiroux *et al.,* 2015; Austin y Jones, 2016; Pruvot y Estermann, 2017). En efecto, si bien el Consejo Superior tiene atribuciones para adoptar decisiones en asuntos académicos, la Junta Directiva dispone de un mayor nivel de autoridad en la toma de decisiones sobre todas las materias institucionales.

4.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma

De acuerdo con los postulados de la teoría de agencia, la revisión de la literatura relacionada con el gobierno institucional y, especialmente, considerando las definiciones normativas de la institución acerca de las relaciones de autoridad entre las distintos instancias colegiadas y cargos unipersonales, se establecieron algunos supuestos respecto a la características de las relaciones de agencia entre las principales autoridades institucionales: por una parte, entre la Junta Directiva y la Administración Central y, por otra, entre la Administración Central y las Facultades. Estas premisas sirvieron como base para desarrollar el análisis empírico y responder a los objetivos de la investigación.

A. Relación entre la Junta Directiva (principal) y la Administración Central (agente)

Supuesto 1

La relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central se acerca más a la clasificación del tipo Principal unitario y agente único.

Considerando que la Junta Directiva está integrada completamente por externos designados por los socios que forman parte de la corporación privada que sustenta legalmente a la universidad, se supone que los Directores representan intereses homogéneos de un grupo particular (no de diversas partes interesadas) y, por lo tanto, su comportamiento respondería al patrón de conducta de un principal unitario (Lane, 2012). En este escenario, se presume que existe un alto nivel de cohesión y consenso respecto a los lineamientos de desarrollo de la institución y las decisiones que adoptan como cuerpo colegiado. De este modo, en cuanto a la Administración Central, se estima que actuaría como agente único, teniendo en cuenta la fuerte autoridad que la normativa le entrega al Rector por medio de un conjunto amplio de atribuciones y espacios de decisión, incluyendo la dirección y supervisión de las labores académicas, administrativas y económicas, el nombramiento de los directivos del ejecutivo central, los Decanos y la ratificación del resto de las autoridades académicas de las Facultades. De este modo, se vislumbra una relación de gobierno con roles claramente separados entre un principal que actúa como una entidad unitaria basada en preferencias convergentes por parte de sus integrantes, que delega las labores ejecutivas en un agente que también ejerce su rol

como un actor cohesionado, empoderado y unitario (AGB, 2011; Kivistö, 2005; Taylor y Machado, 2008). Asimismo, desde la formalidad de la norma, se asume que esta configuración coincide con las orientaciones gerencialistas que promueven la interacción entre una Junta Directiva independiente con mayoría de partes interesadas externas y un equipo central fuerte a cargo de las labores ejecutivas (Caspersen y Frølich, 2015; Estermann y Nokkala, 2009; Veiga *et al.,* 2015).

Supuesto 2

En los mandatos que la Junta Directiva le entrega a la Administración Central con lineamientos de trabajo y/o resultados esperados para dirigir y administrar la institución, existe un predominio de aquellos clasificados como explícitos y específicos.

Se asume que la Junta Directiva posee un elevado nivel de autoridad en la toma de decisiones, que sus integrantes cuentan con un prominente grado de profesionalización en materias de gestión, y que existe, además, un alto grado de consenso en las preferencias de los integrantes de la junta respecto a los lineamientos de trabajo y las tareas específicas que debe impulsar el ejecutivo central. Esto llevaría al despliegue de mandatos o contratos sofisticados que establecen de manera clara y precisa las tareas delegadas y el desempeño esperado por parte de la Administración Central. Así, se espera que instrumentos como el Plan Estratégico y el Presupuesto sean utilizados realmente por las autoridades universitarias como dispositivos de planeamiento y conducción institucional basados en definiciones explícitas a nivel de prioridades, objetivos específicos, resultados esperados y planes operativos (Cáceres, 2007; Mitchell y King, 2018; Strike y Swinn, 2018).

Supuesto 3

Existe un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Junta Directiva y las prioridades de la Administración Central.

Se supone que los integrantes de la Junta Directiva tienen fuertes lazos con la institución y ejercen una labor de colaboración con la Administración Central, además de la supervisión. Se asume en este sentido que los Directores son personas con experiencia en procesos de toma de decisiones, especialmente en materias estratégicas y presupuestarias, y que poseen una estrecha relación de trabajo con el Rector en el análisis de propuestas y la adopción de decisiones institucionales (Chait *et al.,* 2005; Kretek *et al.,* 2013). Por otro lado, considerando que el Rector es designado por la Junta Directiva, se presume también bajo este escenario que durante su proceso de búsqueda y nominación se evaluaron sus intereses y preferencias individuales con el fin de minimizar el riesgo de una selección adversa (Eisenhardt, 1989). De esta forma, se entrevé que existe un bajo nivel de conflictos de objetivos entre las prioridades de la Junta Directiva y los propósitos que la Administración Central impulsa.

Supuesto 4

Existe un mínimo nivel de asimetría de información que afecta a la Junta Directiva respecto al comportamiento de la Administración Central en relación con las tareas delegadas.

Existen al menos dos consideraciones que permiten suponer un adecuado flujo de información hacia la Junta Directiva. En primer lugar, dado que los miembros de este organismo son designados y representan los intereses del dueño o controlador de la institución, se cree que tienen la motivación suficiente para estar informados acerca del funcionamiento y la marcha de los asuntos institucionales. De este modo, se presume que los Directores ejercen un rol proactivo en la solicitud de reportes con información pertinente y oportuna a la Administración Central. En segundo término, se supone que la Junta Directiva cuenta un elevado grado de autoridad formal y poder efectivo, que implicaría una relación jerárquica con el equipo ejecutivo central y, por consiguiente, la ausencia de restricciones para el acceso a información por parte de los Directores de la junta (Kretek *et al.*, 2013).

Supuesto 5

La Junta Directiva cuenta con mecanismos de seguimiento y control que aplica de manera sistemática para vigilar el comportamiento y desempeño de la Administración Central en relación con las labores delegadas.

Teniendo en cuenta las mismas motivaciones descritas anteriormente, se cree que la Junta Directiva dispone de instrumentos adecuados para supervisar la gestión del Rector y su equipo ejecutivo (Trower, 2013). Asimismo, se supone que los mecanismos de seguimiento y control están orientados a vigilar el desempeño del agente en base a los resultados logrados por sobre el cumplimiento de determinadas acciones o comportamientos (Kivistö, 2005). En tal dirección, se asume que el foco del control por parte de la Junta Directiva está centrado en el cumplimiento de objetivos y resultados, mientras que el ejecutivo central cuenta con más autonomía a nivel de procedimientos. En otras palabras, se estima que la supervisión del principal pone mayor atención en aspectos misionales antes que operacionales (Daley *et al.*, 1996).

B. Relación entre la Administración Central (principal) y las Facultades (agente)

Supuesto 6

La relación de gobierno entre la Administración Central y las Facultades se acerca más a la clasificación del tipo Principal único y Agente único.

Considerando que la normativa interna le entrega al Rector la responsabilidad y las atribuciones para la conducción académica y administrativa de la institución y, además, que este propone a la Junta Directiva la designación de las autoridades ejecutivas que forman parte de su equipo directivo, se estima que el principal actúa de manera unitaria y cohesionada, en base a

preferencias homogéneas que pueden asimilarse al comportamiento individual del Rector (Lane, 2012). En cuando al agente, se presume también que el Decano cuenta con la autoridad y el poder necesario para dirigir la Facultad en forma integrada y con preferencias uniformes. Al respecto, se supone que la ausencia de votaciones democráticas como mecanismo de elección de las autoridades académicas tanto de la Facultad como de los Departamentos disciplinares, favorecería la generación de relaciones de autoridad más claras, así como un mayor nivel de alineamiento interno en torno a prioridades y objetivos comunes.

Supuesto 7

Los contratos mediante los cuales la Administración Central delega en las Facultades la gestión de las labores académicas y administrativas se orientan principalmente hacia una vigilancia con foco en Resultados ya sea a nivel Individual o Colectivo.

En primer término, se supone la existencia de una cadena de mando o relaciones jerárquicas entre las autoridades centrales y el Decano y, en seguida, entre el Decano y los académicos pertenecientes a la Facultad. Un segundo supuesto considera que la Administración Central delega en el Decano la gestión académica y administrativa de la unidad, por medio de un contrato basado en objetivos y resultados esperados, con un foco en el desempeño colectivo de la Facultad. Esto implica que el Decano cuenta con espacios de libertad a nivel de procedimientos (o comportamientos) y que la supervisión del trabajo académico individual se produce al interior de las unidades y subunidades académicas y no al nivel de la Administración Central. Este supuesto resulta plausible, si se toman en cuenta los cambios que recientemente se evidencian en el perfil de los Decanos, cuya figura tradicional como Decano-Académico está siendo reemplazada por el Decano-Gestor, la que promueve el desarrollo integral de la Facultad bajo un esquema de funcionamiento de tipo gerencial (Baird, 2014; Floyd, 2016; Henkel, 2002).

Supuesto 8

Existe un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Administración Central y las prioridades de las Facultades.

Se presume que, en la medida que no exista una selección adversa en los procesos de reclutamiento y selección, los Decanos están alineados con los objetivos y las preferencias de la Administración Central (Eisenhardt, 1989). De esta forma, se espera que ellos tengan una fuerte orientación y lealtad corporativa en el ejercicio de sus labores y colaboran estrechamente con las autoridades ejecutivas centrales (Bright y Richards, 2001; Hendrickson *et al.*, 2013). Dado que los Decanos tienen la atribución para nombrar directamente a los Directores de los Departamentos, Escuelas y Jefes de Carrera, es probable que exista un alto nivel de convergencia de objetivos y preferencias entre las autoridades académicas de las distintas Facultades.

Supuesto 9

Existe un bajo nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las tareas académicas y administrativas delegadas.

Este supuesto se basa principalmente en dos consideraciones. En primer lugar, la relación jerárquica entre las autoridades institucionales y los Decanos restringe la posibilidad que el agente tenga espacio para un comportamiento oportunista asociado al ocultamiento o la distorsión de información vinculada a su desempeño. En segundo término, considerando que en el caso de esta institución se prevé un acentuado estilo de gobierno y gestión de tipo gerencial, se asume la existencia de sofisticados instrumentos para gestionar la información en los niveles individuales, intermedios e institucionales de los ámbitos académicos, administrativos y económicos. En la práctica, se sostiene que estos instrumentos permiten que la información fluya desde la línea de producción (las unidades académicas) hacia las autoridades ejecutivas centrales, minimizando los problemas de calidad y oportunidad de acceso inherentes a este tipo de instituciones con complejidades estructurales (la diferenciación vertical, horizontal y espacial). Asimismo, en este contexto de gestión de tipo empresarial, se cree que la idea relacionada con que el trabajo académico no se puede medir debido a la multiplicidad de las tareas y su complejidad, carece de credibilidad y adhesión por parte de las diferentes autoridades institucionales (Kivistö, 2005).

Supuesto 10

La Administración Central cuenta con fuertes mecanismos de seguimiento y control para vigilar el comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las labores delegadas.

El mismo estilo gerencial supone el despliegue de instrumentos institucionales de supervisión orientados a evaluar el desempeño de las Facultades, bajo un esquema de permanente rendición de cuentas por parte de los Decanos. De esta manera, el trabajo académico de las unidades se encuentra sujeto a un fuerte escrutinio desde las autoridades ejecutivas centrales (Henkel, 2002). De igual forma, se estima que los mecanismos de vigilancia están preferentemente dirigidos a medir el cumplimiento de objetivos y los resultados alcanzados por las Facultades, ya que un control centrado en procedimientos o comportamientos sería insuficiente en el contexto de una cultura organizacional más cercana al mundo empresarial (Verhoeven, 2010).

4.2 Relación entre la Junta Directiva y la Administración Central desde la evidencia empírica

4.2.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Junta Directiva

En general, se percibe una Junta Directiva muy diligente en su actuar, fundamentalmente por su capacidad y dinámica para abordar los asuntos institucionales, así como para adoptar decisiones con agilidad. Al indagar en los factores que influyen en este estilo de dirección, que internamente se percibe como un atributo importante del modelo de gobierno institucional, se visualizan al menos dos. En primer lugar, se reconoce la existencia de un elevado nivel de convergencia entre los intereses y preferencias de los Directores que forman parte de este organismo. Normalmente, esto permite que después de un breve tiempo de análisis y discusión de los temas, se puedan establecer acuerdos por amplia mayoría o, como es frecuente, de manera unánime. En segundo lugar, se evidencia una estrecha relación de colaboración y trabajo conjunto entre los Directores de la junta, el Rector y su equipo directivo. En la práctica, tanto el Rector, como el Vicerrector Académico y el Vicerrector Económico, participan de forma regular en las sesiones ordinarias de la Junta Directiva. Al respecto, varios de los entrevistados comentan que este modo de trabajo permite a los Directores acceder a información de calidad y oportuna para adoptar decisiones de manera expedita en las diversas materias de interés. En tal sentido, se constata que este esquema de trabajo híbrido, con participación de los Directores y las principales autoridades ejecutivas, constituye una dinámica particular de la universidad frente a estructuras más tradicionales utilizadas por las Juntas Directivas, como la conformación de comités temáticos (económico, académico, auditoría, y otros) para el tratamiento de los temas institucionales con mayor tiempo, foco y profundidad (Brown y Hayford, 2019; Trower, 2013; Scott, 2018). Las citas que vienen a continuación ilustran algunos aspectos relacionados con el funcionamiento de la Junta Directiva.

"Yo diría que en general hay bastante consenso en los temas que se discuten" (IP-3).

"…en todas las sesiones y tenemos permanentemente invitados a todas las sesiones incluso ya sin necesidad de que estén... sean invitados particularmente, el Rector, la Vicerrectora Académica y el Vicerrector Económico nuestro, por lo tanto, ellos son personas que, junto con los miembros del Directorio, ellos dos están siempre presentes en las sesiones de la junta. Y la razón es bastante evidente porque el Vicerrector Académico ve toda la parte académica de la universidad y de ahí dependen todas las decanaturas, Facultades... está toda la mirada académica en su hemisferio, digamos. Y por otro lado toda la otra parte que le interesa mucho a la... Directores de la marcha financiera y económica de la universidad, por lo tanto, por eso está el Vicerrector Económico. Entonces ellos son del elenco estable de las sesiones de la Junta Directiva, por lo tanto, la... sí por supuesto con derecho a voz, pero no a voto…" (IP-3).

"…respecto a los temas tratados y permite a la vez ir tomando acuerdos inmediatos, no postergarlos para otra sesión porque hay que buscar nuevos antecedentes, que sería una razón, entonces eso ayuda

mucho la dinámica en la discusión de los temas, en general dentro de la junta los temas se discuten bastante, tenemos la facilidad de que la presencia de estos dos Vicerrectores…" (IP-3).

"Es una fórmula que nos permite tener sesiones de la junta bastante ejecutivas y terminamos siempre tomando decisiones y acuerdos, nunca quedamos con temas pendientes, salvo porque el tema sobrepasó la hora de la agenda no más y no por un tema de falta de acuerdo y no me ha tocado, en la mayoría de las veces y yo diría que casi el ciento por ciento son acuerdos más bien unánimes" (IP-3).

En cuanto a los ámbitos y temáticas de interés, se evidencia que la junta aborda un conjunto amplio de materias sin restricciones. A nivel interno, destacan asuntos académicos como la creación y cierre de programas de pre y postgrado, la proyección de matrícula, el proceso de admisión y los resultados de la progresión académica de los estudiantes, el desarrollo de programas y centros para fomentar la investigación; materias económicas, asociadas a la asignación de recursos, la ejecución presupuestaria, los estados de resultados y la gestión del patrimonio; en cuanto a la organización interna, incluyendo cuestiones relacionadas con cambios de estructura y la evaluación del desempeño de los directivos; aspectos normativos ligados a la definición y actualización de reglamentos generales; y cuestiones relacionadas con la promoción y el resguardo de la identidad y los valores institucionales. Mientras que, en el plano externo, temas reputacionales ligados a la imagen institucional, y al relacionamiento con diversos actores del entorno en términos de grupos de interés, alianzas y cooperación adquieren relevancia.

Asimismo, se aprecia que el alcance de las decisiones que adopta la Junta Directiva va desde la definición de orientaciones generales o lineamientos estratégicos hasta la determinación de medidas específicas de carácter operativo. De igual forma, se percibe que existe un mayor nivel de atención y profundización en los temas económicos y financieros explicable en función del perfil de los Directores. Incluso, algunos de los entrevistados afirman que los criterios económicos tienen mayor influencia que otros factores en los procesos de toma de decisiones al interior de la junta debido a que los ingresos provienen principalmente de la matrícula de estudiantes y la sostenibilidad económica de la institución depende exclusivamente de una adecuada gestión de los recursos. Un factor igualmente importante a este respecto parece ser la escasa participación de Directores con experiencia y trayectoria en el mundo académico.

"…básicamente la Junta Directiva, su rol es esencialmente estratégico, o sea... sus ámbitos de decisión, las materias que va decidiendo sesión a sesión, de alguna manera van siendo contrastadas con el Plan Estratégico de la universidad, y con los principios y valores que están en el proyecto educativo, que son temas con contenido, sustantivos, que los miembros de la junta manejan bastante bien y, por lo tanto, hacen inmediatamente el *link* entre la propuesta y esos referentes que tienen que ver con el Plan Estratégico y con principios y valores" (IP-3).

"Otro lineamiento que emana de la junta es todo lo que es la identidad de la universidad, la identidad de esta universidad donde la identidad basal es el humanismo cristiano y, por lo tanto, es un lineamiento súper claro que da la Junta Directiva que impacta en la formación de los estudiantes y los académicos. También la junta ha ido dando lineamientos respecto a lo que espera en términos de acreditación institucional… y además provee los recursos, autoriza la utilización de los recursos para lograr esa

mejora en la acreditación… también da los lineamientos respecto a las áreas que debieran ser acreditadas, por ejemplo, ahora está dando lineamientos en el sentido de avanzar hacia acreditar investigación. Otras modificaciones en estructura, en reglamentos que son cosas que van emanando desde la rectoría y que la junta va cumpliendo su rol de aprobación de acuerdo con nuestros reglamentos. Entonces, yo veo dos cosas claras en la junta: una, unos lineamientos que provienen de ella y que instruye en la universidad para que se apliquen y otro, es un rol de aprobador de las distintas iniciativas dentro de lo que ellos han definido como importante para la universidad" (IP-2).

"…como por ejemplo, la aprobación de un programa de doctorado, el desarrollo de un centro de investigación… Se presentan como proyectos particulares en la Junta Directiva con la evaluación global y también son aprobados en esa instancia" (IP-5).

"Y otro ámbito importante es el tema de las garantías financieras de viabilidad de la universidad, por lo tanto, en eso... yo diría que en eso es donde tal vez la junta es mucho más puntillosa, porque tenemos miembros del Directorio de la junta que son muy del área económica y financiera, por lo tanto, obvio que en esa parte haya cuestiones mucho más profundas" (IP-3).

"Sí, pero siempre desde la perspectiva económica…aquí el orden de importancia es el económico y hoy en día, eso va por delante, el recurso siempre está por delante y yo creo que esa cultura se ha construido en el tiempo, debido a que la universidad siempre depende de, de sí misma para su desarrollo, no recibe ningún tipo de contribución, más allá de lo que es capaz, de lo que los alumnos generan" (IP-1).

En cuanto a su funcionamiento, la junta se reúne una vez por mes para sesionar de manera ordinaria y ocasionalmente en forma extraordinaria. El Presidente de este organismo tiene un rol distintivo y ejerce un fuerte liderazgo en la conducción de las reuniones formales, por medio de la priorización de los temas y la definición de la agenda de trabajo para cada una de las sesiones. También se reconoce que la figura del Presidente juega un papel importante en la articulación de acuerdos y en la definición del alcance de las decisiones que se adoptan como entidad. Dicho en breve, las decisiones de la junta están fuertemente influenciadas por las preferencias del Presidente. Aún más, se admite que este tiene una autoridad e influencia que trasciende la esfera de trabajo formal de la junta y se extiende hacia el ámbito ejecutivo por medio de una relación de trabajo cotidiano con los directivos del equipo central. Formalmente, la Junta Directiva cuenta con un Comité Ejecutivo integrado por el Presidente y Vicepresidente de este organismo. En la práctica, los miembros del Comité Ejecutivo (que también son los controladores de la institución), cuentan con oficinas en la universidad y un canal de comunicación directa y en forma paralela con el Rector, los distintos Vicerrectores, directivos superiores e incluso con los Decanos. Asimismo, se reconoce que existe un alto nivel de convergencia entre las preferencias individuales de los miembros del Comité Ejecutivo. De igual modo, se advierte que sus labores son diferenciadas y complementarias. El Presidente de la Junta Directiva tiende a concentrarse en temáticas relacionadas con el gobierno interno y la gestión desde una perspectiva global, mientras que el Vicepresidente se focaliza en los asuntos económicos y financieros de la institución.

"Las sesiones... las juntas finalmente funcionan una vez al mes, excepcionalmente puede haber más de una sesión en el mes, o con valor extraordinario cuando tenemos temas un poquito más complejos y más urgentes y.… pero lo normal es que sea una vez al mes y.... Sin embargo hay un par de Directores

que tienen una presencia mucho más cotidiana acá en la universidad, vienen... no todos los días pero vienen de vez en cuando a enterarse de cosas, nosotros los informamos y de alguna manera ellos transmiten al resto, los mismos de la junta son los que más se involucran en cosas más bien operativas nuestras pero como una forma de ir anticipando temas que a lo mejor a nosotros como equipo directivo nos interesa que se vayan anticipando antes que llegue la próxima sesión, es una manera... es una variable, una variante de la fórmula tradicional de sesionar todos los meses, en esta... derivada de participación de ellos acá, que hay una oficina incluso acá donde llegan etc. y se reúnen con nosotros dependiendo de los temas" (IP-3).

"…pero el Presidente de la junta representa a la junta, por lo tanto, tiene muchas atribuciones de representación de la junta ante los órganos internos aquí adentro… hay un trabajo entre junta y junta, digamos entre sesión y sesión, es un trabajo bastante cotidiano y nada esporádico, al contrario, entre el Presidente de la junta y el Rector, que tiene que ver con alguna manera ir como amasando los acuerdos, las materias antes que lleguen a la junta. Esa es un poco la idea, para que no llegue tan en frío…" (IP-3).

Esta conducta del Presidente y el Vicepresidente tiene efectos en las prácticas de gobierno y la gestión institucional. Primeramente, las relaciones de autoridad que el Comité Ejecutivo establece en el plano operacional con los distintos directivos superiores, que formalmente dependen jerárquicamente del Rector, configura la existencia de dos liderazgos ejecutivos que disputan el mismo espacio de poder y compiten por alcanzar legitimidad e influencia en los asuntos internos. En este contexto, se percibe un debilitamiento de la autoridad del Rector y tensiones entre los directivos superiores centrales que dependen de este, ya que cuando se producen diferencias en las decisiones entre el Comité Ejecutivo y el Rector, los directivos tienen a alinearse con las preferencias del comité considerando que este representa a la autoridad con mayor nivel de poder al interior de la universidad. Desde la formalidad de la normativa interna asociada al gobierno institucional, tanto el perfil del Comité Ejecutivo que asume un rol de agente, como la figura de autoridad unipersonal que ejercen el Presidente y el Vicepresidente, resultan anómalas si se considera que las tareas del Comité Ejecutivo y las funciones de sus cargos como Directores están circunscritas a la esfera de trabajo de la Junta Directiva, que corresponde a una instancia colegiada que actúa por medio de acuerdos o mandatos hacia el Rector, como principal autoridad unipersonal responsable de la gestión académica y administrativa de la universidad.

Segundo, el papel que juega el Comité Ejecutivo como tomador de decisiones en el ámbito operativo influye en la generación de un clima de informalidad en las relaciones entre los directivos y los procesos de toma de decisiones, lo que socava las bases de la institucionalidad y marco regulatorio interno. En este sentido, se percibe que los acuerdos formales de la junta o las decisiones adoptadas en instancias de coordinación del equipo de la rectoría tienen un valor relativo, ya que finalmente tienden a primar las decisiones o instrucciones que el Comité Ejecutivo establece a través de reuniones o conversaciones bilaterales con los propios directivos.

En tercer lugar, se aprecia que el alto nivel de involucramiento del Comité Ejecutivo en los asuntos operacionales y su influencia en la definición de las materias que se abordan en las

sesiones de la Junta Directiva produce una inclinación hacia el tratamiento de asuntos ejecutivos y transforma a este organismo en un espacio híbrido que se encarga de discutir cuestiones estratégicas y relacionadas con la micro gestión.

"Yo diría que la junta hoy día tenemos un Presidente ejecutivo de la universidad y un Rector ejecutivo de la universidad, o sea tenemos dos figuras ejecutivas, uno actuando como Presidente y el otro como Rector" (IP-1).

"…y los discursos del Presidente de la junta, el discurso ordena un poco las prioridades" (IP-1).

"Exacto, uno a uno y son reuniones que se dan diariamente" (IP-1).

Con respecto al resto de los integrantes de la Junta Directiva, se percibe que su nivel de participación es más acotado y su rol se podría clasificar como socios o legitimadores (Baird, 2006; Kretek *et al.,* 2013; Taylor y Machado, 2008). Ellos actúan como socios o consejeros cercanos en tanto apoyan con su experiencia y trayectoria profesional en los procesos de toma de decisiones ligados preferentemente a materias estratégicas y presupuestarias. En este sentido, se aprecia una relación de colaboración con el Rector y su equipo en el tratamiento de los temas, la búsqueda de alternativas y la toma de decisiones frente a las distintas problemáticas o desafíos que enfrenta la institución. Sin embargo, se constata también que ellos adoptan una función legitimadora de las decisiones del Comité Ejecutivo de la junta pues en ocasiones toman una actitud pasiva (no asisten a todas las sesiones) o evitan entrar en contradicción con las preferencias expresadas por el Presidente o el Vicepresidente.

"Yo te diría lo siguiente, no se puede extrapolar a que todas las instituciones privadas tienen los mismos esquemas. En esta universidad los miembros de la junta particularmente algunos forman parte por así decirlo del equipo, de una especie, de Comité Ejecutivo de la junta" (IP-4).

"Es una instancia, periódica, en algunos casos era semanal y ahora quincenal, pero donde claramente ahí se van entregando los lineamientos permanentes… a todo el Comité de Rectoría entregan instrucciones específicas o hacen control de su tarea o tenemos que exponerles a ellos, para conseguir su visto bueno, que son en definitiva estos dos miembros de la junta (IP-1).

En términos conceptuales, el accionar de la Junta Directiva responde a los patrones de un Directorio orientado al control del comportamiento de la Administración Central (Chait *et al.,* 2005; Cornforth, 2003; Kivistö, 2005). Más allá del comportamiento individual de los Directores, se advierte que los intereses o estilo de liderazgo del Presidente tiende a potenciar la función de control por parte de la junta respecto a la conducta del Rector y su equipo directivo. En este sentido, además de tener un rol activo en la definición de las prioridades y los lineamientos estratégicos institucionales (estilo centrado en el desempeño), la junta se preocupa de realizar un seguimiento de las acciones que realiza el ejecutivo central y sus resultados en el corto plazo, por medio de la solicitud y revisión de reportes mensuales acerca del estado de situación en cada uno de los ámbitos de la gestión institucional, con especial énfasis en las materias económicas. Asimismo, se presume que el ánimo de colaboración de los Directores podría estar mezclado con un dejo de desconfianza de parte del Comité Ejecutivo

respecto al comportamiento del equipo ejecutivo central en el cumplimiento de sus labores. Otra alternativa para explicar esta conducta es que el Comité Ejecutivo considere que la universidad tendría un mejor desempeño en la medida que sus propietarios participen en el control directo de la gestión (Greenwood *et al.,* 2007). Una tercera opción está relacionada con el reciente proceso de venta de los inmuebles de parte de sus dueños (los mismos que forman parte del Comité Ejecutivo) hacia la universidad. En esta transferencia, el Comité Ejecutivo tiene incentivos para participar activamente en la administración de la universidad con el fin de asegurar una adecuada gestión económica que garantice el cumplimiento de sus compromisos asumidos en los términos y plazos establecidos en el contrato de compraventa de la infraestructura. Esto, a juzgar por los estrictos mecanismos de control que se despliegan en la Junta Directiva y, en particular, por el intenso involucramiento del Comité Ejecutivo en instancias y asuntos de índole ejecutiva.

"Están en la universidad, particularmente el Presidente de la Junta Directiva tiene permanencia, oficina, está prácticamente mediodía, por lo tanto, desde el punto de vista que tú me señalas, no se producen divergencias. Lo que se decida a nivel de la junta, como órgano de nivel superior ha sido conversado previamente, incluso decisiones de planteamientos que no llegan a la junta porque no corresponde de acuerdo con los reglamentos o estatutos, también son conversados previamente, yo te diría que esto, sobre todo, aquello que puede influir en el manejo presupuestario…" (IP-4).

"En cambio en esta hay derecho de propiedad bien clara, la universidad tiene dueño, si bien no tiene fines de lucro, pero tiene dueños con nombre y apellido y, por lo tanto, son dueños que están participando en la gestión, entonces eso le agrega un elemento de cierta complejidad" (IP-2).

"Y puede también contribuir a un efecto de inhibición también, frente a los que participan estos dos miembros de la junta, podría ser en términos… posibilidad. Sin duda yo creo que ese esquema podría eventualmente irse superando, la participación de estos… en la medida que la universidad vaya teniendo una autonomía mucho más plena en términos administrativos de gobierno. La universidad nuestra lleva 6-7 años más o menos en que los controladores cedieron todo lo que es la administración, la universidad hoy día es dueña de sus campus, con inmobiliaria externa dentro de la universidad, tanto el tema del lucro a nosotros desde esa perspectiva no nos toca, que una cosa que se hizo bien audaz y que no todas las universidades podrían haberlo hecho al contrario todas se mantienen en el esquema de relaciones con inmobiliarias, nosotros no tenemos eso, pero tal vez estamos todavía en el proceso de que todavía tenemos la necesidad de tener, todavía participe a la junta, mientras no logremos conquistar como orgánicamente como gobierno mayor autonomía" (IP-3).

En resumen, se evidencia un principal con dos facetas. Por un lado, una Junta Directiva que desempeña sus labores de manera formal como una instancia que colabora con el Rector y su equipo directivo y que, a la vez, ejerce un alto grado de supervisión y seguimiento a las acciones y resultados operacionales. Por otro, una Junta Directiva que por medio de un reducido Comité Ejecutivo integrado por su Presidente y Vicepresidente actúa como controlador directo al punto que su cometido se superpone con el rol ejecutivo del agente. Dicho de otro modo, en primer término, no hay una adecuada separación entre propiedad y administración y, en segundo lugar, en la práctica se produce una confusión de roles entre el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y el Rector, a diferencia de lo establecido en la normativa interna.

B. La Administración Central como agente

Formalmente, el Rector es el responsable de la conducción ejecutiva de los asuntos internos tanto académicos como administrativos. Para llevar adelante dicha labor, este cuenta con un equipo directivo organizado en base a Vicerrectorías corporativas y, a nivel de sedes, con autoridades superiores que dependen administrativa y funcionalmente de él. Existe además una instancia denominada Comité de Gestión que reúne al Rector con los distintos Vicerrectores para discutir materias ejecutivas, establecer coordinaciones y adoptar algunas decisiones relacionadas con la gestión académica y administrativa. En la práctica, el poder de toma de decisiones de esta instancia es limitado ya que debe consultar o proponer acuerdos ante un segundo órgano ejecutivo denominado Comité de Rectoría. Este último comité está integrado por el Rector, los Vicerrectores corporativos, el Presidente y el Vicepresidente de la Junta Directiva. En efecto, el Comité de Rectoría constituye la entidad ejecutiva más relevante de la institución y el espacio donde se producen las negociaciones entre los miembros del equipo directivo, se resuelven las diferencias de opinión, tensiones o conflictos, y se adoptan finalmente las decisiones operativas. Al respecto, algunos de los entrevistados advierten que implícitamente todos los actores internos, especialmente quienes ocupan cargos directivos superiores, saben cuál es el marco de acción donde es posible moverse y donde están los límites.

"Luego está una cosa que se llama el Comité de Rectoría donde participa el Rector, todos los Vicerrectores y el Presidente de la Junta Directiva; entre medio de eso o para el lado, como tú quieras hay una cosa que se llama Comité de Gestión donde participa el Rector, todos los Vicerrectores de línea y sedes (IP-6).

"Y esto se traduce en un comité… Comité de Rectoría que además del Rector y los Vicerrectores participan estas dos personas de la junta y ahí se van pasando cuenta los temas más regulares, el estado de avance del plan académico, el estado de avance de las Facultades, las modificaciones curriculares, o sea ahí se centra mucho la gestión y la información más que la gestión, la información de cómo se van avanzando en los distintos temas académicos. Entonces, está la Junta Directiva, está este Comité de Rectoría donde participan dos de esos miembros, que básicamente mantenerlos informados con mucho más detalle de lo que se puede llevar una Junta Directiva, y también ahí van saliendo lineamientos" (IP-2).

"Está sentado en la universidad básicamente, entonces están tomando la temperatura a diario, si se quiere, lo que está sucediendo en la universidad, entonces cuando llega la información a la Junta Directiva ya viene de alguna forma trabajada con ellos mismos en los Comités de Rectoría que son cada dos semanas, a veces todas las semanas, se discute los temas, ellos con la visión de Junta Directiva y el Presidente de la Junta Directiva participa en los claustros académicos inclusive" (IP-7).

"La toma de decisiones viene de acuerdo, nosotros podemos consensuar, pero de nuevo te digo, yo creo que todos tenemos presente, cual es el marco dentro del que nos movemos, también sabemos con claridad... y en eso todos estamos claros... cuales son aquellas cosas que uno necesariamente tiene ponerse de acuerdo, quienes son por así decirlo los controladores" (IP-4).

Además del Comité de Rectoría, existen otros espacios de coordinación del trabajo ejecutivo, con participación más reducida y de carácter informal, que involucran la interacción entre

integrantes de la Junta Directiva y autoridades superiores de la Administración Central. Estas instancias corresponden a reuniones frecuentes entre el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva (o sus integrantes por separado) y los Vicerrectores corporativos, habitualmente por medio de encuentros bilaterales para revisar el estado de situación del área o resolver algún asunto en particular. Esta forma de aproximarse a los directivos y a los temas de interés, muestra la manera de actuar o el estilo de trabajo del Comité Ejecutivo que, además de ejercer su autoridad en espacios más formales y amplios como el Comité de Rectoría o la propia Junta Directiva, establece una relación de uno a uno con las principales autoridades ejecutivas sectoriales para comunicar sus decisiones o influir en el tratamiento de ciertos temas, presumiblemente para evitar que cualquier asunto escape a las expectativas al momento de ser abordado en las instancias superiores formales. En este mismo sentido, se reconoce que el involucramiento del Comité Ejecutivo, y en especial del Presidente, contribuye a mantener la armonía y articulación entre las autoridades ejecutivas centrales, ya que la supervisión directa sobre las decisiones minimiza el riesgo de posibles agendas personales y disputas de liderazgos entre los directivos superiores. En esta dirección, uno de los entrevistados menciona un conflicto reciente entre el Rector y el Vicerrector Académico que se agudizó en parte por la falta de intervención del Presidente de la junta, quien finalmente terminó zanjando las divergencias internas.

"Las tensiones las resuelve la junta directamente, porque esta relación se produce generalmente, no es una relación, la costumbre que hay la evidencia que hay en esta organización es una relación uno a uno, generalmente las áreas se van, se reúnen permanentemente a puertas cerradas con la junta, donde ahí se llegan a ciertos acuerdos y prioridades, pero es una relación más bien personal, no sé si, no es colegiada, no es ponernos de acuerdo todos y ya vamos a privilegiar, no" (IP-1).

"La junta durante todo ese período toma palco. Y no solamente con respecto a mi área, también veo que toma palco, hacia otras áreas, se aleja de la participación de estas reuniones directas, de la toma, de control de ejercer el poder y se concentra más en el ámbito económico. Se está supervisando que estén bien los presupuestos etc. Ahí se produce un fenómeno que es un fuerte desencuentro entre rectoría y la línea académica, que es una de las líneas principales de la universidad. Se produce un desencuentro que termina en una serie de mini conflictos permanentes y cada vez creciendo, afecta las relaciones personales, pero aun así la junta no interviene…" (IP-1).

A su vez, existe un tercer espacio formal de decisiones llamado Consejo Superior, el cual corresponde a una instancia ejecutiva extendida en la que participan el Rector, los Vicerrectores corporativos, y de sedes, los Decanos y representantes académicos y estudiantiles. Este consejo funciona como un organismo asesor que discute y sugiere iniciativas o decisiones en el ámbito de la gestión académica. Sin embargo, se sostiene que la influencia de este organismo es mínima ya que los temas que se someten a discusión en esta instancia han pasado antes por el filtro de la Junta Directiva o el Comité de Rectoría y su conducción está a cargo del Rector. En efecto, se trataría de una instancia de debate bastante controlado que, lejos de constituir un espacio de toma de decisiones de abajo hacia arriba, es utilizado para producir un alineamiento desde la Administración Central hacia las unidades académicas en torno a las prioridades y orientaciones de trabajo definidas a nivel superior.

"Sí, existe un Consejo Académico, pero vuelve a ser instrumental, porque todo lo que se discute que está por reglamentación que debe ser abordado por el Consejo Académico viene ya previamente discutido en la Junta Directiva y con el visto bueno de la Junta Directiva del carácter informal, por lo tanto, la discusión, no hay discusión en el Consejo Superior, el Consejo Superior de la universidad no existe, dentro de los temas. Es una exposición y aprobación, todo el poder, en otras palabras, es una, se concentra en la Junta Directiva, con capacidades resolutivas" (IP-1).

Así las cosas, se constata que formalmente existen dos grandes procesos de toma de decisiones asociadas a materias relevantes. El primero, de abajo hacia arriba, que en términos extendidos se inicia con propuestas en el Consejo Superior, luego revisadas en el Comité de Gestión y en Comité de Rectoría y finalmente discutidas por los integrantes de la Junta Directiva. El segundo, de arriba hacia abajo, que comienza con decisiones en la Junta Directiva o el Comité de Rectoría, dependiendo de su naturaleza y la discrecionalidad del Presidente o Vicepresidente de la Junta Directiva, luego sociabilizadas en el Comité de Gestión y el Consejo Superior, si corresponde. En general, se percibe que el mayor flujo de decisiones institucionales se produce en el sentido de arriba hacia abajo.

"Entonces tenemos Junta Directiva, Comité de Rectoría y Comité de Gestión... que ve el día a día, nos juntamos todos los lunes, que vamos revisando los planes y aprobando, previamente o modificando los planes para saber cómo está. Y después todo eso pasa generalmente al Comité de Rectoría o pasa al Consejo Superior, dependiendo de los niveles que haya que decidir, las cosas que decidir" (IP-6).

"Es la junta la que establece las prioridades y ahí hacia abajo se ordena la cosa" (IP-1).

En este escenario, en que el liderazgo ejecutivo se comparte, se aprecia un debilitamiento del rol del Rector como principal conductor de los asuntos ejecutivos internos y también de su autoridad frente al equipo directivo. En este sentido, se percibe una diferencia respecto al rol del Rector según las funciones y responsabilidades definidas en la normativa interna y las expectativas de los directivos superiores consultados. Al respecto, se afirma que del Rector se espera un papel más centrado en la representación de la institución hacia el medio externo, en particular frente a las autoridades nacionales, así como también un rol activo en la gestión de las relaciones con los diversos grupos de interés externos relevantes para la universidad. De este modo, se evidencia que el Rector tiene un espacio muy reducido para actuar como conductor de la gestión institucional: por arriba, está presionado por el Comité Ejecutivo de la junta que asume un fuerte protagonismo como ejecutivo y, por abajo, están los Vicerrectores corporativos empoderados que lideran sus áreas con suficiente autonomía procedimental y tienden a privilegiar su relación de autoridad con el Presidente o Vicepresidente del Directorio al momento de establecer objetivos y resultados esperados.

"Mira, en general, yo diría que el Rector más que jugar un rol de *manager*, o de gerente general si quisiéramos ponerlo en términos de empresa, acá juega un rol de representante institucional, en el fondo, representante de la universidad o del sector frente a la autoridad, con lo cual su rol de gestión interna en la universidad está más bien limitado a los lineamientos globales al nexo entre la política pública, el macro entorno y la universidad" (IP-5).

Asimismo, en este contexto la relación de autoridad entre el Rector y los Vicerrectores se caracteriza por ser extremadamente laxa. Si bien se asume la existencia una jerarquía formal, se reconoce que predomina un vínculo horizontal y que el Rector, más que un jefe con autoridad fuerte y exclusiva sobre ellos representa la figura de un par. Por cierto, se percibe que los Vicerrectores tienen un trato deferente y respetuoso con el Rector que incluye, por ejemplo, la participación en las reuniones del Comité de Gestión, la entrega de información acerca de la marcha de cada una de las unidades y el establecimiento de acuerdos sobre determinadas materias. No obstante, todos los actores tienen claro que los acuerdos y las decisiones más relevantes están sujetas a validación por parte del Comité de Rectoría y eventualmente de la Junta Directiva.

"Por tanto, si bien los Vicerrectores se relacionan con el Rector, algunos de forma jerárquica otros más bien lo ven como un par sobre el cual tienes que rendir. También los Vicerrectores están… saben y están expuestos a que de repente tengan que ver asuntos directamente con alguno de los miembros, con el Presidente de la junta o con otros miembros de la junta que estén aquí porque ellos lo solicitan. Entonces va después la información al Rector, eso hace entonces que el trabajo, que la estructura no sea muy ordenada en el sentido que está el Rector con sus Vicerrectores y todos trabajando ahí, de él hacia arriba, a veces sí, a veces los Vicerrectores suben y bajan de una forma…" (IP-2).

"Horizontal, la relación entre los Rectores y los Vicerrectores es una relación horizontal, ahora el respeto que tiene la figura del Rector es horizontal, o sea el Rector es muy difícil que pueda dar una instrucción… dirimir cuando hay diferencias, pero finalmente los que toman las decisiones es la junta, o sea frente a cualquier conflicto entre área o miembros del equipo ejecutivo, la decisión final la toma la junta y eso lo sabe el Rector. No tiene mayor peso que cualquiera de nosotros" (IP-1).

En la práctica, se evidencia que la conducción ejecutiva está principalmente en manos de los Vicerrectores responsables de las materias académicas y económicas. Ambas autoridades tienen un fuerte respaldo del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y cuentan con la autoridad necesaria para gestionar con relativa autonomía la operación de sus respectivas unidades, siempre en el marco de los lineamientos establecidos por los órganos superiores. Además, ambos Vicerrectores tienen un elevado nivel de influencia en las decisiones institucionales. Junto al Rector, son las únicas autoridades unipersonales que integran todos los foros internos de discusión y toma de decisiones: a nivel político-estratégico en la Junta Directiva y en la esfera ejecutiva el Comité de Rectoría, el Comité de Gestión y el Consejo Superior.

"Con ese justo equilibrio, con el área académica generamos planes de control conjunto en donde no solamente un objetivo es académico y económico, sino que van de la mano y entre los dos logramos hacer un plan de trabajo o un plan de control, yo te diría, paralelo de tal manera que las unidades tampoco sean sometidas a una condición permanente de estrés, de rendición de cuentas sino que más bien somos unidades de apoyo que nos preocupamos de dar los lineamientos, cierto, claros al principio, se raya claramente la cancha y durante el proceso se va haciendo un acompañamiento cercano de tal manera de que si hay correcciones que hacer se hagan a tiempo y no esperar que ya sea mucho más complejo y llegar al final del proceso cuando ya no nos queda mucho que hacer. Pero las instancias son monitoreadas por las Vicerrectorías de área, y desde esa perspectiva el Rector cumple un rol más de coordinador" (IP-5).

En cuanto al estilo de gestión de la Administración Central, se visualizan tres elementos fundamentales. Primero, un elevado nivel de centralismo en la definición de las prioridades, objetivos y resultados esperados en el desempeño de las distintas unidades a nivel académico y administrativo. Este fuerte centralismo sustantivo, se complementa con un creciente nivel de centralismo procesal, influido por las exigencias de la agencia nacional a cargo de la acreditación de la calidad de las instituciones de educación superior dirigidas a garantizar una aplicación homogénea de políticas, procesos y estándares de gestión comunes en los distintos campus y sedes de la institución. En este contexto, se aprecia una relación jerárquica entre las autoridades centrales y los directivos locales. También se constata que estos últimos tienen un bajo grado de poder e influencia a nivel estratégico. Sin embargo, se reconoce que la institución está intentando transitar a un modelo de gestión basado en la rendición cuentas por resultados y hacia un esquema de mayor descentralización, pero siempre con fuerte control desde el centro.

Segundo, la matricialidad como forma de trabajo para articular el funcionamiento de las unidades de gestión académica y administrativa entre el nivel central o corporativo y las distintas sedes es esencial para comprender el estilo de gestión de la Administración Central. En la práctica, la gestión institucional se traduce en una compleja labor de coordinación de estructuras, procesos, instrumentos y personas, a nivel vertical (jerarquías), horizontal (diversas áreas) y espacial (múltiples sedes).

Un tercer factor importante consiste en la primacía de una gestión de tipo gerencial basada en el uso de herramientas y prácticas propias del sector empresarial. Así, a nivel de planificación destacan la gestión por objetivos y la elaboración de planes, la presupuestación de recursos, la utilización de sistemas de información, análisis comparados y estudios de mercado; en la operación, la gestión por procesos, normas de calidad, la externalización de servicios, la profesionalización de la gestión del personal, el uso de incentivos, modificaciones a la estructura organizacional y agilidad en la toma de decisiones; mientras que en el ámbito del control y la evaluación sobresalen, los indicadores y reportes de gestión, la evaluación del desempeño de las personas, mediciones de satisfacción, el monitoreo de ratios económico-financieros y auditorías externas.

"Es centralizado, el Presupuesto también está muy supervisado, tienen poca herramienta de gestión autónoma" (IP-1).

"Estamos afinando un modelo de gestión de… donde transitemos a una descentralización controlada. Qué quiere decir eso, que como somos tan grandes nosotros, monopolizamos todo en Santiago, muchas veces las decisiones desde Santiago es como las políticas públicas, no recogen la realidad regional, o sea, si yo defino algo acá no necesariamente aplica fielmente…entonces, estamos transitando entre de las definiciones globales, pero también entregando mucha más autonomía a las comunidades con un modelo de control clarito. O sea, rayamos la cancha, jueguen ustedes dentro de esa cancha y nosotros en el fondo los vamos a apoyar para que lo hagan de la mejor manera posible" (IP-5).

"Autónomamente la sede no va a participar de una propuesta como esta, cosa de decir, mira podríamos hacer una sala de simulación clínica… ah que interesante. Esto siempre viene de lo estratégico y

nosotros lo bajamos a lo táctico. También existen algunas ideas que son *bottom up* pero no tienen un alto impacto en el ADN académico" (IP-8).

"Ahora, el tener una estructura multi-sede, multi-facultades y además todo este modelo de ecualización que lo exige también los estándares de acreditación nos obliga a hacer funcionar una estructura en donde la matricialidad funcione de manera óptima" (IP-5).

"Entonces desde esa perspectiva nosotros estamos instalando un modelo de gestión, en donde hemos querido incrementar una cultura de rendición de cuentas, qué quiere decir eso, que en el fondo nuestras acciones obedezcan no a la casualidad sino que más bien a las planificaciones o a una intencionalidad de acciones de tal manera que la universidad vaya conduciendo los resultados individuales en función del propósito colectivo y desde esa perspectiva hemos configurado por cada Vicerrectoría, por cada Facultad cierta batería de elementos comunes basales… Constituye lo que hemos llamado un sistema de gestión integral que no busca más que entregar información clara, transparente, objetiva, de tal manera que las distintas unidades cuenten con una… Con elementos que les permitan tener una toma de decisiones súper informada, y para la universidad, que la asignación de recursos y la toma de decisiones vaya en virtud de los planes y los objetivos que ahí se han planteado entonces desde esa perspectiva yo diría que estamos bastante más cerca de un modelo de gestión desde ese ámbito" (IP-5).

En definitiva, al contrastar el accionar de la Administración Central como agente con los postulados de la teoría de agencia y las buenas prácticas planteadas desde la literatura especializada en gobierno corporativo y, en particular, aquella que aborda el funcionamiento de las juntas directivas y su relación con el Rector, se evidencia que la universidad en estudio se aleja del modelo canónico en que el Presidente y el Vicepresidente de la junta desempeñan sus labores exclusivamente en el marco del funcionamiento de dicho órgano superior y las tareas ejecutivas se delegan en un equipo directivo conducido por el Rector como máxima autoridad unipersonal de la institución (Eckel y Trower, 2019; Kivistö, 2005; Trower, 2013). En este caso, se constatan tres situaciones particulares. En primer lugar, tanto el Presidente como el Vicepresidente del Directorio actúan como autoridades unipersonales y adoptan un doble rol como principal y agente, involucrándose en la micro gestión de la institución. En segundo lugar, el Rector no ejerce la conducción de la gestión institucional y está forzado, en cambio, a asumir un papel de representante de la universidad a nivel externo. Tercero, la conducción ejecutiva está en la práctica a cargo de los Vicerrectores académico y económico, que, junto al Comité Ejecutivo, reemplazan el rol de dirección que según la normativa interna debiese ejercer el Rector.

C. La relación entre la Junta Directiva y la Administración Central

En base a la descripción realizada anteriormente, se evidencia que la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central responde a los patrones de comportamiento de un principal único y un agente múltiple. Así, este hallazgo coincide parcialmente con el supuesto inicial que consideraba la existencia de un vínculo entre un principal único y un agente único.

En cuanto al principal, se confirma la suposición respecto a que los miembros de la Junta Directiva representan intereses convergentes y tienden a sostener preferencias homogéneas. En

su funcionamiento, este organismo combina roles de colaborador, por un lado, y de supervisor por otro, en su relación con la Administración Central. En efecto, salvo la figura del Comité Ejecutivo de la junta, no se evidencia la existencia de otros liderazgos individuales o grupos de Directores que representen algún interés particular o sensibilidad distintiva que sea visible hacia afuera. En cambio, se aprecia que el poder y la influencia sobre la forma de trabajo y las decisiones que adopta este organismo está concentrada casi exclusivamente en el Comité Ejecutivo. Esta evidente asimetría de poder al interior de la junta relativiza la contribución que realizan los Directores y hace que estos se proyecten hacia la comunidad interna, en parte, como legitimadores de las decisiones del Comité Ejecutivo o del Presidente de esta instancia asumiendo que existe un elevado nivel de convergencia de intereses y preferencias con el Vicepresidente. De este modo, se corrobora que es posible homologar el comportamiento de la Junta Directiva con la conducta y preferencias de su Presidente.

Asimismo, se reconoce que, en el contexto del gobierno institucional, la Junta Directiva ejerce un elevado grado de poder, sin ningún tipo de contrapeso o balance en la toma de decisiones. Por una parte, se admite que esto otorga agilidad a la institución para reaccionar ante las amenazas externas o hacer frente a los desafíos. Sin embargo, por otra, algunos directivos manifiestan, desde una mirada crítica, el escaso espacio que tiene la academia para participar en las instancias de gobierno y la falta de profundidad de análisis o discusión en torno a las decisiones, de modo que ellas terminan imponiéndose a través de una estructura jerárquica, más que por argumentos derivados de un análisis racional entre directivos superiores que comparten la tarea de dirigir la institución.

"Pone la música la junta, pone la música la junta, es la respuesta que hubieras recibido, así de brutal" (IP-1).

"Lo negativo es que no hay decisiones colegiadas, que afecta mucho el desarrollo institucional, no se le reconoce su capacidad a su cuerpo académico, no hay discusión de alto vuelo, se privilegia una organización absolutamente verticalizada por denominarlo de alguna manera, quizás eso en algunos temas le puede dar mucha agilidad, en algunos temas, pero no es, o sea lo que no existe aquí son las instancias de discusión, no…ese ejercicio al interior de esta comunidad, no" (IP-1).

En contraste, el supuesto respecto a la actuación del agente estaba equivocado. En la práctica, la figura del agente está atomizada y su rol es compartido entre el Presidente y el Vicepresidente de la junta, el Rector y los Vicerrectores corporativos. Como ya se ha destacado, el Presidente y el Vicepresidente participan en la gestión a nivel ejecutivo y ejercen un poder predominante como autoridades unipersonales en los hechos. No obstante, se constata también que el Comité Ejecutivo del Directorio no reemplaza plenamente las labores conducción ejecutiva que en teoría le corresponden al Rector, sino que más bien se concentra en asuntos de mayor relevancia, relegando el resto de las decisiones menores o cuestiones operativas. Asimismo, se advierte que dicha delegación se realiza preferentemente en los Vicerrectores corporativos, especialmente en aquellos relacionados con la gestión académica y económica, pero no en el Rector. De esta forma, no existe en esta institución una sola autoridad unipersonal que como agente conduzca completamente la gestión ejecutiva.

“Hay un tema por así decirlo es, no es fácil decirlo, pero lo que pasa es que en realidad la Junta Directiva está presente en forma súper permanente” (IP-4).

“El Presidente de la Junta Directiva y el Vicepresidente, son los que participan, muy al día, en el día a día, en conjunto con el Rector y en conjunto con los Vicerrectores, o sea ellos tienen línea directa con los Vicerrectores (IP-7).

“Sí, en el Comité de Rectoría que ve como temas más globales, más de impacto institucional y por eso es que nosotros nos conectamos con los Vicerrectores de sede, a esa jun... a ese Comité de Rectoría nosotros invitamos a estos dos Directores que son más activos dentro de la junta; porque nos interesa que este tema también ellos lo vean y vean la discusión que se produce a propósito del sistema, entonces porque generalmente esos temas muchos de ellos pueden requerir algún acuerdo de la junta, entonces es bueno que estén presente en esa discusión” (IP-3).

De igual manera, en este escenario se producen relaciones de autoridad paralelas, por un lado, entre el Presidente y el Vicepresidente de la junta y los Vicerrectores y, por otra, entre el Rector y los Vicerrectores. Al respecto, se admite que, como agentes, los Vicerrectores enfrentan situaciones de tensión cuando las decisiones del Presidente o el Vicepresidente y el Rector divergen respecto a una determinada materia. En este ambiente, se producen relaciones de afinidad cruzadas entre las autoridades, ya que, en determinados asuntos o iniciativas, las preferencias naturales de los Vicerrectores (de acuerdo con sus perfiles) pueden coincidir sea con la opinión del Presidente o el Vicepresidente de la junta o con el Rector. Sin embargo, se reconoce que estas situaciones de desavenencia son acotadas, debido a que el Rector tiende a adaptarse y a respetar ese marco que de manera más o menos implícita se ha establecido como espacio para las decisiones y el desarrollo de iniciativas institucionales. En cualquier caso, tal como se dijo anteriormente, en situaciones de divergencia los Vicerrectores tienden a privilegiar la relación de autoridad con el Presidente o Vicepresidente y a aceptar sus decisiones independientemente de sus preferencias personales.

“Y como toda empresa familiar yo creo que siempre se da esto… Los controladores de repente llaman al Vicerrector directamente, trabajan directamente con el Vicerrector y no pasan por el Rector, entonces es complicado el equilibrio en estas universidades que son menos institucionales en ese sentido” (IP-2).

“Yo creo que las tensiones pueden ser en que el Rector con sus Vicerrectores tiene las prioridades, pero obviamente esas prioridades pueden cambiar por una decisión de los miembros de la junta que están aquí, entonces el Rector se informa obviamente se informa con la opinión de que se ha formado un programa o se quiere crear un programa, tiene que ir ajustando sus prioridades el Rector muchas veces” (IP-2).

“…nosotros ponemos la música, o sea el Rector no, porque el Rector en definitiva está muy flanqueado en materia de su capacidad de gestión, porque cada área tiene que rendir su desarrollo a la Junta Directiva y las diferencias se producen más que con el Rector, con las áreas, Junta Directiva con el área…” (IP-1).

En suma, la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central se distancia del marco conceptual y la formalidad de los roles, y se explica fundamentalmente a partir de la conducta del Comité Ejecutivo de la junta. Su amplio poder e influencia hace que el comportamiento del máximo organismo del gobierno institucional sea equivalente al accionar del Presidente como principal individual lo que, a su vez, le permite asumir un rol ejecutivo de tipo selectivo, que desplaza al Rector como conductor exclusivo de la Administración Central (de acuerdo a la normativa interna) y establece relaciones de autoridad de facto con los Vicerrectores corporativos, a quienes en la práctica les delega parte importante de las labores ejecutivas.

4.2.2 Los contratos

Con respecto a los mandatos ejecutivos formales por medio de los cuales la Junta Directiva establece las prioridades y lineamientos de trabajo para guiar el accionar de la Administración Central, se constata la existencia de dos contratos oficiales: el Presupuesto y el Plan de Desarrollo Institucional.

En primer lugar, se puede apreciar que el Presupuesto Institucional constituye el contrato ejecutivo más importante entre la Junta Directiva y la Administración Central. En efecto, aunque una parte importante del Presupuesto se construye con una orientación a insumos y con variaciones inerciales anuales (producto de operaciones estables), existe otra parte que se establece en función de las proyecciones de desarrollo y resultados esperados en líneas de trabajo prioritarias para la institución. Al respecto, se visualiza una articulación positiva entre las estrategias establecidas y el proceso de asignación de recursos. Asimismo, se evidencia también que los ingresos institucionales están altamente concentrados y dependen casi totalmente de la matrícula estudiantes de pregrado. Durante el segundo semestre de cada año, la Administración Central elabora una propuesta de Presupuesto Institucional que es luego aprobada por la Junta Directiva pero que vuelve a ser revisado al año siguiente, después del proceso de matrícula de los estudiantes nuevos y antiguos. Asimismo, se reconoce que la proyección de ingresos anuales basada principalmente en la matrícula efectiva condiciona la estructura presupuestaria y termina restringiendo la posibilidad de llevar adelante determinadas iniciativas prioritarias y estratégicas para la universidad. Dicho de otra manera, algunos de los directivos entrevistados admiten que la primera prioridad institucional consiste en mantener una situación económica saludable y que el resto de las prioridades se van ordenando en función de la disponibilidad de recursos y las preferencias que establece el Presidente de la Junta Directiva.

"…yo te diría que esto sobre todo, aquello que puede influir en el manejo presupuestario, es decir el Presupuesto nosotros lo definimos una vez al año...un supuesto, obviamente... eso básicamente se elabora desde mitad de año se ratifica en la junta de noviembre-diciembre para el año siguiente, si es necesario de acuerdo al proceso de admisión se revisa en marzo y ese es el marco dentro del cual tenemos que jugar, entonces si hay algunas cosas que pudiera modificar ese marco presupuestario eso se conversa previamente" (IP-4).

Por otra parte, en la determinación del Plan de Desarrollo Institucional se pueden distinguir dos etapas. Una primera instancia en que la Junta Directiva discute y establece un diagnóstico de la situación de la institución, a partir de un análisis del entorno, con especial énfasis en la evolución de las políticas públicas en educación superior y una comparación con el desempeño de otras instituciones, y un análisis interno, que considera el cumplimiento del Plan de Desarrollo Institucional anterior y los resultados del último proceso de acreditación institucional. En base a este diagnóstico, la junta define un conjunto de prioridades y lineamientos estratégicos a mediano plazo en los ámbitos académico, administrativo y económico. En la práctica, se trata de orientaciones generales que establecen un marco para la elaboración de un plan ejecutivo.

"En general lo que a mí me ha tocado ver es que los lineamientos son bastante claros pero a su vez son bastante generales, o sea, a nivel de Junta Directiva, cuáles son los aspectos que hoy día y desde hace varios años se evalúan, se analizan permanentemente lo que acá en la universidad le hemos llamado la sustentabilidad de dos pilares que son los dos pilares que tienen vasos comunicantes: el pilar de la sustentabilidad académica y de la sustentabilidad económica" (IP-5).

En una segunda etapa, el Comité Ejecutivo de la junta con el apoyo de la Administración Central, elabora un plan de trabajo de carácter operacional con un horizonte temporal de cinco años (denominado "plan académico quinquenal"), orientado a materializar las prioridades estratégicas y objetivos institucionales establecidos. Este plan académico quinquenal aborda todos los ámbitos de trabajo institucional, esto es, materias académicas, administrativas y económicas, y contiene definiciones relacionadas con objetivos específicos, actividades, proyectos, responsables, plazos, indicadores de desempeño y metas con resultados esperados. En este nivel se consolida la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional que, desde el punto de vista de su estructura, responde al tipo de instrumento de planificación utilizado comúnmente en el sector empresarial. En este caso, los directivos entrevistados reconocen que la institución utiliza la herramienta "Cuadro de Mando Integral" para apoyar la gestión a nivel estratégico (Kaplan y Norton, 1996).

"Primero como operacionalización del Plan Estratégico, tenemos lo que denominamos el plan académico quinquenal... ¿qué es lo que hace el plan académico quinquenal? Lo que hace materializa una parte de las actividades concretas, sobre todo aquellas que tienen que ver con lo académico, contratación en distintas áreas... el uso y cómo se están conjugando los estándares, como desarrollamos por ejemplo en forma relativamente homogénea, nunca es posible hacerlo idéntico, entre sedes que para nosotros es un gran tema" (IP-4).

"No, lo que hacemos nosotros, no llegamos a ese nivel, a nivel de la junta, eso se traduce después en acciones operativas concretas, y en resultados, levantamientos, procesos internos nuestros, que sean procesos que finalmente llegan a un informe final donde obviamente tenemos todos los indicadores nosotros para luego ir nivelando los resultados y ese resultado final, ese insumo, sí lo exponemos para la junta" (IP-3).

"Llegan lineamientos con metas y con recursos también específicos (a la Junta Directiva), de hecho, el *balance scorecard* el tablero de control del Plan de Desarrollo Institucional es bien detallado" (IP-2).

Como tercer paso y final, el Comité Ejecutivo informa al pleno de la Junta Directiva tanto la estructura como el contenido final del Plan de Desarrollo Institucional y los recursos económicos proyectados para su implementación. A partir de esta formalización, la Administración Central asume la tarea de informar y rendir cuentas de manera periódica acerca de los avances y resultados de la ejecución del plan. Aun cuando los entrevistados manifiestan que la junta revisa permanentemente la pertinencia y vigencia de las orientaciones estratégicas que sustentan el Plan de Desarrollo Institucional mediante el análisis de las tendencias del medio externo, en particular respecto a los cambios en las políticas públicas relacionadas con regulaciones y financiamiento, no se encuentra evidencia que dicho proceso de revisión haya implicado la incorporación de modificaciones explícitas a las definiciones estratégicas durante el período de implementación del plan. Por el contrario, la evidencia sugiere que los ajustes se realizan más bien formalmente cada cinco años al momento de iniciar un nuevo ciclo de planificación estratégica.

En cuanto a su contenido, el Plan de Desarrollo Institucional se basa en cuatro prioridades estratégicas. La primera, está relacionada con la consolidación de la docencia de pregrado como la principal misión institucional, junto con un mayor desarrollo del postgrado, la educación continua, la investigación científica y vinculación con el medio. Por su parte, la segunda prioridad está asociada al fortalecimiento del proceso formativo con especial énfasis en un acompañamiento temprano y continuo a los estudiantes, una adecuada gestión curricular, elevar la calidad de los académicos e incentivar una mayor vinculación con los egresados. La tercera prioridad apunta a la implementación de estándares de calidad en conformidad con los requerimientos establecidos por la agencia estatal responsable de evaluar la calidad de las instituciones de educación superior. Finalmente, el plan también busca asegurar una gestión operacional eficiente, una mayor productividad, mejorar la diversificación de ingresos y consolidar la sostenibilidad económica de la universidad.

De igual forma, la institución cuenta con un instrumento ejecutivo secundario denominado “plan de mejoramiento institucional”, que contiene acciones correctivas orientadas a superar las debilidades identificadas por la propia universidad durante el proceso de autoevaluación, que ocurre antes de la evaluación externa a cargo de la agencia estatal responsable. El alcance de este plan es definido a nivel del Comité de Rectoría y no se somete a consideración de la Junta Directiva. Considerando que la agencia estatal evalúa el nivel de cumplimiento del plan de mejoramiento comprometido, en la práctica, este instrumento representa el único contrato ejecutivo de alcance institucional que la universidad adopta con este organismo. Respecto al contenido del plan de mejoramiento, este incluye un conjunto de iniciativas que forman parte del Plan de Desarrollo Institucional como acciones correctivas. Como puede apreciarse, si bien coexisten dos instrumentos diferenciados, estos son convergentes en sus objetivos y líneas de trabajo establecidas.

No obstante, desde un punto de vista crítico, se reconoce que el Plan de Desarrollo Institucional tiene un carácter instrumental, ya que en la práctica no se utiliza como referencia para guiar la gestión institucional. En este sentido, se admite que tanto los objetivos que se persiguen como las acciones que se implementan responden más a las prioridades que establece el Presidente o

Vicepresidente de la Junta Directiva en el día a día que a la planificación formal definida en el plan. De hecho, se sostiene que los discursos y planteamientos que el Presidente realiza en las reuniones de trabajo constituyen las verdaderas prioridades que los directivos superiores toman en consideración para llevar adelante sus labores. Al respecto, se advierte la existencia de tensiones entre ciertos objetivos estratégicos oficiales establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional. Por una parte, se apunta a una mayor complejidad de labores académicas por medio del fortalecimiento de la investigación y postgrado científico, estrategia que implica un aumento del gasto. Por otra, está el objetivo estratégico de asegurar la sostenibilidad económica y financiera de la institución. En este contexto, si bien se produce una tensión entre ambos objetivos al momento de avanzar hacia el plano ejecutivo, se reconoce que los objetivos operativos del Comité Ejecutivo muestran una preeminencia de los resultados económicos por sobre los objetivos asociados a la gestión académica.

"Entonces a qué me refiero a que cuando uno toma, por ejemplo, un Plan Estratégico Institucional, lo que está ocurriendo hoy día, que es un plan instrumental, que se invirtió mucho tiempo en su desarrollo, pero hoy día no está en ejecución, en definitiva, las prioridades siempre están en relación con la aprobación de recursos, disponibilidad de recursos y eso va a cambiando permanente" (IP-1).

"...el Presupuesto y los discursos del Presidente de la junta, el discurso ordena un poco las prioridades. Diría donde más se manifiesta cuáles son las prioridades, de la distribución, depende de la disponibilidad de recursos" (IP-1).

"No se trabaja todo eso, tampoco eso, es el plan que considera una serie de acciones con Presupuesto asociado, no está operativo en este momento, no se está ejecutando, no se está llevando el control de eso, ni el estado de avance, se elaboró y quedó. Y se está sometiendo a una revisión, de una actualización de ese documento, para poder contar con un instrumento que está asociado un poco al Presupuesto de disponibilidad de recurso y prioridad de la junta" (IP-1).

En este marco descrito en que las relaciones de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central responden a la configuración de un vínculo entre un principal único y múltiples agentes, se visualiza que los contratos individuales tienen una influencia significativa en las formas y prácticas de gobierno interno. Por cierto, cada uno de los directivos superiores que forman parte de la Administración Central cuentan con un contrato de trabajo formal que establece cuestiones generales respecto a las responsabilidades del cargo y las condiciones laborales. Sin embargo, en la práctica se aprecia la existencia de un contrato de tipo informal y dinámico entre el Presidente de la Junta Directiva y las autoridades ejecutivas centrales. Se le denomina "informal y dinámico" porque se trata de lineamientos de trabajo que el Presidente transmite en forma cotidiana y de manera verbal en diversas instancias de coordinación, especialmente en reuniones bilaterales con cada uno de los directivos. Como resultado, la orientación de estos contratos individuales informales puede basarse en compromisos con la ejecución de determinadas acciones (comportamiento), el logro de ciertos resultados o una combinación de ambas dependiendo del ámbito de trabajo. No obstante lo anterior, se observa que esta relación contractual en principio informal puede llevar a una modificación formal del contrato de trabajo de los directivos superiores, producto de una negociación bilateral con el

Presidente en la que se acuerde una mejora en las remuneraciones y/o en los mecanismos de incentivos individuales.

"Más bien opera en la lógica más de relaciones...muy personales" (IP-1).

En efecto, se observa que si bien existe el Plan de Desarrollo Institucional como un mandato ejecutivo formal por parte de la Junta Directiva, mediante el cual se establecen tanto las labores como el desempeño esperado de la Administración Central, en los hechos predominan las prioridades del Presidente de la junta y los contratos ejecutivos individuales que se superponen al mandato ejecutivo establecido oficialmente por este órgano.

En este escenario, caracterizado por una alta concentración del poder en manos del Presidente de la junta y la ausencia de fuerzas internas que ejerzan contrapeso a su influencia, por arriba desde el propio Directorio, y por abajo, desde la Administración Central y la academia, es posible identificar ventajas y desventajas en términos de la gestión institucional. Entre las ventajas, destacan la agilidad para tomar decisiones ante oportunidades y amenazas del entorno, y la flexibilidad para introducir cambios en las estructuras y procesos internos con el fin de generar condiciones internas favorables para implementar las prioridades y decisiones ejecutivas adoptadas. Por el contrario, en cuanto a las desventajas se observan problemas relacionadas con un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de la normativa interna y un elevado nivel de informalidad en las relaciones entre las autoridades.

En definitiva, se puede afirmar que la consideración inicial que presumía el predominio de mandatos explícitos y específicos desde la Junta Directiva hacia la Administración Central es, en estricto rigor, fidedigna. No obstante, se constata también que el mandato ejecutivo más relevante (el Plan de Desarrollo Institucional) representa la figura de un instrumento oficial, pero con relativa trascendencia, ya que en la práctica son las prioridades y decisiones operativas del Presidente de la junta las que guían el accionar de las autoridades ejecutivas centrales.

4.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

En términos generales, se evidencia un nivel medio de conflicto de objetivos entre la Junta Directiva y la Administración Central. En tal sentido, se reconoce la existencia de divergencias entre el Directorio y el equipo ejecutivo (liderado por Rector), respecto al nivel de complejidad que debiera alcanzar la universidad en cuanto al desarrollo de su proyecto académico. Por una parte, se reconoce que las preferencias de la junta han estado orientadas a mantener el foco principal del quehacer institucional en las actividades de enseñanza y formación de profesional; por otra, se admite que el Rector y parte de las autoridades centrales han promovido avanzar de manera más decidida en el cumplimiento del objetivo estratégico oficial relacionado con un mayor desarrollo de la investigación y la formación de capital humano avanzado, especialmente por medio de la creación de programas de doctorado. Considerando que se trata de discrepancias en torno a temas relevantes relacionados con la misión y las proyecciones de desarrollo futuro de la institución, se podría afirmar que existen elementos para suponer cierto

grado de selección adversa en el proceso de reclutamiento y selección de algunas autoridades ejecutivas centrales.

"También está la tensión entre lo que es más visible para el mundo de la Junta Directiva construir un edificio es importante, para el área académica puede ser más importante reforzar los laboratorios o contratar profesionales docentes, pero eso es menos visible. Entonces la gente trata esa tensión entre lo que… cual debe ser la prioridad, pero la prioridad de distintas visiones, claro para los controladores un edificio nuevo, una construcción nueva es importante. Para el área académica puede ser menos importante, preferiría a lo mejor tener más equipos de laboratorios, podría tener más académicos con doctorado" (IP-2).

"Obviamente existen las tensiones respecto a los recursos. Esta universidad poco a poco ha ido convenciéndose de la importancia de hacer investigación pero no ha sido exento de las diferencias de opiniones en la misma junta, gente que pone mucho apoyo en la utilización de recursos, otros que dicen que debiera haber investigación y en el fondo yo le estoy sacando dinero a los estudiantes para dedicarlo a otra cosa que tiene poco impacto para ellos porque esta universidad mal que mal todo el ingreso son las matrículas, entonces hasta qué punto conviene hacer eso. Uno nota que ha habido una disputa siempre sobre todo en el tema de la investigación" (IP-2).

Por otro lado, se aprecia que los miembros de la Junta Directiva tienen menos sensibilidad por los temas académicos en comparación con el interés que manifiestan y el tiempo que dedican al análisis de materias de índole económica. Al respecto, la literatura asociada al gobierno universitario reconoce que las juntas directivas con este tipo de composición tienden a tener menos competencias y capacidades para abordar asuntos académicos, de modo que terminan inclinándose por delegar su tratamiento en instancias como el Senado o Consejo Académico (Strike y Swinn, 2018). En el caso de esta universidad, no obstante la normativa interna establece la figura de un Consejo Superior (equivalente a un Consejo Académico) con cierto grado de autonomía para adoptar decisiones relacionadas con la esfera académica, en los hechos su funcionamiento es más bien ritual y su influencia, limitada. En la práctica, el Directorio es la instancia que adopta finalmente las decisiones más relevantes en materia académica, a pesar de que en su conformación la participación de Directores provenientes del mundo académico es marginal. Dicho de otra forma, en la praxis la institución funciona por medio de una estructura unitaria o integrada en que una sola instancia colegiada concentra la toma de decisiones tanto en materias académicas como administrativas y económicas.

"...la apertura de nuevos programas, impulso de doctorado (para hablar de temas netamente académicos) la cantidad de contratación anuales, no solamente por un impacto económico, sino que también por un impacto logístico de la universidad interna, quien decide quienes son los Decanos básicamente, quien aprueba la contratación de un Decano, todas las iniciativas académicas son discutidas a nivel de Junta Directiva" (IP-7).

Más allá de las posturas de los integrantes de la Junta Directiva y el debate interno, se admite que desde el medio externo ha existido una presión que indirectamente ha empujado a la universidad hacia una mayor complejidad de las labores académicas. Al respecto, se afirma que los criterios de evaluación que utiliza la agencia estatal a cargo de acreditar la calidad de las instituciones, instalan el desarrollo de la investigación como un imperativo para lograr

mejores resultados en el proceso de acreditación institucional y alcanzar un mayor nivel de prestigio en el sistema nacional. Sin embargo, en los hechos, se observa que la Junta Directiva ha optado por una línea más conservadora en el fortalecimiento de la investigación y el postgrado científico, ya que las iniciativas implementadas y sus avances han sido más bien graduales. Por ejemplo, destaca la definición de áreas o disciplinas específicas donde se concentran las actividades de investigación y la contratación de nuevos académicos con perfil de investigador (en una cantidad acotada). Este lento proceso de refuerzo ha mantenido vivas algunas disputas internas en cuanto a la envergadura de los recursos que anualmente son asignados para impulsar la investigación y el postgrado científico.

"Yo diría que, por las condiciones y las exigencias de acreditación, no es que hayan cambiado de opinión, pero se han adaptado, entonces se dan cuenta que la investigación es un componente importante en la acreditación y por eso se han abierto a generar recursos a las investigaciones" (IP-2).

"Por ejemplo, vamos a transitar a ser una universidad más compleja, pero también hemos declarado que no vamos a investigar en todas las áreas" (IP-5).

"...hice un esfuerzo y cambiamos muchos indicadores, se contrataron investigadores y ahora estamos en la discusión de cómo ampliar esa cantidad de recursos para la investigación, pero siempre hay esta tensión" (IP-2).

En cuanto a las asimetrías de información, se constata que la Junta Directiva cuenta con acceso formal, oportuno y sistemático a información de calidad tanto del comportamiento del equipo ejecutivo como de los resultados en materia de gestión académica y económica. Teniendo en cuenta que, por un lado, la junta se reúne una vez al mes y que en las sesiones participan, además del Rector, también los Vicerrectores y que, por otro, el Comité de Ejecutivo de la junta integra el Comité de Rectoría que se junta semanalmente, en los hechos las autoridades superiores están permanentemente bajo supervisión, de manera que las brechas de información entre principal y agente son prácticamente inexistentes.

Respecto al riesgo moral, se visualizan pocos espacios abiertos para conductas oportunistas de las autoridades ejecutivas centrales que respondan a motivaciones y objetivos personales divergentes con los objetivos que establece la Junta Directiva y en particular su Presidente. Si bien existen discrepancias entre algunas de las decisiones que adopta el Directorio y las preferencias manifestadas por parte del equipo ejecutivo, se aprecia que tanto el Rector como el resto de los directivos superiores tienden a alinearse con las resoluciones del principal. Sea por motivaciones personales, la influencia de determinados incentivos o la existencia de mecanismos de control directo, eventuales situaciones de selección adversa en algunos de los directivos superiores no se transforman automáticamente en hechos de riesgo moral patentes. No obstante, esto no quiere decir que no existan diferencias en algunas materias entre las preferencias del Comité Ejecutivo y algunas de las autoridades de conforman la Administración Central. Al respecto, se admite que, debido a la informalidad de las relaciones y el alto grado de discrecionalidad en la evaluación del desempeño de las autoridades ejecutivas (especialmente por parte del Presidente), se producen algunos espacios para conductas oportunistas como la elusión, si bien en un nivel mínimo.

“En que la medida en que no exista una cultura de rendición de cuenta por objetivos, te insisto, siempre se genera estos espacios para agendas personales o para evaluaciones *light* por decirlo, de percepción... de confianza, etc.” (IP-1).

En relación con la calidad del seguimiento y control, se evidencia que la Junta Directiva cuenta con un conjunto de mecanismos que se aplican de manera sistemática y permanente, los cuales funcionan de manera efectiva para vigilar la conducta del equipo ejecutivo y evaluar el desempeño de la gestión institucional. Al respecto, se constata la existencia de tres niveles o instancias de control. En primer lugar, están las sesiones de la Junta Directiva donde el Presidente establece el contenido de las materias académicas y económicas que son revisadas mensualmente. De cualquier modo, se reconoce que el foco de la supervisión está centrado en los resultados de la gestión económica con especial interés en la revisión del estado de la ejecución presupuestaria.

“En esta universidad hay dentro de la junta dos personas que están instaladas dentro de la universidad, el Presidente y otro miembro de la junta y ellos hacen un seguimiento más al detalle de los temas tanto económicos como académicos y principalmente yo diría más bien en lo académico porque en lo económico es comentado en la junta” (IP-2).

“Y se va monitoreando con la frecuencia que están planificadas y así también hay elementos de control desde el punto de vista económico: todos los meses se le entrega a la Junta Directiva una presentación o una ejecución del Presupuesto de manera muy abreviada y que se va viendo, abriendo en la medida que sea necesario en aquellas partidas que son más relevantes y se va controlando de manera estrecha el Presupuesto” (IP-5).

En esta instancia, la rendición de cuentas respecto al estado de situación de la gestión se entrega por cuerdas separadas. Por un parte, el Rector presenta un reporte general con énfasis en el contexto externo y las acciones realizadas en representación de la institución y, por otra, los Vicerrectores informan acerca de las iniciativas en ejecución y los resultados logrados en sus respectivas áreas de trabajo. Si bien los reportes de gestión incluyen indicadores de desempeño, se advierte que la revisión que realiza el Directorio no incluye el análisis de las brechas entre la situación actual y las metas definidas en el Plan de Desarrollo Institucional. En la práctica, los resultados esperados y las metas proyectadas son convenidas y ajustadas a nivel del Comité Ejecutivo y la Administración Central.

“Por cuerdas separadas. Y la rendición de cuentas del Rector es más una rendición pública, de lo que está pasando en el contexto externo, de las leyes, etc. y las líneas las áreas van a rendir cuentas a la Junta Directiva, eso es una cultura que hay” (IP-1).

“Todas las Vicerrectorías que están a cargo de cada tema reportan directamente a la Junta Directiva en sesiones ordinarias, digamos o especiales dependiendo el caso” (IP-7).

“Se tiene ambas cosas. El Rector da cuenta de algunos… aquí el Rector hace un seguimiento muy detallado de todo lo que es la parte externa, como va cambiando la situación, como se va relacionando con distintas entidades y, por lo tanto, el Rector siempre da cuenta eventualmente da cuenta al respecto

cómo va el proceso de cambio legal que participación ha tenido él, qué gestiones se han hecho, y después los temas más específicos es cada Vicerrector el que presenta" (IP-2).

"…está más informada de la gestión de las áreas, más que de las Facultades a pesar de que hay una rendición...entre comillas… no es una rendición, se presenta el estado del arte de las Facultades pero no hay una constatación a la fecha por cumplimiento de ciertos indicadores o metas asociadas, indicadores, en plazos de determinado tiempo, eso no existe en esta universidad y recién este año 2017 se está empezando a implementar y ahí tendría" (IP-1).

El segundo nivel de control está en las reuniones del Comité de Rectoría, instancia donde se reúne el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva con el Rector y su equipo ejecutivo. Este órgano funciona tanto como un espacio de coordinación como de rendición de cuentas respecto de la marcha de cada una de las áreas de trabajo. Cada Vicerrector informa el estado de las iniciativas o proyectos más relevantes y la evolución de los indicadores de desempeño relacionados con su ámbito. Así, si bien se revisa la gestión a nivel global, se reconoce que se acostumbra a profundizar el análisis en materias de índole académico. En este marco, el Presidente de la junta no solo vigila el comportamiento de las autoridades centrales, sino que además participa activamente en la toma de decisiones relacionadas con asuntos de carácter operacional.

"Ahora, también existen unos instrumentos particulares que son de revisión mucho más periódica, por ejemplo, todo lo que es desempeño académico, se hace una revisión de una batería de indicadores o de elementos que componen un sistema de gestión integral dentro de la universidad, en donde se revisan de acuerdo a la periodicidad o la sistematicidad que se definen, por ejemplo, desde tasas de deserción, tasas de aprobación, admisión, admisión especial…" (IP-5).

Por último, el tercer nivel de control está a cargo de un denominado "oficial de cumplimiento" que corresponde a un profesional que ejerce labores de fiscalización o auditoría interna. Su tarea se centra en revisar el cumplimiento de políticas, criterios, estándares y decisiones adoptadas tanto por la Junta Directiva como por su Presidente, preferentemente en materias económicas y financieras. Este mecanismo le permite supervisar la conducta de las autoridades ejecutivas a nivel de micro gestión, por medio de un control focalizado y en profundidad respecto a asuntos críticos o de especial interés para el Directorio.

"…nosotros tenemos es un... un oficial de cumplimiento, por lo tanto, tiene toda una lógica de funcionamiento aquí adentro, hay parámetros internos, hay normas dictadas en materia de cumplimiento, pueden ser políticas… internas institucionales, y esa es una persona que tiene una dedicación media jornada aquí en la oficina, que tiene una autonomía dentro…" (IP-3).

En resumidas cuentas, se evidencian algunas diferencias relevantes entre la Junta Directiva y la Administración Central en relación con la misión y los propósitos institucionales que llevan a clasificar como intermedio el nivel de conflicto de objetivos entre las partes. Este hallazgo difiere de la consideración inicial que suponía un bajo nivel de conflicto de objetivos entre principal y agente. Sin embargo, se constata la existencia de un bajo nivel de riesgo moral debido a que el principal cuenta con diversos mecanismos que apuntan a evitar su materialización los que incluyen incentivos para inhibir posibles conductas oportunistas e

instrumentos de supervisión directa que le permiten contar con información oportuna y pormenorizada acerca del comportamiento y el desempeño del agente en relación con las tareas delegadas. De esta manera, se confirman los supuestos preliminares respecto a la presencia de un bajo nivel de asimetrías de información y la aplicación sistemática de mecanismos de seguimiento y control.

4.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica

4.3.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Administración Central como principal

En términos generales, se visualiza que la Administración Central ejerce un marcado liderazgo y una efectiva conducción ejecutiva de la institución en un marco organizacional que favorece este tipo de gestión directiva. En este sentido, es posible identificar cuatro elementos fundamentales que influyen en la configuración de un principal con autoridad y poder de mando. El primero alude a la existencia de una fuerte relación jerárquica entre los directivos superiores centrales y las autoridades de las unidades académicas que facilita el alineamiento entre las prioridades institucionales y los objetivos que persiguen las Facultades por medio del trabajo académico. Esta relación de autoridad está determinada por la forma en que los directivos académicos llegan a ocupar sus cargos que se produce por medio de designaciones que, si bien pueden considerar mecanismos de consulta, en ningún caso son realizadas a través de elecciones democráticas en las que participa el cuerpo académico. El segundo elemento está asociado a la existencia de una estructura unitaria de toma de decisiones a nivel institucional que corresponde a la Junta Directiva. A diferencia de la estructura dual, en este caso no existe la figura de un Consejo Académico con atribuciones para adoptar decisiones respecto a materias académicas con un algún grado de autonomía y el riesgo que se establezcan decisiones discrepantes entre diferentes órganos internos, entendiendo que las decisiones académicas tienen efecto en la gestión económica y viceversa. El tercero, se refiere al modelo de gestión centralizado y matricial que utiliza la Administración Central para delegar y supervisar, por una parte, el desarrollo de las tareas académicas en las Facultades y, por otra, la realización de labores de soporte administrativo en las diferentes sedes de la institución. Este modelo de funcionamiento permite al equipo ejecutivo concentrar un alto grado de poder de decisión y capacidad para producir alineamiento en los distintos niveles. Finalmente, el cuarto elemento está vinculado a las capacidades de gestión con que cuenta la Administración Central, entre las que destacan un alto nivel de profesionalización de los cargos directivos y el despliegue de sofisticados instrumentos de administración propios del sector empresarial. En la práctica, estos medios facilitan las labores de conducción ejecutiva de una institución compleja de gestionar producto de su cuantiosa densidad vertical (estructuras y nivel de autoridad), horizontal (diversidad de disciplinas y áreas académicas) y espacial (varias sedes y dispersión geográfica).

En el contexto de la relación de autoridad entre la Administración Central y las Facultades, se aprecia una disposición por transitar desde un formato de múltiples principales hacia un

comportamiento más integrado y cercano a la figura de un principal único. En este sentido, se ha optado por fortalecer el liderazgo del Vicerrector Académico en su condición de "primero entre pares" como articulador de la agenda de trabajo del equipo ejecutivo central, por ejemplo, a través de la conducción del Comité Académico. Asimismo, se ha acordado centralizar la relación con los Decanos en el Vicerrector Académico para efectos de encomendar y también supervisar el cumplimiento de los lineamientos de trabajo y las tareas delegadas por parte de las unidades académicas. Con este fin, el Vicerrector Académico conduce diversos espacios de trabajo con los Decanos entre los que destaca la instancia denominada Despachos Académicos que corresponde a reuniones mensuales (generalmente bilaterales) donde se establecen directrices y se hace seguimiento a la agenda de trabajo de las Facultades.

"Hay un poquito de eso. Ahora, nosotros lo suavizamos el año pasado. De qué manera. Primero, se reconoce que el vínculo prioritario entre un Decano está con el Vicerrector Académico, por lo cual, lo que incorporamos es que en esa rendición de cuentas que busca el Vicerrector Académico, además, busque aquellos elementos que son parte del resto de las Vicerrectorías para que no haya un bombardeo paralelo de las distintas instancias" (IP-5).

"Bueno, existe el Vicerrector Académico que se llama los despachos mensuales, que es donde se van revisando todos los temas con el Decano, o una tabla donde se ven como se ha... Se ve la marcha completa. Se rinde en forma completa al Vicerrector Académico, pero por otro lado trabaja con los Vicerrectores, los Vicerrectores de un lado van y se juntan con el Decano y le dicen al Decano qué postgrado podemos armar, cómo podemos ayudarte, hay un trabajo" (IP-2).

En todo caso, esto no significa que el Vicerrector Académico tenga una elevada cuota de poder para tomar decisiones de manera autónoma. En la práctica, se ve que las decisiones más relevantes desde el punto de vista estratégico y económico son adoptadas por el Presidente de la Junta Directiva que actúa con su doble rol de principal y agente (selectivo). Por consiguiente, el Vicerrector Académico cuenta con un espacio acotado para tomar decisiones, de preferencia a nivel de micro gestión académica dentro del marco establecido por el Presidente y los recursos asignados. De este modo, se aprecia que el papel del Vicerrector Académico está centrado en asegurar que las decisiones institucionales de carácter académicas sean efectivamente implementadas a nivel de las Facultades y sedes.

Adicionalmente, se aprecian dos factores que restringen el fortalecimiento de la figura del Vicerrector Académico como principal enlace con los Decanos. El primero está asociado a la supervisión directa que ejerce el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva hacia los Decanos. Al respecto, se reconoce que los integrantes de dicho comité se reúnen de manera sistemática con los Decanos para delegar ciertas labores y hacer seguimiento a la gestión de las Facultades. El segundo factor está relacionado con la existencia de una fragmentación del proceso de asignación de recursos desde la Administración hacia las unidades académicas. Aun cuando la Vicerrectoría Económica es la unidad central encargada de asignar la mayoría de los recursos por medio de un Presupuesto anual tanto para la operación como para iniciativas de desarrollo de las Facultades, en los hechos cada una de las Vicerrectorías restantes cuenta con recursos que asigna de manera paralela a cada Facultad para el financiamiento de proyectos especiales con foco en determinadas actividades y/o el logro de ciertos resultados de interés para cada una

de las subunidades centrales. En suma, estos elementos generan espacios para la existencia de múltiples relaciones contractuales entre diversos principales y un agente que terminan dificultando la posibilidad de establecer una relación prioritaria con una autoridad en particular.

"El Vicerrector Académico tiene herramientas para hacer eso y además lo que te explicaba que no solamente es rendición de cuenta, sino que también los Decanos son llamados muchas veces por medio de la junta y hemos, y de hace poco hemos sostenido reuniones de Vicerrectores con miembros de la junta para alinear un Decano, eso sí ocurre" (IP-1).

"Quizás los Directores quisieran tener un monto completo, pero en el fondo aquí está reorganizado en este sistema matricial, entonces también las Vicerrectorías tienen sus propios fondos" (IP-14).

Con respecto a la estructura unitaria, se advierte que hay una decisión o acuerdo implícito por parte de las máximas autoridades institucionales orientado a evitar fortalecer al Consejo Superior como una instancia colegiada relevante y resolutiva en materias académicas. Pese a que la normativa interna reconoce que el Consejo Superior es el organismo encargado de fijar las orientaciones y prioridades académicas de la institución, en los hechos, se ha optado por someter a su consideración temáticas de relativa importancia, por una parte, y por otra, institucionalizar la práctica por parte de la Administración Central de desplegar un proceso de diálogo previo con los distintos integrantes del consejo para influir en sus preferencias, con el propósito de hacerlas converger con sus propios intereses al abordar un asunto importante en este espacio. En efecto, se constata que la Administración Central cuenta con un escenario favorable para una efectiva conducción ejecutiva, ya que en la práctica no existe ningún órgano interno que ejerza algún grado de contrapeso a su autoridad y poder.

"...yo creo que lo que no tiene sentido es llevar temas para debatir en el seno de un Consejo Superior o en la junta menos, tampoco se trata de que no tenga ningún papel, pero los temas más relevantes por así decirlos, es muy complicado que terminen en votación…" (IP-4).

En relación con el modelo de gestión centralizado y matricial, su funcionamiento opera sobre la base de dos principios fundamentales. Primero, en materia económica y financiera, tanto su Presupuesto como la asignación de recursos se gestionan de manera completamente centralizada. Segundo, que todo cargo directivo intermedio (que toma decisiones estratégicas o relevantes) tiene doble dependencia: por un lado, de los directivos centrales y, por otra, de las autoridades locales, ya sean del área académica o administrativa. En relación con el Presupuesto Institucional, se constata que la responsabilidad por la generación de ingresos en todas las áreas (pregrado, postgrado, asistencia técnica, educación continua y otras) está alojada completamente en la Administración Central. Es decir, las Facultades no funcionan como centros responsables del balance entre ingresos y egresos. De esta forma, las principales labores del equipo ejecutivo central, en particular de las Vicerrectorías Académica y Económica (a través de un trabajo articulado), están asociadas a la asignación de recursos, el control del gasto de las unidades académicas y a evitar que se produzcan subsidios cruzados que sean ineficientes. En este sentido, se nota que en los hechos el esquema de organización matricial de la institución contribuye, por una parte, a la existencia de unidad en la estructura de mando y la posibilidad de ejercer una supervisión directa desde el centro permitiendo, por otro, un

grado de flexibilidad para una adecuada gestión local. En concreto, los Vicerrectores de sede responden por la gestión global de su unidad y tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los estándares institucionales a nivel de operación administrativa y académica. En el ámbito académico, cada sede cuenta con un Director Académico que reporta tanto al Vicerrector de sede (quien lo propone para el cargo) como al Vicerrector Académico (quien lo ratifica). Su labor está asociada principalmente a la implementación local de las políticas e instrumentos de gestión académica definidos a nivel institucional y a la supervisión del trabajo que realizan los Directores de Escuela o Directores de Carrera en la Sede. Estos últimos, dependen también jerárquicamente del Decano de la Facultad quien tiene a su cargo la dirección y el desarrollo de las distintas líneas de trabajo académico relacionados con la disciplina. Sin ir más lejos, el propio Decano debe someter a aprobación por parte del Vicerrector Académico el nombramiento de cualquier autoridad académica de la Facultad.

"O sea, sin duda, está la clásica tensión de la asignación permanente de recursos que son escasos versus las unidades académicas en donde de a poco han ido incorporando que el uso de recursos es parte inherente también de la gestión académica, probablemente tiempo atrás no lo era y se concentraba cien por ciento en su actividad pero hoy día ya han internalizado que tienen que tener elementos de manejo de presupuesto, elementos de para poder hacer un uso eficiente, tener ciertas libertades para ellos administrar sus fondos de Facultades dentro de un marco establecido. Entonces, yo te diría que esas tensiones existen, pero se han suavizado mediante esta dinámica de funcionamiento de una matricialidad efectiva…" (IP-5).

"El Presupuesto tiene que ser de ida y vuelta, se fijan determinados marcos, pero se les pregunta qué es lo que quieren hacer para el próximo año, cuáles son sus prioridades, si sumo las prioridades de cada Facultad, tendría que tener multiplicado por dos el Presupuesto, no tanto porque los gastos de base son más bien fijo, pero exceden con mucho las posibilidades, sobre todo las que son inversiones, siempre las inversiones que se yo, veinte mil millones y podemos cinco mil, ese es más o menos la relación. Cuando eso requiere ya ser aterrizado, naturalmente hay que intentar convencer, hay que intentar que, claro, para el Decano de la Facultad de Ciencias que en general tiene investigación, tiene la carrera de química y farmacia, el bachillerato en ciencias, tienen biología, su laboratorio… es crítico. Igual de ciencias de la salud que tiene enferme... que tiene kinesiología, que se yo, tecnología médica, laboratorios… también es crítico, y a lo mejor ni la inversión del espacio ni el equipo , nos da para hacer las dos cosas ese año, de ahí viene una especie de entre negociación e imposición al final, para ser bien franco, pero después de eso siguen alegando pero se alinean, es que el alegato, el reclamo, el interés por hacer más cosas esa algo sustancial, sobre todo si alguien está a cargo de la universidad si a nadie le gusta quedarse atrás (IP-4).

Referente a las capacidades de gestión, se evidencia que la Administración Central cuenta con un amplio equipo de directivos y profesionales especialistas en administración de organizaciones. Particularmente, en la Vicerrectoría Académica existe una unidad a cargo de la planificación y la gestión de la información institucional que, entre sus tareas, tiene la responsabilidad de apoyar el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo de las Facultades. En lo formal, estos planes contienen los objetivos, líneas de trabajo y actividades que deben ser implementadas anualmente en las unidades académicas con una proyección a cinco años plazo. Sin embargo, se constata que esta planificación formal y estructurada se ve afectada por la existencia de un alto nivel de discrecionalidad y problemas de consistencia en

las decisiones y orientaciones que se entregan desde la Administración Central, especialmente en ciertos ámbitos del quehacer académico. Ante todo, se aprecia que las decisiones ejecutivas están concentradas casi exclusivamente en el Presidente de la Junta Directiva y que su estilo para resolver tiende a ser dinámico e informal. Esto lleva a que exista un elevado grado de discrecionalidad en la toma de decisiones institucionales. En opinión de algunos directivos superiores entrevistados, esta discrecionalidad ha implicado un comportamiento errático en la definición de las prioridades y los lineamientos de trabajo hacia las Facultades. Al respecto, se reconoce que las inconsistencias en las decisiones se han producido en mayor medida en las áreas distintas de la docencia de pregrado, como el postgrado, la investigación y la educación continua. En efecto, se trata de ámbitos que tienen un débil marco institucional (procesos, normas y otros) con un grado de desarrollo todavía incipiente en comparación con la enseñanza profesional.

"Está en ese proceso, pero hay un conflicto que se va a producir con la junta, porque la junta, su forma de gobernar es distinta a eso y va a ir cambiando, entonces, te insisto porque cuando tenemos estos indicadores higiénicos, no podemos ir cambiando las prioridades de las Facultades como se despierta uno. Entonces ahí creo que hay un conflicto que no está muy resuelto" (IP-1).

"Principalmente, y esto es por nuestra madurez como institución, centrarnos en la formación de nuevos profesionales, cómo queremos educar los profesionales de ahora en adelante, y ese marco yo creo que es bastante estable, pero... por ejemplo, la investigación, el postgrado, la formación continua, y esos han sido mucho más inestables, por lo tanto, como guía han sido menos efectivos" (IP-9).

En suma, se visualiza que la Administración Central ejerce un rol activo como principal, por una parte, a través de la definición de las prioridades, los objetivos y la agenda de trabajo institucional oficial y, por otra, por medio de la delegación y supervisión del cumplimiento de las labores académicas en las Facultades y Sedes. Esto, en un contexto organizacional favorable debido a la existencia de una marcada relación de autoridad y jerarquía entre los directivos centrales y las autoridades de las unidades académicas, una estructura unitaria de toma de decisiones, un modelo de gestión centralizado y matricial, y amplias capacidades para una adecuada gestión. No obstante, aun cuando se perciben crecientes esfuerzos por fortalecer la autoridad del Vicerrector Académico como vínculo prioritario con los Decanos y también por elevar el nivel de formalización del mandato con los lineamientos de trabajo hacia las Facultades, se aprecian al menos tres elementos que limitan significativamente la materialización de estas dos orientaciones. En primer término, todavía se mantiene una fuerte influencia de un proceso de toma de decisiones concentrado en el Presidente de la Junta Directiva, con un estilo informal, discrecional y, en algunas materias, inconsistente. Segundo, las labores de dirección y supervisión directa son realizadas por el Comité de Ejecutivo de la Junta Directiva sobre los Decanos. Tercero, la existencia de un proceso fragmentado de asignación de recursos desde el centro hacia las Facultades. Estos elementos influyen en la generación de relaciones simultáneas entre múltiples principales y un agente.

B. Las Facultades

En cuanto a sus formas de organización, las Facultades tienen estructuras que varían en su nivel de complejidad dependiendo de la cantidad de carreras que se imparten en ellas. La estructura más simple asociada a una Facultad mono-carrera cuenta a nivel central con una Decanatura y una Secretaría Académica, mientras que en cada sede existe una Dirección de Carrera y una Secretaría de Estudios. En este tipo de Facultades las labores como la investigación, el postgrado y otras, no cuentan con una dirección formal pero sí con funciones que son asignadas por el Decano a algunos académicos. Por su parte, una Facultad considerada grande se compone en su versión más compleja a nivel central por una Decanatura, una Vicedecanatura, una Dirección Administrativa, Direcciones de Escuela (por carrera), una Dirección de Investigación, una Dirección de Postgrado y una Dirección de Vinculación con el Medio. No obstante, estas tres últimas direcciones existen formalmente como estructuras solo si la Facultad tiene un elevado nivel de actividad en el área; de lo contrario, la conducción de estas labores puede ser asignada a un académico en particular si el Decano lo estima conveniente. En las sedes se replica la misma configuración de una Facultad pequeña, es decir, cuentan con Direcciones de Carrera y Direcciones de Estudios por cada unidad territorial.

"El Decano, luego nosotros tenemos la figura de la Secretaría Académica que es el símil de un Vicedecano y cada sede tiene un Director de Carrera y un Secretario de Estudio, el resto son todos profesores, dicho de otra manera esos son los únicos cargos que tiene la carrera, la Facultad, tiene cargo de Decano, cargo de Secretario Académico, cargo de Director de Carrera sede, el cargo de Secretario de Estudio por sede y el resto son todos académicos, que se les asignan funciones. La función de coordinación de práctica, la función que sé yo de investigación, la función de director de tesis, etc." (IP-12).

Tal como está estipulado en la normativa interna, se evidencia en la práctica que la conducción ejecutiva de las Facultades está en manos de los Decanos. En los hechos, ellos tienen el poder para designar a las autoridades académicas que están bajo su dependencia, por cierto, a través propuestas formales al Vicerrector Académico que generalmente son ratificadas sin mayor cuestionamiento. De igual manera, el Decano tiene amplios espacios de libertad para definir los perfiles de las vacantes y los criterios académicos para la contratación y selección de los profesores de su unidad o, en su defecto, puede delegar esta labor en los Directores de Escuela o Directores de Carrera. Lo mismo ocurre en el caso de las desvinculaciones, aunque ellas resultan de una decisión conjunta entre el Vicerrector Académico y el Decano, es este último quien tiene mayor influencia en las resoluciones.

"El Decano si tiene problemas con un académico… yo si tengo problemas con un académico converso con el académico y si no literalmente lo despido" (IP-12).

Si bien la relación de autoridad de los Decanos con la Administración Central está marcada por una fuerte dependencia jerárquica, se aprecian algunas diferencias en sus estilos de liderazgo. Por un lado, están los que optan por un apego irrestricto al cumplimiento de las políticas y lineamientos institucionales y, por ende, tienden a ejercer su autoridad frente a los profesores en tanto, por otro lado, están aquellos que intentan influir en las decisiones institucionales por

medio del levantamiento de demandas o expectativas desde el cuerpo académico. De cualquier modo, la opinión de los directivos superiores entrevistados es coincidente al considerar que los espacios para diferencias entre la autoridad central y los Decanos tienen un rango acotado de tolerancia y que no hay cabida para divergencias en asuntos relevantes o críticos para el mandante.

"...tú ves que hay Decanos muy institucionalizados, que para ellos la prioridad uno es respetar los lineamientos institucionales y ver como ajustar a su gente para que eso ocurra. Otros Decanos que tú ves que están más bien constantemente recogiendo las inquietudes de su gente y llevándolas a la autoridad principal. Ahora, dicho eso, yo por experiencia veo que aquí en general todos los cuerpos directivos son muy alineados, o sea muy alineados en promedio, porque no todos son iguales, hay muchos más fervorosos de los lineamientos institucionales que otros mucho más fervorosos en las demandas de su equipo académico, pero a la larga cuando una decisión se toma tú ves que todos se alinean ahí…" (IP-2).

"Yo diría que en general, por la velocidad en cómo tenemos que movernos, por lo complejo que es el escenario no hay espacio a las divergencias, o sea, acá lo que se asegura en la universidad es declarar sus propósitos y fines institucionales y asegurarse que la gente comulgue con esos fines y propósitos institucionales. Ahora hay ciertos matices por eso estas divergencias en general son menores, son más de forma que de fondo, entonces desde esa perspectiva no hay grandes, grandes diferencias" (IP-5).

Asimismo, se constata que el Decano responde ante el ejecutivo central por la gestión global de la Facultad, lo que incluye a todo el cuerpo académico y el desempeño de cada una de las áreas asociadas al trabajo académico, es decir, la docencia de pregrado y postgrado, el desarrollo de la investigación y las diversas actividades de extensión (asistencia técnica, capacitaciones, educación continua, entre otras). A pesar de que las áreas de docencia y extensión son administradas de manera centralizada, principalmente en la definición de sus líneas de desarrollo y los niveles de actividad esperados (programas, cantidad de matrícula, precios, facturación y otros), los Decanos deben dar cuenta de la ejecución de las acciones que responden a materializar las decisiones o iniciativas adoptadas a nivel central. Para ello, el Decano tiene como principal atribución la aprobación de la distribución de carga y los compromisos académicos que cada profesor asume durante el año. Más aún, se visualiza que en esta labor el Decano cuenta con amplios espacios de libertad para establecer criterios y estándares de desempeño esperados en relación con el trabajo individual de los académicos. Asimismo, los profesores responden ante el Decano por su comportamiento, pero preferentemente por los resultados alcanzados durante el período. En general, desde la Administración Central no se realiza un control directo del nivel de cumplimiento de los compromisos individuales de los académicos, pero sí se efectúa un monitoreo a distancia y con foco en resultados. No obstante lo anterior, el ejecutivo central interviene cuando se producen situaciones de incumplimiento reiterado por parte de algún profesor y el Decano no actúa de manera diligente para resolver el problema.

"Entonces, los márgenes están dados institucionalmente. El contenido es al interior de la Facultad. Entonces tú determinas, por ejemplo: vinculación con el medio, investigación, supervisión de prácticas,

algún tipo de... realización de seminarios, producción de artículos... Está dentro de la tuición de la Facultad" (IP-10).

"Hoy día viene desde el Decano. El Decano es el Plan de Desarrollo, tiene las distintas líneas de desarrollo: pregrado, postgrado, investigación. Y desde esa perspectiva el responde por todo su… sus carreras y de ahí todo su cuerpo académico" (IP-5).

"En la relación directa con el Decano, la rendición está bastante instrumentalizado, yo creo que eso ha ayudado a verlo normal y existen los compromisos académicos. Como una institución, como academia de esta institución tenemos un rol de adquirir nuestros compromisos semestrales y anuales, estos compromisos se hacen con el Decano. El Decano ayuda a direccionar los compromisos que por interés el cuerpo quiera desarrollar con lo que sucede al interior de la Facultad y es el Decano o al Decano al que finalizado el proceso se le da cuenta de lo desarrollado y él con eso evalúa ese desarrollo" (IP-9).

En este contexto, donde la Administración Central establece lineamientos de trabajo académico hacia las Facultades y centra su labor de supervisión en los productos y resultados, existe convergencia entre los directivos entrevistados respecto a que las capacidades de gestión del Decano influyen significativamente en la marcha de la Facultad. En este sentido, se reconoce que durante los últimos años se ha impulsado un proceso de evaluación y renovación de los Decanos a partir de la formulación de un perfil de cargo que reconoce la relevancia del liderazgo directivo y las habilidades de gestión como principales atributos de un Decano. Dicho en breve, entonces, el perfil de la máxima autoridad unipersonal de la Facultad está transitando desde la figura del "Decano tradicional" (académico con trayectoria y prestigio) hacia un "Decano corporativo" (un académico con experiencia, visión sistémica y capacidad de gestión). Más aún, para algunas de las autoridades consultadas estos atributos constituyen un factor crítico para avanzar hacia un modelo de gestión con mayor nivel de descentralización.

"Yo creo que es más actitudinal, no es por concepto, o sea porque antiguamente cuando estuve en la Facultad de..., ahora tenemos un Decano... que es muy potente, en el sentido que él pone los puntos sobre la i muy claramente, a diferencia del Decano anterior que no era tan… depende de la persona...de su actitud" (IP-7).

"De hecho, en los últimos tres, cuatro años hemos venido progresivamente pasando desde una instancia en donde uno era un aplicador, a un... realmente un gestor... (IP-10).

"Sí, cada vez están teniendo más, en la medida que la universidad va reconociendo en ellos o tendiendo la confianza que van a ser capaces de administrarlo de buena manera. Pero ellos hoy día administran lo que acá le llamamos las descargas académicas, ellos tienen un plan de contratación por los próximos cinco años y ellos ven en qué área y en qué ámbito de acuerdo con su…" (IP-5).

"Se han incorporado en los últimos tres meses tres Decanos nuevos, entonces también obedece a este grado de profesionalización o de cambio de visión que le estamos dando a la universidad, pero estamos en grados de madurez que pretendemos terminar de consolidarlos lo que resta de este año y el próximo" (IP-6).

En este espacio de flexibilidad para las formas, se distinguen al menos dos estilos de conducción por parte de los Decanos. En primer término, están aquellos que tienden a practicar una dirección compartida con el cuerpo académico. En este caso, se reconoce que la principal instancia para la toma de decisiones es el Consejo de Facultad y que se privilegia la búsqueda de consensos en las materias más relevantes. Asimismo, el Decano delega la gestión de la carga de trabajo y los compromisos individuales de los profesores a los respectivos Directores de Escuela o Carrera. Incluso, en una de las unidades académicas se afirma que el Plan de Desarrollo de la Facultad no necesariamente es un referente para los académicos al momento de definir sus prioridades y líneas de trabajo. En este sentido, se admite que los académicos cuentan con ciertos grados de libertad para orientar su trabajo en función de sus intereses y preferencias. Al respecto, se visualiza que en este tipo de Facultades los académicos pueden optar sin muchas restricciones a cambiar su perfil académico de facto por medio de modificaciones significativas a su distribución de carga y dedicación académica de un año a otro.

"Yo diría que el Consejo de Facultad es resolutivo, en qué sentido, en que todos los cambios, todos los ajustes, todo los que nosotros queremos ser como Facultad, finalmente tiene que estar aceptado por el Consejo de Facultad" (IP-12).

"Pero dada la naturaleza de este consejo, dado que son Directores de Escuela si tomamos decisiones en conjunto yo te diría que eso a mí me facilita las cosas porque...No a mí, sino al Decano en ese sentido, porque le permite este diálogo bi-dirección…" (IP-10).

"Yo creo que el Plan de Desarrollo es un documento que los académicos miran muy de lejos, muy de lejos, operan muy en su plan individual, en los grandes desafíos locales, pero, así como la gran mirada del Plan de Desarrollo de Facultad, no" (IP-12).

"La relación con el Decano es respecto de lo académico y de las decisiones que tomo, somos completamente horizontales" (IP-14).

"Tienes personas que por iniciativa propia se desarrollan mejor en una u otra línea...particularmente nosotros en nuestra escuela somos medios versátiles y cambiamos de rol con mucha facilidad, y esa es figura medianamente jerárquica de Decano, después aparece el Director de Escuela o Carrera y después el grupo tiende a diluirse un poco, y dentro de ese grupo hay personas que toman iniciativas de acuerdo con la contingencia, entonces estamos probando un proyecto de vinculación con el medio, hay uno que tiene más aptitudes para eso, entonces dado el requerimiento esa persona seguramente va a tomar la iniciativa y va a decir yo me encargo" (IP-15).

De todas formas, los consultados a este respecto recalcan que, por un lado, no existe una libertad absoluta para la definición de agendas personales y que siempre hay una supervisión en cuanto al cumplimiento de los productos y/o resultados comprometidos por los profesores en su planificación y, por otro, que siempre el Decano tiene la prerrogativa para vetar compromisos académicos que sean considerados inadecuados o insuficientes. No obstante, se reconoce que existe un bajo nivel conflictividad al interior de las Facultades producto de divergencias en relación con las orientaciones de trabajo académico y el nivel de desempeño individual esperado. De igual forma, se enfatiza que los académicos están conscientes que en

una universidad privada existen estándares mínimos de desempeño que se deben cumplir y fuertes mecanismos de control como parte de las condiciones laborales que implícitamente se asumen al momento de incorporarse a este tipo de institución. En resumidas cuentas, en este esquema de dirección el Decano establece un vínculo de tipo transaccional con el resto de las autoridades académicas y los profesores basado principalmente en relaciones horizontales, pero con foco puesto en el logro de productos y resultados.

"...teóricamente podría darse que el Consejo de Facultad plantee algunos, algunas ideas que fuesen contrarias o con las que el Decano no estuviera de acuerdo, sí y probablemente ahí, de acuerdo a lo que la normativa institucional establece, opera a que el Consejo de Facultad una instancia consultiva, resolutiva en términos de normas, pero consultiva respecto al Decano y, por lo tanto, finalmente el Decano es el que da la última palabra" (IP-12).

"En términos de, si tú quieres, la planificación y la interacción de los cuerpos hay un espacio bien transaccional, pero en la medición y evaluación es súper práctica" (IP-12).

"El Decano les da plena libertad a los Directores de Escuela, incluido el departamento, para organizar sus tiempos, pero nosotros tenemos que cumplir con los productos" (IP-14).

"A ver en la práctica, nunca he tenido problema, nunca he tenido problema, porque además convengamos que esta es una institución privada y todas las personas, muchas de las personas cuando ingresan a una institución privada tienen claro la forma de operar la institución privada" (IP-12).

En segundo lugar, están aquellos Decanos que tienden a ejercer su autoridad de manera más explícita y asumen un mayor protagonismo en la toma de decisiones. En este escenario, el Consejo de Facultad funciona como una instancia donde el Decano entrega información respecto a las orientaciones de trabajo establecidas desde el nivel central, comunica sus propias decisiones, recoge las opiniones de los Consejeros en determinadas materias y, por cierto, produce algunos acuerdos en cuestiones de orden ejecutivo que a juicio del Decano requieren un pronunciamiento del consejo. A su vez, la definición de la carga y los compromisos académicos de los profesores es resuelta directamente por el Decano, o bien este la delega en los Directores de Escuela o Carrera, sobre todo en el caso de las Facultades más grandes y con una mayor diversidad de programas académicos. No obstante, se reconoce que en dicha delegación el Decano establece lineamientos y criterios explícitos, de tal manera que no se trata de una delegación completamente abierta. Asimismo, en las Facultades con este estilo de conducción se aprecia una mayor relevancia de su Plan de Desarrollo como instrumento para guiar la planificación y articulación del trabajo individual de sus académicos. Por cierto, esto no implica que los profesores no tengan espacio para plantear sus intereses y preferencias personales, pero se asume que existen propósitos y prioridades institucionales a las cuales los académicos deben necesariamente contribuir.

"Es un órgano colegiado asesor, con el Decano" (IP-13).

"Yo creo que hay cierto nivel de cercanía, pero nunca para decir que es horizontal" (IP-15).

"La relación principalmente con el Decano es jerárquica, es una autoridad superior, un responsable superior, con quien yo acuerdo compromisos, acuerdo desarrollo académico, acuerdo mi quehacer, y en pos de lo que tal vez la Facultad tiene o le gustaría como un Plan de Desarrollo" (IP-9).

Con todo, se constata la existencia de una fuerte relación de autoridad entre la Administración Central y las Facultades, en particular por medio del Vicerrector Académico y el Decano, respectivamente. En el caso del primero, se visualiza una tendencia hacia el fortalecimiento de su posición de poder como principal conductor de la agenda ejecutiva institucional, en tanto que la figura del Decano es concebida como responsable de la gestión de la Facultad. Asimismo, se advierte que los Decanos disponen de ciertos grados de libertad para dirigir las unidades académicas ya que deben responder preferentemente por los productos y resultados comprometidos en su Plan de Desarrollo. De igual forma, se aprecia que los Decanos ejercen distintos estilos de liderazgo que se diferencian fundamentalmente por el nivel de verticalidad de la relación de autoridad que establecen con los profesores y el grado de libertad que les entregan a estos para orientar su trabajo académico individual. De cualquier manera, los estilos convergen en el mecanismo de supervisión que los Decanos aplican sobre el cumplimiento de los productos y resultados comprometidos por los académicos. Desde un punto de vista más global, se observa el predominio de un estilo de gestión de tipo gerencial en las Facultades, esto considerado los diversos arreglos de gobierno y los instrumentos de administración con que disponen los Decanos. Inclusive, teniendo presente que en ciertos casos existe una tendencia a incorporar algunos elementos de la cultura colegial en la toma de decisiones. Así, en base a la evidencia recolectada es posible sostener que se cumplen los supuestos preliminares que proyectaban, por una parte, el perfil de un Decano con la autoridad y el poder suficiente para dirigir la Facultad de manera integrada en torno a objetivos comunes y, por otra, la existencia de relaciones de autoridad efectivas a través de una cadena de mando entre los directivos académicos de la Facultad y sus profesores.

C. La relación entre la Administración Central y las Facultades

En base a la revisión anterior, se evidencia que en la praxis el vínculo entre la Administración Central y una Facultad se asemeja al comportamiento de una relación entre un principal múltiple y un agente único. Esto significa que existen varios principales que tienen contratos separados con un agente. Este hallazgo difiere parcialmente de la consideración inicial que suponía la existencia de una relación de agencia entre un principal único y un agente único.

Pese a la intención de fortalecer el liderazgo del Vicerrector Académico como articulador de las preferencias de la Administración Central y canal prioritario de vinculación con los Decanos, en los hechos se observa el predominio de relaciones basadas en múltiples principales que se vinculan con los Decanos por medio de diversos contratos con diferentes grados de formalidad. Entre las autoridades centrales que actúan como mandantes se distinguen dos grupos de acuerdo con el nivel de periodicidad de su interacción y la amplitud de los tópicos que abordan. Por una parte, se aprecia que tanto el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva como el Vicerrector Académico se reúnen de manera cotidiana y permanente con cada uno de los Decanos para entregar lineamientos de trabajo y controlar la gestión de la Facultad a nivel

transversal, específicamente, en asuntos de orden académico y económico. Por otra parte, están los distintos Vicerrectores de área que se relacionan con los Decanos en forma menos habitual para abordar materias o proyectos sectoriales que están asociados a sus ámbitos de acción. Este escenario contrasta con el supuesto preliminar que situaba al Rector como principal articulador de la agenda ejecutiva institucional.

Con respecto al agente, la evidencia empírica permite validar la presunción inicial que proyectaba en el Decano un elevado nivel de poder e influencia en la conducción ejecutiva de la Facultad, de tal forma que sus preferencias pueden ser consideradas equivalentes a las prioridades y objetivos que persigue la Facultad. Aun cuando los Decanos muestran distintos estilos de liderazgo directivo, entre transaccional y jerárquico, se aprecia que en general las Facultades tienen un accionar integrado y unitario. Al respecto, se advierte también que el mecanismo de designación directa a través del cual el Decano nombra a las autoridades académicas de la unidad, entre ellas al Vicedecano, los Directores de Escuela y Directores de Carrera, permite establecer relaciones de autoridad que favorecen un alto nivel de alineamiento interno en torno a las orientaciones de trabajo planteados o validados por el Decano.

"El Decano es una figura fuerte acá y acá lo que manda es el Decano, si, si, ahora a él para arriba no sé quién le da más, ante quién él responde más, pero en el fondo él es una figura relevante… sí, uno tiende a priorizar lo que él te está pidiendo" (IP-11).

Si bien el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y el Vicerrector Académico se visualizan como los mandantes más relevantes a nivel de la Administración Central, se perciben diferencias importantes en el grado de autoridad y poder que estos representan para los Decanos. En este sentido, se admite que el Comité Ejecutivo constituye la autoridad central más importante en términos de la definición de las prioridades y lineamientos de trabajo hacia las Facultades. De esta manera, se reconoce la existencia de una relación de agencia de primer orden para los Decanos, ya que estos tienden a privilegiar el cumplimiento de tareas delegadas por parte del Comité Ejecutivo, sobre las orientaciones de trabajo que pueda entregar el Vicerrector Académico o cualquier otra autoridad central. En efecto, se advierte que el Vicerrector Académico enfrenta una situación poco confortable. Por una parte, se le encarga asumir la responsabilidad de articular y conducir la agenda institucional, a nivel horizontal y vertical, pero por otra, no se le asegura una posición de poder predominante que en la práctica le permita ejercer dicha labor. En realidad, el resto de las autoridades ejecutivas centrales e intermedias tienen incentivos evidentes para responder de manera preferente ante el Comité Ejecutivo en la medida que este se involucre en la micro gestión.

De hecho, se aprecia que la dirección y supervisión directa que ejerce el Comité Ejecutivo sobre la gestión de los Decanos genera al menos tres problemas colaterales. En primer lugar, se produce una superposición de roles que atenta contra la institucionalidad vigente y, en particular, afecta el cumplimiento de la normativa interna que establece las funciones, atribuciones y ámbitos de acción de cada una de las autoridades tanto unipersonales como colegiadas. Por consiguiente, esta situación promueve un clima de informalidad en las

relaciones de autoridad que tiende a debilitar los esfuerzos por establecer vínculos contractuales más formales.

"Yo creo que es la combinación de ambas cosas, que no tiene todos los instrumentos para gestionar adecuadamente, porque hay cierto nivel de control, de intervencionismo, falta de autonomía…" (IP-1).

"El Decano generalmente rinde cuenta, pero también hay un control de la Vicerrectoría Académica con respecto a los Decanos y su cumplimiento, ahora se está llegando a que todos los académicos tienen que comprometerse contractualmente con ciertos objetivos y ahí el Decano tendrá que ir respondiendo. Pero generalmente la práctica se da y se detecta que los Decanos son mucho más laxos, por decirlo así, de hacer cumplir a su cuerpo académico con ciertos acuerdos, entonces ahí es donde se mete la Administración Central" (IP-1).

En segundo término, se percibe un debilitamiento de la capacidad de mando que ejercen tanto el Vicerrector Académico como el resto de los Vicerrectores de área, en su relacionamiento con los Decanos. Si se considera que el Comité Ejecutivo representa la principal autoridad institucional para los Decanos, las relaciones de autoridad con los Vicerrectores pasan a ser de segundo orden. A pesar de lo anterior, se aprecia que el Comité Ejecutivo entrega señales a los Decanos acerca de cuáles son los Vicerrectores con mayor predominio y poder, a través de sus instrucciones respecto a la coordinación operativa de los temas más relevantes. De este modo, se advierte la existencia de posiciones relativas de poder entre los Vicerrectores en función del grado de cercanía y valoración que tengan por parte del Comité Ejecutivo (el centro del poder), las cuales influyen en la relación de autoridad que los directivos centrales logran establecer con los Decanos. Sin ir más lejos, las opiniones de las autoridades centrales e intermedias son completamente coincidentes al momento de describir el vínculo entre los Vicerrectores y los Decanos como una relación preeminentemente de tipo horizontal y transaccional.

"...son relaciones horizontales, debido a que también se producen relaciones jerárquicas entre la junta y ellos, por lo tanto todo lo que está entre ellos y la junta pasa a ser una de las causas en muchos casos, en muchos no en todos, pero en muchos causas, porque el nombramiento de los Decanos viene de la junta y la asignación de tareas y evaluación en forma permanente es con la junta, con estos dos personajes, entonces tanto la junta, en la figura Rector, como el Vicerrector Académico pierden control producto de esta relación sistemática, algunos más que otros y los que no la tienen, pasan…" (IP-1).

"Yo creo que, en el fondo, a ver, los Vicerrectores tenemos que ser un poco cómplices de los Decanos, tenemos que mediar entre los requerimientos tenemos que trabajar para que los Decanos puedan hacer bien su trabajo. Por tanto, más que una relación muy jerárquica, es un trabajo en equipo, sería más que transaccional, es trabajo en equipo, cómo podemos sacar esto adelante" (IP-2).

"...yo te diría que hay elementos de jerarquía pero sobre todo trabajamos la corresponsabilidad de los temas y desde esa perspectiva nos ha significado suavizar estas tensiones, nos ha permitido generar también un clima organizacional bastante agradable, aquí es una organización que goza de un clima, un muy buen clima laboral y tercero, las decisiones son mucho más aceptadas cuando se trabaja desde el punto de vista del marco de las colaboraciones o la cooperación más que de la sola mera instrucción" (IP-5).

“Entonces es una relación por lo menos, para mí bien cercana, bien fluida, no hay una relación que, formalmente está la jerarquía” (IP-12).

“...es bastante transaccional la relación, por ejemplo, es muy fácil acceso para los Vicerrectores, tú puedes plantear por distintas vías tus inquietudes, existen canales formales, pero también existen... el trato en términos de decir mira tengo esta dificultad” (IP-10).

En tercer lugar, se evidencian una serie de problemas relacionados con la coherencia de las orientaciones de trabajo que se entregan a nivel ejecutivo. Una de las dificultades al respecto se produce cuando un Vicerrector de área o un Decano recibe lineamientos o instrucciones contradictorias respecto a una misma materia por vías paralelas, por una parte, desde el Comité Ejecutivo y, por otra, desde el Vicerrector Académico, que corresponden a las principales autoridades centrales que asumen, formal o informalmente, la tarea de conducir la agenda ejecutiva institucional. Otro inconveniente se presenta por medio de algunos mandatos erráticos o discordantes que reciben los Vicerrectores y los Decanos, sobre todo en materias o áreas que todavía tienen un nivel de desarrollo incipiente en términos de su institucionalidad, las cuales resultan del alto nivel de discrecionalidad que ejerce el Comité Ejecutivo tanto en las decisiones operacionales como en las resoluciones que adopta a partir de la interpretación de la normativa interna. De igual modo, se advierte que estos problemas podrían limitar la posibilidad de transitar hacia un modelo de gestión menos centralizado que otorgue mayor autonomía a las Facultades, ya que en un escenario de estas características se requiere contar con relaciones de agencia basadas en un marco regulatorio formal, estable y respetado por todos los actores internos, lo cual no ocurre en este caso.

En pocas palabras, el inesperado comportamiento de la Administración Central como principal múltiple se explica fundamentalmente por la coexistencia de dos autoridades centrales que ejercen la labor de dirección de la agenda ejecutiva institucional a través de contratos paralelos que no siempre son coincidentes. Por un lado, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva que opera desde la informalidad, pero con un alto nivel de poder y reconocimiento interno como la principal autoridad institucional de facto. Por otro, la figura del Vicerrector Académico a quien se le asigna formalmente la responsabilidad de articular y conducir al equipo directivo superior e intermedio pero que en la práctica cuenta con un nivel de poder limitado producto del involucramiento del Comité Ejecutivo en la micro gestión y en la supervisión directa de la gestión de los Decanos. Así, la existencia de dos autoridades con el mismo rol de principal produce algunos problemas que afectan el funcionamiento del gobierno y la gestión institucional, tales como el descrédito de la institucionalidad producto de la superposición de roles, el debilitamiento de la capacidad de mando de las autoridades centrales que tienen a su cargo formalmente la conducción de la agenda ejecutiva y las confusiones que se derivan de mandatos contradictorios o inconsistentes desde dos principales hacia un mismo agente.

4.3.2 Los contratos

A partir del análisis de la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, se constata que su vínculo está mediado por diversas modalidades de contrato de acuerdo con

su orientación (comportamiento o resultado) y la figura que adopta el agente (individual o colectivo). En este caso, principal y agente interactúan por medio de las cuatro combinaciones de contrato posibles, aunque se aprecia un predominio de aquellos orientados a resultados y con foco a nivel individual. Este hallazgo confirma la validez de la consideración inicial que suponía la preeminencia de contratos enfocados en resultados.

Con respecto a los contratos de carácter colectivo, se distingue el Plan de Desarrollo de la Facultad como el principal instrumento ejecutivo que contiene los objetivos y líneas de trabajo oficiales de la unidad. Después de un tiempo sin ser utilizados, el año 2016 se inició un proceso de actualización y formalización de dichos planes como mecanismo de planificación de las unidades académicas. Esto fue motivado principalmente por las prioridades y estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo Institucional 2016-2021 que buscan potenciar la investigación y el postgrado, áreas que hasta ese momento habían tenido un escaso nivel de desarrollo en las Facultades.

"...aún se declara como una universidad principalmente docente. Con pequeñas puntas de lanza que están desarrollándose hacia la investigación, hacia el doctorado, hacia áreas complejas de desarrollar" (IP-9).

"Las Facultades cuentan con planes de desarrollo que están en línea con el Plan de Desarrollo Institucional, se les marca el rumbo hacia donde tienen que ir. Y eso si bien hubo un tiempo en que se dejó ahora se retomó y están con sus planes, están en proceso de aprobación de sus planes, se aprueban en el Comité de Gestión" (IP-2).

La elaboración de estos planes está a cargo de cada Decano y cuenta generalmente con la participación del cuerpo académico. Asimismo, durante este proceso el Decano es acompañado por un equipo de la Dirección de Planificación de la universidad que, por una parte, proporciona apoyo técnico con información y análisis estratégico y, por otra, cautela que la definición de los lineamientos de desarrollo de la unidad esté en sintonía con las prioridades institucionales. De igual forma, un equipo profesional perteneciente a la Vicerrectoría Económica interactúa con el Decano y los otros equipos técnicos con el fin de realizar una estimación de los costos asociados a la ejecución del plan propuesto. Posteriormente, la propuesta de plan y su respectivo presupuesto son revisados tanto por el Comité de Gestión como por el Comité de Rectoría, los cuales son presentados a la Junta Directiva para su aprobación final. En general, se reconoce que no existen discrepancias importantes o cuestionamientos que se manifiesten públicamente desde las Facultades en relación con las prioridades y preferencias institucionales, de tal manera que el proceso de formulación de los planes se lleva adelante en un clima de cordialidad y sin tensiones. De hecho, se aprecia que existe un elevado nivel de alineamiento entre las definiciones estratégicas institucionales formales y los objetivos oficiales de las Facultades establecidos en sus planes respectivos.

"...es decir, cada Facultad, cada decanatura, en el marco del Plan de Desarrollo Institucional que es el paraguas global estratégico tiene que desarrollar su Plan Estratégico de Facultad y ese es presentado a la Junta Directiva. Y por qué tiene que ser presentado y validado, porque ahí también hay un compromiso de desempeño y compromiso de los recursos, o sea, se plantea cuáles son los resultados

esperados de aquí a los próximos cinco años y también de plantea cuáles son los recursos que se requiere para que se logren los objetivos y en función de eso la Junta Directiva hace una aprobación" (IP-5).

"Desde el punto de vista de la planificación, la universidad tiene un Plan de Desarrollo, 5 años, 2016-2021 y se va renovando periódicamente, entonces cuando llegue el momento y al alero de ese plan, cada Facultad desarrolla su Plan de Desarrollo propio, aplicado a la Facultad, lo aterriza a la Facultad porque el lineamiento lo da la institución y uno ve los pormenores de esas propuestas y estamos alineados en ese sentido, no hay problema" (IP-13).

Como instrumento, el Plan de Desarrollo de la Facultad está orientado preferentemente hacia resultados, si bien establece también un conjunto de iniciativas o actividades mínimas que deben ser implementadas. Al respecto, se reconoce que el plan pone énfasis en la determinación precisa de los objetivos y resultados esperados (es decir se fija el ¿qué?), pero deja espacios de libertad a los Decanos para establecer las formas o caminos para cumplir con los objetivos y el desempeño comprometido (el ¿cómo?). La formalización y estandarización de los planes es aún reciente y si bien no todos son exactamente iguales, existen una estructura base que es común. Dicha estructura consta de alrededor de diez ejes o líneas estratégicas con objetivos, acciones, indicadores de desempeño y metas con resultados proyectados a cinco años plazo. Entre las líneas estratégicas señaladas en este documento destacan la consolidación del crecimiento de pregrado, el avance de la armonización curricular, el aumento de la productividad científica, un mayor desarrollo del postgrado, el fortalecimiento del vínculo con los egresados, una mayor internacionalización de los programas académicos, entre otras.

"Mi experiencia, insisto, mi experiencia es que hay lineamientos hay orientación, pero finalmente es arréglatelas como podai, porque yo te voy a pasar la cuenta y eso para mí ha sido cómodo, te fijas, porque me ha permitido a mí inventar cosas que también eso es muy bueno porque si estuviese tan pauteado…" (IP-12).

"Sí, la Facultad tiene libertad, es autónoma, en el sentido de cómo cumple…(IP-13).

"Hay un principio, básicamente que lo hemos usado sobre todo los últimos años que es mayor autonomía a las Facultades, mayor autonomía entonces exige mayor rendición de cuentas…" (IP-2).

No obstante, desde la Administración Central se reconoce que han existido algunas dificultades con el marco regulatorio y los incentivos hacia las Facultades para aumentar el nivel de actividad en las áreas del trabajo académico que contribuyen a la diversificación de los ingresos institucionales, tales como los programas de postgrado profesional, capacitaciones, venta de servicios y otros. El principal problema ha sido que el margen de contribución de los proyectos o iniciativas desarrolladas en las Facultades ha tendido, por lo general, a cero. Dicho en otra forma, descontados todos los costos y gastos de los ingresos, el excedente para la universidad tiende a cero. De esta manera, las Facultades han preferido aumentar los costos en forma artificial de manera que los recursos se queden en la unidad y así evitar el traspaso de excedentes al nivel central. Una parte importante de esos costos están asociados al pago de honorarios extras a los académicos de la unidad que participan en estas actividades en horarios que están fuera de lo estipulado en el contrato base. Al respecto, se admite que el desarrollo de

este tipo de actividades ha representado un incentivo para que los académicos incrementen sus remuneraciones. No obstante, hasta ahora no parece haber contribuido de manera significativa a aumentar los ingresos institucionales distintos del pregrado. Para resolver esta situación, algunas de las autoridades centrales plantean que están impulsando la implementación de una nueva política que permita evitar incentivos cruzados. Dicha política consideraría una nueva regulación para establecer los honorarios de los académicos, el pago de un porcentaje de los ingresos (asociados a la iniciativa) a la Administración Central y la posibilidad que una parte de los excedentes finales puedan quedar a disposición de la Facultad.

"Lo que veíamos, que claro hasta ahí llegaba, entonces qué ocurría, que en general todos los programas de postgrados terminaban teniendo un retorno neto cero, estos son los ingresos, esto es lo que saco para allá, lo que me queda: honorario. Entonces había un programa donde había honorarios muy altos, cuando qué incentivo tengo yo si se lo va a llevar…" (IP-2).

"El porcentaje un 50 por ciento queda para la Facultad dentro de un fondo de la Facultad y que tienen libre albedrío de lo que quieran gastar, excepto en cosas que no corresponden... que ellos generen, queda para ustedes, si quieren comprarse un microscopio binocular, un microscopio lo que sea específico, que la universidad no se la pueda comprar, genere sus lucas y cómprenlo…" (IP-7).

Por otra parte, el Presupuesto anual que reciben las Facultades desde la Administración Central constituye un segundo contrato del tipo colectivo entre ambas partes. La labor de asignación de los recursos hacia las unidades académicas está concentrada principalmente en la Vicerrectoría Económica. En concreto, se visualiza que el Presupuesto de las Facultades está constituido por dos partes. La primera parte corresponde a los recursos que van dirigidos a cubrir el costo operacional de las distintas labores académicas y administrativas que realizan las unidades académicas. Esta parte del Presupuesto se estima a partir de una proyección inercial sobre la base del monto histórico. Así, esta parte del contrato responde a las características de un mecanismo de financiamiento basado en insumos a través de partidas presupuestarias de gasto. En términos de la teoría de agencia, esta componente del Presupuesto de la Facultad corresponde a un contrato colectivo con orientación a comportamiento. A su vez, la segunda parte está destinada a financiar la ejecución de los Planes de Desarrollo de las Facultades con una orientación hacia el cumplimiento de determinados resultados esperados. En esta parte, el mecanismo de asignación de recursos corresponde a un contrato colectivo con foco en resultados por medio del método de presupuestación basada en resultados. De este modo, se aprecia una articulación positiva entre los Planes de Desarrollo y la asignación de Presupuesto. Dicho en breve, este acoplamiento permite que en los hechos los recursos sigan la estrategia.

En este marco de gestión presupuestaria centralizada, la Administración Central utiliza la asignación de subsidios cruzados, por ejemplo, desde el pregrado hacia la investigación y postgrado con el objetivo de financiar iniciativas estratégicas para el desarrollo de la universidad que no logran cubrir de manera directa sus propios costos de producción, tales como proyectos de investigación y programas de doctorado. De igual forma, se advierte que la Vicerrectoría Económica está impulsando un programa para aumentar la transparencia y la

rendición de cuentas mediante la generación de información acerca del desempeño económico de las diversas unidades académicas y administrativas. En este escenario se está perfeccionando el sistema de información contable para estimar con mayor nivel de precisión los ingresos y egresos de las unidades y subunidades académicas y, de esta manera, minimizar los riesgos asociados a la aplicación de subsidios cruzados que no agreguen valor.

"Hemos tratado de implementar hace tiempo una política de transparencia absoluta de la información, para todos los estamentos de la universidad" (IP-5).

"Pero fíjate que si no, habrían carreras que tanto en pregrado como en programa, es imposible, entonces ha habido una Administración Central de ...no matar al gato flaco, sino sacar a los más gordos, para que el flaco también se mantenga, si no el flaco se muere.., si lo dejamos, entonces eso efectivamente, estos subsidios cruzados que se dan entre las carreras no hay unidades de negocio independiente, no es una sola unidad de negocio, es un conjunto centralizadamente, se reparte ¿para qué? para conseguir los objetivos de la universidad y que hemos avanzado rápido nosotros pasamos, de que pudimos teniendo acreditaciones mejores, hay carreras notables" (IP-6).

Adicionalmente, están los contratos individuales que vinculan a la Administración Central, por una parte, con los Decanos, y por otra, con los académicos. Además, existe la figura de un contrato individual entre el Decano y los académicos que forman parte de la respectiva Facultad. De igual forma, se constata que en este conjunto de instrumentos están presentes las diversas orientaciones de contrato según su foco: comportamiento, resultados y también mixto.

En primer término, existe un contrato individual mediante el cual el Vicerrector Académico, en representación de la Administración Central, delega en el Decano la gestión académica y administrativa de la Facultad. Se trata de un contrato orientado a resultados mediante el cual la autoridad central evalúa formalmente el desempeño del Decano. Este contrato, en proceso de puesta en marcha, se basa en doce indicadores y resultados esperados que corresponden a un subconjunto de los indicadores establecidos en el Plan de Desarrollo de la Facultad, que al mismo tiempo tributan a los indicadores contenidos en el Plan de Desarrollo Institucional. Por medio de esta convergencia entre ambos contratos, se busca que el Decano asuma la responsabilidad y tenga a la vez el incentivo para articular los contratos de desempeño individuales de los académicos con los productos y resultados comprometidos en el Plan de Desarrollo de la Facultad. Esto confirma el supuesto preliminar que proyectaba al Decano como responsable de la gestión integral de la Facultad.

"Sobre eso (los Planes de Desarrollo de las Facultades) hemos empezado a implementar este año un *balance scorecard* para los Decanos en base a doce indicadores, doce indicadores que ellos se comprometen y que tienen que ver con estudiantado, tasas de deserción, tasas de aprobación, niveles de satisfacción con los académicos avance en la ejecución, avance en el postgrado. Con el perfeccionamiento en tema de herramientas pedagógicas, con algunos resultados como la tasa de retención una serie de indicadores que anualmente se revisan… empleabilidad también, que están todos como un subconjunto en Plan de Desarrollo en el cual la Vicerrectoría hace un seguimiento más al callo y también termina con una evaluación al Decano. De esa manera tratamos de que entonces las Facultades tengan unidad con los lineamientos que tiene la universidad, te pongo un ejemplo, la

universidad ha pasado a ser un tema muy importante en el tema de la empleabilidad, por tanto, hemos puesto en los planes de desarrollo en las Facultades metas de empleabilidad" (IP-2).

"...yo te diría que ambas cosas, pero estamos transitando, hacia la segunda parte del modelo que existan mediciones formales del BSC (*balance scorecard*) famoso del Decano (IP-7).

"Después todo esto se suma y se tabula en indicadores que los puede ver el Decano. Yo creo que intrínsecamente cuando él valida debe estar chequeando que la sumatoria de lo que estamos proponiendo este también alineado con lo que se espera en la universidad" (IP-15).

Enseguida, están los contratos que vinculan a la Administración Central y los profesores que están adscritos al claustro académico de la institución. Primeramente, está el contrato formal de trabajo como un instrumento orientado a comportamiento. Respecto a los académicos regulares, existe un contrato de trabajo que establece un conjunto de funciones mínimas y lineamientos generales asociados a las labores académicas, con especial énfasis en la docencia de pregrado. De hecho, el contrato establece que el académico debe dedicar el total de su jornada laboral a la enseñanza, salvo que su jefatura directa le encargue otras tareas. En tal caso se aplican las descargas de horas de docencia que correspondan. Para los académicos cuya principal función está relacionada con labores de investigación existe un contrato adicional con condiciones especiales. En cuanto a los profesores hora, existe un contrato de prestación de servicios por un período determinado sin sujeción a una jornada de trabajo. Este convenio plantea directrices aún más generales y enfatiza que el profesor debe realizar sus funciones ateniéndose a los horarios y formas de trabajo que sean establecidas por las autoridades de la unidad académica en la que presta sus servicios.

Luego, existe un grupo de contratos individuales que están estrechamente ligados y tienen una orientación mixta (combinan foco en comportamiento y resultados). Estos instrumentos corresponden al reglamento de carrera académica, el proceso de calificación y la jerarquización académica. En su reglamento de carrera académica (actualizado recientemente el año 2017 a partir de las nuevas orientaciones estratégicas), la institución establece una clasificación de sus académicos en dos grupos: académicos regulares (contrato permanente) y académicos hora (contrato por horas). Para cada grupo se establece un conjunto de categorías (niveles jerárquicos), junto con los requerimientos que debe cumplir el académico para acceder a cada categoría y, además, se define la organización y los procedimientos internos para la evaluación del cuerpo académico. En el caso de los académicos regulares existen cuatro categorías: profesor instructor, profesor asistente, profesor asociado y profesor titular. Básicamente, las categorías se diferencian por el nivel de autonomía, reconocimiento y trascendencia que alcanza un profesor en el ejercicio de sus labores académicas. En cuanto a los académicos hora, se definen tres categorías: profesor asistente adjunto, profesor asociado adjunto y profesor titular adjunto, con requisitos similares a los establecidos en las categorías para los académicos regulares. En ambos casos, el reglamento plantea requisitos generales y amplios que tienen una orientación preferentemente hacia conducta o comportamiento en relación con el nivel de desarrollo esperado del trabajo académico individual. Solo en las categorías de profesor titular y profesor titular adjunto se hace referencia a productos específicos y resultados esperados

asociados a las labores de investigación. Asimismo, se establece una banda de remuneraciones para cada una de las categorías y disciplinas. En el caso de los académicos regulares, esta banda permite que los profesores puedan optar a una mejora en sus salarios durante el período que se mantengan en cada uno de los niveles jerárquicos. La posibilidad de recibir un incremento del salario depende del desempeño del profesor en base a la evaluación del cumplimiento de sus compromisos académicos (que corresponde a otro contrato individual orientado a resultados). La componente disciplinar permite incorporar en las remuneraciones de los académicos parte del costo de oportunidad asociado al ejercicio de sus respectivas profesiones en el mercado laboral.

"La jerarquización está asociada a bandas salariales y eso también, si tiene ciertas reglas, por ejemplo, en un caso a mí me dijeron que, dentro de la banda para subir, para subirme, pero dentro de la banda dependía del resultado de los compromisos académicos deseados, ahí hay un criterio" (IP-11).

"Le llamamos nosotros banda salarial, que da la remuneración, cada grado académico tiene un máximo y un mínimo, eso se conversó y se llevó a la casa central que hizo un estudio de mercado, la realidad nacional en otras universidades y lo conversó con cada Decano. Ahí se fijaron los valores" (IP-13).

De igual manera, el proceso de calificación tiene el propósito de evaluar el nivel de cumplimiento y desempeño de los académicos en cinco áreas específicas: docencia, investigación y creación, extensión y vinculación con el medio, perfeccionamiento y gestión académica. La calificación es realizada por el Decano quien debe recoger la opinión del Director de Escuela o Carrera y aplicar una pauta de evaluación que es aprobada por la Comisión de Jerarquización Institucional. Dicha pauta contiene los criterios y estándares específicos para evaluar tanto comportamientos como resultados en cada una de las dimensiones de evaluación. Asimismo, durante la evaluación el Decano tiene acceso a cuatro fuentes de información que dan cuenta del desempeño de un académico: el cumplimiento de los compromisos académicos, un informe de autoevaluación individual, el currículo del académico y los resultados de su evaluación docente.

"En un acto semestral cada académico hace sus compromisos académicos, con su decanatura y esa es la información del compromiso académico que después retroalimenta el proceso de jerarquización y el proceso de evaluación del académico eventualmente, también lo hace el Decano la calificación académica" (IP-7).

Para llevar adelante el proceso de jerarquización existen dos instancias. La primera es la Comisión de Jerarquización de la Facultad que tiene entre sus principales funciones, por una parte, la evaluación y resolución de solicitudes de ingreso a las categorías de profesor instructor, profesor asistente adjunto y profesor asistente; y por otra, la evaluación y elaboración de recomendaciones a la instancia institucional respecto al nombramiento o promoción en el caso del resto de las categorías. La segunda instancia corresponde a la Comisión de Jerarquización Institucional que tiene entre sus atribuciones más importantes la aprobación de los criterios, exigencias y procedimientos propuestos por las comisiones de jerarquización de las Facultades, aprobar las designaciones de los integrantes de estas últimas, definir la pauta de evaluación para las categorías de profesor adjunto asociado, profesor

asociado, profesor titular adjunto y profesor titular, evaluar y resolver las solicitudes de ingreso a las categorías de profesor asociado adjunto y profesor asociado, evaluar y proponer al Rector el ingreso a la categoría de profesor titular adjunto y profesor titular, resolver las apelaciones a las decisiones de las comisiones de jerarquización de las Facultades y las solicitudes de reconocimiento de categorías académicas conferidas en otras universidades.

De esta forma, se evidencia que la universidad cuenta con un formato de carrera académica unitaria (o con un solo carril) tanto para los académicos regulares como para aquellos de jornada parcial. No obstante, los académicos pueden en teoría ascender en sus respectivas categorías obteniendo puntajes de promoción por medio de distintas trayectorias. Esto significa que, de acuerdo con lo que establece la reglamentación vigente, la evaluación del desempeño académico considera la diversidad de las tareas académicas (docencia, investigación y extensión) de manera equilibrada, es decir, sin que exista necesariamente una labor más importante que otra.

"Es, o sea, no hay caminos en paralelo. Hay uno en el cual te evalúan con distintas dimensiones" (IP-15).

Al respecto, se perciben algunas discrepancias entre los entrevistados respecto a la conveniencia de contar con un modelo de carrera académica de estas características. Por una parte, sus promotores plantean que la carrera académica debe ser flexible y que es necesario evitar que la normativa condicione las potencialidades de desarrollo y la contribución que pueden hacer los académicos en distintas esferas. Un segundo argumento establece que una universidad principalmente orientada a la enseñanza y la formación profesional en variadas disciplinas requiere de una carrera académica que valore adecuadamente las tareas de docencia. Un tercer razonamiento sostiene que, si la institución ha decidido focalizar el desarrollo de la investigación solo en algunas disciplinas, sería injusto sobrevalorar los resultados en dicha área para poder ascender en la jerarquización, ya que se produciría una discriminación respecto aquellos académicos que pertenecen a disciplinas no priorizadas para impulsar la investigación y que esperan subir de categoría para acceder a mejores remuneraciones. A su vez, algunos detractores argumentan que la esencia del trabajo académico está estrechamente relacionada con el desarrollo de labores de investigación y que sería curioso que un académico alcance la categoría de profesor titular solo dedicándose a la enseñanza.

"...pero razonablemente tú puedes llegar a asociado con poseer un magíster, perdón a asistente, con tener un magíster, con tener algún capítulo de libro, con material pedagógico, tiene una serie de elementos y si tú estimas que quieres saltar a la otra, tú te puedes hacer, también…" (IP-6).

"Entonces basta con que yo desarrolle una de esas tres para poder avanzar en mi carrera académica y una de esas tres es el desarrollo profesional, proyectos de harta lectura, desarrollado, reconocido en el medio y que permitan demostrar con eso un desarrollo suficiente para ir avanzando en una carrera académica. Por lo tanto, con esa carta investigación es una de las posibilidades de desarrollo, y eso es lo que con... Fue algo ganado que surgió desde la carrera porque directamente no ha habido intervención, somos la única carrera del área artística creativa, no existen más, por tanto, para la decisión

institucional, para la administración institucional no era tan fácil reconocer y entender esa diferencia con la carrera profesional" (IP-9).

"Pero hoy día, así como en la jerarquización no determina las acciones académicas que las personas realizan, la verdad que fundamentalmente como te digo, operamos en términos de potencialidad, de interés…" (IP-12).

"Entonces hasta ahora parece que tú tienes distintos caminos para avanzar, pero me encantaría ver qué pasa en 10 años, si de verdad un académico que sistemáticamente tiene buena evaluación de parte de sus estudiantes, pero voy a exagerar, pero no avanzó en vinculación con el medio, no hizo investigación y tampoco hace consultoría ni asistencia técnica, pero es el mejor académico. Por qué te lo digo, porque muchos de los académicos que estamos acá venimos de casas de estudio tradicional" (IP-15).

De igual modo, algunos de los académicos consultados perciben que en la práctica no se produce un equilibrio en la ponderación de las diversas labores académicas al momento de realizar la evaluación del desempeño de los académicos. Al respecto, se cree que la investigación tiene mayor peso en el proceso de calificación sobre todo para ingresar a las dos categorías más altas.

"...no nos obligan a tener compromisos en investigación, no estamos obligados, es un desafío, pero no estamos obligados...yo escucho en el discurso de los Vicerrectores que todavía un profesor siendo súper buen profesor es bienvenido y es reconocido. Por supuesto que a la hora en que vas a saber cómo va a aumentar tu jerarquía, llega el fantasma de la investigación igual" (IP-14).

Finalmente, están los contratos individuales suscritos entre el Decano (o los Directores de Escuela o Carrera) y sus académicos. En particular, la carga académica constituye el principal contrato orientado a comportamiento. La carga académica individual de un profesor es establecida semestralmente por el Decano o en su reemplazo por el Director de Escuela o Carrera. Ella contiene la cantidad de horas semanales que el profesor dispone para ejecutar cada una de las tareas académicas que le corresponden según su perfil. Inicialmente, se asume que, si el profesor no tiene asignadas funciones distintas a la docencia de pregrado, el total de las horas semanales son destinadas a esta labor. El proceso de distribución de las horas está normado por medio de un reglamento interno que establece los criterios y estándares para proceder con la descarga de horas de docencia de acuerdo con la naturaleza de las tareas adicionales, tales como proyectos de investigación, iniciativas de vinculación con el medio o funciones administrativas.

"O sea, a nivel institucional hay ciertas normas respecto de tu carga académica, tal como tú también señalabas aquí el académico está contratado, o sea, si tú no tienes ninguna otra cosa comprometida, tu carga *full* es docencia. Sin embargo, en esta lógica de los compromisos académicos, tú a nivel institucional tienes una cantidad de horas asignadas para hacer descargas académicas" (IP-10).

"Hay una política y de esa, esas son las normas que hay que cumplirlas, se nos mide, se controla. ¿Qué es lo que pasa? que, dentro de esa carga, por ejemplo, supongamos que un académico tiene que hacer 20 horas de clases semanales y él está cumpliendo un cargo administrativo en el hospital, es director

del hospital, director médico, se descarga a esos 20 se le quita una cantidad horaria, para que se dedique a ese tema, se le resta de su docencia para que... ¿me entiende?" (IP-13).

Asimismo, existe un contrato individual orientado a resultados que suscribe el Decano y cada uno de los académicos de la Facultad, denominado "compromiso académico". En base a la distribución de carga acordada, el académico compromete determinados productos y el logro de ciertos resultados en cada una de sus líneas de trabajo. En concreto, estos compromisos pueden estar asociados al diseño de programas o planes de estudio, la elaboración de material de apoyo a la docencia y la dirección de proyecto final de título o grado (en el caso de la enseñanza); publicaciones en revistas indexadas, publicaciones de libros o capítulos, participación en congresos y adjudicación de recursos externos para proyectos (en el ámbito de la investigación); la realización de charlas o conferencias, la participación en proyectos de vínculo con la comunidad y en programas de extensión académica (en el área de vinculación con el medio); o la participación en programas de perfeccionamiento ya sea de carácter disciplinar o pedagógico. En el caso particular de los académicos con perfil de investigador existe un contrato complementario que suscriben con la Dirección de Investigación dependiente de la Vicerrectoría Académica. Se trata de un convenio de desempeño individual que establece, por una parte, indicadores y resultados esperados en un plazo de tres años y, por otro, el pago de incentivos en función del cumplimiento de los resultados comprometidos. En base a los resultados alcanzados por el investigador, la dirección central evalúa la renovación de su convenio de desempeño. Dicha renovación implica que el académico conserva su estatus de investigador y puede mantener la cantidad horas semanales en su contrato de carga para el desarrollo de esta labor.

"…así formalmente solo en las evaluaciones del, es una firma de los convenios, los compromisos académicos, ese es otro instrumento, los compromisos académicos anuales y ese te fija, ese también es súper claro en las metas que tengo que cumplir este año…" (IP-11).

"Así es, los compromisos académicos que adquieren los colegas docentes, se suben al sistema y están en docencia, investigación, vinculación con el medio... se me escapa uno… postgrado, y esos compromisos van orientados a dos cosas: los docentes los suben al sistema y vienen hablar conmigo y lo conversamos, vemos que el compromiso que está adquiriendo va de la mano con el Plan de Desarrollo de la Facultad, hacia dónde va la Facultad…" (IP-13).

"Aquí se trabaja libremente en ese sentido, por productos, nosotros trabajamos con lo que se llama compromisos académicos y los compromisos académicos tienen áreas" (IP-14).

"De alguna manera sí, mi trabajo se orienta hacia eso y también como yo estoy trabajando en investigación están los convenios, están los convenios de investigación, que se firman con la dirección de investigación y ese convenio se fija metas, ahí fijas metas, bueno de partida te dan descarga académica y ahí tú vas fijando tus metas en un plazo de tres años…bueno también están los bonos asociados a ciertos estímulos e incentivos..." (IP-11).

En definitiva, se constata que después de un proceso de revisión y actualización, la Administración Central se encuentra implementando nuevas versiones de una parte importante

de los contratos que utiliza para delegar y orientar el trabajo académico en las Facultades. Esta modernización de los contratos responde a la necesidad de asegurar que las unidades académicas incorporen en sus líneas de desarrollo las nuevas prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Institucional 2016-2021. Dichas prioridades están relacionadas con la consolidación del pregrado y el fortalecimiento tanto de la investigación como del postgrado. En este sentido, se aprecia un avance importante en la configuración de un sistema diverso de contratos con un creciente nivel de articulación y coherencia entre ellos. También se advierte que los contratos (con especial foco en resultados) y, en particular los incentivos dirigidos tanto hacia los Decanos como a los académicos contribuyen a la generación de condiciones favorables para un alineamiento entre los objetivos individuales y las prioridades institucionales oficiales.

4.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

A partir de la información recolectada no se aprecian manifestaciones que impliquen la existencia de conflictos de objetivos significativos entre la Administración Central y las unidades académicas. En general, los distintos entrevistados coinciden en que no se perciben grandes divergencias y que en realidad no hay mucho espacio para que se produzcan. Aun así, se visualizan algunas tensiones asociadas al proceso de sofisticación del trabajo académico, así como también respecto al nivel de autonomía de las Facultades. Con todo, se confirma la veracidad de la presunción inicial que consideraba la existencia de un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las partes.

"Yo creo… debe ser un tema cultural, yo creo que es como que… te alineas o te alineas, así lo siento yo acá, entonces no sé dónde pueden haber… creo que no. Creo que existe esa cultura de confiar en que el destino que se plantea en instancias superiores, del Consejo Superior, Junta Directiva para la universidad es el camino a seguir… A ver, en el día a día tú puedes encontrar diferentes criterios obviamente, pero no me suena haber escuchado en un claustro, la universidad va para acá y una persona con voz y con peso diciendo está mal, tenemos que parar. De verdad que no me suena haber visto eso, como que para allá vamos, listos, rápido o despacio, pero para allá vamos" (IP-15).

"No, no nadie en rebeldía, eso es prácticamente imposible" (IP-1).

A propósito de la complejidad del trabajo académico, como se dijo anteriormente existe una tensión instalada a nivel de la dirección superior relacionada con el alcance que debiera tener el desarrollo de la investigación y el postgrado científico. Actualmente, está en marcha un proceso de fortalecimiento de capacidades internas para potenciar la generación de conocimiento, que ha implicado entre otras iniciativas, la contratación de nuevos académicos y el financiamiento de proyectos de investigación y becas para estudiantes de doctorado. En este sentido, se perciben algunas diferencias al interior del equipo ejecutivo central respecto a la velocidad con que la institución está avanzando en el despliegue de esta estrategia. Ahora, buena parte de esta discusión está asociada al tema económico. En los hechos, casi el total de los ingresos institucionales proviene de la matrícula de pregrado y la universidad no recibe aportes estatales directos para investigación ni tampoco de libre disposición. Así, los recursos

que la institución asigna a labores de investigación y postgrado científico corresponden a subsidios cruzados que vienen desde el pregrado. En este marco, se aprecia que la asignación de recursos es la resultante de la búsqueda de un punto de equilibrio entre diversos objetivos que están en contraposición. En primer lugar, hay una preocupación por asegurar la sostenibilidad económica de la institución y evitar que la investigación y formación de capital humano avanzado produzcan una expansión descontrolada del gasto. Aquí se abren algunas interrogantes, por un lado, respecto a cuánto es posible subsidiar con recursos propios teniendo en cuenta la incertidumbre que se produce cada año en torno a la nueva matrícula efectiva y, por otro, en relación con cuántos recursos externos deberían captar los propios investigadores y programas académicos a través de fondos concursables que entregan las agencias estatales para proyectos y becas. El segundo objetivo apunta a no descuidar las actividades de enseñanza producto de un mayor desarrollo de la investigación y el postgrado científico. A este respecto, hay que tener presente que el aumento de los costos que la institución enfrenta en el proceso formativo de los estudiantes de pregrado restringe la disponibilidad de recursos para otorgar subsidios a otros ámbitos. En tercer término, está el objetivo de mejorar los resultados de la acreditación institucional con el fin de obtener un mayor reconocimiento y prestigio en el medio nacional. Esto significa cumplir con los exigentes criterios y estándares de calidad impuestos por la agencia responsable del aseguramiento de la calidad de las instituciones y sus programas. En el caso de la investigación y el postgrado científico, esto supone alcanzar mejores resultados principalmente en la captación de fondos públicos para proyectos de investigación y la cantidad de publicaciones indexadas (WoS y Scopus), contar con programas de postgrado con claustros académicos con dotación mínima y con alto nivel de productividad, por otro. Por cierto, esto implica disponer de recursos, pero requiere también de capacidad de gestión y efectividad en el logro de los resultados en investigación. Ahora, se aprecia que en la gestión operativa de la investigación y el postgrado científico se producen algunas tensiones entre la Administración Central y las Facultades.

En cuanto a la investigación, hay ciertos problemas en el proceso de asignación de la carga académica de los profesores y en la evaluación de su desempeño. A propósito de la asignación de carga, se aprecia una disputa por la cuota de horas disponibles para realizar labores de investigación. Desde el nivel central, existe el mayor interés por maximizar tanto la producción como la productividad científica. Para ello, la Administración Central (a través de la Dirección de Investigación) controla que la asignación de horas sea focalizada, por una parte, en las áreas o disciplinas que se han definido como prioritarias para el desarrollo de la investigación y, por otra, en los académicos que efectivamente cuentan con el perfil y la trayectoria como investigadores. Esto con el fin de minimizar el riesgo de no lograr los resultados esperados. Por el contrario, desde las Facultades se espera contar con horas de investigación en todas las disciplinas y con disponibilidad para asignar a profesores que están iniciando su carrera como investigador o que tienen potencial para hacerlo.

"Sí, pudiera decir eso sí, lo otro que recuerdo es la Dirección de Investigación, sí supe de un caso de otro colega, que se ganó un proyecto de investigación que requería descarga y no le descargaron" (IP-11).

“Ahora, ¿qué tensiones se dan? Por supuesto que todos quisiéramos hacer en el imaginario más investigación, o a veces hacer menos docencia, sin embargo, afortunadamente también hemos ido aprendiendo de que sin...y es parte de nuestro sello, si tú no estás en vínculo con los estudiantes estás perdido” (IP-10).

Referente a la evaluación de la investigación, la tensión está relacionada con los criterios y estándares internos que se utilizan para medir la pertinencia de los resultados asociados a las labores de investigación. En términos oficiales, la institución reconoce por medio del reglamento de carrera académica que la producción intelectual se puede realizar a través publicaciones indexadas, libros o manuales editados. No obstante, la política de incentivos vigente apunta a fomentar la generación de publicaciones indexadas. Ahora bien, desde el cuerpo académico se percibe que el foco en las publicaciones asociadas a revistas de corriente principal tiende a favorecer o perjudicar a los académicos dependiendo de la naturaleza de su disciplina. Al respecto, se argumenta que en algunas disciplinas existen otros tipos de publicaciones o formatos que cuentan con reconocimiento entre los pares de las respectivas especialidades. De esta manera, algunos académicos consideran que los criterios de evaluación vigentes no consideran adecuadamente la heterogeneidad disciplinar existente en la universidad. También se percibe que este sesgo se agudiza cuando la Dirección de Investigación es conducida por un académico que pertenece a algunas de las disciplinas donde las publicaciones indexadas son relevantes para evaluar la calidad del trabajo académico en investigación.

“...en algunos puntos no hay convergencia cuando, lo que a mí me ha tocado ver es que la Dirección de Investigación por ejemplo está a cargo de alguien que es de las ciencias puras y él a veces no entiende mucho lo que es válido como investigación en las ciencias sociales o en derecho. A veces está solo orientado a las publicaciones indexadas de cierto nivel y a veces… hay otro tipo de publicaciones que también te dan prestigio y que también que son académicamente muy buenas, pero que no están en el sistema indexación eso yo se que ha habido un pero con eso, lo otro que también siento que no hay necesariamente convergencia, que a veces con esta mirada que hay como hacia los números que hay arriba, no ven los propios énfasis que le quiere dar la Facultad a ciertas líneas de investigación, que pueden ser más novedosas, que a lo mejor no reúne altiro el puntaje que ellos creen para ciertas cosas, pero que obedece una mirada estratégica, como Facultad y yo encuentro que eso a veces les cuesta entender a nivel superior eso” (IP-11).

“Hoy día las demandas son totalmente distintas, o sea, por ejemplo, el caso de mi Facultad, o sea el marco normativo de la CNA para las Facultades de Educación, señala que no puedo ser una universidad que solamente transmite conocimiento, o sea yo tengo que producir en función de lo que estoy enseñando. Eso ha entrado en diálogo y en tensión con las autoridades superiores...” (IP-10).

En lo que atañe al postgrado científico, las tensiones dicen relación con la ausencia de capacidades académicas instaladas para su desarrollo. Tal como se mencionó anteriormente, el crecimiento de la oferta de programas de postgrado científico representa un incremento del gasto ya que se trata de una actividad que no logra cubrir sus propios costos de operación. De este modo, en el afán de hacer un uso eficiente de los recursos y las capacidades instaladas, se aprecia que la Administración Central busca que los académicos contratados con perfil de

investigador participen también en la articulación de núcleos o claustros académicos para constituir programas de postgrado científico. Sin embargo, esta aspiración tiene ciertas restricciones. Por un lado, la constitución de núcleos académicos requiere que los profesores cumplan con determinadas condiciones, entre ellas un alto nivel de productividad en investigación (esto es obligatorio en el caso de los programas de doctorado por exigencia de la agencia estatal a cargo de su acreditación). Y por otro, está el problema que hasta ahora los planes de contratación de académicos investigadores no han considerado como requisito que los profesores cumplan con las cláusulas para la conformación de los núcleos. En los hechos, se aprecia que existe un conjunto de académicos investigadores de diversas disciplinas que están dispersos en las Facultades pero que agrupados por sus especialidades en muchos casos no logran cumplir con los requerimientos para constituir núcleos académicos que puedan sustentar programas de postgrado científico. Al respecto, se advierte que el interés de la Administración Central por reorganizar la conformación del cuerpo académico que está orientado preferentemente a las tareas relacionadas con investigación y el postgrado científico, está produciendo algunas tensiones con los Decanos y las unidades académicas.

"...por ejemplo lo que significa apoyo al crecimiento del postgrado... Y no ha estado exento de tensiones. Cómo se resuelven, principalmente sobre la base de puesta en la mesa, de antecedentes de ambas partes. Y eso significa también para las Facultades es hacer ciertos ajustes" (IP-10).

Asimismo, se visualizan algunas tensiones relacionadas con el modelo de gestión centralizada que caracteriza a la institución. Si bien los Decanos tienen ciertos espacios de libertad para adoptar decisiones en las formas o procedimientos para lograr los objetivos y resultados comprometidos, existen expectativas desde las Facultades para avanzar hacia un esquema de gestión más descentralizado con el fin de alcanzar mayores niveles de autonomía procedimental. En efecto, se reconoce que son precisamente las Facultades más antiguas y consolidadas aquellas que tienden a ejercer mayor presión hacia el nivel central por más espacios para una autogestión operacional. En este marco, se producen algunos desacoplamientos de parte de las Facultades respecto de los procedimientos institucionales que tensionan la relación entre las partes. En particular, uno de los dilemas que enfrenta la institución está asociado al nivel de centralización que debieran tener las estructuras de apoyo a la gestión académica y administrativa. Para la Administración Central resulta más eficiente contar con unidades centrales que presten servicios a las Facultades y que estas últimas tengan estructuras lo más livianas posible. No obstante, desde las Facultades se percibe que la calidad del servicio prestado desde el nivel central no siempre es el adecuado y que la mejor forma de resolver el problema es teniendo estructuras de apoyo propias que respondan de mejor manera a los requerimientos particulares de cada Facultad. Al respecto, se advierte que en esta materia la universidad se está moviendo paulatinamente en la dirección de fortalecer las capacidades de gestión en las unidades académicas. Por ejemplo, las Facultades más robustas ya cuentan con direcciones propias de postgrado, vinculación con el medio y otras. El tema de fondo es que en un modelo de gestión centralizado donde los ingresos y los gastos son gestionados a nivel central, el comportamiento de los actores es más o menos esperado y este tipo de tensiones también. Por una parte, las Facultades tienen incentivos para extender sus estructuras de apoyo a la gestión (otro es el que paga) y, por otra, la Administración Central asume la tarea de evaluar

la pertinencia de los requerimientos, el uso eficiente de los recursos y evitar posibles conductas oportunistas por parte de las unidades académicas. Por consiguiente, es muy probable que este tipo de tensiones se mantenga en la medida que no se introduzcan cambios significativos al modelo de gestión, especialmente en cuanto a la responsabilidad de los actores internos sobre los ingresos y gastos.

"Es difícil englobar al marco de las disciplinas o de los Decanos… porque hay algunos Decanos que es más difícil hacerlos converger y otros que no. Hay algunas disciplinas que por la naturaleza histórica… es muy difícil hacerla converger en algunos aspectos… Entonces desde esa perspectiva yo te diría que en los elementos basales todos convergen, pero en el cómo llegar a los objetivos, o sea, cuando hablamos por ejemplo de avanzar en el desarrollo de los postgrados, todos comparten la idea, comparten ese objetivo, algunos quieren tener su propia unidad de postgrado, otros quieren tener una unidad que les preste el servicio, otros quieren no tenerla, pero en general en los elementos basales yo te diría que están todos de acuerdo. Hay pequeños matices, no sé, habrá un veinticinco o veinte por ciento de elementos en los cuales existe, no una divergencia profunda, pero si una divergencia en los estilos, la forma o los tiempos. Pero en general los elementos basales son compartidos. Por qué: porque la verdad es que acá, también hemos sido claros, acá no hay espacio para la divergencia, o sea, si los objetivos institucionales están claros tiene que haber un alineamiento perfecto dentro de los objetivos institucionales y las diferencias se zanjan, pero no se perpetúan. Entonces, desde esa perspectiva hay una claridad respecto al cumplimiento de los objetivos" (IP-5).

Con respecto a la existencia de asimetrías de información, se evidencia que la Administración Central cuenta periódicamente con información confiable, oportuna y detallada acerca del trabajo que se realiza en las Facultades. Así, las dificultades o brechas en el acceso a información por parte del principal son más bien mínimas. Este hallazgo coincide con el supuesto preliminar que vaticinaba la presencia de un bajo nivel de asimetrías de información en relación con el accionar del agente. Precisamente, el manejo de la información en los distintos ámbitos y niveles del quehacer interno constituye una de las principales fortalezas de la gestión institucional y representa uno de los atributos del estilo de gestión gerencial con que cuenta la universidad. En la práctica, la Administración Central dispone de un sofisticado sistema de información integrado similar a los utilizados por las grandes compañías a nivel mundial que se basan en el manejo centralizado de los datos, una funcionalidad por módulos y una integración de estos, que permite a la vez consolidar las operaciones y contar con información de calidad para apoyar los procesos de toma de decisiones. En concreto, con el apoyo de esta herramienta el equipo ejecutivo central tiene acceso a reportes con el estado de los indicadores de desempeño establecidos en los diversos contratos suscritos con los Decanos y el cuerpo académico. Por ejemplo, en el área de la docencia de pregrado información de los indicadores de progresión académica de los estudiantes como las tasas de retención, tasas de aprobación y tasas de titulación oportuna por carreras, y el estado de avance de los rediseños curriculares; en investigación, el estado de las publicaciones comprometidas en los convenios de desempeño; y en cuanto a la gestión del recurso humano académico, los resultados de los procesos de calificación y jerarquización académica. De igual manera, a nivel de las Facultades tanto los Decanos como el resto las autoridades académicas tienen acceso a este tipo de información para realizar seguimiento a los procesos críticos y monitorear el cumplimiento de los resultados comprometidos por los académicos en forma individual y colectiva.

“Puntualmente sobre… qué pasa que hay cada tanto un listado o un resumen de indicadores, de cumplimientos de metas esto es como una LAN Chile, es como un tablero de comando gigantesco y es la cultura del control de indicadores, la ves desde el piso 8 hasta el piso 1” (IP-15).

En relación con el riesgo moral, se advierte un bajo grado de exposición de la institución frente a posibles conductas oportunistas en las unidades académicas. Al respecto, se reconoce que la existencia de relaciones de autoridad basadas en una cadena de mando explícita entre los directivos centrales, las autoridades académicas de la Facultad y los profesores, junto a la presencia de fuertes mecanismos de control de las distintas labores académicas, contribuyen a reducir los espacios para el despliegue de agendas individuales divergentes con las preferencias del principal o comportamientos no esperados. En general, las opiniones de los directivos superiores entrevistados son concordantes al señalar que los casos de conductas oportunistas registradas corresponden a situaciones puntuales que han sido detectadas en forma oportuna y, en consecuencia, descartan que se trate de prácticas extendidas al interior de las unidades académicas. En base a los casos relatados se observa que al menos dos tipos de oportunismo han ocurrido. El primero está asociado al falseamiento de información y corresponde a un académico que entregó información falsa acerca de publicaciones indexadas que supuestamente eran de su autoría. Esto con la finalidad de obtener los incentivos monetarios que la institución entrega por concepto de artículo publicado. El segundo, está vinculado a la búsqueda oportunista de ingresos. Esto se refiere a algunos directores de programas de postgrado de carácter profesional que, aprovechando la falta de regulación específica respecto a las remuneraciones, asignaban pagos por hora de clases por sobre el rango de mercado a los académicos involucrados en los programas.

“...un académico que encontró una pillería y presentaba, casi delictual digamos, o sea, presentaba publicaciones que ya existían, digamos, que falsificaba publicaciones, entonces hacía las portadas de revista, le cambiaba los nombres a los personajes y claro, de repente cuando nos pasó una vez después se hizo un análisis, se descubrió que las publicaciones eran de otro personaje” (IP-16).

“...porque se abrió la olla y se descubrió ciertas prácticas, en materia de postgrado se pagaba sobre sueldo y toda la cuestión, a eso me refiero” (IP-1).

Referente a la gestión del riesgo moral, se constata que la Administración Central cuenta con diversos mecanismos de seguimiento y control para evaluar el cumplimiento de los diversos contratos suscritos con las Facultades y sus académicos. En primer lugar, están los denominados Despachos Académicos que corresponden a reuniones periódicas conducidas por el Vicerrector Académico, donde participan los demás Vicerrectores, el Decano y su equipo directivo. En esta instancia se revisa el avance de la ejecución de las actividades comprometidas en el Plan de Desarrollo de la Facultad y la evolución de los indicadores de desempeño en los distintos ámbitos del trabajo académico. En segundo término, está la instancia del Comité de Gestión donde participan habitualmente el Rector y los Vicerrectores, en la que frecuentemente se invita a los Decanos a exponer con el fin de revisar el estado de situación de la Facultad con un enfoque similar a los Despachos Académicos. Un tercer dispositivo de control está asociado a la evaluación del desempeño de los Decanos. Esta evaluación la realiza anualmente el Vicerrector Académico en función del nivel de cumplimiento de doce indicadores, varios de

los cuales forman parte del Plan de Desarrollo de la respectiva Facultad. Al respecto, se aprecia que la forma de evaluación del Decano que asocia su desempeño a los resultados obtenidos por la unidad académica es coherente con el estilo de gestión gerencial con que cuenta la institución que, entre otros elementos, se basa en la idea que las responsabilidades son individuales y no colectivas. Un cuarto mecanismo está relacionado con el seguimiento y control de los procesos de calificación y jerarquización académica. En este caso se trata de una supervisión indirecta que realiza el Vicerrector Académico cada semestre respecto al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la normativa que regula ambos procesos. Cabe señalar que dicha normativa le entrega al Decano la responsabilidad de llevar adelante el proceso de calificación de los académicos que forman parte de su Facultad y a las Comisiones de Jerarquización a nivel de Facultad e Institucional la función de resolver el ingreso de los académicos a las diferentes categorías. Un quinto instrumento de vigilancia corresponde a la revisión de la ejecución presupuestaria de cada Facultad que de manera mensual realiza la Vicerrectoría Económica. A través de este estrecho monitoreo, la Administración Central cautela que el gasto y el uso de los recursos se realice de acuerdo con los parámetros establecidos. Asimismo, se observa que la revisión del desempeño económico-financiero mensual de las Facultades se realiza en las reuniones de Despacho Académico y en el Comité de Gestión y no por medio de reuniones bilaterales entre el Vicerrector Económico y cada Decano. Por cierto, hay determinados asuntos que requieren ser abordados en forma directa con los Decanos, pero los reportes asociados al seguimiento y control económico-financiero suelen presentarse en instancias más amplias y regulares. Finalmente, existe un quinto mecanismo de control con especial foco en las labores de investigación. En concreto, corresponde a la supervisión del cumplimiento de los Convenios de Desempeño que suscriben en forma individual los académicos con perfil de investigador. La Dirección de Investigación tiene a cargo la revisión anual de los compromisos y al tercer año le corresponde resolver la continuidad de los convenios en función de los resultados. En definitiva, se evidencia que el énfasis del control que ejerce la Administración Central está puesto en mayor medida en el cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados comprometidos en el ámbito académico. Así, la supervisión de la ejecución presupuestaria responde a un control de tipo administrativo, ya que el resultado de la gestión económica institucional se juega más bien al momento de la definición de los montos que son asignados a cada una de las Facultades y la aprobación del Presupuesto anual de la universidad.

"Entonces dentro de la rendición de cuentas que se hace en la Vicerrectoría Académica también están por ejemplo los elementos de control de Presupuesto o los elementos de vinculación con el medio, y somos partícipes también de esa rendición de cuentas. Particularmente existen ciertos elementos que uno llega directamente con los Decanos, pero son más bien, yo te diría, puntuales más que permanentes. Por qué, porque nos aseguramos de que la rendición de cuentas no sean islas, sino que sea una rendición de cuentas global" (IP-5).

"Todos están insertos en la Facultad, el control del desempeño lo lleva la Dirección de Investigación" (IP-2).

Por otra parte, están los mecanismos de control que aplican directamente los Decanos y Directores de Escuela o Carrera para supervisar la realización de las labores académicas comprometidas por los profesores. En el caso de la docencia, las autoridades académicas de la

Facultad cuentan con reportes periódicos acerca de la asistencia de los profesores a las clases programadas y el cumplimiento de los horarios establecidos. Aparte, una vez al año el Decano (o el Director de Escuela o Carrera) realiza una evaluación del cumplimiento de las actividades y resultados acordados en las cinco áreas que considera el Compromiso Académico de cada profesor de la Facultad. En general, se aprecia que este tipo de mecanismos de control funcionan de manera sistemática y no se advierte que existan cuestionamientos a su aplicación por parte del cuerpo académico. En este sentido, se percibe una suerte de acuerdo implícito entre las autoridades académicas y los profesores respecto a ciertas reglas básicas. Por un lado, se asume como un derecho por parte de los académicos la posibilidad de negociar con el Decano el foco de las actividades, los productos y resultados que se contraen como compromisos en función de sus perfiles e intereses individuales, por cierto, dentro del marco de los lineamientos de trabajo establecidos en el Plan de Desarrollo de la Facultad. Por otro, se entiende como un deber de los académicos tener que rendir cuentas acerca del cumplimiento de los compromisos acordados. Asimismo, hay una tercera norma tácita que tanto los Decanos como los académicos asumen como parte de las reglas del juego. Ellos saben que ante situaciones de incumplimiento de los compromisos académicos en forma reiterada y ante la ausencia de decisiones oportunas por parte del Decano para resolver este tipo situaciones, se activan los mecanismos de control desde la Administración Central generalmente a través del Vicerrector Académico, quien interviene y conmina al Decano a adoptar medidas en determinada dirección.

"En términos generales está súper controlada y restringida, por qué, porque ellos tienen que rendir cuentas de su compromiso, porque hay sistemas como no sé, la asistencia a clases que tiene un registro y que el monitor nos dice estos profesores no lo están haciendo, porque efectivamente está la carga docente entonces dice, *okey* esto nos está ocurriendo" (IP-16).

"En el control, opera la jerarquía, en el desarrollo, en la planificación, en el futuro, las líneas son bastante difusas y eso, te insisto a mí me acomoda y para ser bien honesto yo he buscado gente que le acomoda ese sistema, también es una cuestión, te insisto esa es la gracia que tiene el sistema privado" (IP-12).

"Exactamente. Ahora, desde el punto de vista de los despachos uno puede mostrar algún caso paradigmático. Ya sea por lo bien o por las necesidades de ajuste" (IP-10).

Hasta ahora, se ha mencionado los distintos mecanismos formales de control con que cuenta la Administración Central y los Decanos para vigilar tanto la conducta como el desempeño del cuerpo académico. No obstante, se reconoce la existencia de algunas instancias de supervisión de carácter informal en las que participa el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. De hecho, se admite que con frecuencia se realizan reuniones bilaterales entre el Comité Ejecutivo y los Decanos en las que se revisa el estado de situación de cada Facultad. Esto implica que en la praxis la institución utiliza mecanismos paralelos para hacer seguimiento y control que no necesariamente operan de manera articulada. En términos de las relaciones de gobierno, esta superposición de roles perjudica el buen funcionamiento de la institucionalidad que supone el respeto a las funciones, atribuciones y responsabilidades que cada una de las autoridades debe ejercer de acuerdo con lo establecido en la normativa interna. En el ámbito operacional, este traslapo de roles atenta contra la decisión de fortalecer la figura del Vicerrector Académico

como principal responsable de la supervisión de los Decanos y termina menoscabando el nivel de autoridad de los directivos superiores que tienen a su cargo oficialmente las tareas de supervisión de las labores académicas. Este hallazgo se ve corroborado con la percepción que tienen algunos directivos superiores al considerar que la presencia del Comité Ejecutivo resulta necesaria y conveniente para garantizar la gobernabilidad interna, especialmente para lograr el alineamiento de los Decanos. Con todo, la evidencia recolectada confirma la validez de la apreciación inicial que suponía la existencia de fuertes mecanismos de supervisión por parte de la Administración Central.

"El Vicerrector Académico tiene herramientas para hacer eso y además lo que te explicaba que no solamente es rendición de cuentas, sino que también los Decanos son llamados muchas veces por medio de la junta y hemos, y de hace poco hemos sostenido reuniones de Vicerrectores con miembros de la junta para alinear a un Decano, eso sí ocurre" (IP-1).

"...las rendiciones de cuenta hoy en día existen pero son todas distintas, son discrecionales, ese es el problema que tiene esto, entonces por eso tú encuentras tanta disparidad, cualquiera lo ve hay una disparidad en el desarrollo de las Facultades grotesca y es producto absolutamente discrecionales en rendición de cuenta… y lo otro es que si tú te pones en los escenarios que desaparezcan los controladores los dos principales que están en la universidad, no lo tengo claro, puede ser un caos, entonces, entiendes lo complejo que es…" (IP-1).

En suma, se constata la existencia de un bajo nivel de problemas de agencia en la relación entre la Administración Central y las Facultades. A pesar de la presencia de tensiones asociadas al proceso de sofisticación de las labores académicas y al modelo de gestión centralizada, se advierte un bajo nivel de conflicto de objetivos entre principal y agente. De igual forma, dado que la institución cuenta con sofisticados sistemas de información en todos los ámbitos y niveles, el grado de asimetrías en esta materia es casi nulo. Asimismo, se evidencia que la Administración Central dispone de mecanismos apropiados de supervisión de los diversos contratos, con especial foco en el control de las labores académicas individuales y sus resultados. En los hechos, se nota que la aplicación de estos instrumentos de control permiten, por una parte, minimizar el riesgo de conductas oportunistas en sus diversas manifestaciones y, por otra, reducir la posibilidad que los objetivos y acciones operativas que impulsan los académicos (en la línea de producción misma) respondan exclusivamente a intereses individuales que diverjan de las prioridades institucionales formales y los objetivos oficiales de las Facultades establecidos en sus respectivos planes de desarrollo. Así y todo, se aprecian algunos problemas derivados de las instancias de control informales que ejecuta el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de manera directa con los Decanos. Esta superposición de roles afecta el funcionamiento normal de la institucionalidad y, en la práctica, debilita la autoridad de los directivos centrales responsables de las tareas de supervisión, en particular del Vicerrector Académico.

4.4 Conclusiones

Primeramente, entre los principales factores que influyen en la configuración y las prácticas de gobierno al interior de la universidad, se pueden distinguir elementos de carácter estructural y

otros de índole circunstancial. Con respecto a aquellos estructurales destacan internamente, el tipo de propiedad, el grado de separación entre propiedad y administración y, además, la forma como se nombran a las autoridades institucionales. Mientras que, a nivel externo, la competencia que la universidad enfrenta en el sector de educación superior aparece como el elemento más influyente. Por su parte, los factores circunstanciales están relacionados con la composición actual de la Junta Directiva, el estilo de liderazgo que ejercen tanto el Presidente como el Vicepresidente de dicho organismo y el estilo de liderazgo de los Decanos.

En cuanto a los factores considerados como estructurales, la condición de institución privada con un número reducido de dueños constituye un primer elemento que repercute en las bases del gobierno institucional. En este sentido, la universidad cuenta con controladores que tienen propósitos homogéneos, prioridades claras y la determinación de mantener vigente el desarrollo del proyecto educativo. La existencia de intereses particulares y la concentración de la autoridad en pocas personas (legitimada en la propiedad) para articular fines y medios, hace que la figura constitutiva de esta universidad se asemeje más a una organización empresarial que a una institución social (donde los propósitos trascienden la voluntad individual y se construyen a partir de intereses y poderes dispersos). Esto significa que las bases del gobierno interno se sustentan en la existencia de una misión definida, con interacciones organizadas en función de relaciones jerárquicas y un esquema de funcionamiento racional de carácter técnico-económico. Enseguida, la ausencia de una separación entre la propiedad y el control administrativo de la universidad, que se manifiesta a través de la participación de una parte de los dueños en la conducción de la Junta Directiva como Presidente y Vicepresidente, también condiciona las prácticas de gobierno entre las autoridades institucionales. El interés de los dueños por minimizar las asimetrías de información y el riesgo moral lleva a la Junta Directiva a ejercer un intenso y permanente control acerca del comportamiento y el desempeño de las autoridades centrales e intermedias. En este escenario se intensifica un vínculo entre principal y agente basado en relaciones de autoridad fuertemente verticales y jerárquicas, que exponen a las autoridades ejecutivas a una constante rendición de cuentas respecto al cumplimiento de las labores delegadas. Adicionalmente, la misma motivación lleva al Presidente y al Vicepresidente a traspasar los límites formales de sus funciones y atribuciones, para asumir labores ejecutivas como agente, ya sea juntos por medio de la figura del Comité Ejecutivo del Directorio o por separado como autoridades unipersonales de facto, con especial foco en el control de aquellos asuntos que a nivel de micro gestión tienen mayor incidencia en los resultados económicos y financieros del plantel. Por supuesto, la forma como se designan las autoridades ejecutivas superiores e intermedias más importantes tales como el Rector, los Vicerrectores y los Decanos, posibilita la existencia de relaciones de autoridad fundadas entre poder de mando y subordinación. A diferencia de la mayoría de las universidades chilenas, en la institución bajo análisis no existen procesos democráticos que impliquen la votación directa o indirecta entre pares académicos como mecanismo para elegir tanto al Rector como a los respectivos Decanos. En efecto, el Rector, los Vicerrectores y los Decanos son nombrados por la Junta Directiva, que en la práctica equivale a ser designado y contar con la confianza por parte del Presidente y Vicepresidente del Directorio. De este modo, se instala el derecho de propiedad y la presencia de los dueños en labores directivas y ejecutivas como la principal fuente de poder que regula las relaciones de gobierno al interior de la universidad.

A nivel del sistema de educación superior, la institución compite año tras año fundamentalmente por la captación de nueva matrícula de estudiantes de pregrado que corresponde a su principal fuente de ingresos y se convierte en una variable crítica para su desarrollo y sostenibilidad. De igual forma, la competencia en condiciones de mercado tiene influencia en la configuración de las relaciones de autoridad y en las prácticas de gobierno al interior de la universidad. Por una parte, esta influencia se manifiesta en la existencia de un alto nivel de profesionalización de la gestión que entre otras cosas implica que los cargos directivos superiores están en manos de profesionales expertos en administración de organizaciones en vez de académicos tradicionales. Esto implica que los códigos de la cultura administrativa basados en la concepción que la universidad es un negocio y en elementos tales como la efectividad operacional, la eficiencia y la orientación al servicio, tengan una fuerte influencia en las decisiones institucionales y las prácticas de gestión interna incluida la esfera académica. En este sentido, se constata que la cultura administrativa tiene un predominio por sobre la cultura académica tanto en el diseño como en los hábitos asociados a las formas de gobierno y gestión institucional. Por otra parte, en este contexto se evidencia que la dirección institucional relacionada con la gestión de la admisión de estudiantes, en los diversos niveles y formatos (pregrado, postgrados profesionales, educación continua y otros) pero particularmente en la gestión del pregrado, tiene una fuerte autoridad y poder de decisión en un conjunto de variables relevantes para su operación tales como la apertura o cierre de algún programa, la cantidad de vacantes ofrecidas por carrera, el nivel de selectividad para aceptar a los postulantes y la cantidad de estudiantes aceptados por cohorte. En otras palabras, las decisiones respecto al nivel de actividad del pregrado se adoptan con criterios de mercado desde la Administración Central por parte de un equipo directivo con perfil gerencial. De esta manera, las unidades académicas tienen escasa participación e influencia en la definición de estas materias y deben asumir las decisiones como condiciones de borde o marco para el desarrollo de las labores de enseñanza.

Con respecto a los factores circunstanciales, se advierte que la acotada participación en la Junta Directiva de Directores con sensibilidad o experiencia en el ámbito académico restringe la posibilidad que el tratamiento de los temas estratégicos, habitualmente complejos y multidimensionales, tengan una mirada más heterogénea y profunda en sus análisis. El predominio de Directores con amplia experiencia en gestión empresarial y poco conocimiento del mundo académico, contribuye a que las decisiones sean adoptadas principalmente en base a criterios propios de la cultura gerencial. Asimismo, el similar estilo de liderazgo tanto del Presidente como del Vicepresidente del Directorio, basado en un elevado nivel de informalidad y discrecionalidad, también influyen en las relaciones y prácticas de gobierno entre las autoridades universitarias. En concreto, la variabilidad de la conducta de los controladores en relación con el grado de involucramiento en los asuntos internos produce diversos escenarios de coordinación entre las autoridades ejecutivas. Al respecto, los controladores se mueven entre dos situaciones extremas. Por un lado, hay momentos en que estos asumen un alto nivel de involucramiento en cuestiones operativas y la conducción de la agenda ejecutiva institucional. En este escenario ellos establecen lineamientos de trabajo, entregan instrucciones directas y resuelven eventuales conflictos o diferencias entre las autoridades centrales. En efecto, los directivos superiores interactúan en un marco donde las decisiones están claras y solo hay que

ejecutar. Por otro lado, hay períodos en que los controladores toman distancia de la micro gestión y dejan en manos de las autoridades ejecutivas formales las decisiones y un mayor control de la agenda de trabajo. En estas circunstancias, dichas autoridades tienen espacios para ejercer sus propios liderazgos, desplegar sus preferencias y, a la vez, deben interactuar entre ellos para adoptar decisiones en determinadas materias. En esta coyuntura se producen negociaciones y acuerdos, pero también tensiones y conflictos producto de divergencias entre sus preferencias y la ausencia de una autoridad superior legitimada para zanjar las diferencias. Finalmente, el estilo de liderazgo de los Decanos también influye en las relaciones de autoridad que se generan al interior de las Facultades. En el caso de los Decanos que tienden a ejercer una dirección compartida con los académicos, se producen relaciones más horizontales (o menos jerárquicas) donde los profesores tienen espacios para participar en la toma de decisiones respecto a materias que involucran a la unidad en su conjunto y también para negociar individualmente sus cargas de trabajo y compromisos académicos. A su vez, en las Facultades donde el Decano desempeña una conducción más vertical y jerárquica, los académicos tienen menos espacios para participar en las decisiones respecto a la gestión de la unidad y menos grados de libertad para establecer sus cargas de trabajo y compromisos académicos en función de sus intereses individuales. Dicho en breve, al interior de las Facultades las relaciones de gobierno se mueven entre dos contextos: por una parte, en una suerte de cultura colegial corregida y, por otra, en un ambiente más jerárquico parecido a una empresa.

En segundo término, se concluye que el funcionamiento empírico de las relaciones gobierno difiere de las formas establecidas en la normativa interna. Por una parte, algunas autoridades superiores no ejercen completamente las funciones establecidas en los reglamentos y otros asumen atribuciones que no están planteadas formalmente en la norma. Sin ir más lejos, la conducción de la agenda ejecutiva institucional no es ejercida por el Rector y en su reemplazo es el Vicerrector Académico quien intenta asumir dicha tarea. Por otra parte, existe una superposición de roles entre la Junta Directiva y la Administración Central, y también entre la Junta Directiva y el Consejo Superior. En efecto, tanto el Presidente como el Vicepresidente de la Junta Directiva desarrollan labores de agente (juntos o por separado) por medio de una relación directa con los Vicerrectores y los Decanos. Por consiguiente, en contraste con la normativa, que establece la responsabilidad del Rector sobre los asuntos ejecutivos, en la práctica el Presidente y el Vicepresidente comparten la conducción ejecutiva con el Vicerrector Académico. Por cierto, en condiciones asimétricas ya que tanto las autoridades centrales como los Decanos tienden a privilegiar su relación y eventualmente el cumplimiento de contratos informales con el Comité Ejecutivo o alguno de sus integrantes por sobre la autoridad del Vicerrector. De igual modo, el funcionamiento del Consejo Superior (organismo que equivale a un Consejo Académico) no responde a las atribuciones y responsabilidades que la normativa le otorga. En los hechos, este organismo colegiado funciona de manera ceremonial y su nivel de influencia en las decisiones relacionadas con la gestión académica resulta más bien limitada. En realidad, las decisiones más relevantes en materias académicas son adoptadas por el Comité de la Junta Directiva. A propósito, el triple rol que ejerce el Comité Ejecutivo presenta ventajas y desventajas. Para los controladores representa ciertas ventajas en relación con la considerable disminución de las asimetrías de información que se produce respecto a la gestión institucional

y también de los riesgos ante posibles conductas oportunistas por parte de las autoridades centrales e intermedias. Las desventajas están relacionadas con la informalidad en las relaciones de gobierno y el debilitamiento del poder de las autoridades que tienen la responsabilidad formal de ejercer el rol de agente.

En tercer lugar, se concluye que existe un alto nivel de articulación de arriba hacia abajo entre los objetivos reales del Comité Ejecutivo del Directorio, los objetivos operativos de las autoridades ejecutivas centrales y los objetivos operativos tanto de los Decanos como de los académicos. Es necesario recalcar que los objetivos reales del Comité Ejecutivo muestran una preponderancia de los resultados económicos por sobre la consecución de los objetivos oficiales relacionados con la gestión académica. Dicho de otra manera, hay una diferencia entre los objetivos institucionales oficiales y los objetivos reales que en los hechos persigue el Comité Ejecutivo. En este escenario se produce un conflicto de objetivos con algunas autoridades centrales que prefieren priorizar la estrategia académica oficial relacionada con impulsar una mayor complejidad de las labores académicas a través del fortalecimiento de la investigación y el postgrado científico. En efecto, se trata de objetivos oficiales contrapuestos y, por lo tanto, resulta natural que se produzcan ciertas tensiones. No obstante, estas diferencias no se traducen en divergencias a nivel operacional ni en situaciones asociadas a conductas oportunistas por parte de las autoridades ejecutivas centrales que se inclinan por un mayor desarrollo y sofisticación de las labores académicas. Ahora, esta capacidad de alineamiento interno se basa fundamentalmente en tres elementos. Primero, en la fuerte influencia que ejerce el Comité Ejecutivo en la definición de los contratos ejecutivos con los Vicerrectores y los Decanos. Segundo, en la calidad de los contratos formales que se suscriben especialmente con las Facultades y los Decanos, que al estar orientados a resultados generan condiciones favorables para producir alineamiento y evitar el riesgo moral. Tercero, en las labores de supervisión que realizan tanto la Administración como el Comité Ejecutivo respecto al cumplimiento de los contratos suscritos. En efecto, el alineamiento interno no responde a un contexto de relaciones de gobierno estrictamente formales basadas en los postulados de la teoría de agencia que suponen una diferenciación de roles. Entonces, la pregunta que surge es si sería posible alcanzar el mismo nivel de articulación y alineamiento entre las prioridades institucionales (ya sean oficiales u operativas) y los objetivos operativos de las unidades académicas sin la presencia del Presidente y el Vicepresidente del Directorio ejerciendo activamente labores de agente involucrado en la micro gestión y el control de los contratos. Por cierto, hoy día no existe un escenario contrafactual que permita realizar una comparación y responder dicha interrogante. Sin embargo, de acuerdo con la evidencia empírica recolectada una hipótesis plausible al respecto consideraría que sin la intervención del Comité Ejecutivo se produciría al menos un mayor nivel de tensión al interior del equipo ejecutivo central y también, en la relación entre las autoridades centrales y los Decanos.

Finalmente, se infiere que la mayor influencia en la toma de decisiones y capacidad de mando al interior de la universidad está en manos del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. Dicho en breve, la universidad es gobernada por el Comité Ejecutivo. En los hechos, tanto los arreglos formales como las prácticas informales de gobierno, en particular el doble rol de principal y agente que ejerce el Comité Ejecutivo, permiten que sus intereses y objetivos tengan un fuerte

predomino en la definición de los objetivos operativos que persiguen las autoridades centrales, los Decanos y los académicos. En la práctica, el Comité Ejecutivo despliega su poder de facto sin ningún tipo de contrapeso al interior de la institución. En la Junta Directiva los demás Directores actúan como legitimadores de sus intereses y preferencias, mientras que en la relación con las autoridades centrales y los Decanos se produce un alto nivel de alineamiento sobre la base de un fuerte vínculo jerárquico.

4.5 Síntesis del cuarto capítulo

El caso de la universidad privada muestra un contraste entre los arreglos de gobierno formales establecidos en su normativa interna y las prácticas de gobierno que se producen en los hechos a través de la interacción entre las autoridades institucionales. Si bien la norma establece las funciones y atribuciones para cada una de las autoridades tanto colegiadas como unipersonales, sobre la base de una separación entre las labores directivas y ejecutivas, la evidencia empírica revela la existencia de una superposición de roles que se manifiesta a través del doble rol que ejerce el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva, por una parte, como principal apegado a la formalidad de la norma y, por otra, como agente de facto.

Este hallazgo difiere parcialmente de la consideración inicial que suponía la existencia de una relación del tipo principal único y agente único entre la Junta Directiva y la Administración Central. En efecto, se confirma que por medio de preferencias homogéneas y Directores que tienden a legitimar las decisiones del Comité Ejecutivo, la Junta Directiva responde a los patrones de comportamiento asociados a un principal único. Por el contrario, se constata que la conducta del agente difiere del supuesto preliminar ya que en los hechos esta labor está fragmentada y es compartida entre el Comité Ejecutivo (que actúan juntos o por separado como autoridades unipersonales), el Rector (con foco en temas externos) y los Vicerrectores corporativos (a través de delegaciones desde el Comité Ejecutivo o de sus integrantes por separado). De igual forma, se advierte que el Presupuesto Institucional corresponde al contrato más relevante que la Junta Directiva suscribe con la Administración Central. Aun cuando existe un Plan de Desarrollo Institucional con orientaciones estratégicas y lineamientos de trabajo oficiales aprobados por la Junta Directiva, se aprecia que las prioridades y decisiones que en el día a día adopta el Comité Ejecutivo constituyen los objetivos y estrategias operativas que guían realmente el accionar de las autoridades ejecutivas centrales. Asimismo, se observan un nivel medio de conflicto de objetivos entre el Directorio y algunos agentes (Rector y Vicerrector Académico) debido a la existencia de divergencias relacionadas con la misión y los propósitos institucionales. Esto, de manera opuesta al supuesto inicial que presumía un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las partes. En particular, las autoridades ejecutivas centrales consideran que la universidad debiera potenciar mucho más el crecimiento de la investigación y el postgrado científico, a diferencia de la Junta Directiva que ha optado por un desarrollo más bien gradual y acotado. Sin embargo, se evidencia un bajo nivel de riesgo moral o espacios para conductas oportunistas por parte de los agentes, fundamentalmente por la existencia de adecuados incentivos y también, tal como se presumía inicialmente, por la ausencia de asimetrías de información y fuertes mecanismos de control orientados a supervisar la conducta y el desempeño de las autoridades ejecutivas centrales.

En cuanto a la relación entre la Administración Central y las Facultades, se visualiza un principal con una fuerte autoridad y poder para establecer las prioridades oficiales y la agenda ejecutiva institucional, por un lado y, por otro, para delegar y supervisar el cumplimiento de las labores académicas en las Facultades y Sedes. Esta capacidad de mando se sustenta básicamente cuatro elementos. Primero, en la existencia de una fuerte relación jerárquica entre los directivos ejecutivos centrales y las autoridades académicas de las Facultades. Segundo, en la ausencia de organismos colegiados académicos que puedan ejercer contrapeso mediante decisiones autónomas y vinculantes, debido a que en los hechos la Junta Directiva opera como una estructura unitaria a cargo de las decisiones y mandatos tanto en el ámbito académico como económico. Tercero, en la existencia de un modelo de gestión centralizado y matricial que implica que las decisiones de política o estratégicas en materias académicas, administrativas y económicas se adoptan a nivel central y su implementación se delega hacia las autoridades responsables en las Facultades y Sedes. Y finalmente, en las capacidades de gestión instaladas en la universidad tales como el alto nivel de profesionalización de los cargos directivos asociados a las áreas de administración y finanzas, y el uso intensivo de sofisticadas herramientas de gestión comúnmente utilizadas en las empresas, que facilitan la conducción ejecutiva de una institución compleja debido a su tamaño y dispersión geográfica. Aun cuando la normativa interna señala que el Rector es la autoridad responsable de la conducción ejecutiva de la institución, en la práctica esta labor se lleva adelante de manera compartida entre el Vicerrector Académico, quien intenta actuar como articulador del equipo ejecutivo central y vínculo prioritario con los Decanos, y los integrantes del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva, quienes juntos o de forma individual, por medio de un estilo informal y discrecional, ejercen tareas de dirección y control directo tanto con los Vicerrectores como con los Decanos. Por su parte, los Decanos cuentan con un elevado nivel autoridad y poder para conducir la gestión académica y administrativa de las Facultades. Si bien se evidencian diferentes estilos de liderazgo por parte de los Decanos, en función del nivel de verticalidad u horizontalidad que establecen con los profesores para adoptar decisiones relacionadas con el funcionamiento de las unidades académicas y el grado de libertad que les proporcionan a estos para establecer sus prioridades y preferencias asociadas al trabajo académico individual, existe una cadena de mando entre las autoridades académicas y los profesores que permite generar un alto nivel de alineamiento entre las prioridades colectivas y los objetivos individuales. De esta manera, la relación entre la Administración Central y cada Facultad responde a los patrones de comportamiento de un vínculo entre un principal múltiple y un agente único. Este resultado se diferencia del supuesto inicial que consideraba un nexo entre un principal único y un agente único. La existencia de contratos formales principalmente orientados a resultados y con foco individual, posibilita una adecuada articulación entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos oficiales de las propias Facultades y los objetivos operativos tanto de los Decanos como de los académicos. Asimismo, el bajo nivel de asimetrías de información y el despliegue de fuertes mecanismos de control orientados a evaluar el cumplimiento de los contratos formales, limita la posibilidad que los agentes incurran en conductas oportunistas o en acciones que diverjan del comportamiento esperado. Aun así, existen algunos problemas producto de la supervisión directa que realiza el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva hacia los Decanos en forma paralela a la labor que ejerce la Administración Central preferentemente por medio del Vicerrector Académico. Esta situación afecta el funcionamiento de la institucionalidad

establecida en la normativa interna y debilita el poder de las autoridades centrales que están formalmente a cargo de las tareas de control.

En definitiva, se concluye que los principales factores que influyen en la configuración de las relaciones y prácticas de gobierno están asociados a elementos de tipo estructural y también circunstanciales. En relación con los primeros, se evidencia que la condición de universidad privada y la existencia de dueños definidos establece como piedra angular la configuración propia de una organización empresarial basada en la existencia de una misión definida, relaciones de gobierno jerárquicas y un funcionamiento racional técnico-económico. De igual forma, la ausencia de una separación entre la propiedad y la administración, junto con el interés de los controladores por involucrase en la micro gestión especialmente en materias económicas, produce relaciones de autoridad fuertemente verticales y jerárquicas entre los dueños y las autoridades ejecutivas centrales e intermedias. Asimismo, estas relaciones de autoridad se originan en la forma de nombramiento de las autoridades unipersonales como el Rector, los Vicerrectores y los Decanos que, en los hechos, son designados por el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. Además, desde una perspectiva externa se aprecia que la intensa competencia que en condiciones de mercado enfrenta la universidad para captar estudiantes de pregrado, genera un escenario interno donde los directivos superiores con perfil gerencial encargados de gestionar la oferta ejercen un poder dominante sobre las autoridades académicas superiores e intermedias en un conjunto de decisiones relevantes asociadas a la gestión académica de los programas. Con referencia a los elementos circunstanciales, se aprecia que la escasa participación de Directores con experiencia en asuntos académicos en la Junta Directiva limita la posibilidad de analizar los temas estratégicos y de adoptar decisiones desde una perspectiva más amplia y equilibrada, esto es, más allá de los criterios gerenciales. Igualmente, el estilo de liderazgo informal y discrecional que ejercen tanto el Presidente como el Vicepresidente del Directorio influye en las prácticas de gobierno interno. Su discontinuo involucramiento en la micro gestión produce un debilitamiento del poder de las autoridades ejecutivas centrales cuando su presencia es activa y un vacío de poder cuando toman distancia de los asuntos operativos por un determinado período. Por otra parte, el estilo de conducción de los Decanos repercute también en las prácticas de gobierno al interior de las Facultades. Dependiendo del nivel de verticalidad del mando que ejerce el Decano, los profesores pueden participar en las decisiones asociadas al desarrollo de la Facultad y contar con ciertos grados de libertad para establecer sus objetivos y su agenda de trabajo individual. En segundo lugar, se concluye que las relaciones y prácticas de gobierno entre las principales autoridades institucionales difiere de las formas establecidas en la normativa interna. Esta diferencia se genera fundamentalmente por el comportamiento del Comité Ejecutivo que traspasa los límites de sus funciones y atribuciones formales y ejerce labores ejecutivas como agente. En tercer lugar, se deduce que existe un alto nivel de alineamiento de los objetivos operativos de las autoridades ejecutivas centrales, los Decanos y los académicos, en torno a las prioridades operativas del Comité Ejecutivo. Esta capacidad de acoplamiento se sustenta básicamente en la influencia que tiene este comité en la definición de los contratos ejecutivos formales e informales con los Vicerrectores y los Decanos, en la calidad técnica de los contratos que se orientan preferentemente a resultados individuales y en el control que ejercen tanto el Comité Ejecutivo como las autoridades centrales sobre el cumplimiento de los contratos. Con todo, este

alineamiento interno no se deriva de relaciones de gobierno empíricas basadas en los postulados de la teoría de agencia que establecen una diferenciación entre los roles de principal y agente. Al respecto, surge la interrogante si fuera factible lograr el mismo nivel de alineamiento entre las prioridades institucionales (oficiales u operativas) y los objetivos operativos de los Decanos y los académicos, sin la intervención del Presidente y el Vicepresidente de la Junta Directiva en las labores de conducción y supervisión nivel ejecutivo. Con la evidencia recolectada es posible suponer que ese escenario se produciría por lo menos un mayor nivel de tensión en las relaciones de gobierno entre las principales autoridades institucionales. Finalmente, se concluye que la universidad es gobernada sin contrapeso alguno por el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva.

Capítulo 5
El caso de la Universidad con Superposición de Roles entre Principales y Agentes

Este capítulo contiene los resultados correspondientes al caso de la universidad privada tradicional. Su contenido se organiza de la misma forma que los dos capítulos precedentes. La primera sección aborda las disposiciones normativas relacionadas con el gobierno institucional, a partir de las cuales se establecen ciertos supuestos iniciales acerca de los atributos de cada una de las relaciones de agencia bajo análisis. En la segunda sección, se examina la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central en base a la evidencia empírica obtenida a través de técnicas de campo y se comparan los resultados obtenidos con las consideraciones preliminares. Luego, en la tercera sección, se analiza la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades a partir de los hallazgos empíricos y posteriormente, se verifica la autenticidad de supuestos iniciales. En último término, se establecen las conclusiones con foco particular en los factores que condicionan las relaciones de gobierno, la capacidad de la institución para articular los diversos intereses internos y el reconocimiento de las autoridades que ejercen una posición dominante en el gobierno institucional.

5.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional

5.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad

De acuerdo con sus estatutos generales, la universidad es una corporación de derecho público y se define como una comunidad de estudiosos orientados al cultivo de la ciencia, arte y otras manifestaciones, así como también a la formación de profesionales a través de la docencia, investigación y la comunicación. Para el cumplimiento de estos fines la institución cuenta con autonomía académica, económica y administrativa. La dirección superior de la institución está integrada por el Consejo Superior, el Rector, los Vicerrectores y el Secretario General. Mientras que, a nivel intermedio, existe un Consejo Académico, así como Decanos con responsabilidad sobre el gobierno de las Facultades.

El Consejo Superior corresponde al máximo organismo colegiado de la institución. Este tiene como principal función la determinación de los planes de desarrollo y las políticas institucionales en sus diversas áreas. Está integrado por el Rector que ejerce el rol de Presidente, los Vicerrectores (tres), los Decanos (ocho), cinco Consejeros nombrados por el controlador y un consejero académico elegido por sus pares. Todos ellos cuentan con derecho a voto en las decisiones que adopta el consejo. Además, forman parte de este organismo el Secretario General y dos representantes estudiantiles que solo tienen derecho a voz. De igual forma, el consejo cuenta con un Comité Asesor de Asuntos Económicos que funciona de manera permanente y tiene la labor de asesorar al Rector y al Consejo Superior en las decisiones económicas y financieras de relevancia para el desarrollo de la institución. Está integrado por

tres personas elegidas por el propio Consejo Superior (internos o externos a la universidad), duran cuatro años en sus cargos y pueden ser removidas por el acuerdo de dos tercios de los integrantes del consejo.

El Rector ejerce el liderazgo del gobierno institucional y cuenta con todas las atribuciones administrativas necesarias para la conducción ejecutiva de la universidad. Entre sus principales tareas destacan presidir el Consejo Superior, proponer a este organismo las políticas institucionales, dirigir y coordinas las actividades de la universidad, proponer a dicho consejo el Presupuesto anual, administrar y disponer de los bienes de la universidad, representar a la institución ante el medio externo y nombrar, cuando corresponda, a las autoridades académicas, el personal docente y administrativo de la institución. Este es designado por el controlador de la institución en base a una terna presentada por un comité de búsqueda. El Rector permanece en el cargo por un lapso de cinco años y puede ser nombrado nuevamente por períodos iguales y sucesivos. Para llevar adelante su labor, el Rector puede nombrar y remover libremente a los funcionarios de su exclusiva confianza.

Los Vicerrectores tienen la responsabilidad de velar por la implementación y el cumplimiento de las políticas institucionales en sus respectivos ámbitos de competencia. Existen tres Vicerrectores institucionales: un Vicerrector Académico, un Vicerrector de Investigación y Postgrado y un Vicerrector Económico. Estas autoridades unipersonales son nombradas por el controlador a proposición del Rector y permanecen en sus cargos mientras cuenten con la confianza de este último.

El Secretario General es el ministro de fe de la institución. Su principal función consiste en autorizar los actos que las autoridades institucionales realizan conforme a los estatutos y los demás reglamentos internos. Él es elegido por el Consejo Superior a partir de una terna propuesta por el Rector que debe contar con la aprobación previa del controlador. El Secretario General puede ser removido de su cargo por el controlador a proposición del Rector o por un acuerdo mayoritario del Consejo Superior.

El Consejo Académico corresponde a un organismo colegiado de carácter consultivo responsable de asesor al Vicerrector Académico en la implementación y cumplimiento de las políticas académicas dispuestas por el Consejo Superior y, además, estudiar y reflexionar sobre materias académicas de interés de la Vicerrectoría Académica, las Facultades y la comunidad interna. Este consejo está conformado por el Vicerrector Académico que lo preside, el Vicerrector de Investigación y Postgrado, los Decanos y los directores de las unidades de las respectivas Vicerrectorías.

Los Decanos constituyen la máxima autoridad unipersonal de la Facultad y tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos académicos, administrativos y económicos de sus respectivas unidades académicas. El Decano es elegido por los académicos de la Facultad mediante votación directa y ejerce sus labores por un período de tres años. Su nombramiento es realizado por el Rector mediante un decreto previa aprobación del controlador. Asimismo, el máximo organismo colegiado de la Facultad corresponde al Consejo de Facultad compuesto

por el Decano que lo preside, los Directores de Departamento, Directores de Escuela, el Secretario de Facultad y los profesores de las dos más altas jerarquías académicas. Este consejo tiene un rol deliberativo respecto a los asuntos académicos, administrativos y económicos de la Facultad. Sus decisiones son adoptadas por mayoría simple de sus miembros presentes. De igual forma, el Decano tiene la atribución de designar a los Directores de Escuela y Departamento y proponer sus nombramientos al Rector.

Puesto que la universidad cuenta con dos organismos colegiados centrales, por un parte, el Consejo Superior que actúa como máxima instancia de toma de decisiones institucionales en materias tanto académicas como económicas y financieras y, por otra, el Consejo Académico que ejerce un rol consultivo en asuntos relacionados con la gestión académica, se puede afirmar que, desde el punto de vista del diseño organizacional, la universidad privada tradicional bajo análisis cuenta con una estructura dual asimétrica (Austin y Jones, 2016; Guiroux *et al.,* 2015; Larsen *et al.,* 2009; Pruvot y Estermann, 2017). En teoría, esto significa que aun cuando el Consejo Académico pueda establecer recomendaciones de políticas y líneas de desarrollo en cuestiones de índole académica, el Consejo Superior es la instancia colegiada con la autoridad necesaria para evaluar la pertinencia de las sugerencias y adoptar las decisiones finales.

5.1.2 Supuestos acerca de las relaciones de agencia desde la perspectiva de la norma

Considerando los principales arreglos formales del gobierno de la universidad en estudio revisados en el punto anterior, además de la literatura especializada en materia de gobierno institucional y, particularmente, los fundamentos de la teoría de agencia se establecieron un conjunto de supuestos de manera preliminar respecto a los atributos de las relaciones de agencia, por una parte, entre el Consejo Superior y la Administración Central y, por otra, entre la Administración y las Facultades. Estas suposiciones permitieron guiar el proceso de recolección de información experimental y el estudio de las relaciones de gobierno entre las autoridades universitarias desde la evidencia empírica.

A. Relación entre el Consejo Superior (principal) y la Administración Central (agente)

Supuesto 1

La relación de gobierno entre el Consejo Superior y la Administración Central se acerca más a la clasificación del tipo Principal colectivo y Agente único.

En vista que el Consejo Superior está integrado por diversas partes interesadas tanto internas como externas, se presume la existencia de diferentes visiones respecto a las prioridades institucionales y también una competencia entre los distintos grupos de interés para influir en las decisiones que adopta el máximo organismo colegiado de la institución (Lane, 2012; Lawrence, 2017; Rouse, 2016). En este contexto, se espera que los Consejeros externos sostengan posturas que representen los intereses del controlador, velen por la sostenibilidad de la institución en el mediano plazo y ejerzan un rol fiscalizador respecto del desempeño del

Rector. Asimismo, se supone que sus preferencias sirven como contrapeso a los intereses de los actores internos (Kretek *et al.*, 2013). Por su parte, es probable que el Rector y los Vicerrectores actúen en bloque e intenten, por un lado, buscar apoyo en otros grupos de interés para impulsar sus propias prioridades y agenda de trabajo y, por otro, contener la capacidad de fiscalización del organismo respecto de su cometido. A su vez, los Decanos podrían tener incentivos para establecer algún grado de coordinación en sus preferencias, especialmente para defender la autonomía de la institución y la libertad académica, ante una posible intromisión de los Consejeros externos y también, para evitar que las decisiones del consejo puedan afectar sus intereses y los grados de libertad que tienen para gestionar las Facultades (Mitchell y King, 2018; Ruben *et al.*, 2017; Sassower, 2000). De igual modo, bajo este supuesto, tanto el representante de los académicos como los delegados estudiantiles tienen incentivos para constituirse como un vehículo para canalizar y manifestar las preferencias particulares de los estamentos a los cuales representan (Klemenčič, 2011). De hecho, se supone que la participación de estos grupos de interés internos tiende a sostener posturas divergentes con el resto de los actores que forman parte de esta instancia (Larsen, 2001; Luescher-Mamashela, 2013). En el caso de la Administración Central, puesto que la normativa interna le entrega al Rector un conjunto amplio de atribuciones para conformar su equipo directo y articular la agenda de trabajo institucional, se asume que el comportamiento de la dirección ejecutiva central puede ser homologada a la conducta individual del Rector (Kivistö, 2005; Lane, 2012). De este modo, inicialmente se presume la existencia de una relación de gobierno entre un principal colectivo cuyas decisiones responden a la resultante de un proceso de interacción (negociaciones y pugnas de poder) entre actores con preferencias diversas (Larsen, 2011), y un agente único con una fuerte concentración del poder en la figura del Rector. Bajo este escenario, existe la posibilidad de que se produzcan relaciones de agencia informales entre alguno de los integrantes del Consejo Superior y el Rector, en la medida que los primeros tiendan a comportarse como autoridades unipersonales o grupos de presión directa sobre el Rector.

Supuesto 2

En los mandatos que el Consejo Superior le entrega a la Administración Central con lineamientos de trabajo y/o resultados esperados para dirigir y administrar la institución, existe un predominio de aquellos clasificados como explícitos y amplios.

Considerando que el Consejo Superior actúa como un principal colectivo, se intuye la existencia de posiciones divergentes entre las partes interesadas respecto a las prioridades y los lineamientos de trabajo en asuntos relevantes para el desarrollo de la institución, los cuales restringen la posibilidad de establecer mandatos específicos para delegar las labores ejecutivas a la Administración Central. En efecto, se presume que cuando existen divergencias importantes en torno a una determinada materia, el Consejo Superior pospone las decisiones, o si es que las adopta, ellas tienden a ser lo suficientemente generales para incluir diversas preferencias y así lograr la concurrencia de los votos necesarios para aprobar formalmente los acuerdos.

Teniendo presente que el proceso de acreditación institucional de las universidades chilenas exige entre otros instrumentos de gestión la existencia de un Plan Estratégico Institucional, se supone que en este caso dicho instrumento sería más cercano a la figura de un plan tipo "decorativo" o de "orientaciones estratégicas" (Cáceres, 2007; Mitchell y King, 2018). De igual modo, es probable que el Presupuesto Institucional se base en una asignación de recursos vía insumos y no orientado hacia resultados específicos (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013).

Supuesto 3

Existe un nivel medio de conflicto de objetivos entre las preferencias del Consejo Superior y las prioridades de la Administración Central.

Como se mencionó en el punto anterior, es posible que la diversidad de intereses existentes al interior del Consejo Superior lleve a la definición de mandatos ejecutivos más o menos amplios hacia la Administración Central. Aparte, se supone que el Rector debiera tener una relación preferente y un alto nivel de convergencia en las prioridades y objetivos con los Consejeros externos que son nombrados por el controlador igual que en el caso de él. Más aún, el Rector ejerce como Presidente del Consejo Superior y desde esa posición debiera tener el compromiso de abordar una agenda conjunta con los Consejeros externos. No obstante, el Rector y los Vicerrectores constituyen un grupo de interés al interior del consejo junto con otros dos, los Consejeros externos y los Decanos, ninguno con la mayoría de los votos como para ejercer una posición dominante.

Por otra parte, la normativa institucional establece que los Decanos son elegidos democráticamente por los académicos de las Facultades y a la vez, les entrega un alto grado de autonomía para gestionar las unidades académicas. Por tanto, en su relación con los Decanos el Rector no necesariamente dispone de la autoridad suficiente para producir un alineamiento por parte de las Facultades respecto a las prioridades institucionales. Conviene subrayar que el estatuto es un tanto confuso al establecer la relación de autoridad entre el Rector y los Decanos. Por cierto, los Decanos juegan un doble rol ya que por un lado ejercen como autoridades ejecutivas en las Facultades y, por otro, como integrantes del Consejo Superior. En este escenario, el Rector tendría incentivos para tener una interpretación propia del mandato ejecutivo (u objetivos oficiales) de la Junta Directiva que le sea conveniente para establecer sus propios intereses y objetivos operativos (Kivistö, 2005). En efecto, estos objetivos dependerían del espacio con que cuente para desplegarlos y las presiones a las que se vea expuesto por parte de dos grupos con intereses contrapuestos: los Consejeros externos y los Decanos. Por estos motivos, se presume que el Rector estaría permanentemente en una situación de conflicto con las preferencias del Consejo Superior.

Supuesto 4

Existe un nivel medio de asimetría de información que afecta al Consejo Superior respecto al comportamiento de la Administración Central en relación con las tareas delegadas.

Se supone la existencia de un nivel medio de asimetría de información debido a la presencia simultánea de factores que promoverían y limitarían el acceso a información acerca de la conducta y el desempeño del agente por parte del Consejo Superior. Por una parte, se presume que los Consejeros externos ejercen sus funciones con un elevado grado de involucramiento y eso los lleva a presionar al ejecutivo para acceder a información oportuna y de calidad con el propósito de monitorear el accionar del Rector y en particular, para conocer si sus preferencias están siendo tomadas en cuenta (Baird, 2006; Kretek *et al.*, 2013; Taylor y Machado, 2008). Asimismo, tanto los Consejeros externos como los Decanos tendrían incentivos para acceder a información respecto al desempeño del agente en el entendido que esto les permite fortalecer su posición en un escenario de negociación con el resto de las partes interesadas (Kretek *et al.*, 2013). Por otra parte, se cree que el Rector y los Vicerrectores considerarían conveniente restringir el acceso a información con el fin de minimizar la capacidad fiscalizadora del Consejo Superior. De igual manera, los Decanos podrían estar de acuerdo con limitar la entrega de información respecto al cumplimiento de las labores delegadas a la Administración Central, en el caso que dicha información contenga antecedentes acerca del desempeño de las propias Facultades y exponga a los Decanos al escrutinio del resto de los integrantes del consejo.

Supuesto 5

El Consejo Superior cuenta con mecanismos de seguimiento y control que aplica de manera irregular para vigilar el comportamiento y desempeño de la Administración Central en relación con las labores delegadas.

De acuerdo con las mismas consideraciones descritas en el punto anterior, se asume que el Consejo Superior no aplica de manera sistemática y permanente mecanismos de control para evaluar la conducta y el desempeño de la Administración Central. Teniendo en cuenta que el Rector, los Vicerrectores y los Decanos actúan como juez y parte, dado que, por un lado, forman parte del Consejo Superior que entre otras labores está a cargo de la supervisión de la gestión ejecutiva y, por otro, ejercen labores de ejecutivas como responsables de la gestión académica, administrativa y económica de la institución. Esta superposición de roles, sumando a la ausencia de un Presidente del Consejo Superior distinto al Rector, lleva a suponer que las tareas de supervisión se realizan en forma irregular.

B. Relación entre la Administración Central (principal) y las Facultades (agente)

Supuesto 6

La relación de gobierno entre la Administración Central y las Facultades se acerca más a la clasificación del tipo Principal único y Agente colectivo.

Como ya se dijo más arriba, el estatuto de la universidad le entrega al Rector amplias atribuciones para gestionar su equipo directivo y establecer la agenda ejecutiva institucional. Esto permite suponer que, en su rol de principal, la Administración Central se comporta de manera homogénea, articulada y coherente de tal forma que su conducta puede asimilarse a las preferencias individuales del Rector. Por su parte, la presunción que la Facultad responde a un patrón de conducta similar a un agente colectivo se basa en las disposiciones reglamentarias que distribuyen la autoridad y el poder entre los diversos actores que conforman la Facultad. En primer lugar, los académicos eligen a través de una votación directa al Decano. Indiscutiblemente, en un grupo acotado de votantes el mecanismo de elección democrática funciona de manera imperfecta ya que los candidatos tienden a hacer concesiones a los electores para captar su adhesión, de tal manera que al momento de ejercer el cargo el Decano electo puede ver mermada su capacidad de mando. En segundo lugar, la normativa le otorga un conjunto amplio de atribuciones al Consejo de Facultad para resolver asuntos propios de la unidad, tales como la aprobación del Plan de Desarrollo de la Facultad y los Departamentos disciplinares. Por lo tanto, resultaría poco verosímil creer que la conducta de la Facultad puede hacerse equivalente al accionar del Decano. En realidad, sería más aceptable suponer que el poder se ejerce de manera compartida entre liderazgos individuales y organismos colegiados. En tercer lugar, hay que tener en consideración que la literatura especializada evidencia que los académicos tienden a priorizar sus propios intereses por sobre las prioridades institucionales y, en este caso, se darían las condiciones para que situaciones de esta naturaleza ocurriesen (Bahls, 2017; Kerr, 2001; Ruben *et al.*, 2017).

Supuesto 7

Los contratos mediante los cuales la Administración Central delega en las Facultades la gestión de las labores académicas y administrativas se orientan principalmente hacia una vigilancia con foco en el Comportamiento ya sean Individual o Colectivo.

Esta premisa se basa en tres consideraciones. Primero, la existencia de mandatos ejecutivos generales desde el Consejo Superior hacia la Administración Central implica que esta última no tendría la presión para exigir a las Facultades el cumplimento de determinados resultados específicos en relación con las labores académicas. Segundo, es probable que los académicos utilicen su poder e influencia para resistir la eventual implementación de contratos individuales o colectivos más exigentes como aquellos orientados a evaluar el cumplimiento de resultados (Pierce, 2014; Rouse, 2016; Taylor y Machado, 2008). Tercero, también sería esperable que los Decanos hagan uso de su influencia tanto en el Consejo Superior como en su relación con el Rector para evitar el despliegue de contratos con un enfoque hacia resultados.

Supuesto 8

Existe un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Administración Central y las prioridades de las Facultades.

Teniendo en cuenta el predominio de la cultura académica colegial en las Facultades, se supone la existencia de un elevado nivel de conflicto entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen las unidades y los académicos en forma individual (Kivistö, 2005). La literatura especializada da cuenta que los académicos tienden a privilegiar sus objetivos individuales en la realización de las labores académicas y que ejercen su autoridad para intentar bloquear o vetar decisiones provenientes desde el centro burocrático (Bahls, 2017; Bleiklie *et al.*, 2017). De igual forma, estudios previos señalan que la distancia con las prioridades institucionales se agudiza en el caso de los académicos investigadores, los cuales forman parte de redes de colaboración externas en las cuales encuentran un mayor nivel de reconocimiento a su labor. Esto hace que ellos tengan todavía menos lealtad y compromiso con las prioridades de la institución empleadora (Hoy y Miskel, 1991; Manning, 2013). Asimismo, en la universidad bajo análisis la normativa institucional les entrega a los profesores cuotas de poder suficientes para suponer que tienen espacios para proteger y preferir orientar su trabajo académico en función sus intereses y objetivos particulares.

Supuesto 9

Existe un elevado nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las tareas académicas y administrativas delegadas.

La literatura reconoce que el funcionamiento de las universidades y en particular, la naturaleza del trabajo académico y sus formas de organización conlleva la existencia de un considerable nivel de asimetría de información en la relación entre la Administración Central y las Facultades. Al respecto, se argumenta que tanto la especialización, multiplicidad y dificultad para medir la productividad de las labores académicas como la densidad organizacional (vertical, horizontal y espacial) generan un conjunto de obstáculos para que el ejecutivo central de cualquier institución tenga acceso a información precisa y de calidad respecto a lo que ocurre en la línea de operación asociada al trabajo académico (Bleiklie *et al.*, 2017; Kivistö y Zalyevska, 2015). Igualmente, la literatura enfatiza que el alto grado de especialización de las labores académicas, así como el poder que ejercen los académicos a partir de ese conocimiento experto, hace que las universidades sean descritas como organizaciones “pesadas en la base” (Shattock, 2014). Por esta razón hay quienes plantean que la administración de la universidad debiera privilegiar la confianza y la delegación por sobre una supervisión basada en la desconfianza (Dearlove, 1997). No obstante, considerando por una parte, los postulados de la teoría de agencia en relación con el interés propio y, por otro, la normativa interna que le entrega a los académicos un alto nivel de autonomía para la gestión de las Facultades se presume que desde las unidades académicas puede existir resistencia para proporcionar a la Administración Central información asociada a sus objetivos y acciones operativas.

Supuesto 10

La Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las labores delegadas.

En este punto, la difusa relación de autoridad entre el Rector y los Decanos que establece el estatuto institucional hace posible suponer que la Administración Central no cuenta con la capacidad de mando necesaria para desplegar de manera regular mecanismos de control efectivos destinados a evaluar la conducta y el desempeño de los académicos en forma individual y colectiva. En efecto, se presume la existencia de un bajo nivel de rendición de cuentas por parte de los Decanos respecto a la gestión académica y económica de sus respectivas Facultades.

5.2 Relación entre el Consejo Superior y la Administración Central desde la evidencia empírica

5.2.1 Relaciones de autoridad y poder

A. El Consejo Superior

En la práctica, el Consejo Superior constituye el espacio institucional donde se confrontan las visiones y expectativas de las diversas partes interesadas tanto internas como externas, respecto a las prioridades y lineamientos de desarrollo de la universidad. No obstante, se advierte que la heterogeneidad de las preferencias y la fragmentación del poder entre las partes interesadas, junto con la existencia de una dualidad de roles de casi la totalidad de los Consejeros internos, produce una inclinación natural o inercial hacia una ambigüedad y lentitud que restringe la capacidad de este organismo para tomar decisiones estratégicas o trascendentales para la institución con un sentido unitario y de largo plazo. En efecto, se reconoce que cada una de las partes, la Administración Central, los Decanos y los Consejeros externos, tiende a defender sus propios objetivos y eso produce una postergación o descuido de los intereses institucionales mínimos.

Al respecto, es necesario recalcar que ninguno de los tres grupos tiene la mayoría suficiente de escaños para ejercer una posición dominante y liderar un proyecto institucional en una determinada dirección. Además, como ya se mencionó, el Rector, los Vicerrectores y los Decanos, actúan como juez y parte tanto en las decisiones que se adoptan como en la supervisión de estas, ya que participan simultáneamente en los niveles de dirección y ejecución. En particular, el Rector ejerce la presidencia del organismo a cargo de la fiscalización de su propia gestión como ejecutivo. Ahora, la evidencia muestra que el Rector enfrenta un conflicto de interés al desempeñar en forma paralela dos funciones contrapuestas. Por ejemplo, al momento de establecer los temas que deben ser abordados en las sesiones del organismo.

“Están pensando mucho en su feudo, motivados porque ellos son elegidos por sus pares, entonces las ideas que afectan a sus pares los complica” (IPT-2).

“…está desbalanceado por la cantidad de participantes internos versus los externos y que en el equilibrio de la fuerza de pronto le genera en mi opinión, al ejecutivo, le genera más problema que solución, para administrar el proyecto o la institución” (IPT-6).

“Es que yo creo que, en esta institución, de hecho, nunca he escuchado a nadie, que haya dicho en el Consejo Superior se decidió tal cosa y estas son las orientaciones que se van a seguir de ahora en adelante, nunca he escuchado a nadie que diga eso” (IPT-7).

“Es un tema que aquí está latente, porque él está pendiente de la duración de su mandato. Yo se hace muchos años pedí que hicieran un programa, proyectado a diez años y dijo que él no podía hacerlo más allá de su mandato, entonces yo lo hallo aberrante, pero por la condición de Rector-Presidente y gerente, un lujo donde prima más lo gerente y Rector, que lo de Presidente del consejo, yo estoy de acuerdo con la ponencia que el Rector debe ser el que rinde cuenta de la gestión como una sociedad anónima…yo creo que estamos trabajando muy a corto plazo y estos proyectos no los estás llevando más que nada a la nueva legislación, más que pensar en la universidad a futuro, no veo, echo de menos eso de pensar que queremos de aquí a diez años, porque de repente puede salir una Facultad sacar dos o tres carreras, pero eso se estudia en el momento, no están proyectadas en el tiempo” (IPT-2).

De igual manera, se admite que tanto la dinámica de funcionamiento como la orientación y el alcance de las decisiones del Consejo Superior responden a ciertos acuerdos alcanzados producto de negociaciones y la configuración de ciertas alianzas entre los distintos grupos de interés. Durante mucho tiempo, existió una alianza de gobierno entre el Rector, los Vicerrectores y los Decanos. Durante ese período, el tratamiento de los temas y las decisiones del Consejo Superior estuvieron concentradas en las materias de carácter académico y los asuntos económicos eran considerados de segundo orden o simplemente no se abordaban. En realidad, el Consejo Superior funcionaba como una réplica del Consejo Académico. Asimismo, esta alianza se sustentaba en el reconocimiento de la docencia como la actividad más importante y prioritaria para la institución. De esta manera, sus decisiones a nivel de política y lineamientos de desarrollo estuvieron enfocados principalmente en el ámbito de la enseñanza. Desde una perspectiva crítica, algunos de los directivos superiores entrevistados sostienen que la falta de profesionalización del Consejo Superior y el peso que durante mucho tiempo tuvieron los Decanos en sus decisiones, constituyen los principales factores que han restringido la capacidad de la institución para adaptarse a los cambios del entorno y haber alcanzado un desarrollo mayor durante las últimas décadas.

“Yo te diría que, voy a decirlo brutalmente. El Consejo Superior antes era como un Consejo Académico, la academia era lo que primaba, los Consejeros externos poco era lo que opinaban, venían para decir sí o no, para aprobar un proyecto y no aprobar una nueva carrera, etc. No se veía lo malo, o sea la universidad, la institucionalidad, todo el cuento, era más si uno revisaba las actas anteriores, eran puras cosas puntuales de academia, a nadie se le ocurría las de gestión, era una palabra que no estaba en la tabla y como cada Decano se preocupaba de su rancho, venía a enseñar, mostraba lo que quería aprobar y lo aprobaba” (IPT-8).

"…hasta hace varios años atrás era el grupo de los Decanos y que creo que también tenía su alianza con la Administración Central en algún momento, incluso con el propio Rector o incluso con algún Vicerrector. El grupo de los Consejeros externos era sumamente débil por lo tanto no tenía... yo nunca vi alguna influencia del grupo externo…" (IPT-3).

"Yo creo que también es una Junta Directiva muy provinciana, muy localista, que no mira más allá de lo, o sea no mira más allá de lo que está pasando en el sistema universitario" (IPT-1).

Ahora bien, hace pocos años atrás se produjo un cambio de ciclo político al interior del Consejo Superior en el contexto de una grave crisis económica que afectó a la institución y, coincidentemente, con el cambio de ciertas autoridades superiores, en particular, el Rector y algunos Consejeros externos. A partir de estos hechos, se comenzó a articular una nueva alianza de gobierno entre la Administración Central, liderada por el Rector y algunos Consejeros externos. El principal punto de convergencia de esta coalición estuvo centrado en el diseño de un plan institucional para superar la crisis y volver a tener una situación económica saludable. En efecto, la primera decisión relevante impulsada por esta nueva alianza fue establecer una priorización de los objetivos institucionales con foco en tres desafíos. Primero, el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado como una forma de aumentar sustantivamente los ingresos de la universidad. Segundo, en el despliegue de un plan de modernización de la gestión institucional orientada a asegurar la sostenibilidad económica en el mediano plazo. Tercero, en el ámbito académico, avanzar hacia el fortalecimiento de las labores académicas relacionadas con la investigación y la capacidad de la institución para captar fondos públicos que facilitaran su desarrollo.

"Con los externos, y ahí se forma una alianza en contra del grupo que son los Decanos, yo lo veo así y veo que hay una tensión permanente, entonces eso genera una tensión permanente y dificulta la gobernanza de los demás, dificulta la toma de decisiones, a lo mejor hace más lenta la... o hace nula la iniciativa, los lineamientos que puedan salir del Consejo Superior, porque a lo mejor algunos no se atreven a dar lineamientos claros y más institucionales por el efecto negativo que pueda causar en su propia unidad o en su propio grupo de interés" (IPT-3).

"De ahí surgió, yo creo que, los grandes responsables para la satisfacción de la institución de este cambio fueron los Consejeros externos, ellos pesaron fuerte dentro de la fórmula…" (IPT-8).

Actualmente, se observa que el Consejo Superior funciona en un punto de equilibrio dinámico que resulta de la interacción y la influencia que ejercen estos grupos de interés más influyentes. En este sentido, se visualiza que tanto el balance como las tensiones que existen entre estas fuerzas internas está marcado por una disputa respecto al foco de las temáticas que se abordan y las decisiones que se adoptan al interior de este organismo, en relación con materias académicas y económicas. Por una parte, se aprecia que el Consejo Superior ha tenido una orientación preferente hacia el tratamiento de temas administrativos y económicos por sobre aquellos de carácter académico. Esta situación está influenciada al menos por cuatro factores. En primer término, se visualiza que la Administración Central ha sido proactiva en promover la discusión de los asuntos económicos y financieros al interior del Consejo Superior. En realidad, el ejecutivo central tiene incentivos para que la toma de decisiones y la rendición de

cuentas en este ámbito se realice al más alto nivel institucional. Como responsable de la conducción del Consejo Superior, esto ha permitido al Rector dar respuesta a las presiones de los Consejeros externos que abogan por la disciplina de la gestión económica. Al mismo tiempo, la vigencia de las políticas y lineamientos económicos adoptadas después de la crisis han permitido a la Administración Central contar con el respaldo y la legitimidad necesaria para seguir adelante con la agenda ejecutiva del área económica y, en particular, para exigir a los Decanos un manejo económico responsable en las Facultades.

"…la Junta Directiva es una Junta Directiva donde no sé cómo... desde el punto de vista tal vez económico tiene mucha más claridad…(IPT-1).

"…sí, hay un perfil más cargado hacia lo económico financiero, hacia lo gerencial…" (IPT-4).

En segundo lugar, el Consejo Superior cuenta con un único comité permanente, el denominado Comité Económico, cuya labor principal consiste en asesorar al Rector y al propio consejo respecto a las grandes políticas económicas y financieras de la institución. Formalmente, este comité está integrado por dos Consejeros externos con experiencia y trayectoria en la gestión económica de organizaciones y empresas y un asesor externo. No obstante, en la práctica, participan también como miembros regulares el Vicerrector Económico y el Director de Presupuesto. En los hechos, este comité constituye la principal fuente que provee de propuestas de decisiones al Consejo Superior. Al mismo tiempo, este órgano tiene un elevado nivel de influencia en las decisiones relacionadas con la gestión económica debido al liderazgo que ejerció durante la reciente crisis económica que enfrentó la institución y también, por el escaso conocimiento del resto de los Consejeros en materias económicas y financieras, en especial entre los Decanos.

"…pero insisto, yo creo que en lo administrativo financiero tiene que ver más con el Consejo Económico más que con el Consejo Superior como tal" (IPT-4).

"…hoy día en el Consejo Superior cuando se dice que una propuesta que se presenta al Consejo Superior ha sido validada por el Consejo Económico, prácticamente no tiene objeción, a lo más tiene observación o consulta o comentarios, pero objeciones yo no he visto, entonces hay una suerte ahí de reconocimiento que ha sido bastante importante" (IPT-3).

En tercer lugar, se constata que la Administración Central ha tenido menos proactividad para promover el tratamiento de las materias académicas de relevancia en el Consejo Superior. Por cierto, existe un conjunto de asuntos formales que este organismo aborda y resuelve, tales como la aprobación de propuestas de nueva oferta académica y la resolución de solicitudes de promoción académica correspondientes a las dos más altas jerarquías. En este caso, se hace referencia a la falta de discusión en profundidad de los lineamientos de desarrollo y las restricciones internas que afectan el desarrollo de la enseñanza de pregrado, el postgrado y la investigación. Al respecto, se percibe que tanto la Administración Central como los propios Decanos tienen desincentivos para abordar a fondo los temas académicos en el Consejo Superior. En este sentido, se ve que el Rector cuenta con un escaso nivel de autoridad y poder sobre los Decanos para lograr un alineamiento de los objetivos operativos de las Facultades

con las prioridades institucionales definidas oficialmente. Estas dificultades para avanzar en la implementación de la agenda ejecutiva académica desincentivan al Rector a promover el tratamiento de los temas académicos al interior del máximo organismo colegiado ya que quedaría en evidencia su falta de liderazgo y conducción en este ámbito. Por su parte, los Decanos ejercen un rol pasivo en términos de supervisión, particularmente respecto al control asociado al cumplimiento de las prioridades estratégicas y la aplicación de la normativa interna relacionada con la gestión académica. En efecto, ellos carecen de incentivos para promover la vigilancia de la gestión académica, ya que, por un lado, se exponen a tener que dar explicaciones acerca de su gestión en las Facultades ante el Consejo Superior y, por otro, corren el riesgo que los Consejeros externos puedan inmiscuirse en la forma como se realiza el trabajo académico.

"Pero ahí no hay una mirada estratégica de ese grupo ejecutivo de decir saben qué, entonces nosotros vamos a traer siete académicos doctores para esta universidad. Porque no tienen esa mirada te fijas, o vamos a levantar tres laboratorios potentes, ahí van las lucas y vamos a pedir un préstamo como universidad y vamos a fomentar esto, eso no existe" (IPT-1).

En cuarto lugar, se observa que el Consejo Superior tiende a delegar el tratamiento de los temas académicos en el Consejo Académico donde participan los Decanos y los Vicerrectores del área. Más aún, a pesar de que la normativa interna establece que el Consejo Académico corresponde a una instancia consultiva que asesora al Vicerrector Académico, en los hechos este opera como un organismo colegiado deliberativo cuyas decisiones suelen ser vinculantes para el Consejo Superior, salvo excepciones. De este modo, en la práctica la relación entre ambos consejos se asemeja a las características de un esquema dual tradicional más que a uno dual asimétrico, como lo establecen los estatutos. En consecuencia, el espacio institucional donde hoy día está alojado el debate y la negociación de las cuestiones académicas es precisamente el Consejo Académico. Tanto es así, que los Decanos cuentan con una instancia informal de coordinación, denominado "Comité de Decanos", donde discuten previamente los temas y generalmente definen planeamientos comunes para exponerlos en el Consejo Académico.

"(El Consejo Superior) Se mete más en lo administrativo y económico... los Decanos están en Consejo Académico entonces ven todo lo académico ahí…" (IPT-8).

En definitiva, el punto de equilibrio se alcanza en un escenario donde cada uno de los grupos internos percibe que obtiene un beneficio en aquellas cuestiones más relevantes de acuerdo con sus propios intereses y, a la vez, asume que debe ceder en aquellos asuntos menos prioritarios. En este sentido, con el tratamiento de los temas económicos al interior del Consejo Superior, los Consejeros externos se ven beneficiados ya que consiguen que la gestión económica avance en la dirección correcta según sus expectativas. Del mismo modo la Administración Central se ve favorecida también porque cuenta con un respaldo institucional para controlar el gasto y mantener una situación económica sana. Y pierden los Decanos que deben asumir condiciones más restrictivas para acceder a recursos institucionales. Asimismo, con tratamiento de los temas académicos fuera del Consejo Superior, tanto la Administración Central como los

Decanos evitan que los Consejeros externos puedan presionar por el avance de la agenda ejecutiva académica. Y, por ende, ambos actores ganan en grados de libertad para desarrollar sus funciones. Por el contrario, los Consejeros externos se ven perjudicados porque enfrentan restricciones para acceder a información e influir en las decisiones académicas. No obstante, se reconoce que la capacidad de los Consejeros externos para influir en los temas académicos se ve limitada por el hecho que ninguno de ellos proviene del mundo académico y, por ende, no cuentan con el conocimiento ni la legitimidad para abordar en profundidad temáticas asociadas a esta área.

"Entonces olvídate. Entonces como los externos no son académicos, se van más por la institucionalidad, por la parte administrativa, por... en las políticas se meten, en ese tipo de cosas, en la estructura, pero en lo académico es muy poco lo que aportan" (IPT-8).

"Y eso fue fortaleciendo un equipo de la Administración Central, y apoyado fuertemente por los Consejeros externos, principalmente por una fracción de los Consejeros externos que es el Comité Económico, que ha apoyado fuertemente las decisiones de la Administración Central principalmente en lo económico. Y ha tenido una influencia bastante fuerte en las decisiones académicas y de investigación" (IPT-3).

Por otra parte, se constata que este punto de equilibrio está tensionado por la creciente presión que está ejerciendo el Comité Económico para revisar los procesos de gestión académica y avanzar en la implementación de un Plan de Desarrollo con especial foco en el fortalecimiento del postgrado y la investigación, áreas especialmente débiles en la universidad. La presión por parte del Comité Económico se explica por el deficiente desempeño académico, medido según la cantidad de publicaciones anuales producidas en las Facultades, la acreditación de los programas de doctorado y la acreditación institucional, factores que, a su juicio, limitan la competitividad de la institución para acceder a distintas fuentes de financiamiento público, por un lado y, por otro, restringen el reajuste anual que se puede aplicar al precio de los aranceles de las carreras de pregrado que corresponde a la principal fuente de ingresos institucionales. Durante los últimos años, se evidencia que la institución ha avanzado significativamente en dos de las tres prioridades acordadas entre Administración Central y los Consejeros externos. En efecto, la universidad ha aumentado sustantivamente la matrícula total de estudiantes, los ingresos institucionales y ha logrado generar excedentes económicos para su desarrollo. Sin embargo, el aumento de la productividad en investigación ha sido lento y la capacidad para captar fondos públicos, más bien deficiente.

"El Comité Económico era para asesorar la parte económica, pero ahora está asesorando toda la parte de gestión de la universidad" (IPT-2).

Asimismo, se aprecia que esta tensión genera una disputa ascendente entre el Rector y el Comité Económico respecto de la conducción de la agenda ejecutiva institucional y el cumplimiento de las funciones de cada una de las autoridades establecidas en la normativa interna. Para el Rector, el Comité Económico se excede en sus atribuciones al cuestionar la pertinencia y calidad de la gestión académica que impulsa la Administración Central y que se ejecuta en las Facultades. Desde una perspectiva política, la presión que ejerce el Comité

Económico produce incomodidad en el Rector ya que el eventual despliegue de una agenda orientada a elevar la calidad y efectividad del trabajo académico ocasiona una resistencia por parte de los Decanos y el cuerpo académico. En otras palabras, desde esta perspectiva, se altera la situación de equilibrio y se produce un desorden que pone a prueba el liderazgo del Rector como principal administrador de las presiones y expectativas de las diversas partes interesadas. Por su parte, para el Comité Económico no basta solo con la superación de la crisis económica y haber alcanzado un tamaño adecuado, sino que resulta necesario mejorar los resultados de las labores académicas especialmente en investigación y postgrado con el fin de fortalecer la competitividad y sustentabilidad de la universidad. Por último, el Comité Económico espera también que el Rector sea capaz de conducir la implementación de la agenda de mejoramiento de la gestión académica en las Facultades.

"…lo mismo con el Comité Económico, pasa del consejo a la toma de decisiones cuando estrictamente no le corresponde y hasta ahora no ha tomado, porque no se le ha dejado tomar decisiones, incluso en alguna oportunidad se le ha dicho, no, esto no es el ámbito de decisión de ustedes" (IPT-9).

Con respecto a los roles que el Consejo Superior debiera ejercer como máximo cuerpo colegiado de la institución, se nota que la diversidad de intereses y la superposición de funciones de una parte importante de sus integrantes, restringen la capacidad para desempeñar las labores esperadas de este tipo de organismos, especialmente aquellas relacionadas con la generación de políticas, la priorización estratégica y la supervisión (Trower, 2013). Por un lado, se visualiza una contribución deficiente del Consejo Superior en relación con su capacidad reflexiva orientada a anticipar escenarios y diseñar arreglos institucionales para enfrentar o resolver problemas. En efecto, solo a partir de la crisis económica reciente se activa el Comité Económico como una instancia de reflexión y generación de propuestas, no obstante, con ciertas restricciones normativas y resistencias particularmente por parte del Rector. Por otro lado, se aprecia que, si bien el Consejo Superior logró establecer una serie de prioridades estratégicas, su supervisión ha sido parcial y ha estado centrada en la evaluación del cumplimiento de los objetivos relacionados con la gestión económica.

"Hay muchas cosas que yo creo que deberían cambiarse, creo que la composición del consejo, no es lo más adecuada por su utilidad, porque todas estas tensiones hay que trabajarlas mucho, para poder llegar, hay cosas que aquí estamos empatados los Consejeros externos, con el Rector, son están pareados con todos los Decanos, entonces es una cosa que es muy difícil llegar a un acuerdo, que uno quisiera tomar medidas drásticas en una reestructuración total de la universidad, sería casi imposible" (IPT-2).

"…bueno de partida son juez y parte…yo creo que pasa un poco por eso que priman los temas individuales o de ciertas Facultades por sobre esa mirada institucional mirando siempre el Plan de Desarrollo Estratégico, yo creo que no ocurre en la práctica" (IPT-4).

En resumidas cuentas, el Consejo Superior está lejos de ser un espacio de reflexión, análisis y toma de decisiones con un enfoque centrado en la institución. Su composición basada en grupos de interés heterogéneos, sumado el doble rol de principal y agente que ejercen la mayoría de los Consejeros internos y la ausencia de la figura de un Presidente del organismo distinto al Rector, influyen en que este funcione más como un cuerpo político que como un órgano de

dirección estratégica. Asimismo, se constata que el Consejo Superior ha tenido un débil protagonismo en la conducción de procesos de transformación orientados a adaptar a la institución frente a los cambios en el entorno, particularmente en materias de regulación y financiamiento público. En este sentido, la evidencia sugiere que la capacidad del Consejo Superior para establecer prioridades y lineamentos de trabajo específicos se activa en condiciones de crisis o riesgo patente a nivel institucional y que esta tiende a neutralizarse en condiciones de normalidad. Igualmente, se aprecia que los Consejeros externos, especialmente a través del Comité Económico, tuvieron una fuerte influencia en las decisiones que el Consejo Superior adoptó para superar la crisis económica y que en la actualidad ellos constituyen la única fuerza que intenta ejercer contrapeso al predominio de los intereses internos.

B. La Administración Central como agente

En cuanto a la dirección ejecutiva, se aprecia que el Rector ejerce un débil liderazgo en la conducción de la agenda institucional y la articulación del equipo directivo que conforma la Administración Central. Al respecto, se observan dos elementos que influyen en esta situación. El primero, está relacionado con el perfil del Rector y el estilo de gestión con que conduce al equipo directivo central. Por un lado, el Rector no cuenta con una formación profesional en el ámbito de la gestión de organizaciones y en la práctica, se le reconoce un bajo nivel de desarrollo de sus habilidades directivas o gerenciales, en especial aquellas relacionadas con la dirección de equipos de trabajo y la comunicación. Por otro lado, se percibe que el Rector evita tomar decisiones que puedan afectar los intereses de la academia y eso influye en la configuración de una gestión declarativa y ambigua por parte de la Administración Central (Etkin, 2006). Es decir, una gestión con énfasis en los diagnósticos y los discursos que no conducen a la implementación de acciones. Pero cuando estas no se pueden evitar, las decisiones se orientan con foco en el corto plazo y se adaptan para cumplir con las diferentes y a veces contrapuestas exigencias que plantean los diversos grupos de interés tanto internos como externos. En este sentido, se visualiza que la búsqueda de legitimidad de las decisiones lleva a la Administración Central a ceder en la efectividad de las determinaciones que adopta desde el punto de vista del interés institucional y también, la presionan a incurrir en conductas erráticas o incongruentes.

"…sin embargo, por el estilo de nuestro Rector se hace, se ha hecho complejo, yo creo que por su forma de trabajar… No se ha generado, cierto, esa articulación o esa visión desde la máxima autoridad interna respecto de cuáles son las prioridades, si bien el Plan de Desarrollo Estratégico tiene algo definido, falta esa operación todavía, esa articulación que nos permita hacerlo de manera más armónica…" (IPT-4).

"Pero en lo que es académico, hay mucho respeto a la academia, mucho respeto, está preocupado de motivarlos, de sacarlos adelante, y muchas veces se pierde el momento de medidas drásticas que hay que tomar" (IPT-2).

"Yo diría… con falta de conducción que en que cada Vicerrectoría tiene su propia bandera y sigue esos procesos como tiene que seguirlos y en el fondo el acercamiento entre un Vicerrector y otro tiene que ver más con un tema de *feeling*" (IPT-1).

"…desde que yo estoy aquí hace diez años más menos, no ha existido conducción institucional, no hay un liderazgo institucional con esta mirada que estamos conversando ahora (IPT-1).

El segundo elemento explicativo del débil liderazgo del Rector está asociado a la carencia de espacios formales y efectivos donde el Rector entregue lineamientos explícitos que permitan orientar el trabajo del equipo directivo, especialmente de los Vicerrectores. Más aún, se admite como una práctica recurrente el hecho que el Rector designa a las autoridades centrales sin entregarles directrices concretas respecto al trabajo y los resultados esperados. Si bien existe una instancia de coordinación semanal entre el Rector y los Vicerrectores, denominada Comité Directivo, se reconoce que se trata más bien de un espacio con foco principalmente en temas operativos y de orden coyuntural.

"Yo creo que, por el estilo de liderazgo del Rector, su estilo de administrar la universidad, hay una suerte más de horizontalidad, el Rector opera con indicación y confianza en los Vicerrectores y esa confianza se ve, se nota. Ahora... existe este Comité Directivo que, si bien es cierto, no está reconocido institucionalmente, pero es una instancia que el Rector tiene para conversar y ver asuntos importantes con los Vicerrectores. Pero sí muchas veces son más o la mayoría de las veces son más operativos que estratégicos, se ven temas más operativos que estratégicos" (IPT-3).

"Hoy día tiene que ver también, pasa también por iniciativas de los propios Vicerrectores y en nuestro caso donde hemos tenido una rotación importante de Vicerrectores, eso afecta… porque tiene que ver también con cuáles son las prioridades de las autoridades entrantes y sin que necesariamente el Rector transmita cuáles son las prioridades institucionales" (IPT-4).

De igual forma, existe la figura del Comité Directivo Ampliado que suma la participación de otros directivos superiores como el Director de Sede, algunos Directores Generales dependiendo de los temas específicos que se tratan en cada sesión y, además, un representante de los Decanos. Esto significa que de manera voluntaria el Rector invita a un Decano como delegado de sus pares para que forme parte de una instancia de coordinación del equipo ejecutivo central. En efecto, se evidencia que la participación del Decano genera un cierto grado de incomodidad en algunas autoridades centrales que tienden a abstenerse de abordar determinados temas que producen tensión entre los intereses institucionales y los objetivos de las Facultades. Esto con el propósito de evitar que el Decano pueda bloquear o neutralizar alguna decisión relevante para el nivel central. Aun así, se reconoce que con frecuencia resulta inevitable tratar este tipo de temas de manera separada y que generalmente la discusión al interior del Comité Directivo Ampliado propende a reproducir los debates previos registrados en el Consejo Superior. El tratamiento de temas complejos permite también alertar a los Decanos respecto de alguna materia que represente una amenaza a sus intereses. Así, teniendo en cuenta que el Rector procura evitar llevar adelante medidas que puedan afectar de manera importante los intereses de la academia, se advierte que la presencia del representante de los Decanos influye en las decisiones o acuerdos que se adoptan en este espacio y que dicha influencia permite atenuar decisiones que ellos consideran perjudiciales para sus objetivos.

"En el Comité Directivo Ampliado lo que se conversó con el Rector es que llevar a este comité temas que no fueran... temas que se pudieran conversar y que no tuvieran... a ver cómo lo digo... cosas que

afectan a las Facultades en la toma de decisiones de este comité y que tenga un impacto en las Facultades, ya sea un impacto positivo o más bien negativo, esos temas no se tocaron en este comité ampliado, sin embargo, yo creo que ese filtro no funciona en alguna ocasión porque como el Rector ha calendarizado esos comité entonces los Vicerrectores de repente necesitamos, o sea, cuando nos juntamos necesitamos plantear algunos temas que a veces no pueden esperar a la semana siguiente cuando venga el comité más cerrado, el Comité Directivo, entonces se han tratado temas ahí y que ha estado en la presencia del Decano y que pueden tener... que va a tener un impacto en las Facultades, por lo tanto si analizamos bien la situación, el Decano que está representando a su grupo su misión es trasmitir lo que ahí se conversó y de hecho él toma un acta de todo y esa acta no es para nosotros principalmente, sino que es para su equipo de Decanos, por lo tanto ahí puedes trasmitir algunas decisiones que pueden ser de orden más privado o de orden más confidencial y quien las va a trasmitir, entonces ahí no se tiene a veces cuidado de tocar algunos temas y que puede generar un conflicto antes que el evento ocurra" (IPT-3).

Por otra parte, se observa que la falta de lineamentos ejecutivos de parte del Rector lleva a los Vicerrectores a definir sus propias prioridades y agendas de trabajo sectoriales. De esta manera, tanto las directrices como las formas de organización del trabajo que se producen en las unidades centrales dependen de las preferencias y las capacidades individuales de cada uno de los directivos superiores. Al respecto, se distinguen dos tipos de estilos de gestión que conviven al interior de la Administración Central. Por un lado, están las Vicerrectorías del área académica que tradicionalmente han sido lideradas por académicos pertenecientes al claustro de la institución, con escasa experiencia previa en cargos directivos de esta naturaleza y sin formación profesional en el ámbito de la gestión de organizaciones. Asimismo, se aprecia que ambas Vicerrectorías han tenido un débil desarrollo de sus capacidades organizacionales, especialmente en la profesionalización de cargos, la conformación de equipos de trabajo estables, la formalización de procesos, la instalación de adecuados sistemas de información y herramientas para el control de la gestión académica. Si bien se han impulsado algunas iniciativas de mejora en la gestión académica, de manera más notoria en la Vicerrectoría Académica, se constata que el elevado nivel de rotación en cortos períodos de tiempo tanto de los Vicerrectores como de los Directores del área, han afectado la continuidad de los proyectos de mejoramiento debido al bajo grado de formalización de estos como planes institucionales y el amplio espacio con que cuentan los nuevos directivos superiores para establecer sus propias agendas de trabajo.

"…cuando yo llegue decían …es que la gestión que hizo la Dirección de Docencia, en años anteriores, cuando estaba tal director, se le ocurrió que tenía que hacer esto…entonces siento que la gestión está demasiado personalizada y no está institucionalizada y eso es una de las debilidades más graves que tiene la institución" (IPT-7).

"…la Vicerrectoría de Investigación yo creo que es la que más problemas ha tenido en constituir un equipo potente, porque ahí ha habido muchos cambios, muchos cambios en términos de que la gente va, viene, esta es una Vicerrectoría pequeña, pero con un equipo que yo diría, que todavía le falta muchísima mirada profesional en términos de lo que es la investigación" (IPT-1).

"…en la administración pasada de la Vicerrectoría (académica) yo primera vez que yo veo un crecimiento o por lo menos alguien que golpea la mesa…" (IPT-11).

De la misma forma, se observa que la carencia de orientaciones ejecutivas lleva a los Vicerrectores del área a buscar apoyo en el Consejo Académico para discutir y adoptar ciertas decisiones que requieren un mínimo nivel de legitimidad de la comunidad académica representada por los Decanos. Aun cuando las autoridades centrales puedan estar interesadas en la búsqueda de un espacio de carácter colegial para debatir sobre los asuntos académicos, en realidad, el Consejo Académico funciona como una instancia política donde los Decanos ejercen una fuerte influencia en las decisiones que adopta el ejecutivo central a partir de sus propios intereses y objetivos. En cierta medida, el Consejo Académico tiende a neutralizar la capacidad de la Administración Central para llevar adelante procesos de cambio en la gestión académica que respondan al interés institucional.

Por otro lado, la Vicerrectoría Económica ha estado liderada por académicos con formación profesional en el ámbito de la gestión administrativa y con experiencia en la dirección ejecutiva de empresas. Al mismo tiempo, esta área ha registrado una rotación menor de directivos superiores y ha logrado mantener equipos de trabajo relativamente estables en comparación con las Vicerrectorías del ámbito académico. Asimismo, esta macro unidad ha logrado desplegar de manera sostenida un proceso de fortalecimiento de capacidades principalmente en la gestión del recurso humano (profesionalización de cargos, estandarización de los procesos de reclutamiento, selección y evaluación del desempeño), la gestión de la infraestructura (la elaboración de un plan maestro de infraestructura y aplicación de estándares), la gestión de los sistemas de información (la implementación de un *software* de planificación de los recursos y el desarrollo de un sistema de información económica y financiera en los distintos niveles) y la gestión presupuestaria (la implementación de un sistema de planificación y control de la ejecución presupuestaria). En este caso, ante la falta de lineamientos ejecutivos el Vicerrector Económico busca respaldo en el Comité Económico para establecer diagnósticos, identificar posibles cursos de acción y tomar decisiones en relación con las principales materias administrativas, económicas y financieras de la institución. En consecuencia, la conducción ejecutiva de la universidad analizada en este capítulo se caracteriza por un débil liderazgo del Rector y una gestión segmentada entre una esfera académica dirigida por administradores aficionados que adhieren a un estilo de gestión colegial y una esfera económica liderada por especialistas que orientan en cambio su quehacer en la línea del gerencialismo.

> "Yo creo que todos vamos para el mismo camino, pero con ritmos que son distintos, porque tiene que ver con las estructuras personales y con el grado de dominio sobre las distintas áreas, hay algunos que por ejemplo, el Vicerrector Económico es una persona del área económica, del área contable, ingeniero comercial, por lo tanto su visión está completamente imbuida en eso, en la gestión, en la administración, lo otros Vicerrectores han tenido que ir aprendiendo el tema, porque la gestión no es propia de ningún académico, entonces tienen que adquirir cierto grado de experticia, por lo tanto demoran mucho más tiempo en la toma de decisiones, incluso en el comentario, porque se sienten lo menos preparado, eso genera tensión hacia el interior, lo que genera también que cada uno tiene que acelerar el ritmo en función de la necesidad concreta que tiene que satisfacer" (IPT-9).

Ahora bien, se aprecia que el Comité Económico ha ido gradualmente ampliando su radio de involucramiento e influencia en aquellos asuntos académicos que tienen un efecto significativo

en el desempeño económico de la institución ante el vacío o falta de conducción ejecutiva central. Considerando el rol y el poder que ha ejercido el Comité Económico en las decisiones institucionales recientes, se aprecia que en el plano ejecutivo esa influencia ha generado un empoderamiento del Vicerrector Económico en relación con sus pares Vicerrectores del área académica e incluso en su vínculo con el propio Rector. Dicho de otra manera, durante los últimos años y a pesar de la inclinación hacia una gestión declarativa y ambigua de la Administración Central, los criterios económicos han tenido un predominio en las decisiones que se han logrado impulsar. En los hechos, el Vicerrector Económico asume un rol similar a un Prorrector teniendo en cuenta su nivel de influencia y la transversalidad de los asuntos que aborda. No obstante, en este escenario se producen permanentes tensiones en las relaciones entre las autoridades centrales y entre estas últimas y el Comité Económico. Por una parte, existe una tensión continua entre los Vicerrectores al momento de buscar soluciones y adoptar decisiones en cuestiones académicas que involucran determinaciones económicas relevantes. En general, el Vicerrector Económico conduce las instancias de diálogo y trabajo entre los Vicerrectores proponiendo cursos de acción y buscando acuerdos entre las partes. En otras palabras, existe una aceptación implícita del rol que desempeña el Vicerrector Económico como articulador de la agenda ejecutiva, pero al mismo tiempo los Vicerrectores del área académica están en un estado de alerta respecto al alcance de sus lineamientos. En efecto, se advierte que en el caso de esta institución es el Vicerrector Económico quien ejerce como "primero entre pares". Ahora, cuando no existe acuerdo en una determinada materia, los Vicerrectores recurren al Rector para que resuelva las disputas. Sin embargo, en algunas ocasiones el Rector actúa como árbitro y resuelve, pero en otras, las diferencias se pueden mantener por un tiempo indeterminado o se terminan zanjando en el Consejo Superior. Por otra parte, el Rector mantiene una relación distante con el Comité Económico, en particular con los Consejeros externos. Al respecto, se percibe que el Rector considera que las políticas económicas son necesarias, pero no pueden ser predominantes en la gestión institucional. De todas formas, se visualiza que el Rector respalda las orientaciones y la agenda de trabajo que impulsa el Vicerrector Económico a pesar de que no se involucra en los detalles. En definitiva, el Vicerrector Económico actúa, por un lado, como intermediario entre las preferencias del Rector y el Comité Económico y, por otro, como articulador de la agenda ejecutiva de la Administración Central.

"…siento que hay algunos lineamientos que son claros, pero más que desde el Consejo Superior propiamente tal vienen más desde el Comité Económico. Entonces… hay algunos lineamientos, pero muchas veces son lineamientos también… dirigidos por nosotros como Vicerrectoría de Administración y Finanzas, más que de repente por iniciativa propia del consejo hacia la Administración Central, entonces como inverso se genera un ida y vuelta de los lineamientos que siento que nacen más desde la Vicerrectoría más que desde el Consejo Superior hacia la Vicerrectoría" (IPT-4).

"Yo creo que ahí hay una suerte de convergencia que se construye en función de tensiones" (IPT-9).

"Yo soy férreo partidario y defensor de que las comunidades también debe tener algo más que solo directrices administrativas, tiene que haber un sentimiento dentro de la organización, pese a los distintos intereses particulares que las personas tienen" (IPT-9).

En suma, se constata un débil liderazgo del Rector en la conducción de la agenda ejecutiva institucional y una Administración Central que ejerce una gestión declarativa y ambigua respecto a sus objetivos principalmente en materias académicas, por un lado, y por otro, una gestión dual donde conviven procesos de toma de decisiones y formas de organización propias de la cultura académica colegial y también aquellas prácticas de administración derivadas del gerencialismo. Asimismo, se advierte que ante la falta de orientaciones ejecutivas el Comité Económico se ha posicionado informalmente como una instancia de generación lineamientos y toma de decisiones preferentemente en materias económicas y últimamente también en asuntos académicos relevantes a través de una creciente influencia. Esta situación ha generado algunas tensiones y disputas por el liderazgo ejecutivo entre el Rector y el Comité Económico. Igualmente, se observa que en este escenario de vacío de conducción ejecutiva ha surgido el liderazgo del Vicerrector Económico como articulador de la agenda de trabajo de la Administración Central. Si bien este cuenta con el respaldo del Rector y el reconocimiento de sus pares, en realidad las autoridades centrales se relacionan en base a una constante tensión respecto al peso que tienen los criterios académicos y económicos tanto en el diseño de soluciones como en las decisiones que adopta el ejecutivo central.

C. La relación entre el Consejo Superior y la Administración Central

Considerando el comportamiento de las autoridades superiores descrito anteriormente, se evidencia que la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central se asemeja a un vínculo entre un principal colectivo y un agente múltiple. Esta constatación se diferencia de la presunción inicial que sugería la existencia de una relación entre un principal colectivo y un agente único.

Sobre el principal, se confirma por tanto la presencia de diversos intereses y preferencias entre los distintos grupos que forman parte del máximo organismo colegiado institucional. De esta manera, se corrobora la participación de más de un individuo en la definición del contrato con el agente y, al mismo tiempo, se descarta la posibilidad de homologar el comportamiento del Consejo Superior a la conducta y las preferencias de su Presidente u otro actor. En los hechos, los Consejeros externos concentran su atención en los asuntos económicos y constituye el único grupo que realiza labores de supervisión respecto al desempeño de la Administración Central. Por su parte, los Decanos asumen un rol pasivo tanto en la formulación de políticas y estrategias como en las labores de vigilancia salvo en situaciones donde ven amenazados sus intereses. Asimismo, el Rector y los Vicerrectores actúan como juez y parte, por un lado, intentan articular acuerdos respecto a lineamientos de trabajo principalmente relacionados con la gestión económica y financiera de la institución y, por otro, contienen las crecientes exigencias por una mayor rendición de cuentas especialmente de parte de los Consejeros externos. En este escenario, se percibe la ausencia de una relación de autoridad o jerarquía entre el Consejo Superior como mandante y el Rector como agente y, también, dificultades para establecer un mandato explícito con prioridades y lineamientos de trabajo hacia la Administración Central como responsable de las labores ejecutivas. Además de la fragmentación de intereses y la dispersión del poder, el Consejo Superior carece de un Presidente externo que pueda realizar una conducción orientada a atender los intereses institucionales por sobre los intereses

particulares de los grupos internos y que sea capaz, a la vez, de representar la figura de un principal visible ante el Rector.

"No, es transversal a mi juicio, no hay, no ha habido por lo menos hasta ahora un mandato férreo respecto de directrices que el Rector tenga que tomar, sino que han sido elementos consensuados, la mayoría de las veces son elementos puestos por el propio Rector" (IPT-9).

"Yo creo que es más entre pares, hay momentos que uno se siente mal porque le faltan el respeto al Rector, mala educación, mal, pero no está esa jerarquía, no. O sea en los momentos... el Rector de repente pareciera una opinión más no más, a pesar que este Rector trata de ponerse la jineta en esas situaciones o también puede que ocurra que hay Consejeros que son insolentes, que no piensan en lo que dicen te fijas, y llegan y tiran toda la caballería y no... y no estoy ni ahí con lo que usted dice, usted está mintiendo usted… aquello y eso; a ese nivel no se debiera dar, pero yo pienso que le cuesta mucho al Rector poder sacar las cosas adelante, producto de que hay grupos que si a ellos, les complica un poco tratan de bajar el cuento, entonces hay que dibujar mucho, hay que ganarse a los..., con muchas fórmulas para lograr ir avanzando" (IPT-8).

"Sería mucho más conveniente la figura de un Presidente distinto al Rector, porque ahí hay una visión general, a futuro a diez años... si ahora ya no puedes pensar en una universidad a dos o tres años, si tienen tantos cambios que hay que pensar a diez años o si no de nuevo vas a estar con la maquinita encima, pero sería una muy buena idea, porque ahora es juez y parte y la mayoría de la gente ahí es juez y parte" (IPT-8).

Por el contrario, se constata que la consideración inicial que presumía la existencia de un agente único estuvo errada. Al respecto, la evidencia muestra que no es posible homologar el comportamiento de la Administración Central a la conducta individual del Rector. Aunque la normativa interna le otorga formalmente la autoridad para articular al equipo directivo central y establecer la agenda ejecutiva institucional, su liderazgo es en los hechos débil, su capacidad de toma de decisiones es limitada y su estilo de gestión deja un vacío de poder en disputa entre el resto de las autoridades institucionales. Como se mencionó anteriormente, la falta de conducción hace que emerjan otros liderazgos individuales, como el Vicerrector Económico, y que organismos colegiados, como el Consejo Académico y el Comité Económico asuman un mayor protagonismo en el proceso de toma de decisiones asociadas a la esfera ejecutiva.

En consecuencia, se advierte que, tanto a nivel estratégico como ejecutivo, las decisiones se adoptan por medio de procesos que siguen un patrón de conducta similar. Es decir, a través de negociaciones políticas entre las autoridades ejecutivas centrales, los Decanos y Consejeros externos. En el caso de las definiciones de orden estratégico, las prioridades y lineamientos de desarrollo se abordan al interior del Consejo Superior donde están representadas formalmente cada una de las partes. Respecto a las decisiones ejecutivas, estas son resueltas por la Administración Central después de un proceso de interacción entre diversas instancias, grupos e individuos. Por un lado, el Vicerrector Académico se inclina por llevar la discusión de materias académicas de carácter ejecutivo al Consejo Académico. Por otro lado, el Vicerrector Económico promueve la discusión de lineamientos de trabajo e iniciativas relacionadas con la gestión económica y también académica en el Comité Económico. De igual manera, el Comité Directivo Ampliado, espacio donde participan las autoridades centrales y un representante de

los Decanos, aborda los temas, discusiones y lineamientos de trabajo generados tanto en el Consejo Académico como en el Comité Económico, como una suerte de instancia final de discusión antes que la Administración Central determine los cursos de acción.

Conviene subrayar que en este nivel se expresan las diferentes preferencias que existen entre las autoridades individuales que forman parte de la Administración Central. Por cierto, esta situación incorpora un elemento adicional de complejidad al proceso deliberativo. En este escenario, con frecuencia se repiten las mismas discusiones registradas en el Consejo Superior, surgen algunas interpretaciones de los acuerdos adoptados y los diferentes grupos e individuos intentan evitar o minimizar los efectos adversos de las eventuales decisiones operativas. Al final de este proceso, se aprecia que la Administración Central toma generalmente uno de dos caminos: se inclina por impulsar una agenda ejecutiva con menor efectividad institucional, pero con un nivel mínimo de legitimidad para avanzar en su implementación o, de lo contrario, se mantiene en un estado de inacción ante la falta de acuerdos. Dicho en breve, la presencia de los mismos grupos e individuos en las instancias deliberativas a nivel estratégico y ejecutivo implica la reproducción de las mismas tensiones y conflictos de objetivos, los cuales finalmente terminan restringiendo la posibilidad de tomar decisiones y llevarlas a la práctica.

"…y además este Comité Directivo Ampliado se incorpora un representante de los Decanos, entonces ahí yo creo que volvemos a un... como a replicar lo que de cierta forma ocurre en el Consejo Superior… a lo mejor es una instancia buena, pero creo que lo contamina en el sentido de que hasta cierto punto podría influir en las decisiones" (IPT-3).

De igual modo, se visualiza la existencia de una relación de agencia de facto entre los Consejeros externos que forman parte del Comité Económico (como principal) y el Vicerrector Económico (como agente). Al margen de las atribuciones normativas, el Comité Económico impulsa lineamientos de trabajo y decisiones preferentemente en el ámbito económico y crecientemente en materias académicas sin que estas sean abordadas y ratificadas por el pleno del Consejo Superior. Asimismo, en los hechos, los Consejeros externos encargan al Vicerrector Económico la promoción y/o ejecución de determinadas iniciativas o acciones derivadas de los acuerdos adoptados por el Comité. Más aún, se aprecia que a través de su participación en Comité Económico y la estrecha relación que sostienen con el Vicerrector del área, los Consejeros externos tienen un elevado nivel de involucramiento en la micro gestión de materias económicas y de manera creciente en cuestiones asociadas al ámbito académico. La fuente de poder de los Consejeros externos surge de su nombramiento que en forma directa realiza el controlador. De esta manera, se configura un escenario en el que el Vicerrector Económico responde a múltiples principales, el Rector por una parte, y los Consejeros externos por otra, por medio de diferentes contratos que en ocasiones resultan antagónicos. No obstante, se advierte que el Vicerrector Económico cuenta con una cuota importante de poder que ejerce para hacer frente a las distintas presiones, incluso para persuadir a cada uno de los principales en la búsqueda de acuerdos o puntos intermedios. En su relación con el Rector, el poder del Vicerrector Económico subyace en su conocimiento experto y la capacidad de liderazgo para llevar adelante las medidas acordadas. En cambio, en lo que respecta a los Consejeros externos, su ventaja está dada por el hecho de ser el único vínculo que estos tienen con el equipo ejecutivo

central y así, representar la única vía para poder ejercer influencia en la gestión institucional desde una perspectiva externa.

En pocas palabras, se evidencia que la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central se aleja de la forma canónica establecida por la teoría de agencia que supone la existencia de una separación de roles entre principal y agente. En la práctica, las tres partes interesadas más influyentes (la Administración Central, los Decanos y los Consejeros externos) asumen un doble rol, primero como principales colectivos a cargo de la definición del mandato con las prioridades y lineamientos estratégicos y luego como múltiples agentes con distintos niveles de influencia en la determinación de la agenda ejecutiva institucional. En los hechos todos son principales y todos son agentes. Asimismo, se advierte que, en este complejo entramado de relaciones de gobierno, el Comité Económico sobresale como un eje de poder que basado en una relación de principal y agente logra ejercer un predominio frente al resto de los actores en los procesos de toma de decisiones a nivel estratégico y ejecutivo, preferentemente en materias económicas y con una creciente influencia en los asuntos académicos.

5.2.2 Los contratos

En relación con los mandatos, el Plan de Desarrollo Estratégico y el Presupuesto Institucional surgen como los principales contratos ejecutivos a través de los cuales el Consejo Superior delega en la Administración Central la gestión ejecutiva de la universidad.

En la formulación del Plan de Desarrollo Estratégico vigente se pueden diferenciar dos fases que están asociadas a los ciclos políticos del Consejo Superior. La primera fase corresponde al período previo a la crisis económica que afectó a la institución y coincide con el ciclo en el cual la conducción del Consejo Superior estuvo en manos de la alianza conformada por el Rector y los Decanos. En este período, el plan fue elaborado por medio de un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba que involucró la participación de la comunidad universitaria, especialmente del cuerpo académico. En este contexto, se aprecia que la Administración Central desempeñó un rol modesto como apoyo metodológico para recolectar y sistematizar las opiniones y expectativas de los diversos actores internos en la definición de las prioridades institucionales. Como resultado, se obtuvo un plan con orientaciones estratégicas amplias y maximalistas como una forma de incluir la diversidad de preferencias planteadas por las distintas partes interesadas durante su elaboración. En concreto, el plan fue estructurado en base a treinta objetivos estratégicos agrupados en torno a estos cinco ejes estratégicos: la consolidación de la calidad del pregrado, el fortalecimiento de la vinculación con el medio, la pertinencia e impacto de la investigación, el desarrollo y la consolidación del postgrado y, finalmente, la gestión de excelencia y el crecimiento con calidad. Habría que decir también que esta versión del plan no incluyó la definición de planes de acción o proyectos orientados a materializar los objetivos trazados y tampoco metas con resultados esperados para los más de cincuenta indicadores de desempeño establecidos como estratégicos. En realidad, durante este lapso la institución tuvo un Plan de Desarrollo Estratégico de carácter instrumental y poco útil para establecer lineamentos de trabajo prioritarios.

Después de aproximadamente un año de vigencia del plan, en el marco de la elaboración de medidas para enfrentar la crisis económica y asegurar la sostenibilidad de la universidad en el mediano, el Consejo Superior acordó actualizar el diagnóstico estratégico institucional y revisar la pertinencia del Plan Estratégico vigente. Todo esto en un breve plazo de tiempo que no superó los tres meses. Con la influencia del Comité Económico, el organismo determinó que, en cuanto a su contenido, dicho plan no incorporaba adecuadamente objetivos relacionados con el crecimiento de la matrícula y la gestión económica. Mientras que, a nivel de estructura, se estableció que era necesario definir prioridades e incorporar tanto indicadores de desempeño como resultados esperados. De esta forma, en esta segunda fase se aprobó una nueva versión priorizada del Plan de Desarrollo Estratégico con siete objetivos estratégicos, un indicador de desempeño para cada objetivo y metas con resultados esperados en un período de cinco años. Los objetivos estratégicos prioritarios fueron los siguientes: aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de pregrado diurno, aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de pregrado vespertino, aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de postgrado profesionales, aumentar la producción científica a través de publicaciones en revistas de corriente principal, mejorar la gestión económica-financiera y alcanzar un desarrollo sustentable y diversificar los ingresos institucionales (donaciones, ventas de servicios y otros). Asimismo, el Consejo Superior encargó al Rector llevar adelante un proceso de negociación con los Decanos para definir la forma como las Facultades aportarían al logro de los objetivos y la obtención de los resultados institucionales proyectados.

"…han ayudado a que en el grupo de la Administración Central... más el equipo de los Consejeros externos tengan predominio en las decisiones que hoy día se están tomando o más que las decisiones sino que los lineamientos que se están dando, porque se han... yo creo que se ha demostrado efectivamente que los instrumentos que se están aplicando, las políticas que se han definido, que se han aplicado han dado resultados, tal vez ha sido mucho desde el punto de vista económico financiero y eso ha tenido una influencia bastante fuerte pero ha hecho tomar decisiones en la academia y en la investigación, por lo tanto... y qué puedo atacar ahí, primero que si bien es cierto siempre hemos tenido un Plan de Desarrollo Estratégico, el plan no era un instrumento que guiaba las decisiones de la universidad, entonces se trabajó en reducir en el fondo el plan… un elemento bastante bueno o que ayudó" (IPT-3).

Lo anterior no quiere decir que la toma de decisiones en forma ágil, con lineamientos específicos y con un amplio consenso entre las diversas partes interesadas, sea una práctica usual del Consejo Superior. La evidencia sugiere que la definición de este mandato ejecutivo explícito y a la vez preciso, fue resultado de una coyuntura asociada a la crisis económica que experimentó la institución y la influencia que ejercieron los Consejeros externos para que la institución adoptara un Plan Estratégico con un formato de tipo gerencialista. Por medio de la revisión de las actas que resumen el tratamiento de los temas al interior del máximo organismo colegiado, se aprecia una escasa capacidad de resolución en materias relacionadas con mandatos ejecutivos y normativos. En efecto, existen algunas materias que se abordan en varias sesiones de trabajo durante prolongados períodos de tiempo en los cuales se van adoptando acuerdos declarativos o ambiguos que en la práctica no representan decisiones concretas. En particular, está el caso del reglamento de carrera académica cuya discusión y análisis se ha extendido por más de cinco años sin que se resuelva una nueva normativa. Algo semejante

ocurre con la política de vinculación con el medio que recién después de un año de debate se logró aprobar un texto con su actualización.

"…la política de vinculación con el medio, después de un año que tú por ejemplo hablabas con los Decanos, hablabas con el Rector, hablabas con quien pudieras hablar, todos tenían una idea de lo que tenía que ser vinculación con el medio, de hecho para algunos y disculpa que lo diga, para algunos …ah, vinculación con el medio nos tiene que pasar plata para mis acciones sociales… o sea un reduccionismo, nuevamente de un interés particular, que desmiembra la organización, no la hace actuar coordinadamente como un cuerpo y eso es potente aquí" (IPT-6).

"No, los reglamentos, hay reglamentos que todavía no se han tocado, por ejemplo, el reglamento del académico" (IPT-8).

Más aún, se reconoce que el Consejo Superior ha sido poco diligente en la revisión y actualización de la normativa interna. Si bien durante los últimos años se han aprobado normas y reglamentos específicos, estos responden a solicitudes particulares que realiza la Administración Central y no a un análisis sistemático y permanente por parte del organismo respecto a la pertinencia y coherencia de la normativa considerando tanto los ajustes parciales realizados a ciertas normas como los cambios en las prioridades y políticas institucionales. En este sentido, se constata que el Consejo Superior no cuenta con apoyo profesional que facilite la realización de estas labores.

"Debiera hacerse con más frecuencia y es una de las tareas que tiene ¿ya? es una de las tareas" (IPT-8).

"…como son juez y parte ese control no está ni esa preocupación está por el tema normativo, tampoco desde Secretaría General, quien es el ente encargado de velar porque la normativa institucional se cumpla… Hoy día ese rol yo creo que está como de lado, no se ejerce y… pero siento que hoy día no… el tema normativo no es tema para el Consejo Superior" (IPT-4).

Con respecto al Presupuesto Institucional, se visualiza que en términos conceptuales corresponde a un contrato por comportamiento y que, en la práctica, se orienta al financiamiento de insumos por medio de diferentes partidas de gasto. No obstante, se advierte que durante los últimos años se han incorporado de manera gradual modificaciones con el propósito de transitar hacia un esquema de presupuestación por resultados. Entre las medidas adoptadas sobresalen principalmente dos. En primer término, la aplicación de una forma diferenciada de asignación de recursos para los nuevos proyectos de desarrollo asociados a las prioridades estratégicas institucionales. Para la estimación de los recursos involucrados en cada proyecto se establecen los objetivos, actividades específicas a ejecutar, indicadores de desempeño, resultados proyectados y se definen estándares de gestión que permiten relacionar resultados e insumos. En segundo lugar, se está desarrollando un proceso paulatino de aplicación de los estándares de gestión a las actividades académicas históricas y que hasta antes de estos cambios recibían una asignación de recursos de manera inercial. El despliegue de nuevos proyectos destinados a incrementar el nivel de actividad de la enseñanza (principalmente en el pregrado) y las modificaciones incorporadas a la gestión presupuestaria, han permitido aumentar significativamente los ingresos y mejorar la eficiencia en el uso de los

recursos. En consecuencia, durante los últimos años la institución ha logrado alcanzar y mantener un nivel considerable de excedentes económicos anuales para reinversión. Asimismo, se constata que el Comité Económico ha jugado un rol protagónico en este sentido, tanto en la formulación de las estrategias de crecimiento y las acciones de mejora en la gestión presupuestaria, como en su promoción y respaldo al interior del Consejo Superior.

"Entonces se generó un tema presupuestario que es mucho más interesante que lo que había y también con transparencia, con información, con participación, lo que ayudo a ir tomando ciertas exigencias siguiendo esa línea, entonces yo creo que hubo una suma de situaciones de lineamientos de políticas, de instrumentos que fueron ayudando a que el Consejo Superior fuera tomando decisiones importantes y que fuera ayudando a la realidad y a la transparencia de la información para poder tener, para devolverse la claridad de la idea de lo que se había decidido" (IPT-3).

Por otra parte, se constata la existencia de contratos ejecutivos suscritos entre la Administración Central y agencias gubernamentales que entregan financiamiento para desarrollar iniciativas orientadas principalmente al mejoramiento de la gestión académica. En concreto, se trata de sofisticados contratos que establecen explícitamente objetivos específicos que persiguen las actividades que deben ser ejecutadas y los resultados esperados en un determinado plazo. Entre estos contratos ejecutivos destacan algunos convenios orientados a mejorar la progresión académica de los estudiantes, el rediseño del proyecto formativo de los programas de pregrado y el fortalecimiento de la formación de capital humano avanzado en áreas importantes para la comunidad local. Al respecto, se aprecia que los contratos acordados por la Administración Central con las agencias externas representan compromisos más exigentes que las obligaciones convenidas con el Consejo Superior en su calidad de principal. En realidad, se advierte que el involucramiento de este organismo colegiado en el ámbito de la enseñanza ha sido más bien escaso y que la definición de prioridades y lineamentos relacionados con la gestión docente han sido tenues.

"Mira lo que pasó acá, fue que claramente vinieron los recursos desde afuera y en el fondo, las carreras adoptaron lo que le era más fácil que era contratar un asesor, un externo, alguien experto, externo, para que me viniera decir a mí lo que yo tengo que hacer y yo creo que esta figura resulta, pero siempre que haya internamente compromiso y yo no sienta que el asesor externo viene hacerme la pega a mí y yo no le colabore al asesor, porque en realidad le estamos pagando no sé cuántos millones y que el haga la pega, me entiende y ese es la visión que imperó, entonces como no hubo un alineamiento desde lo institucional cada carrera creció con este asesor, que no fue alineado institucionalmente, entonces por lo tanto cada uno asesoró en virtud de su experiencia, de su conveniencia y los niveles de resultado y todo eso fue bien heterogéneo, entonces no hay, por eso que ahora digamos en gestión, que es lo que yo estoy haciendo, levantar mecanismos, para que sean los mismos que se apliquen en todas las carreras a nivel institucional, porque eso es lo que falta, porque o si no como aseguran la calidad, porque una carrera hace una cosa, la otra hace otra" (IPT-7).

De manera semejante, existe un contrato ejecutivo tácito que la institución acuerda con la agencia estatal responsable de evaluar y acreditar la calidad de las universidades. Este contrato se basa en un conjunto de compromisos establecidos en un plan de mejoramiento con acciones destinadas a superar las debilidades identificadas durante el proceso de autoevaluación

institucional. En efecto, durante cada proceso de acreditación institucional la agencia estatal evalúa, entre otros aspectos, el nivel de cumplimiento del plan de mejoramiento comprometido durante el período anterior. En cuanto al contenido de dicho plan, se observan iniciativas relevantes en el ámbito de la gestión docente y la gestión administrativa. En la esfera de la enseñanza destacan acciones tales como el rediseño curricular de la totalidad de los programas de pregrado, la instalación de mecanismos para evaluar el cumplimiento de los perfiles de egreso de las carreras y la implementación de acciones orientadas a mejorar la progresión académica de los estudiantes. Mientras que, en el ámbito administrativo, se asumen compromisos orientados a evaluar el funcionamiento de la estructura organizacional actual y establecer mecanismos que permitan medir el desempeño de los directivos académicos y administrativos. En los hechos, estas acciones de mejora corresponden a tareas que superan el alcance de los mandatos ejecutivos acordados entre el Consejo Superior y la Administración Central. Es decir, se aprecia que este tipo de líneas de trabajo no están contenidas en el Plan de Desarrollo Estratégico institucional. Más aún, se advierte que no todos los compromisos asumidos de manera tácita con la agencia estatal fueron concordados previamente con el máximo organismo colegiado. En definitiva, en este tipo de materias la agencia externa aparece como un principal más exigente que el propio Consejo Superior.

Desde una perspectiva crítica, se reconoce que las diversas presiones y exigencias externas tienden a ser abordadas de manera separada y que, en la práctica, hace falta un diagnóstico oficial que considere los distintos ámbitos del quehacer institucional y también, la definición de lineamentos de trabajo prioritarios desde una mirada global e integrada.

> "Respecto a las orientaciones y lo que uno ve y también observa que la universidad se mueve por la coyuntura, versus reforma educacional, versus las platas, versus la actividad, versus los requerimientos de las acreditaciones, pero no tiene una mirada de modelo estratégica propia, siempre está en una institución que está funcionando de manera reactiva frente a la coyuntura" (IPT-1).

En resumen, se infiere que el supuesto preliminar que establecía un predominio de los mandatos ejecutivos explícitos y amplios, estuvo errado. A pesar de la diversidad de intereses y preferencias al interior del Consejo Superior, se constata que los principales mandatos ejecutivos, como el Plan de Desarrollo Estratégico y el Presupuesto Institucional, están definidos de manera explícita y con foco en tareas específicas. Sin embargo, se observa que esta situación está fuertemente influenciada por la reciente crisis económica y la intervención del Comité Económico en la definición de las medidas orientadas a superar la coyuntura. En realidad, el Comité Económico aprovechó la crisis para realizar ajustes tanto al Plan Estratégico como al Presupuesto Institucional con el propósito de orientarlos hacia la figura de contratos por resultados. En efecto, estos mandatos ejecutivos establecidos por el Consejo Superior apuntan específicamente al aumento de la matrícula de estudiantes (con el fin de aumentar los ingresos), al incremento de los excedentes, al aumento de la productividad en investigación y a una mayor captación de recursos públicos para el financiamiento de las labores de investigación e innovación. Por el contrario, se aprecia que el Consejo Superior ha tenido un rol pasivo en la revisión y actualización de la normativa interna. Asimismo, se visualiza la

existencia de contratos ejecutivos entre agencias estatales y la Administración Central con foco en iniciativas de mejora específicas.

5.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

Sobre los conflictos de objetivos, se observa un elevado nivel de tensión entre los fines que persiguen las diversas partes interesadas que conforman el Consejo Superior. Para los Consejeros externos, la prioridad es que la institución mantenga un situación económica y financiera saludable, de modo que sus opiniones y decisiones están fuertemente influenciadas por este objetivo. Por su parte, los Decanos ejercen un papel pasivo en el sentido que pocas veces impulsan o promueven la toma de decisiones en una determinada materia. En general, los Decanos tienen una actitud reactiva orientada a contener el alcance de las medidas económicas y evitar que el organismo se inmiscuya en asuntos relacionados con la forma como se desarrolla el trabajo académico. A su vez, la Administración Central tiende a acceder a las presiones tanto de los Consejeros externos como de los Decanos, lo que en la práctica significa que la agenda del organismo se concentra en el tratamiento de temáticas asociadas a las esferas económica y financiera. No obstante, se advierte que cuando la Administración Central está interesada en abordar alguna materia académica de importancia, ella recurre a los Consejeros externos con el fin de conseguir el respaldo necesario para establecer un acuerdo y adoptar decisiones con lineamientos ejecutivos.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de estas tensiones, el Consejo Superior ha logrado establecer siete prioridades que representan los objetivos oficiales a nivel institucional por un período de cinco años. En este sentido, se aprecia que desde la Administración Central existen distintos grados de alineamiento con respecto a los objetivos oficiales. Por una parte, el Rector cuestiona el predominio de los objetivos y criterios económicos por sobre algunas consideraciones de naturaleza académica. En concreto, el Rector ha objetado ciertas decisiones relacionadas con el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado y también algunas medidas para aumentar la productividad en investigación. Pero, por otra parte, el Vicerrector Económico aparece respaldando y ejerciendo toda su influencia para avanzar en la materialización de los objetivos oficiales trazados. En efecto, se produce una suerte de negociación entre el Rector y el Vicerrector Económico, aunque formalmente existe una relación jerárquica entre ambas autoridades. De esta forma, se puede afirmar que existe un nivel medio de conflicto de objetivos entre los objetivos oficiales establecidos por el Consejo Superior y las preferencias de la Administración Central. Por consiguiente, se constata que el supuesto inicial al respecto fue acertado.

"Por lo tanto en su inicio y en hartos años, la universidad al declararse, al nacer como universidad docente y al declararse más encima, no hay un plan claro, solamente más o menos... 2004, 2005 se declaró explícitamente como una universidad docente, eso hizo que las decisiones en la parte docente o académica fueran mucho más importantes o eran prioritarias, pero después que ocurre la crisis en la universidad cambia el foco y se visualiza que en primer lugar hay que dominar la parte económica financiera para que puedan subsistir las otras dos áreas, la academia y la investigación" (IPT-3).

En cuanto a la existencia de asimetrías de información, se nota una diferencia que depende de la materia a la cual está asociada la información. Por un lado, se aprecia un bajo nivel de asimetrías de información respecto a la conducta del agente y los resultados de su gestión relacionados con los temas económicos y financieros. Esta situación se produce principalmente por la presión que ejercen los Consejeros externos a través del Comité Económico y también por el interés del Vicerrector Económico de mantener vigentes las políticas institucionales y lineamientos de trabajo en favor de la disciplina en la gestión económica. Por otro lado, se nota un elevado grado de asimetría de información respecto al desempeño del agente en la gestión académica. En general, el Consejo Superior discute y resuelve la creación de diversas estructuras o instrumentos destinados a fortalecer el trabajo académico, tales como centros y programas académicos, pero no cuenta con información sistemática y permanente de los resultados de la gestión académica institucional y tampoco respecto al funcionamiento de instrumentos específicos en el ámbito de la docencia, la investigación y la extensión. Esta situación está influenciada, a su vez, por el desinterés que implícitamente muestran los Decanos y la Administración Central para abordar en profundidad el desempeño de la gestión académica en el Consejo Superior. Y también, por la falta de manejo y algo de desinterés en los asuntos académicos por parte de los Consejos externos. De este modo, se reconoce la existencia de un nivel medio de asimetría de información que afecta al principal y, por consiguiente, se confirma la validez del supuesto preliminar a este respecto.

En relación con el riesgo moral, se advierten manifestaciones relacionadas con la elusión por parte de algunas autoridades pertenecientes a la Administración Central. En concreto, se reconoce que directivos de una de las Vicerrectorías académicas de esta institución tienden a privilegiar el uso del tiempo en sus labores académicas por sobre el ejercicio de las funciones directivas. En este sentido, la conducta oportunista se expresa a través de problemas con la ejecución de la agenda sectorial debido a falta de compromiso a nivel directivo. Al respecto, se admite que dichas autoridades prefieren mantenerse activas como investigadores para evitar sacrificar su desarrollo individual como académicos y también para acceder a los incentivos monetarios que la institución entrega por concepto de productividad académica. En efecto, se aprecia que la falta de conducción y supervisión ejecutiva del Rector hacia los Vicerrectores deja un espacio abierto para posibles conductas no deseadas.

> "En funciones personales, entonces descuidan la Vicerrectoría por atender a funciones personales u otros grupos que ellos están integrando que reportan ingresos adicionales. Creo que esa es una cosa que se ha ido detectado y que hay que irlo normalizando" (IPT-2).

Respecto de la gestión del riesgo moral, se observa una disparidad en la aplicación de mecanismos de seguimiento y control de acuerdo con el ámbito de las tareas delegadas. Por una parte, se reconoce la ausencia de una supervisión regular y completa al nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y los resultados esperados asociados al Plan de Desarrollo Estratégico institucional. En realidad, el Consejo Superior aprueba el Plan Estratégico para su implementación y vuelve a revisarlo cinco años después como un insumo para la elaboración del siguiente plan quinquenal. En los hechos, se aprecia que esta práctica se ha mantenido a lo largo del tiempo incluso durante el período posterior a la crisis económica.

En otras palabras, no existe una rendición de cuentas periódica por parte de la Administración Central que abarque el estado de situación de la totalidad de las prioridades y objetivos estratégicos oficiales establecidos por el Consejo Superior. En contraste, se constata la existencia de una aplicación sistemática de mecanismos de vigilancia para revisar el estado de la situación económica y financiera de la universidad. En particular, las actas de las sesiones del máximo organismo colegiado muestran una dedicación importante de tiempo a la revisión del nivel de ejecución presupuestaria y el estado de las finanzas con especial foco en el grado de endeudamiento, liquidez y solvencia institucional. En efecto, el Vicerrector Económico figura como la autoridad ejecutiva que con mayor frecuencia rinde cuentas ante el Consejo Superior, a diferencia de sus pares que lo hacen de manera ocasional. De igual forma, se reconoce que la iniciativa de llevar reportes periódicos con los resultados de la gestión económica al Consejo Superior no necesariamente responde a una motivación del Rector. Más bien deriva del propio Vicerrector y los Consejeros externos que conforman el Comité Económico. Asimismo, se observa que los reportes que esta autoridad ejecutiva entrega incluyen materias administrativas que trascienden los temas estrictamente económicos y financieros. En este sentido, se ve que el trabajo colaborativo que se produce en el Comité Económico entre el Vicerrector del área y los Consejeros externos, ha facilitado la articulación de una agenda de trabajo más amplia que ha permitido incorporar instrumentos de gestión gerencial en otros ámbitos de la administración tales como las tecnologías de información, infraestructura y recursos humanos. En realidad, el mecanismo de rendición de cuentas al Consejo Superior ha funcionado como una manera de formalizar iniciativas impulsadas desde el Comité Económico y respaldar las acciones ejecutivas posteriores.

"Yo creo que ahí estamos al debe, creo que ahí falta instalar instrumentos que se sistematicen para rendir cuentas. Igual, sin embargo, creo que en la parte económica financiera desde la Vicerrectoría de Administración y Finanzas se ha instalado una propia rendición de cuentas, porque la Vicerrectoría en forma sistemática va a rendir cuentas al Consejo Superior, pero lo hace primero por aprobación en términos presupuestarios sistemáticamente va a rendir cuentas del avance del Presupuesto y después va a rendir cuentas al final del Presupuesto. Va a rendir cuentas anualmente del estado financiero, rinde cuenta anual del sistema de costeo y da cuenta de otras cosas en forma sistemática que tienen que ver más con administración, que son temas de recursos humanos, tema de administración e infraestructura, informático…" (IPT-3).

"Va por cuerda separada claramente, de acuerdo con lo que yo he visto en el corto tiempo que llevo… el Rector no… Me imagino que es por su estilo, no es de aquellos que le está pidiendo cuenta permanente a sus Vicerrectores, yo creo que tiene que ver más con iniciativas de los propios Vicerrectores a rendir una cuenta, como pasa con el caso de mi Vicerrector, que es más por iniciativa propia que por solicitud del Rector, y también otra iniciativas particulares independiente de algunos Consejeros, principalmente de los Consejeros externos… que podría también tener alguna preocupación puntual y… pide cuenta, pero yo no veo un tema sistemático que el Rector esté pidiéndole cuenta permanente a sus Vicerrectores, por lo menos yo no… sin ser de la primera línea, digamos… no lo conozco" (IPT-4).

En este contexto, se reconoce la existencia de algunos elementos que dificultan la posibilidad que el Consejo Superior pueda realizar labores de seguimiento y control. En primer lugar, se

admite que la presidencia del organismo en manos del propio Rector representa una restricción para ejercer tareas de supervisión, si se considera que este tiene la prerrogativa para definir la agenda con los temas que deben ser tratados en cada sesión de trabajo del Consejo Superior. En segundo término, se percibe que las prácticas de gobierno y las formas de gestión institucional responden más a la tradición que a las reglas y los procedimientos establecidos en la normativa interna. En este sentido, se advierte que si bien existen ciertas atribuciones formales otorgadas al Consejo Superior relacionadas con labores de vigilancia, en los hechos estas no se aplican de manera regular. En particular, el Rector tiene la obligación de rendir cuentas de su gestión de manera periódica ante el Consejo Superior. No obstante, según la costumbre se mantienen vigentes actividades que en rigor no constituyen instancias de rendición de cuentas y control pero que internamente son consideradas como tal. Por ejemplo, el recuento anual que el Rector ofrece a la comunidad universitaria a través de un discurso público en el que entrega información acerca de la marcha de la universidad y resultados que desde su perspectiva constituyen logros institucionales. En tercer lugar, se reconoce que la pasividad de los Decanos en su rol fiscalizador afecta la capacidad de supervisión que puede realizar el Consejo Superior. Al respecto, se admite que los Decanos tienden a evitar cualquier tipo de control sobre los asuntos académicos y a neutralizar decisiones o medidas que puedan establecer un precedente para que el organismo colegiado pueda realizar una labor de supervisión en forma más sistemática y permanente. Y finalmente, se advierte que el Consejo Superior cuenta con un escaso apoyo por parte de las autoridades unipersonales que según la normativa interna tienen la responsabilidad de colaborar con el organismo en las tareas de supervisión. Por un lado, se reconoce que el Secretario General trabaja como un integrante más del equipo de la rectoría y que su labor como supervisor del cumplimiento de la reglamentación interna resulta ser insuficiente. Por otro lado, se percibe que el Contralor cuenta con un bajo nivel de poder frente a la autoridad de los académicos para ejercer sus funciones asociadas al control de la correcta aplicación de la normativa y los procedimientos internos tanto administrativos como académicos.

"Todavía falta depurarla porque se informa cosas generales y a veces yo creo que tenemos que ir un poquito más al detalle, la función del Rector y los Vicerrectores y eso no se cumple porque bueno, el Rector es juez y parte y los Vicerrectores son parte del Rector, entonces si hay un error, el Rector si quiere lo plantea y si quiere no lo plantea, porque bueno él es el que lleva la tabla, cosas que a nosotros tal vez nos incomodan… que nos hemos metido bastante, en ver cuáles son los temas que nos interesan, para ir adelantando o no adelantar, hay temas que son conflictivos para la universidad" (IPT-2).

"Aquí hay dos tipos de normativas, la normativa que dice los estatutos y la normativa… de la tradición…porque hay mucha gente que considera que ellos son la universidad y si la investigación para ellos no es importante y eso es un elemento que no se puede controlar, sino que ellos son investigadores, no le pueden poner metas, nada porque ellos son de otro nivel, que no pueden medirse con el tiempo…" (IPT-2).

"…aquí en este momento, los Decanos se defienden entre ellos porque son jueces y parte, entonces si hay algún problema, ellos ven que se está tomando esta medida y que mañana le puede tocar a ellos, entonces es muy difícil, una cosa bien difícil de manejar" (IPT-2).

"Y no es ejecutivo, y es… ni siquiera operativo, o sea trabajan... él (Secretario General) está como una unidad de staff de la universidad, donde su rol principal es vigilar, ver los procedimientos y los lineamientos y las decisiones del Consejo Superior de cierta forma se cumplan" (IPT-3).

"…hay una serie de normativas que se debieran haber cumplido, pero como no había Contraloría, no pasaba nada, además, no sé si es una tontera, pero los Contralores eran como muy livianitos, entonces se los comían los Decanos. A la larga llegaban al Consejo Superior y se agarraban de las mechas y todo ahí no hallábamos qué hacer. Entonces un Contralor es una figura importante dentro de una universidad y eso... por ahí estamos tratando de buscar una persona de respeto y que no sea llegar y pasar a llevar" (IPT-8).

Con todo, se admite que actualmente el Consejo Superior realiza un mayor nivel de control sobre el comportamiento y desempeño de la Administración Central, en comparación con años anteriores. Igualmente, se reconoce que esta mayor supervisión (en términos relativos) está fuertemente influenciada por la presión que han ejercido los Consejeros externos después de la crisis económica que afectó a la institución. En concreto, una de las recientes medidas impulsadas por los Consejeros externos está relacionada con el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de la Contraloría por medio de una ampliación de sus funciones y atribuciones establecidas en la normativa institucional y, también, a través del aumento de la dotación interna de profesionales auditores y la creación de un Comité de Auditoría de carácter consultivo integrado por profesionales expertos externos a la institución. En definitiva, a pesar de la influencia ejercida por las partes interesadas externas, las labores de supervisión que lleva adelante el Consejo Superior siguen siendo débiles y especialmente restringidas al ámbito administrativo, económico y financiero. En este sentido, se confirma la validez del supuesto inicial que presumía la existencia de una aplicación irregular de los mecanismos de seguimiento y control por parte del Consejo Superior.

"Yo creo que en la historia de esta universidad ha pasado por distintos momentos, hoy día hay mucha más vigilancia sobre el control, sobre el control hacia la autoridad. Hoy día hay una mirada externa, de los Consejeros externos especialmente…y la rendición de cuentas se hace también con un sentido de tratar, de evitar, situaciones pasadas. En donde el consejo no tuvo un rol fiscalizador muy adecuado y esta universidad estuvo al borde del colapso" (IPT-9).

"…por eso estamos dándole mucho énfasis a contratar al nuevo Contralor y ampliar la cantidad de personas en la Contraloría, para que hagan cumplir sobre la reglamentación en todo ámbito…" (IPT-2).

Resumiendo, se observan algunas diferencias al interior de la Administración Central respecto a la relevancia y el alcance que debieran tener en el plano ejecutivo los objetivos institucionales oficiales relacionados con la gestión económica y financiera. De hecho, se advierte que el Vicerrector Económico está más alineado y comprometido con este mandato que el propio Rector. Asimismo, se visualizan ciertas dificultades que enfrenta el Consejo Superior para acceder a información y poder efectuar una supervisión del desempeño institucional en el ámbito académico. Como se ha visto, estos obstáculos están relacionados con la falta de interés en el desarrollo de labores de control por parte de los Decanos y la Administración Central, el escaso dominio de las materias académica de los Consejeros externos, la influencia de la

tradición por sobre la normativa en las prácticas de gobierno y gestión, y el deficiente desempeño de las autoridades unipersonales responsables de apoyar al organismo en las labores de fiscalización.

5.3 Relación entre la Administración Central y las Facultades desde la evidencia empírica

5.3.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Administración Central como principal

En cuanto a la conducción ejecutiva institucional, se reconoce que tradicionalmente los distintos Rectores han enfrentado un conjunto de dificultades internas que han limitado su capacidad para dirigir la institución de manera unitaria. Si bien el mecanismo de designación del Rector favorece su liderazgo y capacidad de mando, en la práctica este cuenta con escasas herramientas para guiar el desarrollo de las Facultades. En efecto, la normativa interna es ambigua y no establece la existencia de una relación de autoridad directa entre el Rector y los Decanos. Incluso, los estatutos establecen de manera explícita que las Facultades tienen autonomía para definir sus propias autoridades académicas, lineamentos de desarrollo y formas de organización interna.

"Y sigue estando muy separado lo que es la academia de lo que es el Rector" (IPT-2).

Actualmente, en la práctica existe una débil relación de autoridad y jerarquía entre el Rector y los Decanos. Más aún, se advierte que el Comité Directivo Ampliado corresponde al único espacio de trabajo ejecutivo en el cual el Rector interactúa con los Decanos por medio del representante de estos últimos. Por cierto, el vínculo que se produce en esta instancia entre ambas autoridades se basa en posiciones de poder más o menos equivalentes y, por consiguiente, no se logra establecer una relación de mando donde el Rector entregue lineamientos de trabajo a las Facultades y delegue determinadas tareas a los Decanos. Así, más que para producir alineamiento, las reuniones del comité sirven para que el ejecutivo central pueda sondear el nivel de acuerdo que existe respecto a eventuales decisiones o iniciativas que involucran a las unidades académicas. Por otra parte, se percibe un cierto grado de distanciamiento desde los Decanos hacia el Rector debido a que proviene de un entorno externo a la universidad y no cuenta con trayectoria como académico. Quizás esta falta de legitimidad entre los Decanos restringe la posibilidad que el Rector pueda tener un vínculo más directo con las autoridades académicas de las Facultades. En este contexto, se aprecia que la relación de tipo ejecutiva entre principal y agente se produce a través de la interacción entre los Vicerrectores y los Decanos. Es más, ante la falta de lineamientos ejecutivos por parte del Rector, cada uno de los Vicerrectores define su propia agenda de trabajo y establece su propia forma de relacionamiento con las Facultades. Dicho en otras palabras, la capacidad de conducción de la Administración Central depende de las habilidades directivas de los Vicerrectores y las competencias de sus respectivos equipos de trabajo.

“Hay una Facultad… que subió a cuatro o seis años su calificación, su acreditación, pero hay otras, que…bajaron… y lo veo ahora al Rector, no tiene los instrumentos para intervenirla y tomar medidas inmediatamente. Creo que es fundamental crear un sistema donde el Rector pueda tomar medidas para que sea más ágil la decisión…” (IPT-2).

“Yo diría que, en esta universidad, es más por los años que yo llevo y todo, yo la considero bastante horizontal y de muy, a pesar de que yo he trabajado con tres o cuatro Rectores, con distintos, no he tenido ninguna, así como una imposición que, no, siempre ha sido como conversado” (IPT-11).

“…por naturaleza el Rector, pero en la relación, en términos de lo que él espera de la Facultad eso yo creo que es mucho más transversal, en términos de conversar de lo que le espera, no es un tema que "mire yo quiero que su Facultad..." y te tira el cargo. No, no, yo creo que en ese sentido el... la relación que hay hoy día con la rectoría es más bien conversar digamos y de ver compromisos, pero no la veo como una intervención directa así como…” (IPT-12).

Sin embargo, se observa que después de la crisis económica desde el Comité Económico del Consejo Superior se comenzó a desplegar una estrategia orientada a mejorar la coordinación de los Vicerrectores en torno a una agenda de trabajo común y fortalecer la capacidad de mando de la Administración Central frente a las Facultades. En este sentido, se impulsaron dos iniciativas relevantes. En primer término, se elaboró un diagnóstico por cada una de las Facultades con sus resultados en docencia, investigación, extensión y también a nivel económico. A partir de esta medición, se definió que las Facultades debían mejorar su desempeño y asumir un mayor compromiso con el logro de las prioridades institucionales fijadas en el Plan Estratégico priorizado. En concreto, se decidió llevar adelante la implementación de un proceso de negociación entre el equipo ejecutivo central y los Decanos con el propósito de acordar un contrato global en el que, por un lado, cada una de las Facultades se compromete con una mejora en sus resultados y el cumplimiento de determinadas metas tanto a nivel académico como económico y, por otro, la Administración Central asume el compromiso de asignar recursos para la consecución de los resultados proyectados. Y, en segundo lugar, se trabajó por fortalecer el liderazgo del Vicerrector Económico como principal conductor del proceso de negociación con los Decanos y las autoridades académicas de las Facultades, teniendo en cuenta que se trata de la autoridad ejecutiva central más comprometida con los propósitos institucionales oficiales. De hecho, se constata que ante la falta de relaciones jerárquicas estructurales entre la Administración Central y las Facultades, el Comité Económico recurre a estrategias de tipo transaccional para promover una articulación entre las prioridades institucionales y los objetivos de las Facultades. Así, en una primera etapa se trasparenta el desempeño académico y económico de las unidades académicas y luego, se establecen incentivos por medio de la asignación de recursos económicos orientados a resultados.

“En la universidad claramente, hasta antes de los convenios de desempeño no existía esa articulación, yo creo que ha sido hoy día una articulación forzada por llamarlo de alguna manera, o si bien es a través de un convenio donde están con su número y se… nadie está obligado pero sí de alguna u otra manera sí están obligados producto de lo… bueno, hay incentivos de por medio, hay algunos lineamientos propuestos por la autoridad, pero si no existieran esos convenios de desempeño yo creo que sería muy

difícil por lo mismo que tú planteas, por el tema de que los académicos siempre abogan por su libertad, cierto, libertad de pensamiento, libertad de… para definir lineamientos al interior de alguna otra Facultad… Pero creo que hoy día el instrumento para articular un poco y generar algún lineamiento respecto de las prioridades o de los lineamientos o definiciones institucionales son los convenios de desempeño" (IPT-4).

En términos generales, se aprecia que la estrategia desarrollada por el Comité Económico ha sido efectiva. En los hechos, el Vicerrector Económico ejerce el rol de articulador de la agenda ejecutiva de la Administración Central y tiene un elevado nivel de influencia en espacios donde se discuten lineamientos de trabajo hacia a las Facultades, tales como el Consejo Académico y el Comité Directivo Ampliado. Asimismo, este Vicerrector lideró el proceso de negociación que tiene a casi la totalidad de las Facultades con contratos orientados a resultados posicionándose, de manera creciente, se ha posicionado como el principal interlocutor y canal de vínculo con los Decanos en materias ejecutivas a nivel administrativo, económico y también académico. Asimismo, se advierte que la presión ejercida desde el Comité Económico en el sentido de avanzar hacia una gestión orientada a resultados ha tenido también efectos en las propias unidades de la Administración Central, particularmente en las Vicerrectorías del área académica que tradicionalmente habían sido manejadas bajo la influencia de una combinación de formas colegiales y políticas. En tal sentido, se visualiza que ambas Vicerrectorías han incorporado elementos de gestión por objetivos y han adoptado algunos instrumentos de administración de tipo gerencial. Por ejemplo, en el ámbito de la investigación destaca la implementación de un programa de contratación de investigadores por medio de contratos flexibles basados en pago por resultados.

"Yo creo que en estos último tres años yo creo que ha habido un… tiene que ver con los convenios de desempeño que hemos estado trabajando, bueno también porque si no hacíamos esa mirada de eficiencia con los convenios de desempeño, que es una herramienta digamos, para hacer más eficiente todo esto y romper un poco con este tema de la lentitud y la forma tradicional de operar de las propias unidades" (IPT-1).

"Yo creo que sí, que han sido efectivos, que han orientado y que han...que han ayudado a que en el grupo de la Administración Central o el equipo de la Administración Central más el equipo de los Consejeros externos tengan predominio en las decisiones que hoy día se están tomando o más que las decisiones sino que los lineamientos que se están dando, porque se han... yo creo que se ha demostrado efectivamente que los instrumentos que se están aplicando, las políticas que se han definido, que se han aplicado han dado resultados, tal vez ha sido mucho desde el punto de vista económico financiero y eso ha tenido una influencia bastante fuerte pero ha hecho tomar decisiones en la academia y en la investigación" (IPT-3).

Ahora, conviene subrayar que la principal fuente de poder del Vicerrector Económico se basa en la existencia de un modelo centralizado de gestión presupuestaria y asignación de recursos hacia las Facultades. Asimismo, se visualizan dos iniciativas impulsadas recientemente que han acentuado la influencia de la Vicerrectoría Económica en la gestión ejecutiva de la institución. Por una parte, se está transitando desde un esquema de presupuestación y asignación de recursos de carácter inercial y con foco en insumos o gastos, hacia una figura

más centrada en resultados. Este cambio implica que la Administración Central modifica su rol tradicional de distribuidor pasivo de recursos hacia las Facultades y se convierte en una contraparte activa que se involucra en la discusión de los objetivos y resultados académicos asociados al financiamiento requerido por las unidades académicas. Definitivamente, esta nueva forma de gestión presupuestaria y asignación de recursos ha fortalecido la capacidad de mando y la influencia de la Administración Central en las labores académicas que se realizan en las Facultades. Al mismo tiempo, se aprecia que el uso de instrumentos de gestión económica como dispositivos de gobierno ha potenciado el poder que el Vicerrector Económico ejerce en las relaciones de gobierno con el resto de las autoridades universitarias y su influencia en la gestión ejecutiva institucional. Por otra parte, se visualiza que la Vicerrectoría Económica concentra la asignación de casi la totalidad de los recursos que se transfieren desde la Administración Central hacia las Facultades. Solo la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado dispone de un fondo que distribuye vía concursable a ciertos académicos para financiar proyectos internos de investigación. Hasta hace poco tiempo, la Dirección de Planificación y Desarrollo funcionaba también como una unidad encargada de asignar financiamiento a las unidades académicas con énfasis en el desarrollo de nuevas iniciativas y proyectos. Básicamente, la dirección era la responsable de asignar una parte importante de los recursos gubernamentales que la universidad recibía para el fortalecimiento de ciertas áreas y también de aquellos considerados de libre disposición. En este escenario de asignación compartida, los Decanos encontraban en la Dirección de Planificación y Desarrollo un apoyo económico con menos exigencias que las planteadas por la Vicerrectoría Económica en relación con el cumplimiento de determinados estándares de gestión y el control de la calidad del gasto. De igual forma, la entrega de financiamiento desde dicha dirección se centraba en recursos incrementales para nuevos proyectos y no abordaba necesariamente aspectos asociados a su integración con el gasto estructural, tales como la identificación de espacios para generar eficiencias y la evaluación de las proyecciones de gasto con recursos internos una vez que los organismos gubernamentales dejan de entregar financiamiento. Actualmente, la existencia de una suerte de ventanilla única de asignación de recursos desde la Vicerrectoría Económica hacia las Facultades fortalece la capacidad de negociación del Administración Central frente a los Decanos y produce condiciones favorables para un mayor alineamiento interno. Por cierto, también contribuye a potenciar la influencia del Vicerrector Económico.

En todo caso, si bien el Vicerrector Económico tiene un elevado nivel de influencia en la gestión ejecutiva, esto no implica que ejerza un poder total sin contrapeso. Aun cuando su liderazgo se ha mantenido relativamente estable, se percibe que la gestión de la Administración Central está marcada por permanentes tensiones entre las autoridades superiores que la conforman. Por un lado, se aprecia una tensión entre el Rector y el Vicerrector Económico en relación con la velocidad de las transformaciones que se están desarrollando en la gestión institucional y por el nivel de exigencia que se está aplicando hacia las Facultades. En efecto, el proceso de modernización de la gestión ha implicado entre otros aspectos la definición y formalización de nuevas reglas del juego que han generado incomodidad y, en algunos casos, resistencia por parte del mundo académico. Desde el punto de vista de la gestión del cambio, el Rector ha adoptado una posición más permisiva y abierta a acoger solicitudes de los

académicos en términos de moderar la aplicación de ciertas reglas o derechamente considerar ciertas excepciones.

Esta inclinación discrecional del Rector contrasta con la posición más firme que ha adoptado el Vicerrector Económico. En general, estas diferencias se resuelven a través de una negociación entre ambas autoridades, aunque en ciertas ocasiones el Rector ejerce su autoridad formal y opta por imponer o vetar determinadas medidas. Por otro lado, también se visualiza la existencia de entendimientos y tensiones entre los Vicerrectores que terminan configurando una relación ambivalente entre ellos. Ante la falta de protagonismo del Rector, los Vicerrectores del área académica terminan validando la conducción del Vicerrector Económico y se benefician de su capacidad de mando, especialmente en la influencia que ejerce sobre los Decanos, que les facilita la posibilidad de articular instancias de trabajo con las Facultades. No obstante, a veces se producen cuestionamientos y problemas cuando los Vicerrectores del área académica consideran que el Vicerrector Económico pretende o ha adoptado decisiones que sobrepasan los límites de su competencia y se entromete en materias de índole académicas. Al respecto, se constata que en ocasiones el Rector actúa como intermediario y resuelve las disputas. Pero en otras oportunidades el Rector no se involucra de tal manera que las tensiones se mantienen latentes y las decisiones congeladas. En general, se percibe que el Rector tiende a respaldar al Vicerrector Económico en asuntos de mayor trascendencia. Probablemente, el apoyo de los Consejeros externos hacia el Vicerrector Económico constituye un elemento que el Rector toma en cuenta al momento de zanjar las controversias. Por cierto, las débiles competencias directivas del Rector, su acotado rol como intermediario de los conflictos al interior de su equipo ejecutivo, sumado a su parcial compromiso con las prioridades institucionales oficiales, sugiere que el controlador puede estar frente a un proceso de selección adversa entendiendo que existían expectativas más elevadas respecto a las capacidades de liderazgo del Rector y su compromiso con los lineamientos establecidos por el mandante.

Dicho brevemente, se observa que, en un contexto de bajo nivel de autoridad efectiva, la Administración Central ha logrado fortalecer su poder a través de la instalación de instrumentos de administración gerencial en el ámbito de la gestión económica, a través del liderazgo del Vicerrector Económico y el respaldo del Comité Económico del Consejo Superior. Por su parte, el Rector ejerce un débil protagonismo en la conducción de la agenda ejecutiva institucional y su papel se limita principalmente a dirimir las disputas que se producen entre los Vicerrectores producto del predominio de los criterios económicos y a contener el creciente poder que despliega el Vicerrector Económico tanto entre sus pares como hacia las Facultades.

B. Las Facultades

Las Facultades tienen una estructura de organización común que se basa en la existencia de Departamentos disciplinares responsables de promover el desarrollo del cuerpo académico y Escuelas a cargo de conducir y administrar los currículos de los programas de pregrado que ofrece la unidad. El tamaño de las Facultades varía de acuerdo con la cantidad de Departamentos y Escuelas alojadas al interior de cada una de ellas. Por su parte, el gobierno de la Facultad está conformado por el Consejo de Facultad, el Decano, el Secretario de Facultad,

los Directores de Departamento y Directores de Escuela. De acuerdo con la normativa interna, el Consejo de Facultad constituye el máximo organismo de la unidad y en casi la totalidad de ellas este ejerce un rol deliberativo en las decisiones académicas, administrativas y económicas que involucran a la unidad. Entre las atribuciones del organismo destacan la aprobación del Plan de Desarrollo, la aprobación de las políticas académicas, aprobar el Presupuesto, decidir respecto a los recursos propios generados por la Facultad, nombrar a los integrantes de la Comisión de Calificación Académica de la Facultad, crear comisiones y proponer la elaboración de proyectos y pronunciarse sobre la cuenta anual del Decano. Asimismo, el Decano tiene como principales prerrogativas planificar, conducir y supervisar el conjunto de las actividades de la Facultad, velar por el cumplimiento de la normativa interna, velar por una adecuada relación interpersonal entre los miembros de la unidad, proponer al Consejo de Facultad un nombre para ocupar el cargo de Secretario de la Facultad y proponer el Presupuesto de la unidad al Rector. Por otra parte, la reglamentación dispone que los Directores de Departamento y Escuela son nombrados por el Rector a proposición del Decano. De esta forma, se podría deducir que en términos abreviados la normativa establece un sistema de gobierno compartido entre el Decano y el Consejo de Facultad.

Ahora, en la práctica, la evidencia sugiere que las relaciones de gobierno al interior de las Facultades ciertamente se desarrollan en un marco de gobierno compartido. En los hechos, el Decano no tiene la exclusividad en la conducción ejecutiva de la Facultad. En este contexto, a partir de la evidencia recolectada se pueden reconocer tres tipos de prácticas de gobierno al interior de las Facultades. En primer lugar, un esquema de gobierno donde el Decano ejerce un nivel de liderazgo significativo y logra desplegar una agenda ejecutiva sin que el Consejo de Facultad constituya un obstáculo o una instancia de negociación con poder dominante. En efecto, se advierte que las habilidades directivas del Decano y la legitimidad de su figura como académico frente a los profesores, constituyen factores clave para la configuración de una relación de gobierno de esta naturaleza. También, se aprecia que el Decano establece una estructura básica de mando que le permite conducir las distintas subunidades, para lo cual hace uso de sus atribuciones y designa a personas de su confianza como Directores de Departamento y Escuela. Por tanto, aun cuando existe un organismo colegiado deliberativo, la conducción ejecutiva de la Facultad se ejerce principalmente desde un liderazgo individual cuya autoridad se sustenta tanto en la tradición académica como en arreglos de tipo gerencial.

"Entonces yo creo que una cosa sin la otra no se da, por lo menos acá en esta universidad yo no lo he visto, ahí, yo conocí unos ejemplos de personas que han llegado a ser Decanos y que no tienen nivel académico reconocido por sus pares y a lo más se le tolera, pero se le hace la vida imposible también" (IPT-10).

"Sí… la decanatura elige y elige… bueno, en general elige a las personas que son de su confianza" (IPT-13).

"Sí… hay ideas de la decanatura que bajan no más, esto es y hay que hacerlo" (IPT-13).

Una segunda configuración se basa en un equilibrio de poderes y un proceso de toma de decisiones ejecutivas que se produce por medio de permanentes negociaciones entre el Decano y el Consejo de Facultad. En la práctica, no existe un predominio continuo de un actor sobre otro, sino que la influencia en las decisiones depende, entre otros elementos, de la relevancia de los temas y el nivel de acuerdo entre los académicos en torno a una determinada materia. En este caso, el Decano tiene capacidad de liderazgo, pero debe negociar los lineamientos de desarrollo y la agenda ejecutiva con un Consejo de Facultad activo y fuerte. Asimismo, en algunas Facultades de este tipo los Decanos se abstienen de nombrar a los Directores de Departamento y Escuela y ceden esta potestad a los claustros académicos para que elijan a sus autoridades de manera democrática. Indiscutiblemente, esta concesión reduce la capacidad de conducción ejecutiva del Decano. Con todo, en esta categoría de Facultades se aprecia que el perfil del Decano responde a la figura de un articulador de acuerdos en un contexto de poderes dispersos y preferencias heterogéneas. Particularmente, en una de estas Facultades se visualiza que el Decano realiza algunas acciones informales para lograr ejercer algún grado de conducción efectiva. Por una parte, instaura la figura de un consejo consultivo del Decano con la participación de todos los Directores de Departamento y Escuela. En esta instancia, el Decano puede formular propuestas, sondear la factibilidad de determinadas iniciativas y construir ciertos acuerdos, antes que las proposiciones sean sometidas a discusión en el Consejo de Facultad. Por otra parte, el Decano sostiene conversaciones previas con distintos académicos para consultarles su opinión respecto a iniciativas particulares antes de ser expuestas en el Consejo de Facultad. Esto le permite al Decano medir el grado de acuerdo que podría existir frente a alguna iniciativa, legitimar determinadas decisiones y también ajustar las propuestas con el propósito de facilitar su tramitación en el organismo colegiado.

“La normativa de la universidad dice que los Decanos son elegidos democráticamente y los Directores son de confianza del Decano. Yo desde el primer día que, desde mi primer período, yo le propuse a la Escuela y a los Departamentos que eligieran a su gente y que me propusieran, si tenían dos o tenían uno y yo decidía, pero en el fondo yo quería trabajar con el profesor que fuera representativo de ellos y no la persona que a mí me gustaba o que yo quería y llevo los cuatro períodos de la misma forma, he trabajado con el que era mi contrincante por ejemplo; de Director de Departamento, no hemos tenido problema, no es que nunca, que seamos todos amigui amigui no pero el trabajo, lo llevamos a nivel de trabajo y trabajamos, llegamos a acuerdos, pero no hemos tenido problemas en realidad, nunca he tenido que sacar un.. ha sido por muerte natural” (IPT-11).

“No, el consultivo mío es el Consejo Directivo que yo tengo con todos los Directores, tengo los Directores de Escuela y Departamento, que es mi consultivo y de ahí lo presento yo al Consejo de Facultad y ahí se toman las decisiones como Facultad. Si hay que por ejemplo categorizar, eso es Consejo de Facultad y después donde yo más doy cuenta y todo es el consejo ampliado y ahí participan todos los profesores” (IPT-11).

“Yo tomo decisiones de ordenar al último, pero estoy siempre desarrollando las inquietudes y todo, yo siempre he dicho que yo soy una facilitadora, entonces como lograr que este departamento tenga esto, que tuvo tal problema y que los alumnos, en ese sentido yo siempre estoy trabajando, estoy en terreno digamos, no estoy allá arriba, así que yo no lo veo tan vertical, pero si hay que tomar una decisión y todo, yo tomo la decisión y la comunico pero que no se note mucho tanto la verticalidad, aunque generalmente "qué opinas tú de este cambio, revisa" por ejemplo; estoy instalando un sistema de registro

para las cargas académicas igual para toda la Facultad…entonces después cuando llega, tú participaste en la construcción, no hay sorpresa, entonces así de esa manera trabajo yo" (IPT-11).

Finalmente, existe una forma de relación asimétrica donde el poder y las decisiones ejecutivas están concentradas en el Consejo de Facultad y el Decano ejerce una labor secundaria como mediador, delegado o portavoz de las resoluciones del organismo. En las Facultades agrupadas bajo esta categoría, predomina la interpretación de la normativa que considera al Consejo de Facultad como la máxima autoridad directiva y al Decano como un mero representante de la unidad académica y ejecutor de los acuerdos adoptados. Esto, a pesar de que sus estatutos son idénticos al de las Facultades pertenecientes a las tipologías descritas anteriormente. En este caso, también es común que el Decano traspase a los académicos la atribución de elegir a los Directores de Departamento y Escuela. Al respecto, se aprecia que esta medida debilita aún más la capacidad del Decano para influir y conducir los asuntos internos en una determinada dirección. En efecto, ante la falta de relaciones de autoridad jerárquicas las subunidades tienden a establecer formas de organización y gobierno más cercanas a las modalidades colegial y política. En los hechos, esto implica que el trabajo académico se articula desde abajo hacia arriba a partir de los objetivos operativos de los académicos como individuos y no de forma estructurada y vertical en dirección opuesta. De esta manera, la gestión académica de este tipo de Facultades se puede entender como el conjunto de preferencias de grupos de académicos reunidos en torno Departamentos y Escuelas, que establecen un mínimo nivel de coordinación respecto a materias transversales y resuelven sus disputas a través del Consejo de Facultad.

"De hecho por estatuto el Consejo de Facultad está sobre el Decano, está definido así en el estatuto y en estricto rigor este consejo decide, decide política, decide programa, se somete a juicio digamos las decisiones de la Facultad, los mismos temas del convenio de desempeño. Porque debe tener un cuerpo colegiado que tome decisiones no así los otros consejos que son más bien informativos, se discuten los temas, pero donde se toman las decisiones de Facultad finales, son los Consejos de Facultad y este consejo está como te digo sobre el Decano y ahí participan bueno los Directores, pero es decisorio…" (IPT-12).

"…entonces lo que uno hace es que transfiere la confianza y la comparte con el mundo académico, en el fondo compartimos la confianza, sigue siendo confianza mía, pero compartida y no transferida, porque o si no se puede mal entender. Ahí de que es una decisión del equipo y, por lo tanto, es como una cosa colegiada y que se puede provocar una distancia entre la autoridad y eso es complicado… por ejemplo con los centros de investigación, con los observatorios, con los equipos que están y hay un trabajo con ellos también, pero en estricto rigor no paso a llevar las dirigencias, si no generaría un problema, un paralelismo…" (IPT-12).

"Sí, básicamente que la relación con los académicos no es tan directa, están los Directores de Departamento, los Directores de Escuela, que son los elementos que generan la relación más directa con el mundo académico. En ese contexto también no es jerárquico, yo diría más bien, porque es una lógica de ir conversando los compromisos en función de los desafíos, en función de las metas, en función de las trayectorias que está generando la Facultad" (IPT-12).

"…igual hay una delegación, o sea uno delega cierto poder y el Decano tiene un rol de mediador también, que es el rol importante de mediador entre las unidades, los académicos y a veces las otras

Facultades, pero también la unidad central, o sea el Director, digo... distintas cosas que sé yo, que pueden ser actividades que uno define que a veces no entran y siempre en línea con lo que se espera desde la universidad. Entonces a veces sí actúa como mediador, pero en general diría, aquí hay una cierta apertura de decisión, o sea una cierta democratización de la toma de decisiones" (IPT-15).

Dicho lo anterior, se advierte que en la mayoría de las Facultades predominan las prácticas de gobierno donde el poder del Decano está en equilibrio o subordinado a la influencia del Consejo de Facultad. En base a los testimonios recolectados, se percibe que dichas prácticas de gobierno restringen la posibilidad de articular y desarrollar un proyecto académico común y compartido tanto en las Facultades como a nivel institucional. En este sentido, se reconoce que históricamente la falta de relaciones verticales de autoridad ha generado amplios espacios de libertad para que cada profesor defina los objetivos de su trabajo académico preferentemente en función de sus intereses individuales. Asimismo, se admite que al interior de las Facultades existe una tensión entre grupos de académicos que, por un lado, defienden esta forma de gobierno y organización interna que privilegia la autonomía individual de los académicos y, por otro, aquellos que consideran necesario establecer un proyecto colectivo con propósitos comunes y fijar reglas generales que apliquen para todo el cuerpo académico. Al respecto, se observa que esta tensión también está marcada por las diferencias que se producen entre el grupo de académicos que fueron formados y se quedaron en la misma universidad y el grupo de académicos que proviene de otras instituciones con distintas visiones en torno a la organización del trabajo académico y el desarrollo de la Facultad. En este sentido, se percibe que la elección del Decano resulta importante para delimitar la forma de organización y el funcionamiento de la Facultad. En los hechos, se aprecia que durante los últimos años los académicos se han inclinado por elegir Decanos con planteamientos más proclives a mantener y proteger la autonomía de los profesores para establecer sus propias agendas de trabajo. De modo que la elección de Decanos con un fuerte liderazgo y dispuestos a conducir procesos de cambio orientados a desplegar objetivos comunes por sobre intereses particulares constituyen más bien una excepción. En este contexto, se visualiza la existencia de prácticas de gobierno de tipo político, como la fragmentación del poder en diversos grupos de interés, el predominio de objetivos particulares por sobre fines compartidos y el uso del poder como forma de coordinación interna. En efecto, se reconoce que algunos Decanos optan por evitar tomar decisiones que puedan afectar los intereses de sus grupos de apoyo. Más aún, se admite que en ciertos casos favorecen a sus votantes a través de una asignación de carga académica acomodada a sus intereses individuales y también por medio de nombramientos en cargos de gestión académica que implican una asignación adicional en las remuneraciones o una rebaja en la carga académica a cambio de horas disponibles para labores administrativas. En los hechos, al interior de las Facultades se produce una división interna entre los académicos que apoyan al Decano o Director y quienes forman parte del grupo opositor. Así, se advierte que esta gestión sectaria o política basada en relaciones clientelistas provoca una serie de conflictos entre los académicos que afectan la convivencia interna y restringen la posibilidad de avanzar hacia un mayor desarrollo de la Facultad.

"Por otro lado tú tienes Facultades que, sobre todo las Facultades más jóvenes, donde hay cabros jóvenes… que tienen mucho que hacer y ellos si hay una dirección institucional clara, precisa y con

apoyo, se suman, no se restan, se suman, pero también tienes otros que ya tienen las malas prácticas porque ya se acostumbraron a esto, ya se acostumbraron a este ritmo donde cada uno haga lo que quiera, por como no hay dirección y eso hay que entrar a mirarlo… ¿qué pasa con esta Facultad? ¿qué pasa con estos personajes? y bueno los que sirven, lo quedan o se reforman o cambian o chao pero aquí es como una especie de Hogar de Cristo, entonces finalmente terminas teniendo gente que no va alinearse, que no va a funcionar y también, tienes un grupo importante, potente de gente que quiere hacer cosas y se va alinear a un proyecto de verdad… pero que se pierden, se pierden porque no hay alguien que las canalice, no hay una mirada institucional clara y se pierden" (IPT-1).

"Yo diría que justamente por el tipo de gobernanza existente al interior de las Facultades, como son elegidos los Decanos, hay temas políticos que en ese sentido afectan el rol del Decano… que cómo él le exige o cómo él presiona un poco más a la persona a la cual después le va a estar pidiendo el voto en una determinada instancia, entonces la elección de Decano…y volvemos al tema normativo, de cómo un Decano se preocupa de que en la Facultad se cumpla con la normativa institucional si por otro lado tiene que ir a pedir los votos o él mismo la rompe cuando dice, perfecto, si tú votas por mí yo me comprometo a que los Directores de Departamento… de Escuela no los voy a nombrar yo sino que se van a elegir, entre comillas, democráticamente ahí claramente se está rompiendo con la normativa institucional, en pos de conseguir una… o poder convencer al electorado de que vote por ese Decano." (IPT-4).

"…yo creo que lo que pasa un poco es que los Decanos… porque tienen un espacio de poder que los vincula con las autoridades superiores y que además regulan a quienes yo efectivamente les doy los beneficios que yo quiero, siempre y cuando voten por mí" (IPT-7).

De igual modo, se aprecia la existencia de dificultades para la implementación de ciertas políticas e instrumentos de gestión desde la Administración Central hacia las Facultades. Por una parte, se reconoce una lentitud en la toma de decisiones y en la ejecución de ciertas tareas relacionadas con la gestión docente, en particular respecto de los procesos de rediseño curricular. Por cierto, tradicionalmente los cargos administrativos asociados a labores de gestión académica han estado en manos de los propios académicos de la Facultad. Así, las formas de organización del trabajo responden a criterios colegiales donde se privilegia la participación, el diálogo y la búsqueda de consensos en cada una de las materias. En este escenario, abundan los comités de trabajo integrados por académicos representantes de las diversas subunidades que asumen la responsabilidad de abordar determinadas materias o impulsar algunas iniciativas. En general, se admite que el problema de esta forma de trabajo está asociado a su escasa efectividad debido a la diversidad de preferencias entre los académicos en torno a las materias tratadas, la extensa duración de los procesos de diálogo y la falta de avances o resultados concretos. Al mismo tiempo, se señala que las Facultades ejecutan un conjunto de procesos o acciones que vienen indicadas desde el ejecutivo central pero que simplemente se abordan por cumplir y no con un interés genuino por un mejoramiento de la gestión interna. Por otra parte, se visualizan algunos inconvenientes para llevar adelante iniciativas o proyectos que se articulan desde la Administración Central e involucran la participación de distintas Facultades. En este sentido, se admite que los Vicerrectores tienen dificultades para establecer una relación de mando sobre los Decanos. Más aún, se reconoce que los Decanos tienden a respaldar y representar los planteamientos de los académicos por sobre los lineamientos institucionales. En los hechos, los grupos de profesores defienden sus

propios criterios y estándares para desarrollar determinadas iniciativas académicas, de tal manera que las divergencias y la falta de autoridad desde la Administración Central para resolver las disputas, terminan afectando la gestión y efectividad de proyectos más o menos transversales.

"Es que yo creo que mira, en este espacio donde todo se mueven más bien por política y por... por política me refiero por generar acuerdo, por generar acuerdos y es la lógica con la cual ellos funcionan y la participación y todo eso, yo creo que está bien que trabajen en los comités curriculares. Ahora si tú me dices ¿son efectivos?, no son efectivos, porque el tiempo que se están demorando…" (IPT-7).

"Lo que pasa es que yo creo que hay muchos procesos y procedimientos que se han instalado para hacerlos por hacerlos, pero no para que eso tenga un efecto concreto en la mejora continua…" (IPT-7).

"Yo creo que los proyectos académicos están un poco desarticulados, principalmente… un proyecto importante que tiene la universidad en los últimos años… 3 años. El proyecto que debió haber instalado muy bien las bases (de una carrera) y yo creo que no lo logró y eso por una razón, a mi juicio que aquí viene un problema que es hoy día tenemos (3 Facultades de una misma disciplina), por lo tanto aunar criterios en las 3 Facultades… es complejo, más aun cuando los Decanos de cada una de esas Facultades son, entre comillas, independientes y que obedecen a la dirección de sus académicos, por lo tanto proyectos como esos que se tratan de articular en la universidad cuesta que surtan efectos esperados o mayor de lo esperado… entonces ahí yo creo que es una de las cosas que empaña el tema de que la parte académica propiamente tal tenga una supervisión mayor, o lineamientos mayores o exigencias mayores" (IPT-3).

Así y todo, se observa que se están produciendo cambios en las relaciones de gobierno al interior de las Facultades a partir del proceso de negociación y puesta en marcha de los contratos ejecutivos orientados a resultados y el nuevo sistema de incentivos suscritos con la Administración Central. En efecto, los compromisos asumidos están presionando a los Decanos para adoptar decisiones más racionales en relación con la gestión académica y económica de la Facultad. Si bien los niveles de resistencia, agilidad y profundidad de los cambios han sido dispares, se constatan al menos dos iniciativas que se han aplicado de manera transversal y que han implicado una modificación en las relaciones de poder entre las autoridades académicas y los profesores. En primer lugar, se registra un cambio en la forma como se define la planificación del trabajo académico y la carga laboral anual de cada profesor. Hasta hace poco tiempo, en la práctica los académicos tenían la posibilidad de distribuir el tiempo de dedicación a las labores de docencia, investigación, extensión y administrativas, de acuerdo con sus propios intereses sin la existencia de una contraparte fuerte que estableciera restricciones. En este nuevo escenario, tanto los Decanos como los Directores de Departamento han asumido un mayor protagonismo, por una parte, en la definición lineamientos para la programación de la carga académica y, por otra, en la fijación de criterios y estándares con el fin de establecer los productos y resultados esperados del trabajo académico individual. En términos concretos, esto ha llevado a establecer ciertos perfiles de académicos con una diferenciación entre quienes concentran sus actividades en tareas de enseñanza y aquellos que se dedican preferentemente a labores de investigación. En segundo lugar, se evidencia un proceso en marcha de profesionalización de ciertas funciones asociadas a la gestión docente y

administrativa que pueden ser ocupados por personal no académico. Por ejemplo, profesionales a cargo de la gestión curricular, el aseguramiento de la calidad, las comunicaciones y las labores administrativas como apoyo a los Decanos. Se trata de labores de soporte que hasta hace poco tiempo eran realizadas por los propios académicos, a tiempo parcial y muchas veces de manera aficionada. Esto ha permitido disminuir la dedicación de los profesores a tareas de tipo administrativa y disponer de mayor tiempo para las labores académicas propiamente tal. De este modo, se evidencia la incorporación gradual de mecanismos gerenciales de coordinación basados principalmente en una gestión por objetivos, orientación hacia resultados y pago por mérito, como una manera de contrarrestar aquellas formas de organización más tradicionales de naturaleza colegial y político. Por un lado, se reconoce que algunas Facultades han visto en este cambio de reglas del juego una oportunidad para potenciar su desarrollo y se han adaptado más rápido, mientras que otras han tenido dificultades para ajustarse producto de las resistencias de algunos grupos de académicos. Y por otro, se admite que ciertas Facultades tomarán más tiempo en sus transformaciones internas debido a los serios problemas que enfrentan en términos de capacidades especialmente en su capital humano académico. En realidad, se constata que las Facultades que han logrado acoplarse de manera más resuelta a los cambios han sido aquellas donde el Decano ejerce un fuerte liderazgo e influencia.

"Yo creo que la herramienta de los convenios de desempeño es súper útil para limpiar, yo creo que independiente la Facultad quieran hacer otras cosas y tengan otras lógicas y otras culturas, han tenido que agachar el moño y negociar y aceptar, yo creo que eso ha sido una buena herramienta" (IPT-1).

"Depende, cierto, depende de la Facultad en la cual tú te pares, si te paras en una Facultad como la de… donde partieron y se tomaron el tema de los convenios de desempeño como un desafío y una oportunidad de crecimiento para ellos y, además con incentivos bien definidos a la vista ha sido más fácil y yo creo que la mirada de ellos es ciento por ciento positiva…sienten que ha significado también una oportunidad de crecimiento tanto para la Facultad, también para ellos del punto de vista que hay incentivo y, además yo creo que los convenios de desempeño han generado un cierto nivel de justicia interna en el sentido de que al determinar indicadores se ve quién es quién, cuáles son los académicos que producen versus los que no producen o producen menos. Así también hay otras Facultades que sienten que esto es algo que se les impuso, que no están de acuerdo, que los saca de su estado de confort y yo creo que por lo mismo les ha costado un poco más entender o alinearse con lo que la institución quiere, pero tiene que ver con eso que venían acostumbrados a un sistema, súper confortable del punto de vista de que reciben un sueldo versus el mínimo esfuerzo…" (IPT-4).

"…lo que he visto en este período, es que son muy diversas, muy diversas, hay culturas muy diversas, lo que es la Facultad de… es muy distinta a la Facultad de…. muy distinta y con capital humano muy distinto también y al interior de la propia Facultad tú tienes carreras súper potentes y carreras muy débiles (IPT-1).

"Ese comportamiento se dio mucho tiempo aquí en la universidad, pero ahora ha cambiado porque primero el profesor se compromete… ellos tienen un compromiso primero que es personal cierto, donde ellos dicen en este módulo yo participo esto, en este otro módulo participo, entonces va armando su carga académica y tantas horas yo voy a tener, en investigación, cuatro horas, pero está el producto. Entonces ahora, por mucho tiempo quedaba muy libre el tema de investigación, no así, el otro siempre yo creo que ha habido un control de las horas, pero ahora cuando dicen profesor esto; para qué cosa lo

va hacer y está el indicador y al semestre siguiente se controla y si no hay o dirá me paso tal y tal cosa pero tienen que ser con indicadores muy… entonces cada vez estamos más exigentes en eso, el profesor e investigador o está dedicado solo a la docencia, hay un control sobre eso de todas las horas, todas, todas" (IPT-11).

"…hoy día si bien es cierto eso no quiere decir que no exista la tensión… pero en su inicio claro que fue resistencia porque impacta en la cultura de hacer las cosas organizacionales. Esta universidad ha mantenido una tradición por hacer cosas que no se sabía lo que hacia el otro, que había una especie de definición de cargas que incluso en condiciones muy diversas o muy dispares de tu colega de al lado, sin saber lo del otro. Entonces esa situación de estar de confort que generó esa modalidad de no tener metas claras, desempeños y era como un tránsito, tránsito en términos de responder a ciertas exigencias más bien docentes y otras. Te genera una tensión al momento de decirle "sabe que, vamos a cambiar la forma de trabajo, estas son las nuevas políticas de digamos... y las nuevas reglas del juego" y te mueven de un estado de confort, por supuesto que te pone tensión y aquí hay tensión desde paradigmas que están mirando en la educación, el paradigma respecto al desarrollo organizacional, entonces se te abren tensiones" (IPT-12).

En definitiva, se evidencia que las prácticas de gobierno al interior de las Facultades se basan en un esquema de gobierno compartido entre el Decano, el Consejo de Facultad y, en algunos casos, con los Directores de Departamento y Escuela que asumen un significativo nivel de influencia. Sin embargo, se observa un predomino de casos en los cuales existe un equilibrio de poderes o una subordinación del Decano frente al Consejo de Facultad. En este marco, tradicionalmente los académicos han tenido amplios espacios de autonomía individual para establecer los objetivos de su trabajo académico y han convivido con permanentes tensiones internas derivadas de las diferencias respecto a la organización de las labores académicas y la existencia de relaciones clientelistas que se producen entre las autoridades académicas elegidas y sus votantes, especialmente a través de la acción de los Decanos. Asimismo, se aprecia la existencia de dificultades para la implementación de políticas y lineamientos de trabajo desde la Administración Central hacia las Facultades debido a la débil relación de autoridad entre los Vicerrectores y Decanos. Pese a lo anterior, se visualizan algunos cambios en la organización de trabajo académico de todas las unidades, especialmente a escala individual por medio de nuevos criterios de asignación de la carga académica y la definición de estándares de desempeño, producto de la puesta en marcha de los contratos e incentivos por resultados suscritos entre la Administración Central y las Facultades. Así, estos nuevos arreglos de corte gerencialista están ejerciendo contrapeso a los mecanismos de coordinación derivados de las prácticas colegiales y políticas, con mayor agilidad en aquellas Facultades donde los Decanos cuentan con mayor liderazgo y capacidad de conducción de la agenda ejecutiva.

C. La relación entre la Administración Central y las Facultades

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que en la relación entre la Administración Central y las Facultades predomina un vínculo entre un principal colectivo y un agente colectivo. Esto implica que las autoridades ejecutivas centrales tienen diversas preferencias y establecen un contrato que predomina en la relación con la Facultad, la cual actúa como agente colectivo ya que en su interior conviven diversas preferencias entre actores que comparten posiciones de

poder e influencia en los asuntos ejecutivos. Esta constatación se diferencia en parte de la consideración previa que suponía la conexión entre un principal único y un agente colectivo.

En la práctica, la vinculación desde la Administración Central hacia las Facultades se produce a través de los Vicerrectores que tienen distintas preferencias respecto a los lineamientos de trabajo que debieran guiar la gestión de las unidades académicas y, en particular, diferentes niveles de valoración acerca de las prioridades establecidas por el Consejo Superior. En el caso de los contratos por resultados acordados con cada Facultad, se establecen indicadores de desempeño y metas en las áreas de docencia de pregrado, postgrado, investigación, extensión y gestión económica. Conviene subrayar que desde la Administración Central no se ha estipulado una priorización de dichas áreas y, por ende, cada una tiene el mismo nivel peso al momento de evaluar el desempeño de cada unidad académica. Asimismo, se aprecia que en general los resultados proyectados suponen un aumento en el nivel de actividad de todas las áreas abordadas. De este modo, aun cuando formalmente se trata de un solo contrato, en la práctica este corresponde a un conjunto agregado de contratos específicos por área con el mismo nivel de relevancia. En cualquier contexto universitario sería plausible suponer que esto necesariamente lleva a una tensión entre objetivos que se contraponen, especialmente considerando las restricciones de recursos particularmente el uso alternativo del tiempo de los académicos. En efecto, se aprecia que en el caso de esta institución son las propias Facultades las que establecen una priorización de las áreas por medio de la determinación de sus objetivos operativos y planes de acción en relación con el trabajo académico. En concreto, los resultados de los primeros años muestran que las unidades académicas privilegiaron el cumplimiento de los resultados esperados en el ámbito de la docencia de pregrado (crecimiento de oferta y matrícula total de estudiantes) y la gestión económica (aumento de ingresos y disminución de costos). Mientras que el área de postgrado registra el menor nivel de desarrollo con resultados por debajo de las proyecciones. Por otra parte, no se visualiza la existencia de contratos por comportamiento que tengan un nivel de formalidad similar a los contratos por resultados. Más aún, se perciben diferencias entre las autoridades centrales respecto de las acciones que se debieran realizar tanto a nivel institucional como en las Facultades para avanzar en la materialización de los objetivos oficiales principalmente en los ámbitos de investigación y postgrado. Por consiguiente, como no existe acuerdo entre las autoridades centrales respecto a las acciones prioritarias que se debieran desarrollar en las Facultades, el contrato colectivo con las Facultades se concentra en resultados y no en acciones o comportamientos. En este escenario, cada Vicerrectoría se relaciona directamente con los Decanos, Directores de Departamento y Escuela, grupos de académicos y académicos en forma individual, a través de contratos comúnmente informales, con el fin de proporcionar lineamientos de trabajo asociados a la gestión académica y económica. Uno de los dilemas que resulta de esta configuración está relacionado con la orientación de los programas de magíster. Para algunos, la Facultades debieran potenciar el desarrollo de programas de magíster profesionales como una forma de diversificar sus fuentes de ingresos y para otros, el foco debería estar en el fortalecimiento de programas de magíster científicos orientados a la formación de capital humano avanzado. Un segundo dilema está asociado a la forma como la institución debiera abordar la creación de programas de doctorado. Por un lado, se plantea que su desarrollo debiera estar alojado en cada una de las Facultades, aunque sea un proceso lento y dependa exclusivamente de la gestión de

las autoridades académicas locales. Por otro lado, se defiende la idea de crear un centro de carácter institucional que pueda constituir núcleos de académicos, desarrollar programas de doctorado y generar investigación de manera paralela a las Facultades. En definitiva, la evidencia muestra una diversidad de preferencias por parte de la Administración Central lo que, en la práctica impide la posibilidad de simplificar su comportamiento haciéndolo equivalente a la conducta del Rector u otra autoridad unipersonal.

En cuanto al agente, la evidencia recolectada permite confirmar el supuesto preliminar que consideraba la existencia de diversas preferencias y una fragmentación del poder entre autoridades unipersonales, colegiadas y liderazgos informales. Respecto a los contratos hacia resultados suscritos con el ejecutivo central, se observa que, si bien se comprometieron resultados en todas las áreas, al interior de las Facultades existen diferencias acerca de la relevancia de cada área y cuáles debieran ser los objetivos prioritarios. Tal como se mencionó más arriba, los resultados de los primeros años de vigencia de los contratos muestran que a nivel operacional las Facultades establecieron ciertas prioridades, ya sea por medio de negociaciones internas o de manera inercial, las cuales implicaron cumplir con algunas metas y otras no. En efecto, la inclinación hacia el cumplimiento de los resultados relacionados con el aumento de los ingresos (a través del aumento de la oferta de programas de pregrado y un crecimiento de la matrícula) y la disminución de los costos de operación de las Facultades, confirman la fuerte orientación económica que ha tenido el proceso de cambio impulsado desde la Administración Central. Por otra parte, la naturaleza colectiva del contrato hacia resultados y un proceso de negociación donde cada Facultad estuvo representada por una comisión amplia con autoridades académicas formales y liderazgo académicos informales que evidenciaban la existencia de una diversidad de sensibilidades internas, reforzando el carácter colectivo del agente y confirmando la imposibilidad de simplificar sus preferencias y conductas en torno a la figura de un agente único.

"…en todo este nuevo cuadro parece que claro, que pasó relegado en una tercera categoría y que lo económico efectivamente se volvió muy importante, pero en estos dos o tres últimos años, diría" (IPT-15).

En realidad, este enfoque contractual ha ayudado a instalar una especie de cuasi relación de agencia que ha permitido generar un mínimo nivel de acoplamiento interno, en un marco institucional caracterizado por un débil vínculo de jerarquía entre las autoridades centrales y los Decanos y también por la existencia de una superposición de roles que se manifiesta a través de la participación de los Decanos en instancias de toma de decisiones ejecutivas propias de la Administración Central. Dicho de otro modo, no se percibe la existencia de una relación entre un principal y un agente de acuerdo con la forma canónica establecida en la teoría de agencia. En la práctica, el principal recurre a instrumentos de tipo transaccional para fortalecer su capacidad de mando sobre la base de poder hacer exigible un contrato acordado de manera consensuada entre las partes. Esta forma de conducción a distancia y amistosa con la academia ha contribuido a mejorar significativamente el desempeño institucional, en particular los resultados asociados a la gestión económica. Al mismo tiempo, este mecanismo ha sido más efectivo que los procesos de acreditación tanto institucional como a nivel de carreras, que hasta

hace poco formaban parte de las escasas herramientas con que contaba la Administración Central para producir algún grado de alineamiento entre las políticas institucionales y la gestión de las Facultades. No obstante, se visualizan nuevas tensiones y problemas que están restringiendo los beneficios esperados del actual modelo contractual. En primer lugar, se reconoce que los Decanos enfrentan un dilema entre efectividad y legitimidad cuando tienen que adoptar decisiones ejecutivas orientadas al cumplimiento de los resultados comprometidos con la Administración Central. En efecto, los Decanos están conscientes que deben impulsar ciertas acciones de mejora que son necesarias para avanzar hacia el logro de las metas acordadas pero que, a la vez, representan una amenaza para los intereses y objetivos operativos de una parte importante de los académicos. De igual forma, se aprecia que el carácter colectivo del contrato hace que la responsabilidad de su cumplimiento sea ambigua. Si bien la normativa interna establece que los Decanos tienen la obligación de asegurar una gestión académica y administrativa en consonancia con las disposiciones institucionales, se percibe que no todos ellos están asumiendo un compromiso activo con una gestión orientada al logro de los resultados acordados con la Administración Central. Al respecto, se aprecian al menos tres conductas de algunos Decanos que podrían limitar el cumplimiento de los contratos. En ciertos casos, los Decanos privilegian derechamente la búsqueda de legitimidad en los académicos y, por lo tanto, sus decisiones ejecutivas tienden a ser poco efectivas en relación con las metas trazadas. Por otro lado, algunos de los Decanos intentan delegar o transferir hacia las autoridades centrales la toma de decisiones que afectan los intereses de grupos o académicos en forma individual, con el fin de evitar situaciones de conflicto con quienes constituyen sus electores. Asimismo, los Decanos utilizan en ocasiones su participación e influencia en espacios decisionales formales e informales como el Consejo Superior, el Consejo Académico y el Comité Directivo Ampliado para intentar moderar o revertir determinaciones que perjudican a los académicos.

"…los Decanos vigilan los intereses de su Facultad, pero al vigilar los intereses de la Facultad están más bien resguardando o haciendo eco del trabajo académico, en el sentido de no tensionar el confort que tienen los académicos hoy día o que tenían, porque podríamos hablar un poco en pasado porque sí se han generado cambios. Pero eso sigue un poco latente, o sea, el Decano hoy día, qué pasa con el Decano en ese sentido, primero en las Facultades que entraron al convenio de desempeño hubo una tensión para tomar en primera instancia lo que el convenio le proponía. Ya, entonces ahí hay una tensión en decidir cómo llegar a este convenio. Segundo… los Decanos tratan de transferir la responsabilidad que tienen en diferentes ámbitos, entonces o en todos los ámbitos, siempre tratan de ir buscando cómo transferir hacia la Administración Central los problemas que ellos tienen, entonces si no prosperan en una decisión transfieren inmediatamente ese conflicto o esa situación a la Administración Central, ya sea al Vicerrector que corresponda o lo transfieren directamente hacia el Rector, e incluso de repente hasta lo llevan al Consejo Superior. Entonces yo creo que ahí los Decanos manifiestan claramente que defienden los intereses de la Facultad en función de los académicos que fueron sus electores. Entonces ese aspecto no los deja tomar decisiones objetivas. Y no los deja avanzar tampoco y aunque yo creo que reconocen las situaciones y de hecho lo dicen, pero en pocas ocasiones toman las decisiones que corresponden, más bien transfieren, hacen una transferencia muy explícita, es más algunos hasta culpan a la Administración Central de lo que ocurre en sus unidades, de los conflictos que tienen dentro de sus propias unidades" (IPT-3).

"Por otro lado hay un elemento que tiene que ver , que genera tensión respecto de los propios líderes en ese ámbito que son los de la unidad, etc., en que todos los que son elegidos por sus pares, entran en tensión respecto a los lineamientos institucionales, porque tiene a la larga dos señores a los cuales responderle, el señor institucional y el señor el que vota por mí y pone en tensión y, por lo tanto, no siempre las acciones son llevadas con el tiempo y la manera adecuada precisamente para evitar un conflicto mayor con aquellos que lo votaron, pensando siempre en una continuidad en el poder" (IPT-9).

En segundo término, se advierte que no todas las Facultades responden de manera similar a los incentivos establecidos en los contratos por resultados. Más allá de la oposición de algunos grupos de académicos basada en el rechazo a la instalación de instrumentos de tipo gerencialistas, existe una desmotivación por parte de algunas Facultades que responde a razones de orden práctico. En concreto, se trata de unidades académicas que debido a la naturaleza de sus disciplinas enfrentan restricciones, por un lado, para disminuir sus costos de operación y, por otro, para diversificar y aumentar sus ingresos económicos, sobre todo en aquellas áreas que se desarrollan en contextos de mercado, tales como la matrícula de estudiantes, la venta de servicios, la educación continua, entre otros. En este sentido, se observa que las dificultades estructurales para alcanzar los niveles de desarrollo y sostenibilidad económica suficientes para acceder a los incentivos monetarios establecidos por la Administración Central terminan desalentando la posibilidad de llevar adelante procesos de cambio. De esta manera, se evidencia que el modelo de alineamiento suave que impulsa la institución, basado en la entrega de incentivos económicos hacia las Facultades según su propia capacidad para generar excedentes, no necesariamente funciona para todas las unidades académicas principalmente debido a las diferencias en el potencial de desarrollo y sostenibilidad económica de cada una de ellas. Asimismo, se percibe que estas diferencias producen algunas tensiones entre las Facultades en relación con el nivel de esfuerzo y la contribución que cada una hace al desarrollo institucional.

"Y lo otro tiene que ver también, lo que preocupa el bien.... los equilibrios con respecto a otras Facultades, que tiene que ver con las capacidades, hay una serie de cuestiones detrás, pero a veces se siente que los pesos están en algunas Facultades y en otras no tanto, por decirlo en términos elegantes digamos, para que, quién lleva el peso del desarrollo al final, dónde va a estar la apuesta o que los esfuerzos son mayores unos que otros. Estamos claros que no le podemos pedir a unidades, Facultades, que se desarrollen en áreas que no tienen ninguna posibilidad de desarrollarse, pero tampoco vemos otras digamos, donde podamos decir bueno terminé esto…impacto acá, esas cosas, yo creo que ahí hay un ruido que tiene que ver, más que colaborativo, más que competitivo interno… generan un ruido mayor, en el fondo a ver cuáles son las *top*, las menos *top*, digamos que tienen las lucas y los que no tienen lucas" (IPT-12).

En tercer lugar, se visualizan algunas tensiones derivadas de las diferencias entre las remuneraciones de los académicos producidas como consecuencia de la aplicación de la nueva política de incentivos económicos asociada al cumplimiento de los compromisos establecidos en los contratos por resultados de cada Facultad. Por una parte, los detractores de este mecanismo de pago por desempeño sostienen que afecta el trabajo colaborativo, ya que tanto las Facultades como los académicos en forma individual tienen estímulos para hacer un uso

eficiente de sus recursos y maximizar sus propios niveles de productividad. Igualmente, se plantea que las distintas capacidades de las Facultades para generar excedentes tienen un efecto dispar en las asignaciones que reciben los académicos individualmente en el contexto de resultados y niveles de productividad similares. Por otra parte, sus promotores destacan que la política de incentivos establece reglas del juego trasparentes y comunes que generan oportunidades para todos los académicos en un marco institucional donde las compensaciones dependen del nivel de esfuerzo de cada uno.

"… lo otro importante es que se pierda el sentido colaborativo entre ellas, yo creo que eso también hace hoy día como ruido, no perder el norte de la colaboración que se pueda generar entre Facultades y que puedan impactar a su desempeño digamos, si el miedo acá, distribuyas tiempo en académicos, en esfuerzos con otras Facultades que después no te va a generar impacto en tu convenio de desempeño y eso o lo arreglamos bien… o genera ruidos perversos" (IPT-12).

"…lo que tú puedes buscar es equilibrio e igualdad de oportunidades y posiblemente que la gente tenga la oportunidad de desarrollarse y en base a productos, y en base a compensaciones, pero tú sentado no esperes que te van a decir, mire te van a subir el sueldo o te van a dar un beneficio, o sea tú tienes que aportar" (IPT-14).

En resumen, la evidencia sugiere que la relación entre la Administración Central y las Facultades puede ser clasificada como un vínculo con un bajo nivel de autoridad o jerarquía entre un principal colectivo y un agente colectivo. El primero, representado por Vicerrectores que sostienen diversas preferencias respecto a los objetivos oficiales y los lineamientos de trabajo que debieran guiar el desarrollo de las Facultades. Y el segundo, protagonizado por autoridades académicas unipersonales, colegiadas y liderazgos informales con intereses heterogéneos y cuotas de poder fragmentadas que compiten por influir en las decisiones relacionadas con los asuntos internos. Recientemente, la instalación de contratos colectivos orientados a resultados ha permitido fortalecer en cierta medida la capacidad de mando de las autoridades ejecutivas centrales sobre las autoridades de las unidades académicas y, al mismo tiempo, ha permitido establecer un mínimo y parcial nivel de articulación entre los objetivos institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen los profesores, particularmente en aquellos fines relacionados con el aumento de los ingresos y la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, se advierten nuevas tensiones y problemas que limitarían el alcance del actual modelo contractual, tales como la abstención de algunos Decanos a adoptar decisiones que afecten los intereses de los académicos aun cuando estas contribuyan al logro de los resultados comprometidos, las diferencias en el potencial de desarrollo y sostenibilidad económica entre las Facultades que restringirían el alcance de un modelo común basado en incentivos a la generación de excedentes y finalmente, la tensión que se produce a partir de las diferencias entre las remuneraciones de los académicos derivadas de la política de incentivos asociada a pago por resultados tanto colectivos como individuales.

5.3.2 Los contratos

Con respecto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, se advierte la existencia de una variedad de formas de contrato de acuerdo con su orientación (comportamiento o resultado) y al perfil del agente (individual o colectivo). Si bien es posible identificar contratos que responden a las cuatro tipologías derivadas del modelo de análisis, se observa un creciente predominio de aquellos orientados hacia resultados, en particular a nivel colectivo. Esta constatación difiere del supuesto preliminar que consideraba una mayor relevancia de los contratos con foco en comportamiento.

En cuanto a los contratos de tipo colectivo, se reconocen tres instrumentos principales: el Plan de Desarrollo, el Convenio de Desempeño y el Presupuesto anual. El Plan de Desarrollo establece las orientaciones estratégicas y los lineamientos de trabajo oficiales de la Facultad. Su estructura común se basa en la definición de una misión, visión, ejes estratégicos, objetivos, proyectos, actividades y los respectivos responsables de su ejecución. Ahora bien, en algunas Facultades el Plan de Desarrollo incorpora ciertos indicadores de desempeño y resultados esperados, no obstante, se trata de metas fijadas por las propias unidades académicas sin que necesariamente exista una participación de la Administración Central como contraparte activa. Por cierto, la Dirección de Planificación y Desarrollo asume la tarea de acompañar y asesorar técnicamente a las autoridades académicas en el diseño del plan. Pero se advierte que esta unidad central tiene una capacidad limitada para influir en las directrices y el contenido de dichos planes. En efecto, se visualiza que los Planes de Desarrollo se orientan preferentemente hacia la definición de acciones (comportamientos) que son determinadas por las propias Facultades con amplios espacios de autonomía. Dicho de otra forma, el alcance de estos contratos es definido por el agente y no por el principal, en contraste con la forma canónica establecida por la teoría de agencia. En términos generales, se aprecia que la formulación de los Planes de Desarrollo se realiza a través de un proceso "de abajo hacia arriba", es decir, mediante una amplia participación de los académicos y en algunos casos de representantes del personal administrativo y los estudiantes, en diversas instancias de discusión donde tienen la oportunidad de manifestar sus preferencias respecto a los lineamientos de trabajo y las iniciativas que debiera llevar adelante cada Facultad. De esta manera, se constata que, en su versión oficial, los Planes de Desarrollo contienen un conjunto extenso y variado de objetivos y acciones (más de treinta proyectos en algunos casos) como una forma de dar cabida a las distintas preferencias de las partes interesadas internas involucradas en su elaboración. Así, se reconoce que estos planes tienen un carácter más bien ritual y que en la práctica representan un instrumento poco efectivo para conducir las Facultades.

"Nosotros empezamos, no hace tantos años, que todo, había el plan que era institucional, entonces las Facultades seguían las directrices institucionales, cada vez ese paragua es como más grande, entonces las Facultades han ido desarrollando sus Planes de Desarrollo, si bien basado en el institucional pero con bastante más autonomía dentro de lo que nosotros creemos y muchas de las, del desarrollo está dado por las acreditaciones de la carreras, entonces ahí tenemos un plan de mejora por un lado y por otro lado cierto, este seguimiento más estricto que se ha hecho con los convenios de desempeño que también por otro lado han sido una carta de navegación…" (IPT-11).

Por su parte, el Convenio de Desempeño constituye actualmente el principal contrato colectivo por resultados entre la Administración Central y las Facultades. Este instrumento se crea con el fin de orientar y articular los resultados de la gestión académica y económica de las Facultades con los objetivos estratégicos, indicadores de desempeño y metas establecidas en la versión priorizada del Plan de Desarrollo Estratégico institucional por parte del Consejo Superior. Sobre todo, considerando que hasta ese momento las Facultades solo contaban con Planes de Desarrollo enfocados en acciones que se definían a nivel local y con una escasa influencia de la Administración Central. En concreto, según la documentación oficial la implementación de los Convenios de Desempeño apunta a siete objetivos centrales: otorgar mayor autonomía de gestión académica y económica a las Facultades, delegar en los Decanos la responsabilidad de la gestión y los resultados de las unidades, aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de estas, mejorar los indicadores académicos de productividad, calidad y eficiencia, generar incentivos para elevar el nivel de actividad y maximizar los ingresos junto con aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de las Facultades, aumentar la contribución de las unidades académicas a la generación de ingresos netos a la universidad y facilitar la asignación de subsidios cruzados justificados y transparentes a aquellas Facultades que contribuyan a la misión de la institución y que no tengan posibilidades de ampliar sus ingresos o financiarse. De igual forma, se evidencia que la instalación de este instrumento en el conjunto de las unidades académicas se realizó de manera gradual a través de sucesivos procesos de negociación entre las partes durante los últimos cuatro años.

Asimismo, se constata que este contrato tiene una estructura común para todas las Facultades la cual está basada fundamentalmente en tres elementos. Primero, compromisos con resultados que asumen las unidades académicas en seis áreas por medio de alrededor de veinte indicadores de desempeño, sus respectivas líneas base, metas proyectadas a cinco años y las principales actividades y/o proyectos que serán desarrollados para alcanzar las metas acordadas. Las áreas corresponden a (i) carga y dotación académica, que considera indicadores asociados a la cantidad de académicos y la distribución de las horas a labores tanto académicas como administrativas, (ii) gestión de la docencia de pregrado y (iii) postgrado, que incluye indicadores relacionados la cantidad de programas, cantidad de matrícula, la progresión académica de los estudiantes y los resultados de la acreditación de los programas, (iv) productividad en investigación, que contiene indicadores ligados a la cantidad de artículos en revistas de corriente principal producidos por académico y la cantidad de proyectos de investigación con recursos externos adjudicados, (v) vinculación con el medio, que abarca indicadores relacionados con la generación de ingresos a través de actividades de extensión y (vi) gestión institucional, que incorpora indicadores vinculados a la generación de excedentes económicos y la diversificación de las fuentes de ingreso. Segundo, la cantidad de recursos económicos que la Administración Central se compromete a entregar anualmente a la Facultad para la ejecución de las actividades y/o proyectos establecidas para el logro de los resultados estipulados. Estos recursos están orientados al financiamiento de la contratación de recursos humanos académicos y administrativos, la realización de inversiones (por ejemplo, en infraestructura y equipamiento) y las operaciones de las actividades incrementales. Y tercero, cada Convenio de Desempeño incluye un modelo de incentivos económicos tanto colectivos

como individuales. El monto global destinado a incentivos se estima como un porcentaje del incremento anual de los excedentes económicos de cada Facultad. A su vez, este monto se divide en dos partes según proporciones acordadas para asignar por una parte, incentivos colectivos que consisten en una cantidad de recursos para el financiamiento de inversiones menores y actividades de desarrollo académico (tales como pasantías y asistencia a conferencias) y, por otra, incentivos individuales por medio de un bono anual que, en el caso de los académicos, se calcula a partir de la sumatoria de un monto base (estimado como una fracción del monto total destinado a incentivos individuales dividido por el total de personas que conforman la Facultad) y un monto variable que se establece en función de la carga académica y la productividad en investigación a nivel individual, mientras que para el personal administrativo el incentivo corresponde al mismo monto base que reciben los académicos.

Pese a que se percibe un amplio consenso entre las diversas partes interesadas internas, en torno a reconocer los efectos positivos que han tenido los Convenios de Desempeño en la articulación entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las Facultades, se advierten apreciaciones contrapuestas con respecto al significado que este instrumento ha tenido para las propias unidades académicas. Por un lado, se reconoce que ha permitido establecer un rumbo y trazar una hoja de ruta para el desarrollo de las Facultades. Pero, por otro lado, se indica que la adopción de esta herramienta por parte de las unidades no necesariamente ha implicado un proceso interno de reflexión y análisis profundo acerca del sentido o el sello académico que debiera sustentar la estrategia de crecimiento promovida desde la Administración Central. Asimismo, se plantean algunas críticas al Convenio de Desempeño por considerar que promueve la instalación de métricas, estándares, promovidas por intereses económicos de agentes externos a la institución, los cuales a juicio de estos observadores terminan imponiendo una noción arbitraria y restringida acerca del concepto de calidad del trabajo académico.

"Yo estoy muy, o sea, muy contento con lo que ha pasado con el convenio, yo creo que el convenio ha venido a dar una hoja de ruta bastante real de lo que nosotros somos capaces de hacer, que eso es lo primero, o sea, son metas reales y que ahí nos hemos ido sumando" (IPT-14).

"Estamos en un atletismo… hagamos doctorados, porque hay que hacer doctorados… porque hay que tener tres para acreditados para la acreditación institucional, oye pero ¿cuál es el sentido?, lo hemos conversado muchas veces, ¿cuál es el sentido?, cuál es el sentido por ejemplo de crear nuevas carreras, estamos creando muchas carreras, pero yo encuentro, está bien tenemos, estamos estudiando, porque esta cuestión es una , el huevo o la gallina, ya pero por ejemplo estas carreras van a tener un sello y hemos pensado ese sello, no lo hemos pensado, lo que piensa cada Facultad, pero cual es el sello de esta carrera como universidad, eso no se ha pensado, pero eso, perdóname que lo diga tan cruelmente pero yo creo que esa pregunta no se la ha hecho el Consejo Superior en la vida, no se la han hecho, ellos están haciendo, entonces claro, entonces hoy día yo siento que lo que tú me preguntas si hay una mirada, las Facultades están organizadas de acuerdo a los convenios de desempeño, se van alienar, pero son como un robot, para cumplir la métrica…ya cumplimos!. Pero te aseguro que en diez años más vamos a tener problemas de qué bueno… ¿para dónde vamos?" (IPT-1).

"…pero aun así hay cosas que bajo la premura de alcanzar indicadores y resultados puede que lo estemos haciendo como caballo loco digamos, nos pusimos a correr, pero no estamos también viendo si, si es que vamos a correr para allá o para el otro lado" (IPT-5).

"Siento que igual hay un modelo que es casi una receta, ¿se dice, no? Por el momento siento esto, por el momento la urgencia de seguir siendo una universidad hace que se desvió bastante la posibilidad de definirse como una universidad con una identidad organizacional propia a adecuarse a estos estándares que claro, están definidos por agentes exteriores, pero porque hay un imperativo económico… instrumentos que miden la calidad desde afuera pero uno claro, debería tener una cierta capacidad para superar estos límites, decir bueno desbordo estos límites desde mi unidad porque creo, que no es suficiente responder a los indicadores de acreditación y quizás uno puede hasta tensionar estos... cuestionar estos indicadores" (IPT-15).

A su vez, el Presupuesto anual corresponde a un contrato colectivo mixto orientado tanto a comportamientos como resultados. Su distribución hacia las Facultades se realiza a través de un proceso de gestión centralizada casi completamente en la Vicerrectoría Económica. Solo existe un fondo de recursos orientados a financiar proyectos de investigación que la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado asigna directamente a los académicos investigadores por medio de un concurso interno. En lo relativo a los recursos que son asignados desde la Vicerrectora Económica, una fracción mayoritaria de estos están dirigidos a financiar las operaciones asociadas a las labores académicas y administrativas de carácter regular. Esta parte del Presupuesto que recibe cada Facultad se determina en base a una proyección inercial del monto históricamente entregado y se asigna a través de partidas presupuestarias de gasto. Por lo tanto, esta componente del Presupuesto responde a los patrones de un contrato colectivo con foco en comportamiento. En cambio, la otra fracción del Presupuesto está orientada a financiar la ejecución de iniciativas y proyectos destinados a contribuir con el logro de los resultados comprometidos por las Facultades en sus respectivos Convenios de Desempeño. En este caso, el mecanismo de asignación corresponde a un Presupuesto basado en ciertos resultados esperados. Y, por ende, se trata de un contrato (parcial) colectivo orientado a resultados.

Si bien la parte del Presupuesto que se asigna a las Facultades con foco en comportamiento supera a aquella basada en resultados, durante los últimos años se visualiza un crecimiento gradual de la fracción orientada hacia resultados. Esto se produce principalmente debido a que la estimación de los recursos asociados a iniciativas y proyectos incrementales, tales como la puesta en marcha de un nuevo programa de pregrado, se realiza en función de criterios y estándares que relacionan insumos con productos, resultados intermedios y resultados finales. Asimismo, se constata que casi la totalidad de las Facultades han aumentado sus ingresos totales y han disminuido sus costos directos de operación a partir de la implementación de los Convenios de Desempeño. En efecto, se aprecia que el aumento de los excedentes económicos de las Facultades está influenciado por un conjunto de instrumentos que se han desplegado para mejorar el desempeño económico de la institución. En primer lugar, se distingue el modelo de costos elaborado por la Vicerrectoría Económica que entrega información a los Decanos acerca de la estructura de costos directos, indirectos, fijos y variables por cada uno de los programas académicos. Esta información ha permitido a los Decanos tener un mayor control de los costos

y tomar mejores decisiones para elevar la eficiencia en el uso de los recursos. En segundo término, se nota que la difusión y mayor transparencia de la información económica de las Facultades han posibilitado la realización de análisis comparados y la identificación de buenas prácticas que han alentado a los Decanos a mejorar la gestión económica de sus respectivas unidades académicas. En tercer lugar, se observa que los incentivos colectivos e individuales vinculados a la mejora del margen de contribución neto de las Facultades, han estimulado a las autoridades académicas intermedias a tener una mayor preocupación por la generación de excedentes económicos. Esto los ha llevado, por un lado, a materializar iniciativas destinadas a aumentar los ingresos, como por ejemplo el aumento de la matrícula de estudiantes y, por otro, a rediseñar ciertos procesos con el propósito de reducir los costos totales de operación y no solo los costos asociados a iniciativas incrementales. De esta manera, se constata que el mejoramiento de la gestión económica de las Facultades ha permitido disminuir los subsidios cruzados ineficientes o que no agregan valor, así como también disponer de recursos centrales para financiar iniciativas estratégicas que requieren mayores niveles de inversión (como la investigación y el postgrado) y finalmente, mejorar la sostenibilidad económica de la institución.

"Después de eso se instalaron herramientas que también ayudaron a eso y mejoraron la información y se dieron también como elementos o herramientas de apoyo de la gestión que fue el tema del costeo, que se desarrolló, se instaló, al principio se cuestionó mucho porque se vio demasiado economicista la medida, demasiado... un poco ajeno a la cultura de la universidad pero fue bastante efectivo y fue validado finalmente, entonces con el tema del costeo se generó ahí una información que no había, una información relevante para tomar ciertas decisiones y que ayudó también a los convenios de desempeño" (IPT-3).

"En este minuto con el convenio se visibiliza algo de incentivo, en términos de, los proyectamos, no lo hemos hecho efectivos, hasta un año después del convenio, pero eso sí permite tener claridad, para cualquier Facultad que quiera desarrollar y quiera potenciar la... manteniendo ya un margen de recursos, para poder generar desarrollo de los académicos o en investigación o en los mismos incentivos individuales también, a propósito de poder motivar ciertas áreas de desempeño, por supuesto que son interesantes también para la gente" (IPT-12).

Con respecto a los contratos individuales, se evidencia la existencia de diversas modalidades de contratos entre la Administración Central y los académicos de las Facultades. Es necesario recalcar que no se aprecia la figura de un contrato ejecutivo individual entre la Administración Central y los Decanos, más allá de las funciones y atribuciones establecidas en la normativa interna. En relación con los contratos orientados a comportamiento, destacan el contrato formal de trabajo que vincula a cada académico con la universidad como su empleador y el reglamento de carrera académica. El primero, se trata de un contrato genérico que establece en forma general las labores académicas que debe desempeñar cada uno de los profesores. En particular, se establece que las tareas académicas específicas de un profesor están sujetas a las actividades que le competen según la categoría académica a la que pertenece y también en función de la programación que defina su unidad disciplinar. Por su parte, el reglamento de carrera académica reconoce la existencia de dos plantas académicas. La planta ordinaria que incluye a aquellos académicos que realizan funciones de manera permanente con un mínimo de veintidós

horas semanales y gozan de plenos derechos políticos para elegir o ser elegidos autoridades unipersonales. Mientras que la planta académica asociada agrupa a los académicos que desempeñan funciones específicas de manera temporal o periódica. De igual modo, para ambas plantas la norma establece una única trayectoria jerárquica basada en cuatro categorías académicas que definen sus requisitos, las funciones, responsabilidades y el alcance del trabajo académico que se debe realizar en cada uno de estos cuatro niveles. En orden jerárquico descendente, dichas categorías académica son: profesor titular, profesor adjunto, profesor auxiliar y profesor instructor. En términos generales, las labores académicas se diferencian entre categorías principalmente por el nivel de autonomía con que cuenta el académico y la influencia que puede ejercer en el desarrollo de cinco tipos de actividades académicas: docencia, investigación, extensión y vinculación con el medio, asistencia técnica y administración y gestión académica. Asimismo, en el caso de la planta académica ordinaria cada una de las categorías está asociada a una banda de remuneraciones común para todas disciplinas, salvo un par de excepciones en los que se incorpora un ajuste a los sueldos con el fin de aproximarlos a montos determinados por el mercado laboral de referencia.

En cuanto a los contratos por resultados, se distingue la figura de un contrato especial que suscribe la Administración Central por medio de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado con un grupo de investigadores que no están adscritos al cuerpo académico de las Facultades. Recientemente, dicha Vicerrectoría ha impulsado un programa orientado a elevar la producción científica de la universidad mediante la contratación de investigadores externos (que representan cerca de un diez por ciento del total de los académicos de jornada completa pertenecientes a la planta ordinaria) por medio de contratos que establecen un pago base y bonificaciones en función del número de artículos publicados en revistas de corriente principal. Debido a que estos investigadores no forman parte del claustro académico, los contratos estipulan que sus labores corresponden a servicios profesionales que se prestan a la institución. En los hechos, la producción científica de este grupo de investigadores, medida en artículos publicados en revistas de corriente principal, corresponde a un cuarto del total de las publicaciones anuales a nivel institucional.

Por último, se visualiza un conjunto de contratos entre la Administración Central y los académicos que forman parte del claustro académico de la institución. Estos instrumentos individuales están relacionados entre sí y tienen una orientación mixta, es decir se orientan tanto a comportamientos como resultados. En concreto, estos contratos corresponden a la carga académica, el proceso de calificación y la promoción académica. La carga académica corresponde a una programación semanal de la cantidad de horas que un profesor dedica a las diferentes labores académicas clasificadas básicamente en cuatro ámbitos: enseñanza, investigación, vinculación con el medio y gestión académica. Asimismo, cada académico establece un conjunto de compromisos asociados a la generación de determinados productos y el logro de ciertos resultados en cada uno de los ámbitos que cuenta con horas asignadas. Para ello, diversos reglamentos proporcionan criterios y estándares que relacionan productos o resultados con tiempos de dedicación. En concreto, estos compromisos pueden estar relacionados con la elaboración de textos de apoyo a la docencia, la revisión de tesis o proyectos de titulación y el rediseño de mallas curriculares o planes de estudio (enseñanza); la

producción de libros, capítulos de libros, artículos en revistas de corriente principal y la adjudicación de fondos para proyectos de investigación (investigación); o la participación en conferencias, proyectos de vinculación con el medio y programas de extensión académica (vinculación con el medio). En la práctica, se advierte que la definición de la carga académica y los compromisos semestrales de cada profesor se produce por medio de un proceso de negociación entre el propio académico, el respectivo Decano y el Vicerrector Académico. Al respecto, la normativa interna es explícita en señalar que la programación de la carga debe ser acordada entre las partes. En efecto, esta situación reafirma la existencia de un escenario complejo para establecer relaciones de autoridad efectivas entre los directivos superiores e intermedios y los académicos. No obstante, al mismo tiempo se advierte que los Convenios de Desempeño han contribuido a generar un mayor nivel de articulación entre las agendas de trabajo individual de los académicos y los resultados comprometidos por la Facultad en forma colectiva.

"Por eso es que las cargas académicas son conversadas, si fueran jerárquicas sería como… sabe que ahí está su carga, venga a fin de mes y tráigame los productos…, la verdad es que lo que se hace acá es invitar a una conversación, obviamente hay claridad respecto donde están los nortes en la Facultad, esos nortes, la conversación que generan los directores con los Departamentos para hacer lo más transversal posible también y abierto" (IPT-12).

Por otra parte, el proceso de calificación académica consiste en una evaluación del desempeño de los académicos de acuerdo con su cantidad de trabajo, la calidad con que desempeña sus funciones según la categoría que pertenece y su aporte al desarrollo de la unidad disciplinar. Los profesores titulares y adjunto se evalúan cada dos años mientras que los auxiliares e instructores cada año. Los resultados de la evaluación individual constituyen un insumo imprescindible para la promoción de los académicos en las distintas categorías. La calificación está a cargo de una Comisión de Calificación y Promoción que se constituye en cada una de las Facultades. La evaluación del desempeño académico se basa en una pauta aprobada por el Vicerrector Académico que considera elementos relacionados con comportamientos (acciones) y resultados. Entre ellos, los resultados de la evaluación docente que realizan los estudiantes y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la programación de la carga académica que se efectúa cada semestre. De este modo, se aprecia que el Decano no tiene una influencia determinante en la evaluación del desempeño de los académicos.

"El profesor hace su pauta, la presenta al Director de Departamento sube eso, el proyecto, lo que hizo, que se yo, más las notas que le pusieron los estudiantes y el Director de Departamento… conversa con el Director de Escuela también, para ver si había y eso el profesor lo manda al Director de Departamento y el Director de Departamento lo presenta ante una comisión, que lo dirige la Decana, tiene un representante de los profesores de la Facultad, un representante de los profesores de otra Facultad, como una mirada externa y la secretaria académica" (IPT-11).

"Yo debería evaluar como Director de Escuela, debería evaluar el buen desempeño de los académicos en docencia. Pero el Director de Departamento tiene que juntar toda esta información entre docencia e investigación y vinculación y administración lo puede ver un poco más el Decano, y armar una especie de informe, informe anual, entonces si hay un mecanismo pero que es un mecanismo para la universidad

de evaluación anual que pasa por el Director de Departamento o Directora de Departamento y que después lo revisan con el Decano pero también hay participación de otros, o sea ahí hay una comisión que no es el Decano... no tiene una toma de decisión tan potente" (IPT-15).

A su vez, la promoción a la categoría de profesor auxiliar es resuelta por la respectiva Comisión de Calificación y Promoción de la Facultad, mientras que las promociones a profesor titular y adjunto son decididas por el Consejo Superior previo informe de la Comisión de Promoción Académica institucional. Entre los antecedentes que este organismo evalúa destacan la cantidad y calidad de las publicaciones y trabajos científicos, artísticos o profesionales elaborados durante el período, las calificaciones efectuadas por la Comisión de Calificación y Promoción de las Facultades, los resultados de las evaluaciones de la docencia realizadas por los estudiantes y otras certificaciones que acrediten el reconocimiento de los pares.

En consecuencia, se constata que la institución en estudio posee una carrera académica con una sola vía o carril. En base a la actual normativa, se supone que los profesores pueden ascender en las categorías a través de una combinación de desempeños en los distintos ámbitos del trabajo académico: docencia, investigación, extensión y vinculación, asistencia técnica y administración y gestión académica. En efecto, se aprecia que el reglamento de carrera asigna el mismo nivel relevancia a cada una de las actividades académicas consideradas en los diversos ámbitos. Sin embargo, se reconoce que en la aplicación práctica de la norma existe una mayor valoración de las actividades académicas relacionadas con la docencia. Desde una perspectiva crítica, se admite que esta praxis no está en sintonía con la estrategia institucional orientada al fortalecimiento del cuerpo académico dedicado preferentemente a las labores de investigación. Igualmente, se percibe que las diversas Comisiones de Calificación y Promoción aplican de distintas maneras la normativa y, por tanto, esto lleva a la existencia de una heterogeneidad de procesos de evaluación del desempeño académico.

"En este minuto no se ha hecho el cambio, pero se supone que viene, claramente que no, los que tenemos no dialogan con el mundo actual digamos… está descontextualizado absolutamente y está pensado en un mundo más docente que investigación, si tú te fijas las condiciones para poder generar una categorización o promoción académica, valoriza mucho los primeros años en la docencia. Llega hoy día un investigador que tenga poca docencia, pero un investigador potente, con experiencia, productivo, bajo la normativa actual, lo van a categorizar como un instructor, siendo doctor, productivo, pero que no tiene experiencia docente, porque la regla y las normas están centrado en otro... y eso por supuesto que desmotiva" (IPT-12).

"En la Facultad y ahí eso crea otro problema porque los criterios si bien son ciertos, la parte subjetiva es diferente, entonces nos encontramos con, por ejemplo a mí me critican que soy amarrete para las notas y todo lo demás, porque hay Facultades que son excelentes en noventa por ciento y yo excelente tendré dos o tres por cada Escuela, yo me rijo por lo que dice el criterio, excelente es la persona que ya excede… entonces si el cumplió sus tareas, lo hizo muy bien, entonces es muy bueno no más, no pasa a excelente, aparte eso va amarrado de la parte platita" (IPT-11).

En suma, se evidencia que durante los últimos años la relación entre la Administración Central y las Facultades ha transitado desde un escenario bajo el predominio de contratos colectivos e

individuales basados en comportamiento hacia un esquema de contratos orientados a resultados. En efecto, se constata que el Convenio de Desempeño ha sido el contrato catalizador de este proceso de cambio y el instrumento que ha permitido la instalación de un modelo de gestión por resultados basado en la evaluación del desempeño y una política de incentivos económicos como sus principales componentes. Al mismo tiempo, se advierte que el Convenio de Desempeño ha tenido un efecto articulador sobre el resto de los contratos tales como el Presupuesto anual de las Facultades y la agenda de trabajo individual de los académicos, que en la práctica muestran un creciente nivel de alineamiento con los resultados comprometidos de manera colectiva por las unidades académicas. En los hechos, este modelo de gestión ha contribuido a contrarrestar los efectos negativos que la normativa produce sobre la capacidad de alineamiento interno, al garantizar a los profesores pertenecientes a la planta ordinaria su derecho a establecer sus propios objetivos y lineamientos de trabajo por medio de la distribución de su carga académica individual.

5.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

Sobre los conflictos de objetivos, se visualiza un elevado nivel de divergencia entre las prioridades institucionales relacionadas con el desarrollo del postgrado y la investigación y los objetivos operativos que en estos ámbitos impulsan las Facultades. Respecto al postgrado, se aprecian al menos dos conflictos. En primer lugar, uno de los objetivos estratégicos institucionales definido como prioritario por el Consejo Superior apunta a incrementar la oferta de programas y también la matrícula total de estudiantes en maestrías profesionales. Entre otras motivaciones con el fin de diversificar las fuentes de ingresos de la universidad. En contraste, no se evidencia el mismo nivel de interés en las Facultades y salvo algunas excepciones, existe una oferta acotada de programas de magísteres profesionales en cada una de las unidades académicas y en la mayoría de los casos, con una baja cantidad de estudiantes matriculados. Esto significa que, para la mayoría de la Facultades, el desarrollo de los magísteres profesionales no constituye una fuente relevante para la generación y diversificación de su matriz de ingresos. Más aún, se observa que la creación y vigencia de muchos de estos programas responden a intereses particulares de algunos académicos y no necesariamente corresponden a decisiones estratégicas adoptadas a nivel de Facultad. En realidad, considerando que las horas de dedicación a este tipo de programas no está incluida en la carga académica individual de los profesores, su participación en ellos representa la posibilidad de incrementar sus ingresos personales independientemente si en términos globales los resultados del programa generan ingresos adicionales netos a la unidad académica.

> "En el tema del crecimiento del postgrado yo creo que se ha instalado también ese objetivo, este año yo creo que está instalado, ha costado si materializarlo porque tiene ahí un conflicto con lo que es el proyecto educativo institucional" (IPT-3).

En segundo lugar, recientemente el Consejo Superior ha establecido como prioritaria la creación de programas de doctorado que cumplan con los nuevos criterios y estándares definidos por la agencia estatal responsable de la acreditación de la calidad de estos. Esto en el marco de uno de los propósitos institucionales más relevantes asociado a elevar el nivel de

complejidad de las labores académicas que desde la fundación de la universidad hasta ahora habían estado centradas en la enseñanza de pregrado. No obstante, la evidencia recolectada muestra que las Facultades no están impulsando iniciativas relevantes orientadas a fortalecer y articular núcleos académicos que cumplan con las credenciales académicas requeridas para sustentar programas de doctorado. Ahora, en el ámbito de la investigación se observa un conflicto relacionado con la valoración y evaluación de la producción de conocimiento académico. Por un lado, la Administración Central sostiene que la investigación debiera estar orientada a la producción de artículos publicados en revistas de corriente principal registradas en bases bibliográficas como WoS o Scopus. Más allá de la discusión de fondo, las autoridades centrales reconocen que esta forma de medir la producción de conocimiento representa un imperativo si se tiene en cuenta que las agencias gubernamentales consideran este tipo de resultados en la asignación de recursos por desempeño que entregan a las instituciones de educación superior y, a su vez, los diferentes sistemas de clasificación tanto nacionales como internacionales utilizan estos resultados para evaluar la calidad y el prestigio de las universidades. De hecho, se aprecia que, en la negociación de los Convenios de Desempeño con las distintas Facultades, la Administración Central logró establecer como criterio y estándar de medición de los resultados de investigación, la cantidad de publicaciones en revistas de corriente principal indexadas a WoS y Scopus. Sin embargo, se advierte que existen todavía grupos importantes de académicos de diversas Facultades que no está de acuerdo con esta delimitación por considerarla restrictiva y hegemónica. Por cierto, ellos estiman que la valoración de la producción de conocimiento debiese incluir la investigación que se genera en contextos más locales y también aquella aplicada sobre problemáticas concretas. Tampoco se ve que la Facultades estén desarrollando iniciativas enfocadas en aumentar la producción de artículos en revistas de corriente principal y la captación de recursos públicos para financiar proyectos de investigación. Una de las principales debilidades de las Facultades está relacionada con la falta de un cuerpo académico con trayectoria y activo en labores de investigación orientadas a la publicación de textos en revistas reconocidas por pares a nivel global. Asimismo, se visualizan algunas situaciones que restringen la posibilidad de cambiar esta realidad. Esto, a pesar de que para algunos de los directivos entrevistados se trata solo de un tema de tiempo ya que existiría convergencia en torno a las prioridades y objetivos trazados a nivel institucional. Por un lado, se constata que las Facultades tienen una influencia por sobre las autoridades centrales tanto en la definición del perfil de las contrataciones como en la selección de los nuevos académicos que se incorporan a la planta ordinaria. Debido al predominio de una cultura centrada en la enseñanza, se advierte que la mayoría de las contrataciones realizadas durante los últimos años han privilegiado las habilidades docentes de los nuevos académicos. Por otro lado, se advierte que en los casos que se han contratado académicos con perfil de investigador, la carga académica individual que se les asigna considera una dedicación importante a labores de docencia que restringen la posibilidad que puedan destinar mayor tiempo a la investigación. En este sentido, se percibe una fuerte presión desde el sector docente para que todos los académicos destinen una parte significativa de su carga a tareas relacionadas con la enseñanza. Todavía más, se reconoce la existencia de una tensión interna dado que los académicos con mayor dedicación a la docencia perciben que su trabajo subsidia a un grupo de privilegiados que dispone de tiempo para realizar labores de investigación.

“Yo pienso que si tuviéramos dificultades en el dónde tenemos que navegar todos juntos, hay sería complicadísimo, eso está como resuelto en la carta de navegación, yo creo que está como clara, si el tema es el cómo y los tiempos, si tú dices que vas a crecer en un ciento por ciento en cinco años, no es lo mismo que crecer en diez” (IPT-12).

“Yo veo que hay académicos o grupos de académicos que tienen sus propios intereses que no están alineados con los intereses institucionales, pero al mismo tiempo, me llama mucho la atención que exista esta manera de ver las cosas, porque a la larga es un daño para el mismo académico, a mi juicio. Un ejemplo "me interesa la investigación, pero no quiero alinearme en publicar en ISI… ni meterme a proyectos de investigación FONDECYT” …” (IPT-10).

“Hay hoy día una sensación en el mundo académico de que están los privilegiados que son los investigadores y por otro lado los docentes que hacen el trabajo sucio que en el fondo generan las lucas para que ellos investiguen. Entonces eso también genera una tensión que no se ha resuelto…” (IPT-1).

En definitiva, teniendo presente que las divergencias existentes entre la Administración Central y las Facultades están relacionadas con materias sustanciales asociadas al cumplimiento de la misión y los propósitos institucionales, se confirma la validez del supuesto inicial que proyectaba un escenario caracterizado por un elevado nivel de conflicto de objetivos entre principal y agente.

Referente a la asimetría de información, se evidencia que durante los últimos años la Administración Central ha logrado disminuir de manera significativa la brecha en el acceso a información respecto a la conducta y el desempeño de los académicos en las Facultades. En efecto, la puesta en marcha de los Convenios de Desempeño ha implicado un mejoramiento de los sistemas de información dada la necesidad de contar con datos fiables para el cálculo de los indicadores y la evaluación del cumplimiento de los resultados comprometidos por las unidades académicas. Al mismo tiempo, la implementación de la nueva política de incentivos individuales ha requerido contar con un conjunto de datos asociados al desempeño de cada uno de los académicos en el ejercicio de sus distintas labores académicas y administrativas. En los hechos, la Administración Central no cuenta todavía con sistemas de información sofisticados similares a los que utilizan las empresas o universidades que han adoptado instrumentos de tipo gerencial para el manejo de la información institucional. En particular, investigación y postgrado representan las áreas con más problemas en términos de oportunidad en el acceso y la calidad de la información que se dispone internamente. En el caso de la investigación, frecuentemente las autoridades centrales recurren a bases de datos externas a la institución para acceder a información más actualizada y confiable. Con todo, se aprecia una mejora importante en la cobertura de la información oficial y el acceso a esta por parte de las autoridades superiores e intermedias. En contraste, las autoridades centrales disponen actualmente de información de mejor calidad que permite evaluar el desempeño de las Facultades en materias relacionadas con la progresión académica de los estudiantes por medio de indicadores tales como las tasas de retención, la aprobación de asignaturas, tiempos y tasas de titulación oportuna y también, respecto de la calidad de la docencia a través de las encuestas de evaluación docente (en el ámbito de la enseñanza de pregrado); la productividad en la generación de conocimiento mediante indicadores que relacionan la cantidad de publicaciones o proyectos con el número

de académicos y los recursos invertidos (en el área de investigación); los objetivos operativos de los académicos mediante la distribución de su carga académica individual y los compromisos asumidos en las diversas labores académicas, junto con los resultados del proceso anual de calificación académica (en el ámbito de la gestión del recurso humano académico); y la gestión económica tanto de la unidad como de las subunidades académicas a través de indicadores que muestran el margen de contribución o excedentes netos, la diversificación de los ingresos y la variación de los diferentes tipos de gastos (en el ámbito de la administración).

"…ellos han ido entendiendo la problemática de la universidad que se ha visto, porque se les ha ido dando más información. Cuando yo recién llegue, ni la universidad sabía, ni las Facultades cuántos ingresos tenían y cuánto gastaban para cubrir por Facultad. Hoy día ellos lo saben, más aún están trabajando con los convenios de desempeño la gran mayoría de ellos, entonces ya ahí son los gestores de su Facultad, entonces ellos están viendo que las decisiones que se toman de forma equivocada repercuten en ellos" (IPT-2).

"Yo creo que depende a quién le preguntes. El dueño de los datos te va a decir que su información es de calidad, pero la del otro tiene dudas respecto de la calidad o de la oportunidad de la información. Y eso dice… claramente hay problemas de información, tenemos problemas de información porque yo te podría decir mi información es de calidad porque yo la chequeo 2, 3, 4 veces, pero si el otro, el receptor de mi información duda eso algo está pasando, algo está pasando con la información" (IPT-4).

De este modo, se puede constatar que el nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y el desempeño de las Facultades se mueve en un rango de bajo a moderado según el área o del tipo de información que se requiera. Este hallazgo contrasta con el supuesto inicial que consideraba la existencia de un elevado nivel de asimetría de información entre principal y agente.

En relación con el riesgo moral, si bien se reconoce que durante el último tiempo se han ido cerrando los espacios para comportamientos oportunistas, todavía se perciben manifestaciones de conductas no esperadas principalmente por parte de algunos académicos. En este sentido, se admite que la ausencia de relaciones de autoridad vertical sobre los profesores, que muchas veces implica una falta de supervisión sobre el trabajo académico, deja ciertas holguras que elevan el riesgo de ocurrencia de este tipo de situaciones. En efecto, se visualizan dos expresiones de oportunismo que muestran una discordancia entre las preferencias de la Administración Central y la actuación de los académicos. Estas formas de riesgo moral corresponden a la elusión y la búsqueda oportunista de ingresos. Por su parte, la elusión se manifiesta de diversas maneras. Una situación extrema ocurre cuando algunos académicos que forman parte de la planta ordinaria tienen contratos paralelos con otras instituciones de educación donde dictan clases incluso con una dedicación que supera la media jornada. Otro caso se produce cuando algunos académicos tienen una asignación de horas por períodos prolongados de tiempo para desarrollar labores de investigación y en la práctica no logran producir resultados concretos. También se advierten situaciones en las que determinados académicos intentan aumentar de manera artificial su carga en tareas relacionadas con la extensión o la administración con el fin de evitar la asignación de horas a actividades de enseñanza. Asimismo, algunos académicos tratan de abultar las horas de dedicación a labores

de docencia indirecta como la preparación de las clases y la evaluación de pruebas con el propósito de disminuir las horas dedicadas a la docencia directa.

"Yo creo que se ha ido cerrando harto eso, igual creo que quedan espacios todavía. En algunas Facultades y en algunos académicos todavía esos espacios se están dando, pero no es por falta de consciencia desde la Administración Central, yo creo que a lo mejor la falta de control puede ser y falta cerrar más estos temas, pero sí yo creo que se ha avanzado harto en ir cerrando esos espacios" (IPT-3).

"…tiene sus propios nichos y se quiere sostener por sí mismo y utiliza la universidad como, entonces veo ahí eso. La universidad ha avanzado fuerte, notablemente en los medios de control y ha ido apareciendo y se han ido identificando estas personas y estos grupos, que están en todas las Facultades, no hay ninguna que se escape yo creo, una más con el tema de la investigación otras más con el tema de docencia o de postgrado, hay grupos y estos se han ido desarmando lentamente" (IPT-10).

"Claramente hay espacios, muchos espacios para comportamiento oportunista, volvemos al tema de la gobernanza por qué, porque claramente de parte de las autoridades hay un desincentivo a generar esos mecanismos de un mayor control ante ese oportunismo…También muchas veces hace vista gorda de ese oportunismo producto de lo mismo, que es como que hoy día soy una autoridad y mañana soy un par tuyo como académico, entonces a lo mejor me va a tocar trabajar contigo y… se empieza a suavizar esos temas y lo que hace, cierto, que de repente, insisto, se hace vista gorda. Ahora también nuestra normativa no nos ayuda mucho, necesitamos una Contraloría también mucho más robusta que permita ejercer un mayor control sobre esos temas, que se revise la normativa, yo creo que nosotros como universidad tenemos una normativa muy antigua en general, estatutos, cierto, que no se han actualizado con el tiempo entonces… yo creo que ahí nos falta avanzar en eso y así ir tapando esos flancos que nos van quedando… Entonces en la medida que esto va avanzando hacia la complejidad y se van abriendo las puertas hacia nuevas formas de financiamiento, nuevas formas de postular a proyectos o a programas de… se van abriendo estos flancos…" (IPT-4).

A su vez, la búsqueda oportunista de ingresos se produce de manera más patente y con mayor frecuencia en los programas de extensión académica (capacitaciones, asistencia técnica, entre otros) y los magísteres profesionales. De hecho, se trata de áreas donde los académicos involucrados tienen mayores espacios de discrecionalidad para adoptar decisiones, debido a los escasos mecanismos de control aplicados tanto desde las autoridades académicas de la Facultad como desde la Administración Central. En cuanto a la extensión académica, los profesores cuentan con amplios grados de libertad para establecer la oferta de servicios, los precios de venta y los montos de los honorarios de los académicos que participan en las iniciativas. Es conveniente resaltar que estos honorarios son adicionales a la remuneración que reciben los académicos por sus labores regulares establecidas en sus contratos de trabajo base. En este contexto, se aprecia que algunos académicos tienden a maximizar sus ingresos individuales independiente de si los resultados globales del programa o proyecto genera n excedentes netos para la unidad académica. Incluso, en ocasiones la tarifa de los honorarios académicos supera la referencia de mercado y las horas de dedicación aparecen infladas a través de un conjunto de labores de administración o coordinación que buscan aumentar los ingresos individuales de manera ficticia.

Respecto a los programas de magísteres profesionales, si bien existe una mayor supervisión desde el centro en materias de índole académica, los profesores que ejercen la dirección de los programas cuentan con los mismos espacios de discrecionalidad que en el caso de la extensión para tomar decisiones en asuntos relacionados con la selección de los académicos a cargo de las distintas asignaturas, el pago de sus honorarios, la asignación de su carga docente y la definición de la estructura administrativa asociada al programa. En varios casos, los directores de estos programas adquieren un elevado nivel de poder e influencia al interior de las unidades académicas, ya que sus decisiones tienen implicancias en la posibilidad que algunos académicos puedan complementar de manera significativa sus remuneraciones a través de su participación en este tipo de programas. En efecto, se establece una suerte de dependencia laboral entre ambas partes. Más aún, este vínculo laboral se extiende también hacia algunos funcionarios administrativos de las unidades académicas, quienes frecuentemente participan como apoyo en la gestión de los programas y reciben una remuneración adicional a sus salarios regulares. Ahora, se aprecia que el poder informal de estos directores es mayor en la medida que los programas generan un importante nivel de excedentes para sus respectivas unidades académicas. De hecho, se advierte que en ciertas Facultades existen directores de programas de magísteres que cuentan con tal nivel de poder que pueden prescindir de su carga académica asociada a labores de docencia de pregrado y contar con tiempo para dedicarse a sus objetivos particulares.

"Pero también se da una situación que por un lado es beneficiosa y que, por otro lado, demuestra que todavía no hay alineamiento, por ejemplo, si vamos al mismo tema nuestro de cómo generamos lucas a través de extensión académica, una Facultad podría ponerse a vender cursos de magia negra y hacerse la América con un curso de magia negra y generar mucha plata haciendo magia negra, por lo tanto desde el punto de vista de los números, "oh que le ha ido bien a esa Facultad" pero a costa de qué, hay un desarraigo o desalineamiento con lo que finalmente todos queremos o la autoridad tiró como una línea" (IPT-5).

"…voy a ser súper crudo a lo mejor en lo que te voy a plantear, pero uno se da cuenta y en este cargo sobre todo que está lleno de pymes (pequeñas empresas), lleno de pymes donde yo académico genero un magíster o postulo a un proyecto pero al final genero mi propia empresa, entre comillas, donde, cierto, me pagan un sueldo, no hago docencia y mi carga académica la soporto en base al proyecto, que por otro lado ese proyecto también me genera recursos, cierto, me da la posibilidad de contratar gente que… o pagar honorarios o asesorías a gente que no sé qué tan real será el aporte. Finalmente es una cuestión que, cierto, mientras yo mantenga el tema tranquilo mi pyme sigue funcionando y eso acá te podría dar varios ejemplos… Un tema fuerte, un tema fuerte porque finalmente te das cuenta de que justamente las Facultades que muchas veces se resisten a lo que son convenios de desempeño, los académicos tienen su negocio funcionando tranquilito y ahí es donde falta, cierto, el lineamiento claro, las definiciones claras respecto de cuáles son las prioridades. Yo creo que estamos súper débil, súper débil" (IPT-4).

Acerca de la gestión del riesgo moral, en términos generales se observa que durante los últimos años la Administración Central ha aumentado el nivel de supervisión que ejerce sobre la gestión de las Facultades. Al respecto, se reconoce que el Convenio de Desempeño ha sido el principal instrumento a través de cual se ha podido desplegar esta mayor capacidad de control. En los

hechos, se constata que el enfoque de la vigilancia ha estado centrado en una evaluación por resultados, a nivel colectivo y con especial énfasis en el desempeño económico de las unidades académicas. Por una parte, esto implica que la labor de supervisión que realiza la Administración Central se concentra en la medición del cumplimiento de las metas comprometidas por las Facultades en cada uno de los indicadores de desempeño acordados. En la práctica, no se evidencia que este proceso de control incluya la verificación de la ejecución de determinadas iniciativas o acciones que hayan sido convenidas o establecidas por la Administración Central. Tampoco se visualiza que desde el ejecutivo central se lleve adelante un seguimiento y control riguroso a la implementación de las iniciativas y proyectos contenidos en los Planes de Desarrollo de las propias Facultades. Por tanto, no hay elementos que sugieran la existencia de un control por comportamiento que sea complementario a la medición de resultados.

"Claro porque ya con la rendición de cuentas que hicieron las 3 Facultades que están en convenio que comenzaron el año anterior más el avance de informe que dieron las otras dos Facultades que ingresaron este año, o sea esa es una clara manifestación de que el próximo año va a tener que rendir cuenta 5 Facultades y 3 Facultades van a tener que dar informe de avance, por lo tanto hoy día en estricto rigor los Decanos están saliendo a la pizarra, cosa que antes no se veía, no ocurría, por lo tanto es lo que yo decía denante, hoy día hay un mecanismo de rendir cuenta que es el convenio de desempeño, pero sí creo que falta algo, una rendición de cuentas mucho más integral" (IPT-3).

Por otra parte, se advierte que el control que realiza la Administración Central se focaliza en la evaluación de los resultados alcanzados por el cuerpo académico a nivel agregado y no en forma individual. En la práctica, la evaluación del desempeño individual de los académicos está en manos de la Comisión de Calificación y Promoción de la Facultad, instancia donde tanto la Administración Central como el Decano tienen un nivel de influencia limitado. Solo en situaciones de incumplimiento reiterado de ciertos compromisos académicos por parte de algún profesor, la Administración Central toma contacto con el Decano respectivo para proponer o solicitar que se adopte alguna medida que permita resolver el problema. De igual forma, tampoco se evidencia que la Administración Central cuente con algún mecanismo que permita evaluar a los Decanos en el ejercicio de sus funciones o por los resultados del Convenio de Desempeño que está implícitamente a su cargo. Si bien una vez al año los Decanos presentan ante el Consejo Superior el nivel de cumplimiento de sus Convenios de Desempeño, hasta ahora este hito ha tenido un carácter más ceremonial que efectivo en el sentido de que no constituye una instancia de evaluación en profundidad acerca de los desafíos y las restricciones internas que están condicionando el desarrollo de las Facultades. En cuanto a la supervisión por áreas de gestión, se admite que en la praxis el control efectivo ha estado centrado en la evaluación del desempeño económico de las Facultades y en menor medida en el ámbito académico donde la supervisión ha sido más bien laxa. En este sentido, se observa que la labor de supervisión del cumplimiento de los Convenios de Desempeño se realiza en forma paralela a través de cada una de las Vicerrectorías en función de los estilos de conducción de sus autoridades y las capacidades de gestión de sus equipos internos. A propósito de esto, se visualizan notorias diferencias en las capacidades de las Vicerrectorías para realizar tareas de control sobre las Facultades. Por un lado, la Vicerrectoría Económica cuenta con una

estructura, procesos y un equipo de profesionales que entre sus funciones tienen la tarea de efectuar un seguimiento y control periódico a la gestión económica de las unidades académicas, con especial atención en la ejecución del gasto presupuestado. Asimismo, se percibe que el Vicerrector Económico tiene un elevado nivel de legitimidad e influencia entre las autoridades académicas de las Facultades. En efecto, esta combinación de legitimidad directiva a nivel político y capacidad de gestión en términos técnicos ha permitido desplegar una firme y efectiva labor de control sobre la gestión económica de las unidades académicas. Muy por el contrario, se nota que las Vicerrectorías del ámbito académico no cuentan con una arquitectura organizacional robusta ni equipos profesionales que puedan realizar de manera efectiva un control de las labores académicas que se desarrollan en las Facultades. Tampoco se advierte que los Vicerrectores cuenten con un nivel significativo de legitimidad por parte de las autoridades académicas intermedias y una capacidad de conducción política suficiente para ejercer un control efectivo sobre el desempeño de los procesos académicos en las Facultades.

"Hoy día el control se hace de forma separada porque por ejemplo está la unidad dentro de la Vicerrectoría de Administración y Finanzas está la división de presupuesto y finanzas que tiene una unidad que se llama presupuesto y control. Existen otras unidades como por ejemplo la división de presupuesto… que también está ejerciendo algunos controles que van en función del convenio de desempeño, siempre se está haciendo monitoreo de los indicadores y está trabajando con los gestores de convenio que están instalados dentro de las Facultades y que ahí tienen que estar haciendo un control de la base de la gestión de las Facultades. Está por otro lado la Contraloría que si bien es cierto no ha tenido un control activo en las Facultades porque más bien ha tenido un control en la parte administrativa y financiera de la universidad, no ha tenido un control de las Facultades, pero qué es lo que ha ocurrido hoy día, que hay un caso de auditoría explícita en la gestión de la Facultad y hay un cambio de reglamento de Contraloría que le está dando más atribuciones al Contralor para que pueda ejercer también estos controles académicos, entonces... ahí tenemos, no cierto, 2 o 3 áreas que están controlando. Por otro lado está la dirección de docencia del punto de vista académico que también debe ejercer sus propios controles en el seguimiento y cumplimiento del plan educativo, viendo los currículum de las carreras, yo no sé si ese control lo hace, no sé si lo hacen como control o si hay una instancia de control, pero en definitiva hoy día no hay un control muy articulado, hay más bien un control...desarticulado, que funciona a través de algunas unidades" (IPT-3).

"Yo creo que todavía no hemos llegado a uno solo, pero yo diría que el mayor grueso de gasto se da como en la operación y eso está en una parte, que pasa en los procesos claros de adquisición por ejemplo, las cosas de comunicación que hemos ido gastando y eso pasa por una sola parte, pero de ahí tenemos algunas cosas que todavía no está bien aceptadas, que es la parte investigación, en cuanto recurso diría yo, porque su área es diferente a las otras áreas, investigación y la docencia también son diferentes, pero yo creo que todavía no tenemos ventanilla única, nos falta eso de…" (IPT-11).

"Yo creo que bueno primero son separadas, es lo más común, pero ha habido un intento de que haya una ventana única y eso es el convenio" (IPT-10).

Ahora bien, desde un punto de vista crítico, se reconoce que el actual proceso de supervisión del desempeño de las Facultades carece de un análisis profundo y sistemático que, por una parte, permita contar con juicios evaluativos acerca de la gestión que está detrás de los resultados alcanzados y también de las barreras que están limitando el cumplimiento algunas

de las metas trazadas y, por otro, que promueva un proceso de mejora continua de la gestión de las unidades académicas, a través de la definición de medidas correctivas orientadas a superar las restricciones identificadas. En realidad, se admite que el proceso de control que ejerce la Administración Central se reduce a un hito de evaluación que se realiza una vez al año y consiste en el cálculo de los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores establecidos en el Convenio de Desempeño y, posteriormente, la estimación de los incentivos económicos tanto colectivos como individuales que son entregados a las Facultades. Asimismo, se percibe un débil funcionamiento de la unidad institucional responsable del análisis y la evaluación de las políticas, los procesos, instrumentos y resultados obtenidos en los diversos ámbitos de la gestión institucional, especialmente a nivel de las unidades académicas. En efecto, se advierte la falta de una evaluación comprehensiva acerca del desempeño de las Facultades y su contribución al cumplimento de los propósitos institucionales.

"O sea, existe en teoría una unidad que es la Dirección de Planificación que es la que debería estar preocupada del cumplimiento de los indicadores. Hay una unidad dentro de lo que es este análisis institucional con la que debería también estar ahí permanentemente preocupándose de eso. Pero hoy día, insisto, la herramienta… la herramienta son los convenios de desempeño donde debido a que se tienen que dedicar como al incentivo o definir incentivos, obligatoriamente esas indicadores se deben medir, pero tiene que ver más con eso que son una articulación o con un seguimiento permanente o sistematizado de indicadores, yo creo que hoy día… podría decir que estamos partiendo pero no hay un sustantivo, no hay algo claro una figura súper definida con procesos claros de medición…" (IPT-4).

En consecuencia, se puede afirmar que la Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para supervisar el comportamiento y desempeño de las Facultades, particularmente en el ámbito de la gestión académica. Esto, a diferencia de lo que ocurre en el área de la gestión económica donde el ejecutivo central posee capacidades más robustas y efectivas para supervisar a las Facultades. Esta constatación difiere parcialmente de la consideración preliminar que suponía la existencia de débiles mecanismos de supervisión de la gestión de las unidades académicas a nivel transversal.

En resumidas cuentas, se constata la presencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias del principal y el agente respecto al alcance del desarrollo de la investigación y el postgrado. Como se ha mencionado anteriormente, los resultados muestran que las unidades académicas se han alineado preferentemente con las prioridades institucionales relacionadas con la expansión de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. No obstante, no se cuenta con evidencia que las Facultades estén impulsando iniciativas relevantes para constituir claustros o núcleos académicos que permitan conformar programas de postgrado de calidad (especialmente los doctorados) y potenciar la producción de conocimiento. En este sentido, es probable que el nuevo modelo de gestión por resultados, basado en la negociación de objetivos y el pago por mérito, no sea suficiente por sí solo para lograr que las Facultades avancen de manera efectiva hacia un mayor nivel de complejidad de sus labores académicas. De igual modo, se evidencia que la Administración Central enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información en relación

con la conducta y el desempeño de las unidades académicas, aun cuando la institución no cuenta con sofisticados sistemas de información. Por cierto, esto implica un elevado grado de esfuerzo para la obtención de información y la existencia de algunos problemas asociados a la confiabilidad de determinados datos. Asimismo, pese a los avances registrados en materia de regulación y control interno, todavía se producen manifestaciones de conductas oportunistas por parte de algunos académicos, las cuales se expresan a través de la elusión y la búsqueda oportunista de ingresos. Por último, en un contexto de fragmentación de las funciones de supervisión, se visualiza una mayor capacidad de control sobre la gestión económica de las Facultades que se ejerce de manera directa y efectiva desde la Vicerrectoría Económica. En contraste con el escaso seguimiento y control que realizan las Vicerrectorías del ámbito académico sobre la gestión del área dentro de las Facultades, principalmente debido a la falta de liderazgo político de sus directivos y de capacidad técnica en sus equipos internos.

5.4 Conclusiones

En primer término, se deduce que las relaciones y prácticas de gobierno institucional están condicionadas por un conjunto de elementos; por un lado, aquellos que se podrían considerar como estructurales o más estables en el tiempo y, por otro, los que responden a situaciones coyunturales o circunstanciales. En relación con los factores estructurales se distinguen la forma de designación de las autoridades unipersonales superiores e intermedias, la composición y las atribuciones de los organismos colegiados. A su vez, entre los principales elementos coyunturales destacan el estilo de liderazgo del Rector y los Vicerrectores, el perfil y la conducta de los Consejeros externos que forman parte del Comité Económico, la crisis económica que recientemente enfrentó la institución y el estilo de conducción de los Decanos.

Con respecto a los elementos considerados como estructurales, la forma de designación del Rector, por medio de un mecanismo mixto que incluye la participación indirecta de los académicos, a través de la elección de representantes en el comité de búsqueda que propone una terna de candidatos al controlador para su resolución y nombramiento, supone que la fuente de poder del Rector reside en el mandato que el controlador le entrega para dirigir y gestionar la institución. A diferencia del sistema de elección democrática directa donde el Rector elegido enfrenta una mayor presión por responder a las expectativas de sus votantes. En este sentido, se asume que el modo de nominación del Rector le permite a este tener mayor autonomía para desplegar una conducción ejecutiva centrada en los intereses institucionales y tomar distancia de grupos de presión internos que persigan objetivos contrapuestos a las prioridades de la universidad como ente unitario. De igual manera, la atribución del Rector para designar a los Vicerrectores y Directores Generales que forman parte del equipo ejecutivo central apunta en la dirección de fortalecer la capacidad de mando del Rector como principal responsable de la gestión institucional. Ahora bien, se aprecia que la forma de designación de los Decanos, mediante elección democrática directa en la que participan los académicos de la Facultad, no contribuye a consolidar la capacidad de conducción ejecutiva del Rector que su forma de designación le entrega en términos potenciales. La evidencia recolectada muestra que los Decanos tienden a privilegiar la defensa de los intereses particulares de sus académicos por sobre los lineamientos de trabajo establecidos desde la Administración Central. Asimismo, se

visualiza un segundo factor que debilita la capacidad de mando del Rector, relacionado con la participación de los Decanos en el Consejo Superior. En esta instancia, se constata que los Decanos evitan adoptar decisiones que puedan afectar sus propios intereses o las preferencias de los académicos que ejercen mayor influencia. En efecto, la ambigüedad o falta de decisiones por parte del Consejo Superior, particularmente en el ámbito académico, por un lado, afecta su funcionamiento como principal organismo de dirección superior y por otro, restringe la capacidad ejecutiva del Rector para conducir el área al no contar con un mandato claro que establezca las prioridades institucionales. Por otra parte, el carácter consultivo del Consejo Académico, según la normativa interna, apunta a robustecer la figura del Consejo Superior como principal organismo colegiado responsable de las decisiones políticas, normativas y estratégicas, tanto a nivel académico como económico. A nivel de las Facultades, se advierte que el elevado nivel de influencia que tiene el Consejo de Facultad (también los Consejos de Departamento y Escuela) en la dirección ejecutiva de las unidades académicas, por medio de un conjunto de atribuciones definidas en la reglamentación, establece la configuración de un sistema de gobierno compartido entre autoridades unipersonales y colegiadas que limita la capacidad de mando de los Decanos y potencia la influencia del cuerpo académico en los asuntos internos.

En relación con los factores coyunturales, se observa que el estilo de liderazgo declarativo y ambiguo del actual Rector, basado en la ausencia de decisiones ejecutivas relevantes, produce un vacío de poder que tiende a ser ocupado por otros actores internos y externos, tales como el Consejo Académico y el Comité Económico del Consejo Superior. En realidad, las decisiones académicas se adoptan en el Consejo Académico que en la práctica funciona como un órgano deliberativo. Mientras que las decisiones de carácter económico se toman en el Comité Económico. Incluso, de manera paulatina se ha ido involucrando también en decisiones relacionadas con asuntos académicos que tienen un efecto importante en la gestión económica. De igual manera, el estilo de liderazgo de los actuales Vicerrectores influye en las relaciones y prácticas de gobierno que se configuran internamente. En el área académica, se evidencia que uno de ellos dedica solo un cuarto de jornada a labores de dirección de la unidad, situación que produce una débil conducción ejecutiva que se expresa a través de la ausencia de una agenda de trabajo sustancial y un funcionamiento centrado en procesos operativos. El otro Vicerrector elude adoptar decisiones y opta por llevar la discusión de los temas académicos al Consejo Académico para su resolución de manera colegiada. Por otra parte, se aprecia que, ante la falta de una conducción general de parte del Rector, el Vicerrector Económico asume un liderazgo transversal que trasciende los asuntos estrictamente económicos y, con el respaldo político del Comité Económico, ejerce de facto una labor similar a un Prorrector. Por su parte, los actuales Consejeros externos que forman parte del Comité Económico desempeñan un papel protagónico en las decisiones económicas institucionales y con frecuencia, entregan lineamientos de trabajo directos al Vicerrector Económico incluso en temas que sobrepasan las competencias formales del comité y sin contar necesariamente con el acuerdo del Consejo Superior en pleno. En este sentido, se aprecia que el Comité Económico funciona con amplios grados de libertad y que ejerce un elevado nivel de influencia en la gestión institucional por medio de un vínculo estrecho con el Vicerrector Económico. Igualmente, se advierte que la crisis económica que experimentó la institución hace algunos años, dejó al descubierto un

conjunto de malas prácticas de gestión que justificaron la intervención del Comité Económico como la instancia a cargo de establecer las medidas y acciones necesarias para superar la situación de desequilibrio económico y financiero. De ahí en adelante, el Comité Económico ha contado con un alto nivel de poder y legitimidad al interior del Consejo Superior. Más aún, se puede concluir que el Comité Económico ha logrado equilibrar o contrarrestar la influencia del cuerpo académico que desde las Facultades ejerce en la gestión institucional y también la falta de conducción del Rector. Por otro lado, el estilo de liderazgo de los Decanos también constituye un factor que repercute en las prácticas de gobierno. El hecho que varios Decanos se inclinen por ceder parte de sus atribuciones a los académicos como, por ejemplo, el nombramiento de los Directores de Departamento y Escuela tiende a debilitar aún más la capacidad de mando de los Decanos y al mismo tiempo, incrementa el poder y la influencia de los académicos en la gestión de las Facultades por medio de un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba. En resumidas cuentas, se advierte que la normativa interna establece las bases de un gobierno compartido entre el Consejo Superior, la Administración Central y las Facultades. No obstante, se concluye que mientras el comportamiento del Rector y los Decanos tiende a debilitar la existencia de relaciones de autoridad verticales o de tipo jerárquicas (de arriba hacia abajo), el Comité Económico aparece como la única instancia que intenta fortalecer la capacidad de mando de la Administración Central sobre las Facultades.

En segundo lugar, se concluye que las relaciones de gobierno que ocurren en práctica entre las principales autoridades universitarias contrastan con la figura establecida en la normativa interna. Al respecto, se aprecia que el Consejo Superior no ejerce plenamente y de manera sistemática sus atribuciones asociadas con la definición de las políticas de desarrollo y la supervisión de la gestión y el desempeño de la Administración Central. Asimismo, como se mencionó más arriba, en los hechos el Rector no se hace cargo de la conducción ejecutiva de la Administración Central. En este contexto, se constata que, por un lado, el Comité Económico tiende a llenar el espacio vacío que deja la conducta del organismo superior asumiendo un rol protagónico en la definición de lineamientos de trabajo especialmente en el ámbito económico y de manera creciente en asuntos de índole académico. Por otro lado, se evidencia que el Vicerrector Económico propende a ocupar el vacío que deja la ausencia de liderazgo del Rector, por medio un fuerte protagonismo en la articulación de la agenda ejecutiva del equipo central, la coordinación del trabajo con el resto de los Vicerrectores y el vínculo directo con los Decanos. En efecto, se visualiza que la relación de agencia formal o esperada entre el Consejo Superior y el Rector es sustituida en la práctica por la relación de agencia entre el Comité Económico y Vicerrector Económico. A su vez, si bien la normativa establece que en las Facultades el gobierno se ejerce de forma compartida entre el Consejo de Facultad y el Decano, en términos empíricos se observa un debilitamiento del poder de un número importante de Decanos debido a su inclinación por traspasar parte de sus atribuciones a los académicos. En este sentido, se advierte un predomino de la influencia de los académicos en las decisiones internas, a través de relaciones que responden a patrones de comportamiento más cercanos a un esquema político que colegial.

En tercer término, se concluye que existe un moderado nivel de articulación entre las prioridades institucionales oficiales (que coinciden plenamente con los objetivos del Comité

Económico), los objetivos operativos de la Administración Central y los objetivos operativos de las Facultades y los académicos en forma individual. Entre los principales factores que favorecen el alineamiento interno destacan al menos dos. Por una parte, la puesta en marcha del Convenio de Desempeño y la nueva política de incentivos como principal contrato colectivo por resultados suscrito entre la Administración y las Facultades. Indiscutiblemente, este instrumento ha estimulado a las unidades académicas a asumir compromisos con resultados que contribuyan al logro de las prioridades institucionales. Por otra parte, la influencia del eje de poder basado en la relación entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico, que promueve el fortalecimiento de relaciones de autoridad más jerárquicas con las Facultades y la supervisión del cumplimiento de los resultados esperados, especialmente en el ámbito económico, establecidos tanto en el Plan Estratégico Institucional priorizado como en los Convenios de Desempeño de las Facultades. Por el contrario, entre los elementos que restringen el alineamiento interno se distinguen la falta de supervisión por parte del Consejo Superior, el débil compromiso del Rector y los Vicerrectores del área académica con respecto a las prioridades institucionales oficiales, en particular con aquellas asociadas al crecimiento de la matrícula y la gestión económica y también, la débil capacidad de los Decanos para alinear a todos los académicos en función de los compromisos asumidos en los Convenios de Desempeño. Con todo, los resultados concretos alcanzados por las Facultades durante los últimos años sugieren que los incentivos económicos por resultados (o pago por mérito) han tenido una mayor influencia en las preferencias de una parte significativa de los académicos, que los efectos derivados del conjunto de dichas restricciones. De todos modos, dicha influencia ha implicado un cambio parcial en las preferencias de los académicos. En los hechos, el mayor nivel de alineamiento desde las Facultades se ha producido respecto a las prioridades relacionadas con el crecimiento de la matrícula de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. A diferencia de las prioridades asociadas a un aumento de la complejidad de las labores académicas por medio del fortalecimiento del postgrado y la producción de conocimiento científico.

Por último, se deduce que las autoridades que ejercen un mayor nivel de influencia sobre las decisiones que en la práctica determinan la trayectoria que adopta la universidad, corresponden al Comité Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad. En otras palabras, la institución es gobernada de manera compartida entre estos tres actores. Durante los últimos años, el mayor protagonismo alcanzado por el Comité Económico, que despliega su influencia, por una parte, en el Consejo Superior a través de los Consejeros externos que lo integran y, por otra, en la Administración Central por medio del Vicerrector Económico, ha favorecido la consideración de los criterios económicos en los procesos de toma de decisiones y, en consecuencia, ha contribuido a establecer una mayor grado de equilibrio en la influencia que tienen los criterios académicos y económicos en la gestión tanto a nivel institucional como en las Facultades. En el caso de los Decanos, se advierte que su mayor influencia se produce en el Consejo Superior más que al interior de las Facultades, donde salvo excepciones, el Consejo de Facultad representa el principal espacio de toma de decisiones respecto a los asuntos internos. Finalmente, la evidencia empírica al respecto confirma los supuestos que se derivan de la normativa interna en relación con la existencia de un sistema de gobierno compartido entre las

diversas autoridades universitarias. No obstante, llama la atención la falta de capacidad de mando y la escasa influencia que ejerce el Rector en el gobierno institucional.

5.5 Síntesis del quinto capítulo

La universidad privada tradicional en estudio cuenta con un sistema de gobierno compartido entre las diversas autoridades colegiadas y unipersonales, tanto a nivel institucional como al interior de las Facultades, cuyo funcionamiento se sustenta, por una parte, en los arreglos de gobierno establecidos en la normativa interna y, por otra, en las prácticas de gobierno que se manifiestan por medio de la conducta de las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, este esquema de gobierno compartido se caracteriza por la existencia de un significativo nivel de superposición de roles entre las autoridades que ejercen labores de dirección y ejecución. De esta manera, el gobierno institucional evidencia un elevado nivel de complejidad que se refleja principalmente en una permanente disputa entre las diversas autoridades por espacios poder e influencia en la conducción de la institución y las unidades académicas, también en los conflictos de interés que enfrentan autoridades que ejercen un doble rol como juez y parte en los procesos de toma de decisiones y además, en la existencia de débiles relaciones jerárquicas entre las autoridades tanto a nivel superior como intermedio.

En cuanto a la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central, los hallazgos confirman que el máximo organismo colegiado se comporta como un principal colectivo y que su funcionamiento responde a los patrones de conducta de un cuerpo político más que a un organismo de dirección superior. Esto se debe principalmente a la ausencia de un Presidente del organismo (distinto del Rector) que promueva un proceso de toma de decisiones con un sentido institucional, estratégico y pensando en el largo plazo, una composición diversa donde ninguna de las partes representadas (la Administración Central , los Decanos, los académicos y los Consejos externos) ejerce una posición dominante o de mayoría, la heterogeneidad de preferencias que manifiestan sus integrantes y los conflictos de interés que estos enfrentan dado el doble rol que ejercen como principales en el Consejo Superior y como agentes en labores de gestión tanto formal como informalmente en los distintos niveles. Por el contrario, en el caso de la Administración Central se aprecia un comportamiento del tipo agente múltiple que difiere del supuesto inicial que presumía un fuerte liderazgo del Rector y un accionar cohesionado del equipo ejecutivo central. En los hechos, el Rector ejerce una débil conducción ejecutiva que deja un vacío de poder y al mismo tiempo abre un espacio en disputa entre el resto de las autoridades superiores, aun cuando se aprecia que la mayor influencia sobre la agenda ejecutiva institucional proviene desde el Vicerrector Económico, el Comité Económico y en menor medida desde el Consejo Académico. De este modo, la relación de agencia entre el Consejo Superior y la Administración Central corresponde a la configuración más compleja que podría existir desde el punto de vista de la teoría de agencia. Por un lado, una relación entre un principal colectivo y una agente múltiple basada en la interacción de diversos actores con diferentes intereses y preferencias respecto a las prioridades institucionales. Y, por otro lado, debido a la ausencia de una separación efectiva de roles entre principal y agente. Con todo, se visualiza que el Consejo Superior ha logrado establecer mandatos ejecutivos explícitos y específicos a través del Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional. No obstante, se advierte

que la definición de estos contratos estuvo influenciada por la reciente crisis económica que afectó a la institución y la diligencia con que actuó el Comité Económico al establecer las acciones correctivas orientadas a superar el déficit presupuestario. Esto se ve reflejado en la priorización del Plan Estratégico que pone énfasis en el aumento de los ingresos a través de un incremento significativo de la matrícula de estudiantes de pregrado, una mayor competitividad en la captación de recursos públicos para proyectos de investigación y el aumento de los excedentes económicos institucionales. Ahora bien, se visualizan diferencias entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen las autoridades ejecutivas centrales, salvo el caso del Vicerrector Económico cuyo desempeño converge con el mandato establecido por el Consejo Superior. Asimismo, se aprecia que este organismo tiene serias dificultades para acceder a información y realizar una supervisión efectiva particularmente acerca del desempeño de la gestión académica institucional. Esto se produce principalmente por la falta de interés tanto de los representantes de la Administración Central como de los Decanos por desplegar mecanismos de control sobre las labores académicas, la falta de conocimiento en profundidad de los procesos académicos por parte de los Consejeros externos que restringe su capacidad de fiscalización y también, por el débil desempeño de las autoridades unipersonales responsables de proveer información y apoyar al Consejo Superior en sus labores de vigilancia como, por ejemplo, el Contralor y el Secretario General.

Respecto de la relación entre la Administración Central y las Facultades, la evidencia empírica muestra la existencia de una cuasi relación de agencia entre un principal colectivo y un agente colectivo sobre la base de débiles vínculos de autoridad y superposición de roles entre las partes. Referente al principal, se aprecia que los Vicerrectores sostienen preferencias heterogéneas en cuanto a los lineamientos de trabajo que debieran orientar el desarrollo de las unidades académicas y que en los hechos, se relacionan con las Facultades a nivel colectivo por medio de un contrato que contiene objetivos complementarios y también algunos que persiguen fines contrapuestos. Sobre los agentes, se constata que la conducta de las Facultades responde a permanentes procesos de negociación entre actores que representan fracciones de poder dispersos, preferencias heterogéneas y que compiten por influir en las decisiones internas. En efecto, se visualizan débiles relaciones jerárquicas entre las autoridades académicas unipersonales y los profesores y un mayor protagonismo de los organismos colegiados en la toma de decisiones asociadas a la gestión local bajo un esquema de prácticas de gobierno propias de los modelos tradicionales político y colegial.

En este contexto, se aprecia que los académicos cuentan con amplios espacios de libertad para establecer sus agendas de trabajo en función de sus propios intereses y preferencias individuales. Asimismo, se advierte que la participación de un representante de los Decanos en el Comité Directivo Ampliado, instancia de coordinación del equipo ejecutivo central, tiende a debilitar la capacidad de conducción de la Administración Central, ya que la definición de la agenda ejecutiva institucional pasa por un proceso de negociación con los Decanos. Aun así, la reciente instalación de un nuevo modelo de gestión por resultados basado en la evaluación de desempeño y la entrega de incentivos económicos ha permitido fortalecer la capacidad de conducción ejecutiva de la Administración y ha logrado generar un mayor nivel de alineamiento entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos oficiales de las

Facultades y los objetivos operativos de los académicos. En este sentido, se observa que el contrato por resultados suscrito entre la Administración Central y cada una de las Facultades denominado Convenio de Desempeño, ha contribuido a alinear las agendas de trabajo individual de los académicos en función de los compromisos asumidos por la Facultad de manera colectiva. No obstante, se percibe la existencia de un conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales del principal y los objetivos operativos del agente en relación con el fortalecimiento de las labores académicas relacionadas con el postgrado y la investigación. En concreto, los resultados alcanzados durante los últimos años muestran que las Facultades han logrado cumplir con las prioridades institucionales asociadas al crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. No así en el caso de los resultados comprometidos en el ámbito del postgrado y la investigación. De este modo, la evidencia sugiere que este nuevo modelo de gestión basado en una gestión por resultados y pago por mérito podría no ser suficiente para lograr que las Facultades avancen de manera efectiva hacia un mayor nivel de complejidad de sus labores académicas y que todas logren la auto-sustentabilidad económica debido a la naturaleza de sus disciplinas y las diferencias en el potencial de desarrollo de cada una de ellas. Por otra parte, aun cuando la Administración Central enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información respecto al comportamiento y el desempeño de las unidades académicas, se constata que las labores de supervisión se concentran en la gestión económica de las Facultades que se ejerce desde la Vicerrectoría Económica, en contraste con el escaso seguimiento y control de la gestión académica debido principalmente a la falta de liderazgo político de los Vicerrectores del área y la débil capacidad técnica de su equipos de gestión.

Finalmente, se concluye que las relaciones de gobierno entre las principales autoridades institucionales están influenciadas por un conjunto de factores tanto estructurales como coyunturales. En cuanto a los elementos considerados como estructurales, se distingue en primer término la forma de designación de las autoridades unipersonales a nivel superior e intermedio. El Rector es designado por decisión del controlador a partir de una terna de candidatos seleccionada por un comité de búsqueda integrado por personas externas a la institución nombradas por el controlador y también por representantes de los académicos elegidos por votación democrática. En efecto, se asume que este mecanismo le entrega al Rector un significativo nivel de autonomía para llevar adelante una conducción ejecutiva centrada en los intereses institucionales y distanciarse de grupos de presión internos que promuevan objetivos particulares en contraposición con las prioridades institucionales formales. Asimismo, se aprecia que la atribución del Rector para designar a la totalidad de los Vicerrectores y Directores Generales que conforman su equipo ejecutivo fortalece una capacidad de mando como principal responsable de la gestión institucional. En cambio, la elección democrática de los Decanos por parte de los académicos debilita la capacidad de conducción del Rector, ya que en los hechos los Decanos tienden a privilegiar sus objetivos individuales y los intereses de sus respectivas unidades por sobre las directrices provenientes desde la Administración Central. De este modo, se advierte que la falta de una relación jerárquica sobre los Decanos relativiza la capacidad de mando potencial que su forma de designación le entrega al Rector.

Enseguida, la participación de los Decanos en el Consejo Superior y su inclinación por evitar tomar decisiones que puedan afectar sus intereses produce una ambigüedad dada la falta de lineamientos y supervisión, especialmente en el ámbito académico, lo que limita el rol directivo del organismo y, al mismo tiempo, restringe la capacidad ejecutiva de la Administración Central al no contar con un mandato suficientemente claro. A su vez, el papel consultivo que la normativa interna le otorga al Consejo Académico fortalece la figura del Consejo Superior como el principal órgano colegiado responsable de las decisiones políticas, estratégicas y normativas en todos los ámbitos del quehacer institucional. Por su parte, las amplias atribuciones del Consejo de Facultad en las decisiones ejecutivas de las unidades académicas establecen la figura de un gobierno compartido entre autoridades unipersonales y colegiadas que restringe la capacidad de mando de los Decanos y favorece la influencia de los académicos en las decisiones internas.

Con respecto a los factores coyunturales, se aprecia que el estilo de liderazgo declarativo y ambiguo del Rector en la toma de decisiones deja un vacío de poder que es ocupado por otras autoridades unipersonales y colegiadas como los Vicerrectores, el Consejo Académico y el Comité Económico. Al respecto, se constata que la mayor influencia en las decisiones ejecutivas es ejercida ampliamente por el Vicerrector Económico, que en la práctica se desempeña como un Prorrector y también por el Comité Económico que entrega lineamientos ejecutivos al Vicerrector Económico no solo en materias económicas, sino que de manera creciente en aquellos asuntos académicos que tienen un importante efecto en la gestión económica institucional. En particular, se visualiza que la crisis económica que enfrentó la universidad recientemente permitió evidenciar un conjunto de problemas de gestión que justificaron la intervención del Comité Económico en la definición de las medidas de ajuste necesarias para superar la situación de déficit económico. A partir de ese momento, el Comité Económico se ha transformado en la principal instancia de toma de decisiones y, a la vez, ha permitido contrapesar la falta de conducción del Rector, el poder de los Decanos y la fuerte influencia que los académicos ejercen desde las Facultades. De igual manera, se advierte que el estilo de liderazgo predominante en los Decanos que promueve relaciones de gobierno horizontales y procesos de toma de decisiones colectivas, termina potenciando la influencia de los académicos en la gestión de las Facultades. En segundo lugar, se concluye que las prácticas de gobierno se diferencian de las formas de gobierno establecidas en la normativa interna. En los hechos, la relación de agencia formal entre el Consejo Superior y el Rector es reemplazada por la relación entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico. Asimismo, el gobierno compartido de las Facultades tiende a transformarse en un modelo de gobierno anárquico con una fuerte influencia de prácticas propias del modelo tradicional político. En tercer término, se infiere que la institución cuenta con un nivel moderado de articulación entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos de la Administración Central y los objetivos operativos de las Facultades y los académicos en forma individual. Entre los factores que contribuyen a un mayor alineamiento interno destacan la implementación de la modalidad de contratos por resultados e incentivos suscritos en las Administración Central y las Facultades y el rol que ejerce el Comité Económico a través de la promoción de relaciones jerárquicas y la supervisión del cumplimiento de los contratos, particularmente en el ámbito de la gestión económica. Por el contrario, la falta de involucramiento del Consejo Superior en labores de

supervisión, el débil compromiso del Rector y los Vicerrectores del área académica respecto a las prioridades institucionales relacionadas con el crecimiento y el mejoramiento de la gestión económica y además, la débil capacidad de conducción y alineamiento interno de los Decanos en función de los compromisos asumidos en los contratos por resultados, emergen como los principales elementos que restringen la articulación y compatibilización de intereses a nivel institucional. En último término, se concluye que el gobierno de la universidad se ejerce en la práctica de manera compartida principalmente entre el Comité Económico, el Vicerrector Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad.

Capítulo 6
Análisis Comparado de los Casos de Estudio

En este capítulo se presenta un análisis comparativo de los resultados obtenidos en cada uno de los tres casos estudiados. Los temas de este apartado se organizan en torno a tres secciones. En la primera sección se desarrolla una síntesis y comparación entre las relaciones de agencia de las tres universidades en base a los conceptos establecidos en los postulados de la teoría de agencia, con énfasis en las principales similitudes y diferencias. A su vez, en la segunda sección se describe una comparación acerca de la capacidad de alineamiento estratégico interno de las tres universidades y se identifican los actores que en la práctica ejercen mayor nivel de influencia en el gobierno institucional. En la tercera sección se establece una comparación entre los arreglos de gobierno de las universidades chilenas estudiadas y las principales tendencias de cambio en materia de gobierno institucional a nivel internacional. De esta manera, el capítulo aborda los objetivos específicos de la investigación asociados a la identificación de las similitudes y diferencias más relevantes entre las relaciones de gobierno de los casos analizados y también, respecto a las corrientes de cambio en las formas de gobierno universitario a nivel global.

6.1 Relaciones de agencia en los casos de estudio: similitudes y diferencias

6.1.1 Comparación de la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central

En este punto se contrastan las relaciones de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central de los tres casos de universidades estudiadas, considerando cuatro dimensiones de análisis que corresponden a los conceptos que sustentan la teoría de agencia: la relación entre principal y agente, los contratos, los problemas de agencia y la gestión del riesgo moral. Esta comparación se basa en los análisis descritos en los Capítulos 3, 4 y 5 y se pone especial énfasis en las similitudes y diferencias entre los casos.

Perfiles y tipos de relación entre principal y agente

En cuanto a la figura del principal, se visualizan semejanzas y diferencias entre los tres casos en relación con el nivel de diversidad de los actores que conforman la Junta Directiva o Consejo Superior, el comportamiento que adoptan en el proceso de toma de decisiones y el nivel de profundidad con que abordan las materias académicas y económicas. En la universidad estatal la Junta Directiva está integrada por diez miembros de los cuales seis son externos, tres nombrados por el Consejo Académico y otros tres designados por el Presidente de la República. En el caso de la universidad privada, la Junta Directiva está compuesta por diez personas externas nombradas por los socios de la corporación, de los cuales solo uno de ellos tiene una trayectoria como académico, mientras que el resto cuenta con experiencia en el ámbito empresarial y profesional ligado preferentemente a la gestión estratégica y financiera. Por su

parte, el Consejo Superior de la universidad privada tradicional cuenta con dieciocho miembros, el Rector, los tres Vicerrectores, los ocho Decanos, un representante de los académicos y cinco Consejeros externos designados por el controlador. Respecto a la diversidad de partes interesadas que participan en el máximo organismo colegiado institucional, se aprecia una mayor semejanza entre las universidades estatal y privada tradicional que incluyen tanto a partes interesadas internas como externas. Aun cuando ambas partes tienen distintos niveles de peso en términos de la cantidad de asientos. En la universidad estatal los miembros internos representan el 40 por ciento y los externos un 60 por ciento, a pesar de que la mitad de estos últimos son nombrados por el Consejo Académico. En la universidad privada tradicional la distribución corresponde a 72 por ciento de internos y un 28 por ciento de externos. A diferencia de la universidad privada donde el cuerpo académico no tiene representación. Por otra parte, las universidades estatal y privada cuentan con la figura de un Presidente de la Junta Directiva que corresponde a un externo (precisamente uno de los controladores en el caso de la institución privada), en contraste con la universidad privada tradicional donde el propio Rector ejerce la presidencia del Consejo Superior. Referente a la existencia de comités, se constata que tanto la universidad privada como la privada tradicional cuentan con un comité de trabajo que funciona de manera regular como apoyo a la labor del máximo organismo colegiado. En la universidad privada, se denomina Comité Ejecutivo y está integrado por el Presidente y el Secretario General de la Junta Directiva. En el plano formal, su rol está orientado a facilitar la coordinación y comunicación entre la junta y el Rector respecto a las decisiones adoptadas. No obstante, en los hechos el Comité Ejecutivo asume labores de agente involucrándose en la micro gestión. En la universidad privada tradicional, la normativa considera la existencia de un Comité Económico conformado por tres personas elegidas por el Consejo Superior (que pueden ser externas a la institución) cuya principal función consiste en apoyar al Rector y al organismo en las grandes políticas económicas y financieras de la institución. Sin embargo, en la práctica se suman como miembros regulares el Vicerrector Económico y el Director de Presupuesto. Asimismo, se advierte que en su accionar el comité aborda asuntos de orden ejecutivo no solo en el ámbito económico, sino que también crecientemente en materias académicas. Por consiguiente, se visualiza una similitud adicional entre estos comités tanto en la informalidad de su funcionamiento como en el elevado nivel de influencia que ejercen en la conducción ejecutiva de la agenda institucional.

Con respecto al proceso de toma de decisiones, en la universidad estatal los Directores externos tienen un bajo nivel de involucramiento en las decisiones y tienden a actuar como legitimadores de las iniciativas impulsadas por el Rector. Igualmente, los Directores internos ejercen un papel pasivo salvo cuando perciben que determinadas medidas podrían afectar los intereses gremiales de los académicos. En realidad, la escasez de decisiones relevantes se produce por la falta de compromiso de los Directores y no por la existencia de desacuerdos explícitos producto de preferencias contrapuestas como se podría suponer. A su vez, la Junta Directiva aborda preferentemente materias económicas y en menor medida asuntos de carácter académico, no obstante, lo hace con un bajo nivel de profundidad debido a la falta de conocimientos y manejo en temas económicos y financieros de casi la totalidad de sus integrantes. Así, se aprecia que la Junta Directiva desempeña una débil función como principal sobre todo en las decisiones respecto a las prioridades institucionales, en contraste con sus atribuciones establecidas en la

normativa interna. Ahora bien, en la universidad privada el escenario es completamente opuesto al anterior. En este caso, los Directores no controladores participan activamente como socios o consejeros cercanos a través de una actitud de colaboración hacia el Rector y el Comité Ejecutivo del organismo. De hecho, tanto el Vicerrector Académico como el Vicerrector Económico participan de manera regular en las sesiones de la junta con el ánimo de generar un espacio de trabajo favorable para el análisis de los temas y la toma de decisiones. Asimismo, se evidencia que la junta pone mayor foco en asuntos relacionados con la gestión económica institucional y los temas académicos son tratados en la medida que tienen un efecto significativo en lo económico. También, se constata un elevado nivel de convergencia entre las preferencias de los Directores respecto a las políticas y lineamientos relacionados con la gestión económica que se explica principalmente por la homogeneidad de sus perfiles profesionales y trayectorias laborales. Adicionalmente, el Comité Ejecutivo se involucra activamente en el tratamiento de los temas económicos no solo en la definición de políticas y estrategias, sino que también a nivel ejecutivo. De todos modos, se advierte que las decisiones finales son adoptadas por el Comité Ejecutivo que ejerce una fuerte conducción del organismo y en la práctica asume el rol de principal frente al equipo ejecutivo central. En efecto, es posible homologar las preferencias de la Junta Directiva con las prioridades del Comité Ejecutivo. En este sentido, se reconoce que en cierta medida los Directores no controladores también actúan como legitimadores de las resoluciones de dicho comité.

De manera similar al caso de la institución privada, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior también tiene un rol activo preferentemente en la toma de decisiones asociadas a materias de índole económico y menos interesado en asuntos de carácter académico. Este involucramiento en los temas económicos es reciente y ha estado influenciado por los Consejeros externos, especialmente por el Comité Económico que ha asumido un significativo nivel de protagonismo en las decisiones del organismo después de la crisis económica que afectó a la institución. En la práctica, el Consejo Superior en pleno adopta decisiones económicas a nivel general y posteriormente, el comité se encarga de abordar las cuestiones específicas. Por su parte, los Consejeros internos representantes del cuerpo académico (Decanos y delegado) adoptan una conducta pasiva que tiene dos matices. Por un lado, por la fuerza de los hechos relacionados con la crisis económica se ven forzados a tener que legitimar las decisiones económicas impulsadas desde el Comité Económico y, por otro, intentan evitar que el organismo aborde en profundidad temas académicos con el fin impedir que los Consejeros externos se inmiscuyan en asuntos propios del trabajo académico y también, que los intereses de los académicos se puedan ver afectados. En este sentido, su comportamiento se asemeja a la conducta de los Directores internos de la Junta Directiva de la universidad estatal. De igual modo, los Consejeros internos que forman parte de la Administración Central (Rector y Vicerrectores) tienden a coincidir con los intereses de los otros dos grupos. Por una parte, concuerdan con los Consejeros externos respecto a la conveniencia de revisar de manera continua en el Consejo Superior el cumplimiento de las políticas y lineamientos orientados a fomentar una mayor disciplina en la gestión económica institucional y, por otra, comparten con los Decanos la preocupación por no abordar los temas académicos en profundidad al interior del organismo. Con todo, el Consejo Superior corresponde a un principal con preferencias diversas y cuyas decisiones como cuerpo unitario

dependen de la influencia y las negociaciones que de manera implícita o explícita realicen las distintas partes o grupos de interés en un determinado período de tiempo.

En resumidas cuentas, se evidencia una similitud en el comportamiento de la Junta Directiva y el Consejo Superior de la universidad privada y privada tradicional respectivamente, en base a la figura de un principal activo con especial foco en el tratamiento y toma de decisiones en materias económicas y además, que cuenta con un comité que se vincula con la Administración Central y se involucra en asuntos relacionados con la micro gestión, traspasando la frontera de sus competencias formales de naturaleza directiva. A diferencia de la universidad estatal donde su principal ejerce un rol pasivo como máximo organismo directivo institucional.

En relación con el agente, la primera diferencia está asociada al nivel de poder que el Rector tiene al interior de la Administración Central. En la universidad estatal, el Rector ejerce una elevada capacidad de mando que se manifiesta por medio de su atribución para nombrar (y también cambiar) a todos los directivos superiores que conforman su equipo ejecutivo sin la obligación de tener que consultar con alguna otra autoridad institucional. Asimismo, según la normativa interna, el Rector constituye la única autoridad superior habilitada para entregar directrices ejecutivas a los Vicerrectores. En cambio, en la universidad privada el Rector ejerce un bajo nivel de poder básicamente por dos motivos. Primero, porque los Vicerrectores son designados por la Junta Directiva, y segundo, debido a que el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva establece una relación de agencia directa con cada uno de los Vicerrectores en materias propias de la gestión ejecutiva, situación que afecta la influencia del Rector. A su vez, el Rector de la universidad privada tradicional cuenta con un moderado nivel de poder, ya que aun cuando tiene la prerrogativa para conformar su equipo directivo, cada una de las designaciones debe ser ratificada por el controlador. De igual forma, los Vicerrectores están permanentemente siendo evaluados por los Consejeros externos del Consejo Superior, especialmente por aquellos que forman parte del Comité Económico, quienes pueden influir sobre el controlador para solicitar al Rector que realice algún ajuste en su equipo ejecutivo. Igualmente, la capacidad de mando del Rector se ve mermada por la influencia que ejerce en el plano ejecutivo el Comité Económico particularmente a través de la relación de agencia que establece de manera directa con el Vicerrector Económico. Por otra parte, se aprecia una similitud en el estilo de liderazgo ambiguo y declarativo de los Rectores de la universidad estatal y la universidad privada tradicional. Ahora, aunque por razones distintas, se advierte que en los tres casos los Rectores no ejercen el protagonismo en la conducción de la agenda ejecutiva institucional. Tanto en la universidad estatal como privada tradicional, esto responde a las débiles habilidades directivas de los rectores. Mientras que, en la universidad privada, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva empuja al Rector a concentrar sus labores preferentemente en la gestión de las relaciones institucionales con el medio externo. En los hechos, se evidencia en las tres instituciones los Rectores destinan una parte significativa de su tiempo a tareas de representación fuera de la institución.

Referente al tipo de gestión de la Administración Central, se aprecia una similitud entre las universidades estatal y privada tradicional que coinciden en una gestión basada en la convivencia de dos estilos. Por un lado, una gestión de tipo gerencial que incorpora la

profesionalización de cargos, orientación a resultados y evaluación de desempeño como principales componentes. Y por otro, una gestión burocrática tradicional centrada en la aplicación de procedimientos y con una escasa utilización de instrumentos de administración moderna. No obstante, se diferencian respecto a las unidades centrales que suscriben a cada uno de estos estilos. En la universidad estatal, la gestión gerencial está presente en la Vicerrectoría de Gestión Institucional y también, en la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado. Mientras que la gestión burocrática tradicional está asentada en la Vicerrectoría Académica y la Vicerrectoría Económica. Por su parte, en la universidad privada tradicional la gestión gerencial se aprecia en la Vicerrectoría Económica, en contraste con la Vicerrectoría Académica y la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, que funcionan en base al esquema burocrático tradicional. Análogamente, en ambos casos las unidades centrales tienden a funcionar de manera fragmentada con escasos niveles de coordinación. En cambio, la universidad privada evidencia un funcionamiento de todas sus unidades centrales bajo un modelo de gestión de tipo gerencial con sofisticados instrumentos de apoyo y también, con elevados niveles de coordinación y colaboración entre ellas.

En definitiva, se constata la existencia de similitudes y diferencias cruzadas entre los casos respecto al grado de separación de roles, el nivel de vínculo de autoridad y el tipo de relación entre la Junta Directiva o Consejo Superior y la Administración Central. En primer término, se advierte una similitud en el bajo nivel de separación de roles entre principal y agente, en los casos de la universidad privada y la universidad privada tradicional. En la primera, el principal representado por el Comité Ejecutivo se involucra en asuntos ejecutivos y asume un rol de agente a través de una relación directa con el equipo central de manera paralela al Rector. En la segunda, tanto el Rector como los Vicerrectores ejercen un doble rol como juez y parte al formar parte del Consejo Superior con plenos derechos. Por el contrario, la universidad estatal cuenta con una total separación de roles entre principal y agente. Ahora bien, tanto la universidad estatal como la universidad privada tradicional evidencian un bajo nivel de autoridad jerárquica entre principal y agente. A diferencia de la universidad privada donde existe una fuerte relación de autoridad vertical. Por último, se constatan tres tipos de relaciones distintas: principal único y agente (universidad estatal), principal único y agente múltiple (universidad privada) y principal colectivo y agente múltiple (universidad privada tradicional).

Contratos

En términos generales, se aprecia que, en los casos asociados a la universidad privada y la universidad privada tradicional, el Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional constituyen los contratos más relevantes en la relación entre la Junta Directiva o Consejo Superior y la Administración Central. Asimismo, se observa que el Presupuesto tiene un predomino sobre el Plan Estratégico en ambas universidades. En el caso de la universidad privada, se constata que una vez aprobado y ratificado el Presupuesto anual (después del proceso de matrículas), se confirma o ajusta el plan académico quinquenal y luego se establecen las acciones prioritarias para el año en curso por medio de un plan ejecutivo anual. En la universidad privada tradicional, a partir de la crisis económica se realizó una priorización del Plan Estratégico con foco en el aumento de los ingresos y disminución de los costos como principales objetivos institucionales.

También, en ambas universidades privadas se visualiza que la estructura del Presupuesto tiene una mayor orientación al financiamiento de acciones o comportamiento a través de partidas de gasto que se ajustan con criterios históricos. No obstante, este instrumento cuenta con una parte enfocada hacia resultados que están asociados al cumplimento de las prioridades establecidas en sus respectivos planes estratégicos institucionales. Con respecto al proceso de formulación del Plan Estratégico, se visualizan diferencias en relación con los actores que tienen mayor influencia en la definición de las prioridades institucionales oficiales. En la universidad privada el Plan Estratégico es definido por el Comité Ejecutivo con apoyo de los Vicerrectores y legitimado por la Junta Directiva, instancia que participa en la discusión del diagnóstico y el establecimiento de orientaciones generales. Por su parte, en la universidad privada tradicional las prioridades oficiales vigentes fueron definidas por el Comité Económico en conjunto con el Vicerrector Económico y luego, legitimado por el Consejo Superior que tuvo una baja participación en su elaboración.

A diferencia del resto de los casos, la Junta Directiva de la universidad estatal tiene una escasa participación en la definición del Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional. En los que, hechos, ambos instrumentos son elaborados por la Administración Central con amplios espacios de libertad y la aprobación por parte de la Junta Directiva tiene una connotación más bien ceremonial. En efecto, a pesar de la existencia de un Plan Estratégico oficial, se aprecia que en la relación de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central predominan mandatos ejecutivos de carácter implícitos y difusos. De igual modo, en contraposición con las universidades privadas, el Presupuesto Institucional de la universidad estatal está completamente orientado a comportamiento y el financiamiento que vincula insumos con resultados proviene de contratos suscritos con agencias gubernamentales que asignan recursos por medio de proyectos o programas que persiguen objetivos específicos.

Ahora bien, se evidencia una semejanza transversal respecto a la estructura y contenido del plan. En todos los casos se advierte la existencia de un Plan Estratégico con una estructura similar a los instrumentos de planificación utilizados por las organizaciones empresariales, que se basan en la definición de lineamientos generales, objetivos específicos, indicadores de desempeño y metas con resultados esperados. Dicho en otras palabras, las tres instituciones cuentan con un Plan Estratégico de tipo gerencial. En cuanto a su contenido, también se nota una similitud en la fijación de estrategias al fortalecimiento de la docencia, un aumento en el nivel de actividad de la investigación y el aseguramiento de la sostenibilidad económica institucional.

En cuanto a su implementación, se aprecia una similitud entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional acerca del compromiso de la Administración Central con la ejecución de las prioridades oficiales establecidas en el Plan Estratégico. En efecto, se constata que en ambos casos se produce una división al interior del equipo ejecutivo central entre aquellas autoridades que asumen un compromiso total con la implementación del plan y quienes lo hacen de manera parcial o selectiva en función sus preferencias individuales. Por último, se aprecia que la Administración Central de la universidad estatal y la universidad privada tradicional, suscriben contratos con agencias gubernamentales que establecen

compromisos a veces más exigentes que las obligaciones contraídas internamente con la Junta Directiva y el Consejo Superior respectivamente. En este sentido, en algunas materias las agencias gubernamentales representan la figura de un principal externo más exigente que el propio principal interno.

Problemas de agencia

A propósito de los conflictos de objetivos, se reconoce una similitud entre la universidad privada y privada tradicional que muestran un nivel moderado de desacuerdo entre las preferencias del principal y el agente. En el caso de la universidad privada, mientras las prioridades reales del Comité Ejecutivo están centradas en mantener un nivel reducido de desarrollo de las labores asociadas a la investigación y postgrado, el Rector y parte del equipo ejecutivo central estiman que la institución debiese potenciar el nivel de actividad de estas labores, por medio de una mayor inversión en el fortalecimiento de capacidades académicas, especialmente a través de la creación de programas de doctorado. Con todo, estas diferencias no se traducen en un escenario de riesgo moral debido a la intensa supervisión que ejerce el Comité Directivo sobre la conducta de las autoridades ejecutivas centrales. Entretanto en la universidad privada tradicional, se evidencia que el Rector junto al Vicerrector Académico y el Vicerrector de Investigación y Postgrado están en desacuerdo con la impronta economicista de las prioridades institucionales establecidas en el Plan Estratégico. En efecto, el Vicerrector Económico es el único directivo superior que se muestra completamente de acuerdo con las preferencias oficiales. Por otro lado, en la universidad estatal no se percibe la presencia de conflictos de objetivos básicamente por la falta de definiciones claras por parte de la Junta Directiva.

Sobre la asimetría de información, se observan diferentes escenarios en los tres casos estudiados. En la universidad estatal, la Junta Directiva enfrenta serios problemas en el acceso a información acerca de la conducta y el desempeño de la Administración Central. Por un lado, se aprecia que el principal no ejerce sus atribuciones en términos de solicitar información al agente respecto al estado de la gestión institucional. Y por otro, se constata que la información que voluntariamente provee el ejecutivo central carece de confiabilidad y oportunidad en su entrega. Muy por el contrario, la Junta Directiva de la universidad privada ejerce sus labores con un bajo nivel de asimetría de información acerca del comportamiento y desempeño de las autoridades centrales con respecto a las tareas delegadas. En este caso, el principal asume un papel activo en la solicitud de información y la institución cuenta con sofisticados sistemas de apoyo que permiten disponer de información de calidad y en forma oportuna. En cuanto a la universidad privada tradicional, el Consejo Superior dispone de un nivel moderado de información en relación con la actuación de la Administración Central. En realidad, los requerimientos de información que realiza el principal se concentran preferentemente en materias relacionadas con la gestión económica institucional. Al respecto, se evidencia que la Administración Central provee información confiable y de manera oportuna. Por el contrario, el principal tiene un escaso acceso a información acerca de la gestión académica institucional.

En suma, se infiere que los problemas de agencia más acentuados que enfrenta el máximo organismo colegiado institucional están presentes tanto en la universidad estatal como en la universidad privada tradicional.

Gestión del riesgo moral

En lo relativo a la supervisión del cumplimiento de los contratos y la gestión del riesgo moral, se aprecia que la Junta Directiva de la universidad privada destaca por encima de sus homólogas por su elevada capacidad y efectividad para vigilar el comportamiento y desempeño de las autoridades centrales en el ejercicio de sus labores. En un primer nivel de control, la Junta Directiva realiza un seguimiento sistemático y permanente al estado de la situación económica y financiera de la institución. En un segundo nivel, el Comité Ejecutivo participa activamente en las reuniones de coordinación de la Administración Centrales, instancias donde ejerce un control directo y pormenorizado de las materias académicas y económicas. Y un tercer nivel a cargo de un denominado oficial de cumplimiento que asume las tareas propias de un Contralor y entrega información al Comité Ejecutivo acerca del cumplimiento de las políticas, criterios, estándares y decisiones adoptadas por la Junta Directiva. En el caso de la universidad estatal, la Junta Directiva muestra una escasa voluntad política para ejercer su rol fiscalizador de las labores del ejecutivo central y al mismo tiempo, dispone de débiles instrumentos para llevar adelante estas labores. A diferencia de las otras dos instituciones, el principal no cuenta con la figura de uno o más comités permanentes o temporales que apoyen las labores de dirección y vigilancia de la gestión del agente. Asimismo, se constata que la Junta Directiva recibe un insuficiente o casi nula información por parte del Contralor con respecto al cumplimiento de las disposiciones normativas internas, especialmente aquellas relativas a ámbito académico. A su vez, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior muestra un mayor interés y efectividad para ejercer labores de supervisión sobre la gestión económica que realiza la Administración Central. Por un lado, prácticamente en todas las sesiones mensuales del organismo, el Vicerrector Económico entrega un reporte global o parcial con resultados de la gestión económica. Y por otro, el Comité Económico se reúne una vez al mes para revisar asuntos generales o específicos y también para orientar los temas que son abordados en el pleno del Consejo Superior. En contraste, se advierte que el organismo ejerce ocasionalmente una supervisión sobre alguna materia relacionada con la gestión académica. Asimismo, se constata que las autoridades que realizan tareas de fiscalización como el Contralor y el Secretario General proporcionan escasa información valiosa al Consejo Superior para apoyar sus labores de vigilancia.

6.1.2 Comparación de la relación entre la Administración Central y las Facultades

En esta parte se comparan las relaciones de agencia entre la Administración Central y las Facultades de cada una de las instituciones en estudio. Al igual que en el punto anterior, se identifican las principales similitudes y diferencias al contrastar los perfiles del principal, agente y el tipo de relación que establecen ambas partes, también los contratos, los problemas de agencia y finalmente, la gestión del riesgo moral.

Perfiles y tipos de relación entre principal y agente

Con respecto a la Administración Central como principal, se visualiza un patrón común en los casos de la universidad estatal y la universidad privada, relacionado con una fragmentación en el accionar de las autoridades que conforman el equipo ejecutivo central, sin embargo, con distintos niveles de intensidad. En la universidad estatal, cada uno de los Vicerrectores establece sus prioridades sectoriales y agenda de trabajo y al mismo tiempo, despliega su propio estilo de gestión en la relación con las Facultades. Por una parte, los gerencialistas emprendedores buscan elevar el nivel de efectividad institucional y en su vínculo con las unidades académicas promueven la implementación de acciones orientadas al cumplimiento de las prioridades oficiales y los resultados esperados establecidos en el plan estratégico. Por otra, los burócratas tradicionales privilegian la búsqueda de legitimidad por sobre la efectividad a través de una relación amistosa con las autoridades y el cuerpo académico. A su vez, el Rector no se involucra en materias de gestión ejecutiva, tampoco en la relación con los Decanos, pero se activa para resolver las disputas que se producen entre los Vicerrectores. Si bien el Rector avala ambos estilos de gestión, internamente tiende a preferir la búsqueda de legitimidad y a utilizar las capacidades gerencialistas para dar señales de buena gestión hacia las agencias gubernamentales. En cuanto a la universidad privada, se aprecia que la conducción de la agenda ejecutiva y la relación con las Facultades es compartida entre el Vicerrector Académico que según la normativa tiene la responsabilidad de articular el trabado de las autoridades superiores e intermedias y el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva que ejerce labores de dirección ejecutiva de manera informal con un elevado nivel de poder y reconocimiento interno como la principal autoridad institucional, situación que en los hechos restringe la capacidad de mando del Vicerrector Académico. En este contexto, se producen algunos problemas asociados a mandatos inconsistentes o contradictorios producto de la superposición de roles y preferencias entre dos principales que se relacionan con un mismo agente. En efecto, las principales diferencias se producen dado que el Vicerrector Académico impulsa una agenda ejecutiva basada en las prioridades oficiales planteadas en el Plan Estratégico, mientras que el Comité Ejecutivo promueve objetivos operativos que favorecen la consecución de resultados económicos. Por último, en la universidad privada tradicional la conducción de la agenda ejecutiva y la relación con las Facultades está en manos de los Vicerrectores quienes tienen distintos niveles de compromiso con las prioridades institucionales oficiales y establecen sus lineamientos trabajo en función de sus preferencias individuales. En este sentido, se observa que tanto el Vicerrector Académico como el Vicerrector de Investigación y Postgrado persiguen objetivos operativos que no siempre coinciden con las prioridades oficiales, en contraste con el Vicerrector Económico que asume un compromiso cabal con el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional. De igual modo, se constata que, dada la falta de liderazgo ejecutivo del Rector y el respaldo político del Comité Económico del Consejo Superior, el Vicerrector Económico ejerce el rol de articulador del equipo directivo central y establece una relación de trabajo preferente con los Decanos. En los hechos, el Vicerrector Económico desempeña una labor similar a un Prorrector. Por su parte, el Rector actúa como mediador y dirime los conflictos que se producen entre los Vicerrectores producto de la orientación economicista de las prioridades oficiales. Al respecto, se advierte que en materias de relevancia

el Rector tiende a respaldar al Vicerrector Económico, quienes en la práctica establecen una relación de poder más horizontal que vertical.

En lo que atañe al agente, se visualiza una marcada diferencia en las formas y prácticas de gobierno de las Facultades entre las universidades consideradas tradicionales y la universidad privada. En general, las primeras comparten arreglos de gobierno que combinan, por un lado, elementos colegiales propios de la cultura académica tradicional como la falta de relaciones de autoridad vertical y la búsqueda de consensos y, por otro, prácticas políticas basadas en el uso del poder como método de coordinación interna. En cambio, la configuración del gobierno de las Facultades de la universidad privada responde a criterios y formas de administración propias de la corriente gerencialista, centradas básicamente en relaciones jerárquicas y responsabilidades individuales. Particularmente, en las Facultades de la universidad estatal los Decanos ejercen un bajo nivel de autoridad sobre los académicos y comparten la conducción ejecutiva con los Directores de Departamento que son elegidos democráticamente por sus pares. Asimismo, el Consejo de Facultad constituye la principal instancia de toma de decisiones en materias académicas y administrativas y también, el lugar donde se resuelven las disputas entre los distintos grupos de interés internos. En este marco, la organización del trabajo académico se realiza en función de las preferencias individuales de los académicos y no mediante un proceso de planificación estructurado de manera vertical. Si bien algunos Decanos logran ejercer un liderazgo directivo efectivo, se trata de casos excepcionales ya que en la mayoría de las Facultades predomina un escenario de poderes dispersos y relaciones que se articulan bajo un esquema más político que colegial. En este sentido, se reconoce la existencia de relaciones clientelistas entre algunos directivos académicos y profesores. De manera semejante, en las Facultades de la universidad privada tradicional la conducción ejecutiva es compartida entre autoridades académicas unipersonales y colegiadas, con un predominio de configuraciones de gobierno donde el poder del Decano está en equilibrio o subordinado a la influencia del Consejo de Facultad. Salvo un par de casos en los que el Decano asume un nivel significativo de liderazgo ejecutivo, en la mayoría de las unidades académicas su rol se limita a ejercer como mediador en las disputas internas o portavoz de las decisiones que adopta el Consejo de Facultad. Así, la falta de relaciones de autoridad efectivas ha generado históricamente espacios de libertad para que los profesores establezcan sus agendas de acuerdo con sus objetivos y preferencias individuales. De hecho, la normativa interna establece que la asignación de carga académica debe ser acordada (no impuesta) entre el profesor y el Decano. También se registran prácticas clientelistas de algunos Decanos hacia sus electores que se manifiestan desde la repartición de cargos y la asignación de una carga académica liviana hasta la posibilidad que los propios académicos puedan elegir democráticamente a sus Directores de Departamento, prerrogativa que según la normativa le corresponde ejercer al Decano mediante designación directa. Con todo, se advierte que durante los últimos años se han producido importantes cambios en la organización del trabajo académico a partir de la implementación de contratos por resultados y mecanismos de incentivos suscritos entre la Administración Central y las Facultades. Esta nueva relación de tipo transaccional basada en instrumentos gerencialistas ha permitido establecer un contrapeso a las prácticas de gobierno y gestión de naturaleza política y colegial que históricamente han predominado como mecanismos de coordinación al interior de las Facultades.

Por otra parte, en las Facultades de la universidad privada los Decanos conducen la agenda ejecutiva de manera efectiva y ejercen una fuerte relación jerárquica sobre los académicos. A diferencia de lo que ocurre en las universidades tradicionales estudiadas, en este caso los Decanos están más comprometidos con los intereses de la autoridad ejecutiva central que con las preferencias o demandas del cuerpo académico. No obstante, se visualizan algunos matices en los estilos de liderazgo que ejercen los Decanos. Por un lado, están aquellos que promueven espacios de participación y privilegian la búsqueda de consensos en primera instancia. En este esquema, el Consejo de Facultad funciona como el espacio de diálogo y toma de decisiones en materias relevantes. Ahora bien, esta práctica no reemplaza el carácter consultivo del consejo y menos las relaciones jerárquicas entre quienes ejercen cargos académicos directivos y los profesores tanto de la unidad como de las subunidades académicas. Asimismo, estos Decanos buscan establecer un acuerdo con los académicos con el fin de determinar sus cargas y compromisos relacionados con el trabajo académico individual, antes de adoptar decisiones en forma vertical. Y, por otro lado, están los Decanos que ejercen su autoridad de manera explícita y concentran la toma de decisiones en materias académicas y administrativas relacionadas con la gestión de la Facultad. En este contexto, el Consejo de Facultad constituye un espacio esencialmente informativo y la organización del trabajo académico individual se establece de forma estructurada de arriba hacia abajo, teniendo en cuenta los objetivos oficiales de la Facultad definidos en su Plan de Desarrollo. De todos modos, cualquiera sea el estilo de liderazgo del Decano, se constata la existencia de un elemento común en la gestión de las Facultades que está relacionado con la obligación de todos sus integrantes de tener que rendir cuentas ante un superior jerárquico acerca de su desempeño individual ya sea en el ámbito administrativo y/o académico.

En cuanto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, se perciben más elementos comunes entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional. En ambas instituciones, se constata que tanto el Rector como el resto de las autoridades centrales ejercen un bajo nivel de autoridad vertical sobre el Decano y los directivos académicos de las Facultades. También, se aprecia que las relaciones de agencia responden a las configuraciones más complejas que se pueden adoptar entre principal y agente. En la universidad estatal, se establece una relación de gobierno entre un principal múltiple y un agente colectivo. En los hechos, las autoridades ejecutivas centrales se relacionan a través de dos o más contratos por separado con un agente colectivo integrado por individuos con heterogeneidad de preferencias en un contexto de poderes dispersos que ejercen influencia en las decisiones respecto a los asuntos ejecutivos internos. Asimismo, se evidencia que algunas las autoridades académicas y profesores de las Facultades tienden a adoptar conductas similares a un agente múltiple y establecen relaciones de agencia más o menos formales con las autoridades ejecutivas centrales de acuerdo con el nivel de convergencia de intereses y objetivos existentes entre ambas partes. A su vez, en la universidad privada tradicional la relación entre la Administración Central y las Facultades responde al comportamiento de un vínculo entre un principal colectivo integrado por autoridades ejecutivas central con diversas preferencias pero con liderazgo predominante del Vicerrector Económico que establecen un contrato preferente en la relación con un agente colectivo compuesta por individuos, grupos de académicos y subunidades académicas formales que tienen preferencias heterogéneas en relación con la gestión del trabajo académico y

administrativo de la Facultad. Sin embargo, se visualiza un factor distintivo en la universidad privada tradicional que incrementa el grado de complejidad de la relación de agencia. En concreto, se advierte un nivel moderado de separación de roles de entre principal y agente, que se produce por medio de la participación de un representante de los Decanos en el Comité Directivo que corresponde a la instancia de coordinación más importante donde la Administración Central toma decisiones respecto a las prioridades y la agenda ejecutiva institucional.

Entretanto, la universidad privada presenta notorias diferencias en comparación con las instituciones tradicionales. Por una parte, se evidencia una fuerte relación jerárquica entre las principales autoridades ejecutivas centrales y los Decanos. En particular, los directivos superiores más influyentes son aquellos que tienen una relación de colaboración más estrecha con el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. Y por otra, la relación de agencia responde a los patrones de un vínculo entre un principal múltiple y un agente único. En este caso, la figura compuesta del principal muestra un menor nivel de fragmentación de poder y heterogeneidad de preferencias en comparación el principal múltiple de las universidades tradicionales. Análogamente, solo en la universidad privada es posible hacer equivalente el comportamiento de la Facultad con la conducta del Decano.

Contratos

En general, se aprecia que en las dos universidades privadas predominan los contratos orientados a resultados, a diferencia de la universidad estatal donde estos instrumentos tienen un foco preferente en la ejecución de acciones o compromisos asociados a comportamiento. En la universidad privada, prima la figura de los contratos individuales por resultados. En efecto, cada Decano suscribe un contrato individual basado en los resultados esperados a nivel agregado contenidos en el Plan de Desarrollo de la Facultad. Asimismo, internamente el Decano asume el rol de principal y establece un contrato individual orientado a resultados con cada uno de los académicos. Se trata de un instrumento denominado compromiso académico que contiene los objetivos, productos y resultados que cada profesor asume desarrollar durante el año en labores relacionadas con la docencia, investigación, extensión y administración según su perfil académico. Este contrato funciona de forma complementaria al instrumento tradicional basado en el reglamento de carrera académica, calificación y jerarquización que tiene un enfoque mixto de evaluación por comportamiento y resultados académicos individuales. Por otro lado, el Presupuesto anual de la Facultad constituye otro contrato colectivo que tiene una parte orientada a insumos y otra hacia resultados que funciona de manera articulada con el Plan de Desarrollo de la Facultad.

Ahora, en el caso de la universidad privada tradicional y en contraste con la universidad privada, se visualiza el predominio de un contrato colectivo por resultados denominado convenio de desempeño suscrito entre la Administración Central y cada una de las Facultades, a través de un proceso de negociación entre ambas partes en condiciones bastante simétricas desde el punto de vista de las relaciones de poder. A su vez, no existe un contrato individual asociado a los Decanos y al interior de las Facultades, se produce un proceso de negociación

entre el Decano y cada profesor para determinar su distribución de la carga académica, los productos y resultados individuales comprometidos semestralmente. Al respecto, la evidencia muestra que la aplicación de incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de los resultados establecidos en los convenios de desempeño ha generado un creciente nivel de alineamiento entre las agendas individuales de los académicos y los compromisos colectivos asumidos como Facultad frente a la Administración Central. Aparte, la asignación de Presupuesto haca las unidades académicas corresponde a un segundo contrato colectivo que se compone de una parte orientada a insumos mediante partidas de gastos y otra enfocada en el cumplimiento de los resultados proyectados en los respectivos convenios de desempeño.

En cuanto a la universidad estatal, la puesta en marcha de contratos orientados resultados es todavía incipiente y su adopción corresponde a una decisión voluntaria por parte de las unidades académicas. En la práctica, solo un tercio de las Facultades cuenta con un contrato colectivo basado en resultados y solo una de ellas está implementando la figura de contratos individuales por resultados a través de una experiencia piloto. A pesar de que la normativa interna considera como obligatoria la existencia de compromisos de desempeño a nivel individual que deben suscritos con el respectivo Director del Departamento disciplinar al que pertenece cada académico. En la práctica, se advierte la existencia de un contrato individual orientado hacia resultados que solo se aplica, por un lado, a los académicos contratados centralmente para desarrollar exclusivamente labores de investigación con foco en la publicación de artículos en revistas de corriente principal. Estos académicos están adscritos a una categoría académica extraordinaria, no cuentan con derechos políticos para participar en procesos de elección de autoridades académicas y sus remuneraciones son variables de acuerdo año nivel de productividad alcanzado en un determinado período. Y, por otro lado, a los académicos de las Facultades pertenecientes a la categoría académica ordinaria que voluntariamente y sin renunciar a sus derechos políticos, quieran suscribir un contrato como investigador con el centro de investigación institucional basado en un pago de incentivos monetarios por artículo publicado. A su vez, el único instrumento colectivo vigente a nivel transversal es el Presupuesto de la Facultad que constituye un contrato orientado a financiar insumos basado en partidas de gasto que se evolucionan de manera inercial. En el plano individual, no existe un contrato que establezca un mandato especial desde la Administración Central hacia los Decanos. Al interior de la Facultad, la asignación de carga individual para el desarrollo de las distintas labores académicas representa el contrato por comportamiento más importante entre el Decano y cada profesor.

Problemas de agencia

En relación con la presencia de conflictos de objetivos, se observa una similitud entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional donde ambas relaciones de agencia entre la Administración Central y las Facultades enfrentan un elevado nivel de conflicto de objetivos. En la universidad estatal, se aprecia que el ejecutivo central está impulsando tres objetivos que no son compartidos por todas las unidades académicas. El primero, busca introducir cambios en el currículo de los programas de pregrado con el propósito de incorporar mayor espacio para el desarrollo de competencias laborales en los estudiantes y también,

disminuir la duración formal de los planes de estudios. Al respecto, desde el cuerpo académico se argumenta que la formación universitaria no debiera ser reducida a una mera instrucción para el mundo de trabajo. El segundo objetivo apunta a promover desarrollo de labores de investigación enfocadas preferentemente hacia la publicación de artículos en revistas de corriente principal. En contraste, los académicos plantean que no se debiese limitar el concepto generación de conocimiento exclusivamente a la producción de publicaciones en revistas indexadas (WoS y Scopus) y que más bien se debieran reconocer otras formas como la elaboración textos de apoyo a la docencia, artículos en revistas locales, entre otros. En los hechos, la producción científica de las Facultades es considerablemente baja si se mide por la cantidad de artículos publicados en revistas de corriente principal. El tercer objetivo que persigue la Administración Central está asociado al mejoramiento de la gestión y la sostenibilidad económica de la institución. En la gestión interna de Facultades esta materia no representa un asunto de interés y el discurso dominante en la academia plantea que el Estado debiera asumir un mayor compromiso con la universidad a través de la entrega de los recursos que sean necesarios en forma directa.

En la universidad privada tradicional, los conflictos están relacionados básicamente con dos objetivos que promueve la Administración Central. Por una parte, se busca fortalecer el desarrollo del postgrado especialmente por medio de la creación de programas de doctorado que cumplan con las exigencias de calidad establecidas por la agencia estatal responsable de su acreditación. En este sentido, se constata que los objetivos operativos de las Facultades no apuntan en la dirección de cumplir con los criterios y estándares de calidad, especialmente aquellos relacionados con la conformación de claustros académicos que tengan las credenciales necesarias para sustentar un programa de doctorado. Por otra parte, al igual que en el caso de la universidad estatal, uno de los objetivos oficiales a nivel institucional persigue aumentar la producción científica a través de la publicación de artículos en revistas de corriente principal. De manera semejante, los académicos cuestionan esta orientación que consideran arbitraria y simplista. Aun cuando en todas las Facultades se ha registrado un aumento de las publicaciones indexadas (WoS y Scopus), este aumento se explica en gran medida por el aumento de productividad de un número reducido de académicos y no se advierte el despliegue de estrategias que apunten al fortalecimiento de capacidades en investigación con un sentido de mediano y largo plazo.

Por el contrario, en la universidad privada se evidencia un bajo nivel de conflicto de objetivos entre la Administración Central y las Facultades. Si bien se perciben algunas tensiones producto de diferencias asociadas a la organización del trabajo académico en las Facultades, se reconoce que no hay espacio mucho espacio para desplegar objetivos divergentes con las prioridades institucionales y menos para conductas oportunistas.

Respecto a la existencia de asimetrías de información, se aprecia que en ambas universidades privadas la Administración Central no enfrenta dificultades para acceder a información acerca de la conducta y el desempeño de las Facultades. No obstante, la diferencia entre las dos instituciones dice relación con las capacidades instaladas para la gestión de la información que, a la vez, se expresan en la oportunidad y calidad de la información a la que se tiene acceso. En

la universidad privada las autoridades superiores e intermedias cuentan con sofisticados sistemas de información que apoyan los procesos de toma de decisiones en los distintos niveles en materias de gestión académica, administrativa y económica. A su vez, en el caso de la universidad privada tradicional la Administración Central dispone de sistemas de información básicos pero suficientes para monitorear la gestión colectiva e individual de los académicos en las Facultades. Sin embargo, se advierte que la información asociada a la gestión económica presenta mejores niveles de oportunidad y calidad que la información relacionada con la gestión académica.

Por último, a diferencia de las instituciones privadas, se visualiza que la Administración Central de la universidad estatal enfrenta un elevado nivel de asimetría de información acerca del comportamiento y desempeño de las Facultades. En el ámbito académico, el ejecutivo central tiene serias dificultades para acceder a información respecto a los criterios utilizados por los Decanos para la distribución y asignación de la carga académica de los profesores, acerca de las metodologías de enseñanza que utilizan los académicos en sus labores de docencia y sus resultados en la progresión académica de los estudiantes, entre otras materias. En la esfera económica, la Administración Central desconoce la estructura de costos por actividad y por centro de costo a nivel de carrera, subunidad y unidad académica. Y, en consecuencia, no cuenta con información desagregada acerca del margen de contribución económico que producen las carreras y las subunidades académicas.

Gestión del riesgo moral

Referente al riesgo de moral, se constata que las universidades tradicionales están más expuestas a conductas oportunistas por parte de los académicos. Tanto en la universidad estatal como en la universidad privada tradicional se registran manifestaciones de riesgo moral comunes asociadas a la elusión y búsqueda oportunista de ingresos. Entre las principales formas de elusión se distinguen la creación de cargos o responsabilidades administrativas para evitar asumir carga en tareas de docencia y la existencia de contratos paralelos con otras instituciones de educación superior de académicos con jornada completa en la universidad. Mientras que la búsqueda oportunista de ingresos se produce a través de la participación de los académicos en programas de extensión y postgrados profesionales. En estas labores, los académicos que asumen roles de dirección cuentan con amplios espacios de discrecionalidad para definir la oferta de servicios y sus niveles calidad, los precios de venta, los académicos que imparten las clases, la carga docente y las remuneraciones que reciben de los académicos involucrados. En este escenario, algunos académicos tratan de maximizar sus ingresos por medio comportamientos no esperados, tales como el aumento artificial de las horas de dedicación a este tipo de tareas y/o la fijación de remuneraciones académicas por sobre los precios de mercado. En efecto, se evidencia que este tipo de servicios o programas representa un mecanismo orientado a la generación de ingresos complementarios para los académicos, más que una fuente importante de diversificación de ingresos para las instituciones. Ahora bien, se advierte que en el caso de la universidad estatal existen otras manifestaciones de riesgo moral adicionales a las anteriores, relacionadas con la irracionalidad del gasto y subsidios cruzados oportunistas. Durante los últimos años, se ha producido un importante déficit

económico a nivel institucional que en parte se explica por el significativo incremento de los costos de operación de las Facultades. Teniendo presente la existencia de conflictos de objetivos entre principal y agente, los problemas de asimetrías de información que afectan a la Administración Central y la autonomía con que cuentan las Facultades para establecer sus propios criterios y estándares en relación con la organización del trabajo académico, se estima como muy probable que la asignación de recursos desde el centro hacia unidades académicas incluya subsidios cruzados que estén financiando objetivos operativos asociados a intereses particulares no alineados con las prioridades institucionales oficiales o aun cuando estén alineados funcionen operativamente de manera ineficiente. En contraste con los escenarios que experimentan las universidades tradicionales, en la universidad privada se percibe un mínimo nivel de exposición a conductas oportunistas en las Facultades que se refleja en un bajo número de ocurrencia de este tipo de eventos.

En relación con las labores de supervisión, se observan diferentes realidades entre las universidades estudiadas. La evidencia empírica muestra que la Administración Central de la universidad estatal dispone de precarios mecanismos para controlar de manera efectiva la gestión académica y económica de las Facultades. En particular, el ejecutivo central no cuenta con un instrumento que permita evaluar el desempeño individual de los Decanos en la conducción de las unidades académicas. Asimismo, se aprecia que las tareas de control y seguimiento que se impulsan desde el centro sobre las Facultades se realizan de manera paralela o por cuerdas separadas desde las distintas Vicerrectorías, a excepción de la Vicerrectoría Económica que no dispone de instrumentos de control para supervisar la gestión económica de las Facultades. En cuanto a la evaluación individual de los académicos, se reconoce que en la práctica no se realiza un control permanente y sistemático del cumplimiento de los compromisos de los profesores por parte de las autoridades académicas de la Facultad. Asimismo, se aprecia que no se aplica el proceso de calificación académica dispuesto en la normativa de carrera académica vigente. En efecto, las decisiones relacionadas con la promoción o jerarquización de los académicos se llevan adelante sin la totalidad de las evaluaciones formales. En suma, la principal medición del desempeño individual de los académicos corresponde al mecanismo de evaluación por pares que en los hechos se aplica de manera irregular.

En el caso de la universidad privada, la Administración Central cuenta con un conjunto de mecanismos de supervisión que permiten asegurar un efectivo control del comportamiento y los resultados asociados a la gestión de las Facultades. En este sentido, se reconoce que el contrato individual que establece los resultados comprometidos por cada uno de los Decanos, en relación con la gestión de las unidades académicas, constituye el principal instrumento de vigilancia que se aplica desde la Administración Central. De igual modo, se implementan otras actividades de seguimiento y control tales como reuniones bilaterales periódicas entre el Vicerrector Académico y los Decanos para revisar el estado de avance de las iniciativas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo de las unidades académicas, reuniones de trabajo donde participan el Rector, los Vicerrectores y los Decanos con el fin de monitorear el estado de situación de las Facultades en términos generales o con foco en alguna materia específica y también, reuniones mensuales entre el Vicerrector Económico y los Decanos para revisar el

estado de avance de la ejecución presupuestaria. Asimismo, se evidencia la existencia de una instancia adicional de evaluación que realiza el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva directamente sobre los Decanos. Este mecanismo funciona en forma paralela y no siempre de manera articulada con el resto de los instrumentos formales de evaluación. En efecto, se aprecia que esta superposición de roles debilita la capacidad de mando de las autoridades centrales que tienen la responsabilidad formal de ejercer las labores de supervisión sobre la gestión de los Decanos. Con respecto a la evaluación del desempeño de los académicos, se distinguen dos tipos de mecanismos. Por un lado, está la evaluación que realiza el Decano en base a los objetivos y metas individuales establecidas en los compromisos académicos asumidos semestralmente por cada profesor. Y por otra, el proceso de calificación académica que también está en manos de los Decanos. Esta evaluación individual considera el cumplimiento del compromiso de actividades académicas, la propia autoevaluación del profesor, su trayectoria académica y los resultados de la evaluación docente que realizan los estudiantes. Los resultados del proceso anual de calificación sirven como insumo para las decisiones de promoción académica que adoptan las comisiones de jerarquización tanto en las Facultades como a nivel institucional.

Por su parte, en la universidad privada tradicional se visualiza que la Administración Central concentra las labores de supervisión preferentemente sobre el desempeño económico de las Facultades. En la práctica, las actividades de control se ejercen de manera fragmentada o paralela a través de cada una de las Vicerrectorías con distintos grados de sistematicidad, periodicidad y efectividad. Por una parte, se aprecia que las Vicerrectorías asociadas a la esfera académica no cuentan con las capacidades técnicas, el liderazgo político de sus directivos superiores y la legitimidad interna necesaria para llevar adelante procesos de evaluación de manera rigurosa y efectiva, acerca del desempeño de las Facultades en el cumplimiento de los compromisos académicos colectivos suscritos en los Convenios de Desempeño. Por el contrario, se advierte que la Vicerrectoría Económica cuenta con la capacidad de mando y mecanismos de control efectivos para supervisar los resultados asociados a la gestión económica de las unidades y subunidades académicas. A diferencia de la universidad privada, esta institución no dispone de un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los Decanos y a la vez, estos no evalúan de manera directa el trabajo de los académicos. De hecho, el principal instrumento de evaluación del desempeño individual de los académicos corresponde al proceso de calificación que está a cargo de un comité de pares donde el Decano participa asumiendo un rol secundario. Otro mecanismo complementario opera de manera indirecta por medio de incentivos monetarios que se entregan a cada académico en función del desempeño colectivo e individual alcanzado en relación con los compromisos establecidos en los respectivos convenios de desempeño. Concretamente, a nivel individual el pago de incentivos está asociado a la cantidad de horas de dedicación a labores de docencia y también, a la cantidad de artículos anuales publicados en revistas de corriente principales. Este instrumento de incentivo se diferencia de los utilizados tanto por la universidad estatal como la universidad privada que solo consideran el pago de incentivos a la producción de artículos y no incluyen tareas relacionadas con la docencia directa.

Cuadro 6: Comparación de las relaciones de agencia en los tres casos de estudio

Dimensiones	Universidad Estatal		Universidad Privada		Universidad Privada Tradicional	
	R1	R2	R1	R2	R1	R2
Tipo relación	Principal único-Agente único	Principal múltiple-Agente colectivo	Principal único-Agente múltiple	Principal múltiple-Agente único	Principal colectivo-Agente múltiple	Principal colectivo-Agente colectivo
Contrato (predominante)	Implícito y difuso	Colectivo por comportamiento	Explícito y específico	Individual por resultados	Explícito y específico	Colectivo por resultados
Nivel de problemas de agencia	CO: Bajo AI: Alto	CO: Alto AI: Alto	CO: Moderado AI: Bajo	CO: Bajo AI: Bajo	CO: Moderado AI: Moderado	CO: Alto AI: Bajo
Nivel de supervisión	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Moderado	Moderado

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 6 resume las principales características de las relaciones de agencia considerando las cuatro dimensiones de análisis utilizadas. En cada uno de los casos R1 corresponde a la relación entre la Junta Directiva (o Consejo Superior) y la Administración Central, mientras que R2 a la relación entre la Administración Central y las Facultades.

6.2 Capacidad de articulación de intereses y objetivos en los casos de estudio

6.2.1 Alineamiento estratégico interno en las universidades

En el Capítulo 1 se hizo una descripción de los principales arreglos de gobierno que están utilizando las universidades para generar un mayor nivel de alineamiento de los diversos intereses y objetivos internos, con el fin de fortalecer su funcionamiento como una entidad unitaria y así responder de mejor manera a las crecientes presiones externas. Asimismo, se revisó el alcance del concepto de alineamiento utilizado comúnmente en la gestión estratégica de organizaciones empresariales y al mismo tiempo, se reconoció la necesidad de establecer una definición que sirviera como referencia para ser utilizado en la universidad, considerando sus particularidades que la diferencian de las organizaciones más tradicionales. De este modo, se propuso asumir que el grado de alineamiento estratégico al interior de la universidad corresponde al nivel de coherencia que existe entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos reales que persiguen tanto el ejecutivo central como las unidades académicas. Considerando esta definición, la evidencia empírica muestra que los tres casos estudiados presentan escenarios distintos respecto a su capacidad de alineamiento interno.

En la universidad estatal, se constata la existencia de débiles capacidades en las relaciones de gobierno entre la Junta Directiva, la Administración Central y las autoridades académicas de las Facultades para compatibilizar los diversos intereses y objetivos alrededor de propósitos comunes. En efecto, se visualiza un bajo nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos que impulsa la Administración Central y los

objetivos operativos que persiguen las Facultades. En este sentido, se reconocen tres elementos que influyen de manera significativa en la configuración de este escenario interno. En primer término, sea aprecia una falta de involucramiento y escaso protagonismo de la Junta Directiva en la definición de las prioridades institucionales. En otras palabras, la Junta Directiva no ejerce las labores directivas esenciales relacionadas con el reconocimiento de los diversos intereses internos, la definición de propósitos comunes y el establecimiento de un mandato ejecutivo hacia la Administración Central con las prioridades institucionales oficiales. En segundo lugar, se nota un comportamiento ambivalente por parte de la Administración Central en relación con la conducción de la agenda ejecutiva institucional. Por un lado, el ejecutivo asume la tarea de definir las prioridades institucionales oficiales por medio de la elaboración de un Plan Estratégico quinquenal que termina siendo legitimado por la Junta Directiva. Pero por otro, se observa que el ejecutivo central ejerce una escasa autoridad sobre las Facultades y los académicos para articular sus preferencias colectivas e individuales en torno a las prioridades institucionales. Al respecto, se advierte que el Rector se inclina por establecer una relación amistosa con los académicos y, por consiguiente, sus decisiones o iniciativas tienden a privilegiar la búsqueda de legitimidad en el cuerpo académico por sobre su efectividad respecto al cumplimiento de los lineamientos estratégicos oficiales. Esta falta de voluntad política del Rector debilita el accionar de las autoridades centrales que promueven la instalación de instrumentos de gestión tipo gerencialista en las Facultades. En tercer lugar, se evidencia un elevado grado de dispersión del poder al interior de las Facultades y la ausencia de arreglos de gobierno que promuevan una articulación efectiva de los diversos intereses existentes. En realidad, el gobierno se ejerce de manera compartida entre el Decano, el Consejo de Facultad y los Directores de los Departamentos disciplinares. En particular, la elección democrática de los Directores de Departamentos y la existencia de planes estratégicos en cada una de estas subunidades, definidos con amplios espacios de autonomía, generan un ambiente complejo para la compatibilización de intereses.

En definitiva, se visualiza que, en ninguna de las dos relaciones de agencia estudiadas, las autoridades que según la normativa interna tienen responsabilidades de dirección ejercen un rol activo como principal. Ni la Junta Directiva ni el Rector desempeñan la labor de principal en los términos establecidos en la teoría de agencia y tampoco se evidencian otros liderazgos informales que sustituyan dichas labores en ninguno de los dos niveles. De igual manera, se evidencia que la falta de protagonismo en el ejercicio de las labores directivas como principal por parte de la Junta Directiva y el Rector, no se explica por la ausencia de atribuciones normativas o mecanismos para desempeñar sus respectivos roles. Por cierto, existen arreglos de gobierno de tipo colegial que restringen las relaciones de autoridad vertical, pero al mismo tiempo, ambos principales disponen de instrumentos como por ejemplo la aprobación del Presupuesto Institucional y la asignación centralizada de recursos hacia las unidades académicas, que podrían utilizar para establecer prioridades institucionales y generar condiciones favorables para un mayor alineamiento interno. Respecto a la Junta Directiva, la evidencia recolectada indica que casi la totalidad de sus miembros tienen un bajo nivel de compromiso y también, débiles capacidades técnicas para ejercer sus funciones. En cuanto al Rector, se observa que su escasa preocupación por la gestión y efectividad institucional responde a sus débiles competencias directivas y especialmente, a su interés por mantener la

adhesión política de los académicos para ser reelecto en el cargo. Distinta es la situación al interior de la Facultades, donde los arreglos de gobierno vigentes restringen la posibilidad de contar con un liderazgo ejecutivo fuerte que logre establecer prioridades y lineamientos comunes de trabajo.

Por el contrario, en la universidad privada se visualiza que los arreglos de gobierno asociados a las relaciones de agencia generan condiciones favorables para el alineamiento estratégico interno, incluso si se considera la versión empresarial del concepto de alineamiento. Es decir, se constata una articulación de arriba hacia abajo entre las prioridades establecidas por el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva, los objetivos operativos de las autoridades centrales y los objetivos operativos tanto de los Decanos como de los académicos. Conviene subrayar que existe una diferencia entre las prioridades institucionales formales aprobadas por la Junta Directiva (contenidas en el Plan Estratégico) y las prioridades efectivas que define el Comité Ejecutivo tomando como referencia aquellas oficiales. En efecto, se reconoce que dicho comité prioriza la consecución de los resultados económicos esperados por sobre los objetivos académicos. Esta situación produce algunas tensiones entre los directores controladores y algunos directivos superiores incluido el Rector que promueven una mayor relevancia y consideración de los objetivos académicos, especialmente aquellos relacionados con el fortalecimiento del postgrado científico y la investigación. Con todo, estos conflictos de objetivos no se traducen en conductas oportunistas por parte de las autoridades ejecutivas centrales y se logra mantener un fuerte nivel de alineamiento, básicamente por tres factores. Primero, por la fuerte influencia y participación del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva que desplaza al Rector en la definición de los contratos ejecutivos de los Vicerrectores y Decanos. Segundo, por la existencia de contratos individuales orientados hacia resultados, particularmente con los Decanos y los propios académicos, que permiten minimizar el riesgo de posibles conductas oportunistas. Y tercero, por las permanentes y sistemáticas labores supervisión que ejercen tanto las autoridades ejecutivas centrales como el Comité Ejecutivo sobre los Decanos y la gestión de las Facultades.

En este caso, en las dos relaciones de agencia analizadas, se aprecia que las autoridades identificadas bajo la figura de principal (la Junta Directiva y la Administración Central respectivamente), por un lado, cuentan con las atribuciones normativas y los mecanismos necesarios para ejercer labores de dirección como mandantes de acuerdo con los supuestos establecidos en la teoría de agencia. Y por otro, se comprueba que ambas autoridades en la práctica ejercen su rol como principal. En realidad, la configuración normativa del gobierno institucional se sustenta en la jerarquía vertical como elemento base para establecer las relaciones de gobierno entre los diversos actores internos. En este sentido, se podría decir que dichas relaciones de gobierno entre las autoridades superiores e intermedias de la universidad privada se basan en las premisas básicas de la teoría de agencia que suponen la existencia de un principal que delega ciertas labores a un agente mediante un contrato. No obstante, en este caso dichos postulados básicos no se cumplen plenamente. En los hechos, los dueños o controladores de la universidad no delegan en un agente la administración de la institución. Más aún, ambos controladores forman parte de la Junta Directiva, conforman el Comité Ejecutivo, conducen el equipo ejecutivo central y se relacionan directamente con los Decanos

en tareas de planificación y control a un nivel de micro gestión. De esta forma, se aprecia que la participación de los controladores amplifica o potencia la jerarquía como modo de gobierno y restringe la posibilidad de ver el funcionamiento de relaciones de agencia en estado puro, es decir, en un escenario donde los controladores delegan la dirección de la universidad en una Junta Directiva que luego designa a un Rector, si se considera una separación total entre propiedad y administración. En efecto, la evidencia sugiere que, en un esquema de gobierno sin la presencia de los controladores ni la existencia de una superposición de roles, es probable que aumente el nivel de tensión entre las autoridades ejecutivas centrales y en su relación con los Decanos.

Referente a la universidad privada tradicional, se constata la existencia de una moderada capacidad institucional para articular los múltiples objetivos de las diversas partes interesadas en torno a fines compartidos. De hecho, se aprecia un nivel medio y parcial de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos de las autoridades ejecutivas centrales y los objetivos de operativos tanto de las autoridades académicas como de los profesores. En efecto, el mayor nivel de coherencia de objetivos se registra en aquellos relacionados con la expansión de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica institucional. Por el contrario, se evidencia un bajo nivel de alineamiento respecto a las prioridades institucionales asociadas al fortalecimiento del postgrado y la investigación. En términos comparados, esta institución muestra una mayor capacidad de alineamiento interno que la universidad estatal pero menor que en el caso de la universidad privada. Entre los factores que restringen la capacidad de alineamiento destacan, a nivel superior, el escaso rol que ejerce el Consejo Superior en las labores de supervisión y el débil compromiso que asume el Rector y los Vicerrectores del área académica con las prioridades institucionales oficiales, especialmente con aquellas asociadas al crecimiento de la matrícula de estudiantes y la gestión económica. Mientras que, a nivel intermedio, se distingue la autonomía de los Decanos y la débil capacidad de estos para alinear la heterogeneidad de preferencias de los académicos. En cuanto a los elementos que favorecen la convergencia de objetivos sobresalen dos. En primer lugar, el liderazgo del Comité Económico del Consejo Superior que junto al Vicerrector Económico han promovido al interior del Consejo Superior la definición de prioridades institucionales oficiales y la formulación de contratos explícitos y formales tanto con la Administración Central como con las Facultades con el fin de elevar el nivel de efectividad institucional. Y en segundo lugar, la puesta en marcha de contratos orientados a resultados (Plan Estratégico Institucional y Convenios de Desempeño de las Facultades) y mecanismos de incentivos económicos dirigidos al cuerpo académico, que en los hechos han permitido contrarrestar los efectos negativos de las prácticas de gobierno basadas en formas de tipo colegial y políticas y al mismo tiempo, han facilitado un creciente pero aún parcial nivel de convergencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las Facultades.

En esta institución, se percibe que las autoridades formales que tienen responsabilidades directivas como el Consejo Superior y el Rector tienden a no ejercer el papel que tienen como mandantes o principales según sus funciones y atribuciones establecidas en la normativa interna. Este comportamiento de las autoridades superiores se asemeja a la conducta de sus

homólogos de la universidad estatal, aun cuando con un menor nivel de intensidad. Más aún, se advierten similitudes en relación con la autonomía de los Decanos, la heterogeneidad de preferencias al interior de las Facultades y las restricciones para la articulación de intereses y objetivos alrededor de propósitos comunes. No obstante, se aprecia que las diferencias entre ambas instituciones dicen relación con dos elementos fundamentales. Primero, en el caso de la universidad privada tradicional emergen liderazgos individuales tanto en el Consejo Superior como en la Administración Central, representados por un par de Consejos externos que conforman el Comité Económico y el Vicerrector Económico, respectivamente; que logran establecer una relación de agencia que reemplaza a los actores formales, es decir, al Consejo Superior y al Rector y, además, consiguen desplegar una agenda ejecutiva parcial con foco en la gestión económica. Por cierto, ninguno de estos dos liderazgos se aprecia en la universidad estatal. Y segundo, este mismo eje de poder de facto, logra generar crecientes niveles de alineamiento estratégico por medio del funcionamiento de instrumentos gerencialistas de tipo transaccional en las Facultades, como los contratos por resultados y mecanismos de incentivos a los académicos. En el caso de la universidad estatal, estos dispositivos se encuentran en proceso de prueba y tienen un carácter más bien ritual.

6.2.2 Balance de poder en el gobierno institucional de los múltiples casos

En los tres casos de estudio, se visualiza una diferencia entre la distribución de autoridad establecida en las respectivas normativas internas y la distribución del poder que en los hechos ejercen los directivos superiores e intermedios en cada una de las instituciones. No obstante, se constata una disparidad entre las autoridades unipersonales y colegiadas que en la práctica concentran un mayor nivel de poder e influencia en las decisiones internas.

De acuerdo con sus propios reglamentos, en rigor las tres universidades cuentan con un gobierno institucional de tipo dual asimétrico. Esta configuración supone que el máximo organismo colegiado institucional delega en el Consejo Académico el tratamiento de los temas académicos de manera preferente y con un rol principalmente consultivo. Esto significa que las decisiones académicas más relevantes son adoptadas por el máximo organismo colegiado teniendo en consideración las recomendaciones o sugerencias establecidas por el Consejo Académico. Sin embargo, los hallazgos empíricos muestran que en la universidad estatal y la universidad privada la relación entre ambos organismos responde a un esquema dual tradicional. Es decir, que el Consejo Académico tiene una elevada influencia en las discusiones asociadas a materias académicas y que sus decisiones tienden a ser vinculantes. Mientras que, en la universidad privada, el funcionamiento se asemeja a una configuración unitaria dado que en la práctica la Junta Directiva concentra la toma de decisiones en asuntos académicos, administrativos y económicos.

En las universidades tradicionales, se evidencia un bajo nivel de involucramiento del máximo organismo colegiado institucional en el tratamiento y toma de decisiones relacionadas con asuntos académicos. En ambos casos, ante esta omisión, la Administración Central se apoya en el Consejo Académico para abordar y resolver lineamientos de trabajo asociados a la esfera

académica. En la universidad estatal, el Rector promueve una conducción ejecutiva participativa y el Consejo Académico constituye la instancia donde se procesan las diversas preferencias y se establecen orientaciones para el desarrollo del trabajo académico en las Facultades a pesar de que sus decisiones no son completamente vinculantes para las unidades académicas. Respecto a las prioridades oficiales definidas en el Plan Estratégico Institucional, se aprecia que las decisiones del Consejo Académico tienden a coincidir en mayor medida con los objetivos relacionados con el ámbito de la docencia y menos con los desafíos establecidos en materia de investigación. Por cierto, las implicancias económicas de las decisiones académicas no es un tema que sea abordado en esta instancia. En el caso de la universidad privada tradicional, se visualiza que las Vicerrectorías del ámbito académico recurren al Consejo Académico para legitimar sus propias agendas de trabajo sectoriales y también para fortalecer sus posiciones de poder frente a la injerencia del Vicerrector Económico en la gestión académica. No obstante, se observa que los Decanos actúan de manera concertada y aprovechan este espacio para frenar la agenda ejecutiva de las autoridades centrales cuando ven amenazados sus intereses corporativos. En la universidad privada, se advierte que la Administración Central maneja el Consejo Académico básicamente para sondear algunas iniciativas entre los Decanos o para informar las decisiones académicas adoptadas por la Junta Directiva o el Comité de Rectoría. De este modo, el Consejo Académico funciona más como una instancia ceremonial que deliberativa.

Por otra parte, se evidencia una similitud en el comportamiento que adoptan tanto el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de la universidad privada como el Comité Económico del Consejo Superior de la universidad privada tradicional. En los hechos, ambos comités ejercen funciones que sobrepasan sus atribuciones formales establecidas en sus respectivas normativas internas. Por su parte, el Comité Ejecutivo toma decisiones en nombre de la Junta Directiva y las comunica a la Administración Central antes de ser ratificadas formalmente por el pleno de la junta. A través de su participación permanente en el Comité de Rectoría y también por medio de un vínculo directo con los Vicerrectores y Decanos, los integrantes del Comité Ejecutivo ejercen labores como autoridades unipersonales ejecutivas entregando lineamientos de trabajo, controlando la implementación de iniciativas y verificando el cumplimiento de los resultados esperados, en aquellos asuntos considerados como críticos para el desempeño institucional, especialmente en el ámbito de la gestión económica. En cuanto al Comité Económico, la formalidad de la norma establece que su principal función es asesorar al Rector y al propio Consejo Superior en las decisiones de grandes políticas económicas y financieras de la institución. Si bien el comité asesora al máximo organismo colegiado en la toma de decisiones relevantes en materias económicas, en la práctica el comité funciona como una instancia que no solo aconseja, sino que además entrega respaldo político y lineamientos de trabajo al Vicerrector Económico para el despliegue de la agenda ejecutiva del área. En suma, ambos comités ejercen mayor influencia y poder que la autoridad otorgada a través de la norma de cada institución.

Ahora, en los tres casos se visualiza que los Rectores no ejercen la conducción de la agenda ejecutiva institucional aun cuando esta labor es parte de sus responsabilidades de acuerdo con lo establecido en la normativa de cada institución. En la universidad estatal, se aprecia que la

falta de liderazgo ejecutivo del Rector deja un vacío en la labor de articulación y conducción de una agenda de trabajo común que ninguna otra autoridad central logra cubrir. En el caso de la universidad privada, los integrantes del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva desplazan al Rector en las tareas relacionadas con la coordinación y manejo de la agenda ejecutiva institucional. A su vez, en la universidad privada tradicional se evidencia que el Vicerrector Económico tiende a ocupar parcialmente el vacío que deja el Rector dado su escaso nivel de involucramiento en la definición de lineamientos de trabajo y la elaboración de una agenda ejecutiva común.

Por otro lado, en las Facultades de la universidad estatal y la universidad privada tradicional se visualiza el predominio de relaciones de gobierno donde los Decanos ejercen un limitado nivel de influencia en las decisiones relacionadas con la gestión interna especialmente en la esfera académica. Si bien las respectivas normativas internas establecen la figura de un gobierno compartido al interior de las unidades académicas, en la práctica los Decanos enfrentan dificultades para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. En las Facultades de la universidad estatal, se aprecia la preeminencia de esquemas de gobierno donde los Directores de los Departamentos disciplinares constituyen las autoridades unipersonales con mayor influencia en las decisiones ejecutivas al interior de las subunidades. Por su parte, en las Facultades de la universidad privada tradicional se observa el predominio del Consejo de Facultad como la principal instancia de toma de decisiones respecto a los objetivos prioritarios y la organización del trabajo académico.

Por último, se advierte que en los tres casos de estudio existe un Plan Estratégico que establece las prioridades oficiales nivel institucional. Sin embargo, se evidencia que dichas prioridades enfrentan tensiones entre sí debido a la existencia de objetivos contrapuestos y también, se producen conflictos entre estas prioridades y los objetivos particulares de individuos o grupos internos. La diferencia entre las tres universidades se produce respecto a los actores que finalmente ejercen el poder para determinar a nivel operativo cuales son los verdaderos objetivos prioritarios. En la universidad estatal el poder está en manos de los Directores de Departamento y los académicos de las Facultades, quienes finalmente cuentan con amplios espacios para definir sus objetivos operativos. Por el contrario, en la universidad privada es el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva la instancia que tiene el poder para definir los objetivos reales y también la capacidad para asegurar que los objetivos operativos de los Decanos y los académicos estén alineados con sus orientaciones. Mientras que, en la universidad privada tradicional, los objetivos operativos pasan por una permanente negociación entre el Comité Económico del Consejo Superior, el Vicerrector Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad. Al respecto, se visualiza que las autoridades centrales tienen mayor capacidad para asegurar el alineamiento de los objetivos operativos de las Facultades con las prioridades institucionales asociadas a la gestión económica. En contraste, las Facultades disponen de mayores espacios de libertad para definir sus objetivos operativos relacionados con la gestión académica.

6.3 El gobierno institucional de los casos en perspectiva internacional comparada

6.3.1 Principales tendencias globales de cambio en el gobierno institucional

En este punto, se retoma la revisión desarrollada en el Capítulo 1 acerca de las tendencias de cambio experimentadas en el gobierno institucional de las universidades a nivel internacional, con el fin de contrastarlas con los arreglos de gobierno de las universidades chilenas incluidas en este estudio.

La revisión de la literatura descrita detalladamente en el Capítulo 1, evidencia una orientación común a nivel mundial en los cambios introducidos al gobierno institucional de las universidades donde históricamente los académicos han tenido un elevado nivel de influencia en las decisiones internas. El sentido del cambio ha apuntado fundamentalmente a redistribuir el poder en beneficio de las autoridades que ejercen funciones en la esfera institucional, en desmedro de la influencia del cuerpo académico. De igual modo, dicha revisión muestra la existencia de patrones comunes en la adopción de arreglos de gobierno de tipo gerencial por parte de las universidades, aunque sus implementaciones locales presentan formas diversas. Como se dijo en el primer apartado, estas transformaciones han sido impulsadas por un conjunto importante de universidades pertenecientes a países de Europa Continental, Reino Unido, Canadá, Japón y Australia.

En términos concretos, a partir de la revisión de la reciente literatura se pueden reconocer al menos cinco arreglos de gobierno que han predominado en los cambios incorporados en el gobierno institucional de las universidades, inspirados en el Nuevo Gerencialismo como principal corriente de transformación. En primer lugar, la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas (Krüger *et al.,* 2018; Shattock, 2014). Al respecto, se visualiza que la tendencia hacia el fortalecimiento de la gestión corporativa de las universidades ha implicado cambios en la forma como se nombran las principales autoridades unipersonales a nivel superior e intermedio. La histórica participación de los académicos en la elección del Rector está siendo remplazada por el nombramiento directo desde el máximo organismo de toma de decisiones a nivel institucional. Algo semejante ocurre con los cargos de Decano y Directores de Departamentos cuyos nombramientos desde arriba están sustituyendo el mecanismo de votación democrática por parte de los académicos.

Una segunda tendencia de cambio está relacionada con la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales (Krücken y Meier, 2006; Shattock, 2014). En este sentido, se sostiene que los problemas derivados de la fragmentación y falta de coherencia e integración de las decisiones (Gornitzka *et al.,* 2017), han motivado la incorporación de arreglos de gobierno e instrumentos de gestión orientados a fortalecer el poder de las autoridades centrales en los procesos de toma de decisiones institucionales. A propósito, se argumenta que la percepción de ineficiencia y lentitud en el funcionamiento de los organismos colegiados democráticos (Broucker y De Wit, 2015), ha llevado a fortalecer el rol de las Juntas Directivas como principales instancias de toma de decisiones y dotar de mayor poder a los equipos

directivos centrales en la conducción de las agendas ejecutivas institucionales (Kretek *et al.,* 2013). Al mismo tiempo, estos cambios han implicado la eliminación o modificación de las funciones de los organismos colegiados democráticos hacia labores de carácter consultivas (Gornitzka *et al.*, 2017).

En tercer lugar, se reconoce un incremento en la participación de partes interesadas externas en las estructuras de gobierno de las universidades (Gornitzka *et al.,* 2017; Krüger *et al.,* 2018; Veiga *et al.,* 2015). Estos autores plantean que la incorporación de externos al gobierno institucional responde a la necesidad de las universidades de fortalecer su vínculo con la sociedad, mejorar su funcionamiento interno a partir de la experiencia empresarial de los representantes del sector productivo y también como una manera de hacer frente a las presiones externas por una mayor rendición de cuentas acerca de su desempeño. En Europa, la participación de externos en las Juntas Directivas varía entre aproximadamente un 20 por ciento (Francia) y un 100 por ciento (Países Bajos). De igual modo, en algunos casos las universidades tienen libertad para escoger a los externos y en otros, estos son designados por autoridades gubernamentales.

Un cuarto arreglo de gobierno se refiere al reforzamiento de las responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo (Gornitzka *et al.,* 2017). Históricamente, la autoridad de la profesión académica ha constituido la base de la organización y el gobierno de las universidades. Bajo el modelo de gobierno colegial, se asume que las decisiones se adoptan de manera democrática, se privilegia la búsqueda de acuerdos, no existen jerarquías verticales, las responsabilidades son colectivas y la toma de decisiones se concentra en los cuerpos colegiados en todos los niveles (Clark, 1970; Gornitzka *et al.*, 2017; Millet, 1962). Al respecto, se sostiene que la falta de responsabilidad y compromiso individual de los integrantes de los organismos colegiados, la escasa preocupación por los intereses institucionales y la resistencia que se ejerce desde estos organismos hacia las reformas promovidas desde el ejecutivo central, han motivado cambios orientados a potenciar la influencia de las autoridades unipersonales en las decisiones institucionales por sobre las autoridades colegiadas basadas en el principio de representación colectiva (Gornitzka *et al.,* 2017; Graham y Donaldson, 2019). Asimismo, se reconoce una tendencia hacia la reducción del tamaño de los organismos colegiados académicos y la incorporación de restricciones en sus funciones para evitar su involucramiento en materias relacionadas con la gestión institucional (Krüger *et al.,* 2018; Rowlands, 2013).

Y finalmente, se aprecia una tendencia hacia el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias (Kohtamäki, 2019; Lavigne, 2018; Santiago *et al.,* 2006). Diversos estudios muestran que el reemplazo del gobierno colegial por prácticas de gobierno de tipo gerencial está cambiando el rol que tradicionalmente han ejercido los Decanos y Directores de Departamento (Bobe y Kober, 2018; Pepper y Giles, 2015; Verhoeven, 2010). En efecto, estas autoridades intermedias son percibidas de manera creciente como gerentes y menos como líderes académicos (Floyd, 2016). En este sentido, se enfatiza que el fortalecimiento de las relaciones jerárquicas y el desplazamiento de la toma de decisiones desde espacios colectivos hacia las autoridades unipersonales, han aumentado el protagonismo y la influencia de los Decanos y los Directores de Departamento en labores de conducción y control

de la gestión de sus unidades académicas (Bobe y Kober, 2018). De igual forma, se reconoce que, si bien es deseable que el perfil de estas autoridades académicas tenga un equilibrio entre capacidades administrativas y tradición académica, los procesos de búsqueda y reclutamiento están tendiendo a privilegiar las habilidades gerenciales (Lavigne, 2018).

6.3.2 Comparación entre el gobierno institucional de los casos y las tendencias globales

En esta última parte, se contrastan los hallazgos empíricos asociados a los arreglos de gobierno de las universidades estudiadas, con las principales tendencias de cambio a nivel global reconocidas en la literatura especializada. En particular, se establece el nivel de convergencia de los actuales arreglos de gobierno de los tres casos en relación con las orientaciones de cambio predominantes.

Designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas

De los tres casos de estudio, solo la universidad privada utiliza la designación directa como mecanismo de nombramiento de sus autoridades unipersonales y colegiadas. El Rector es designado por la Junta Directiva por medio de un proceso de búsqueda reservado que no considera la participación de la comunidad académica. Por su parte, los Vicerrectores y Decanos son designados por la Junta Directiva a proposición del Rector. Mientras que los Directores de Departamento y otras autoridades de las Facultades son propuestas por el Decano y designadas por acuerdo entre el Vicerrector Académico y el Rector. En definitiva, la Junta Directiva juega un papel preponderante en la designación de las autoridades ejecutivas en todos los niveles. De esta manera, se constata que la forma de nombramiento de las autoridades unipersonales de la universidad privada converge plenamente con la tendencia internacional.

En cambio, se evidencia que en las universidades tradicionales predomina la elección democrática como mecanismo para elegir a las autoridades ejecutivas. En el caso de la universidad estatal, el Rector es electo por votación democrática del claustro académico institucional, al igual que los Decanos y Directores de Departamento que son elegidos por sus respectivos claustros académicos locales. De este modo, se advierte una divergencia respecto a la corriente de cambio a nivel global. En la universidad privada tradicional, el Rector es designado a través de un mecanismo compuesto que incorpora la participación indirecta de la comunidad académica y la voluntad del controlador. En concreto, se conforma un comité de búsqueda que tiene como principales labores establecer el perfil del cargo, la identificación de posibles candidatos, su evaluación y la conformación de una terna de nombres que se presenta al controlador quien finalmente elige al Rector. Dicho comité está integrado por dos representantes académicos y dos personas nombradas por el controlador. Respecto a las autoridades académicas, cada Decano es elegido democráticamente por el claustro académico de su respectiva Facultad y cuenta con la atribución para designar a los Directores de Departamento y Escuela. No obstante, algunos Decanos han traspasado esta prerrogativa a los académicos para que puedan elegir a sus autoridades académicas locales a través de votación directa. En efecto, se podría decir que la forma de nombramiento de las autoridades ejecutivas

converge parcialmente con la tendencia internacional, si se considera que el mecanismo de designación del Rector se aleja de la elección democrática directa.

Centralización del poder para la toma de decisiones institucionales

En la universidad estatal, se aprecia que la distribución de autoridad establecida en la normativa interna favorece la capacidad de mando e influencia de los directivos centrales en la toma de decisiones a nivel institucional. Sin embargo, los hallazgos empíricos muestran que tanto la Junta Directiva como el Rector no ejercen sus atribuciones directivas relacionadas con la definición de prioridades institucional y lineamientos de trabajo hacia las Facultades, aun cuando existe un Plan Estratégico oficial que en la práctica representa una figura más bien decorativa. De esta manera, se evidencia que los arreglos de gobierno de la universidad estatal convergen en el plano formal con la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales, pero divergen desde el punto de vista de las prácticas de gobierno.

Por el contrario, en el caso de la universidad privada la convergencia con esta tendencia es total. Por un lado, las disposiciones normativas concentran la capacidad de toma de decisiones institucionales en la Junta Directiva y las autoridades ejecutivas centrales. Y por otro, se constata que dichas autoridades desempeñan plenamente sus funciones y atribuciones establecidas en la norma. Más aún, como se mencionó anteriormente, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva ejerce un elevado nivel de poder que trasciende sus competencias oficiales.

En relación con la universidad privada tradicional, se visualiza una divergencia tanto en la esfera de diseño de gobierno como en la práctica. A nivel de diseño, la normativa de gobierno establece la participación de los Decanos y un representante de los académicos en el Consejo Superior. Esta superposición de roles donde las autoridades académicas intermedias también forman parte del máximo organismo directivo institucional, se contrapone con la tendencia de centralizar el poder de las autoridades centrales para la toma de decisiones institucionales. De hecho, la evidencia empírica muestra que en este caso el Consejo Superior tiende a funcionar más como un órgano político y menos como una instancia directiva. Ahora, desde la praxis se aprecia que tanto el Consejo Superior como el Rector ejercen un débil liderazgo en la toma de decisiones institucionales. En realidad, las decisiones que formalmente se han adoptado en el Consejo Superior y han formado parte de la agenda ejecutiva institucional, están asociadas a materias económicas prioritarias impulsadas por el Comité Económico del Consejo Superior y el Vicerrector Económico.

Participación de partes interesadas externas en el gobierno institucional

En los tres casos de estudio, el máximo órgano directivo institucional considera la participación de partes interesas externas. Las diferencias se producen en las cuotas de participación, las formas como son nombrados y roles que ejercen en la práctica. En la universidad estatal, los directores externos ocupan el 60 por ciento de los asientos en la Junta Directiva. La mitad de estos son designados por el Presidente de la República y la otra mitad, por el Consejo Académico de la institución. En cuanto al papel que desempeñan, los hallazgos empíricos

muestran que tienen un bajo nivel de protagonismo en la toma de decisiones del organismo y que actúan como legitimadores de las preferencias del Rector. En la universidad privada, la Junta Directiva está conformada en un 100 por ciento por externos quienes son designados por los controladores de la institución. En este caso, los externos actúan como consejeros o asesores que apoyan la toma de decisiones preferentemente en asuntos estratégicos y económicos. No obstante, también se percibe que ejercen un rol de legitimadores de las decisiones del Comité Ejecutivo. A su vez, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior cuenta con cerca de un tercio de sus asientos reservados para externos que son designados directamente por el controlador. La evidencia revela que los Consejeros externos ejercen un contrapeso a la influencia de los diversos intereses internos y tienen un rol activo en la toma de decisiones relacionadas con la gestión económica institucional. De esta manera, se estima que en los tres casos de estudio convergen con la tendencia que promueve la participación de externos en las estructuras del gobierno institucionales. Aun así, se considera que la universidad estatal diverge de esta tendencia desde el punto de vista de la contribución esperada por parte de los externos.

Responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo

En este arreglo se constata una marcada diferencia entre la universidad privada y las universidades tradicionales. En la primera, se advierte un elevado nivel de convergencia con el fortalecimiento de las responsabilidades individuales en la práctica de las labores de gobierno. Tal como se describió en el Capítulo 4, todas las autoridades unipersonales superiores (Rector y Vicerrectores) e intermedias (Decanos, Directores de Departamento y Escuela) cuentan con contratos individuales que establecen sus responsabilidades y los resultados esperados de su desempeño. En cambio, como se vio en el Capítulo 3, en la universidad estatal predominan los contratos colectivos y las responsabilidades de las autoridades unipersonales tienden a ser difusas en todos los niveles. Algo semejante ocurre en la universidad privada tradicional, donde las responsabilidades del Rector, los Vicerrectores y los Decanos son ambiguas y las decisiones se toman en espacios colectivos. Las decisiones económicas se adoptan en el Comité Económico, mientras que las decisiones académicas se abordan en el Consejo Académico. Asimismo, los contratos de tipo colectivo constituyen el principal instrumento de gestión de las Facultades, tal como se describe en el Capítulo 5.

Fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias

La evidencia empírica recolectada muestra que solo la universidad privada ha incorporado las habilidades directivas como un criterio relevante en los procesos de búsqueda, selección y designación de los Decanos, Directores de Escuelas y Carreras. En contraste, las autoridades académicas de las Facultades de las universidades tradicionales son elegidos preferentemente por sus pares y criterios que no necesariamente consideran las competencias administrativas de los académicos. Así, las universidades tradicionales divergen con esta tendencia internacional orientada a fortalecer las capacidades gerenciales de las autoridades académicas intermedias.

6.4 Síntesis del sexto capítulo

Al modelar el gobierno institucional de los tres casos de estudio sobre la base de los postulados de la Teoría de Agencia, los hallazgos evidencian la existencia de más diferencias que similitudes en la configuración de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades institucionales. En el caso de la universidad estatal, la relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central responde a la figura de una relación de agencia entre un principal único y agente único. Respecto al principal, su carácter unitario responde a la pasividad y falta de compromiso común de casi la totalidad de los integrantes de la Junta Directiva. Por su parte, el Rector concentra la capacidad de mando de la Administración Central. En este marco, el mandato que la Junta Directiva entrega al Rector es implícito y difuso y se percibe que el principal actúa fundamentalmente como legitimador de las decisiones que adopta el Rector. De esta manera, existe un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Junta Directiva y la Administración. No obstante, el principal ejerce un débil de supervisión de la conducta del agente y enfrenta un elevado nivel de asimetría de información respecto de su desempeño.

Por el contrario, en la universidad privada la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central responde a los patrones de comportamiento de un vínculo entre un principal único y un agente múltiple. En cuanto al principal, sus preferencias son equivalentes a las prioridades del Presidente de la Junta Directiva, quien establece mandatos explícitos y específicos a la Administración Central en términos colectivos (Plan Estratégico y Presupuesto Institucional) y también mandatos paralelos a los distintos Vicerrectores. En efecto, el Presidente ejerce labores de agente y desplaza al Rector en las tareas de coordinación de la agenda ejecutiva institucional. Asimismo, se produce un moderado nivel de conflictos de objetivos entre el principal y algunos agentes respecto al nivel de desarrollo que deberían tener el postgrado científico y la investigación. En este caso la Junta Directiva ejerce un elevado nivel de supervisión del accionar de las autoridades ejecutivas y enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información acerca de su desempeño.

Por otra parte, en la universidad privada tradicional, la relación entre el Consejo Superior y Administración Central se asemeja a un vínculo entre un principal colectivo y un agente múltiple. El Consejo Superior está integrado por diversas partes interesadas tanto internas como externas (incluidos los Vicerrectores y Decanos con derecho a voto) con diferentes preferencias respecto a las prioridades institucionales. En este sentido, tanto el Rector como los Vicerrectores y Decanos ejercen un doble rol como principales y agentes. En particular, el Rector ocupa el cargo de Presidente del Consejo Superior. Referente al agente, la falta de liderazgo del Rector en la toma de decisiones y la conducción de la agenda institucional lleva a los Vicerrectores a establecer sus propias prioridades y agendas sectoriales. Si bien el principal tiene dificultades para adoptar acuerdos, el Comité Económico del Consejo Superior ha logrado influir en la formalización de mandatos explícitos y específicos, entre los que destaca el Plan Estratégico cuyos objetivos prioritarios están fuertemente relacionados con la gestión económica institucional. De igual forma, existe una especial relación de agencia entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico que reemplazan el protagonismo del Consejo

Superior y el Rector, respectivamente, en la toma decisiones y la implementación de una agenda ejecutiva institucional con especial foco en materias económicas y crecientemente en asuntos académicos con fuerte influencia en la gestión económica. Asimismo, se produce un moderado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales establecidas en el Plan Estratégico y los objetivos operativos del Rector y los Vicerrectores, básicamente por la impronta economista de los objetivos estratégicos contenidos en el plan. La Junta Directiva ejerce un moderado nivel de supervisión que se concentra en los resultados económicos de la institución y en general, enfrenta un moderado nivel de asimetría de información con mayores problemas en el acceso a información acerca de la gestión académica institucional.

Con respecto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, aun cuando los tres casos presentan distintos formatos, se visualizan algunas similitudes entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional, básicamente en cuanto al comportamiento colectivo de las Facultades y la existencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias que impulsa la Administración Central y los objetivos que persiguen las unidades académicas. En la universidad estatal, la relación adopta la figura de un principal múltiple y un agente colectivo. Esto implica que existen diversos principales se vinculan por medio de diferentes contratos con un agente integrado por individuos y grupos que tienen diferentes preferencias. Aunque también se aprecia que algunas autoridades académicas y profesores actúan como agentes múltiples y establecen contratos particulares con las autoridades centrales en materias específicas en función de intereses y objetivos compartidos. En general, se visualiza un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales establecidos en el Plan Estratégico y los objetivos operativos de las Facultades, asociadas principalmente a la innovación curricular, la investigación orientada a la publicación de artículos en revistas de corriente principal y la sostenibilidad económica de las unidades. Además, la Administración Central enfrenta un elevado nivel de asimetría de información acerca de la gestión interna de las Facultades y en la práctica, ejerce un bajo nivel de supervisión de su desempeño a nivel colectivo e individual.

En la universidad privada tradicional, el vínculo predominante se produce a través de un contrato orientado a resultados denominado convenio de desempeño entre un principal colectivo, integrado por autoridades centrales con diversas preferencias y un agente colectivo conformado por autoridades académicas, profesores y grupos formales e informales con diferentes intereses. Asimismo, al igual que en el caso de la universidad estatal, se constata un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades de la Administración Central y las Facultades en relación con el crecimiento del postgrado (profesional y científico) y el aumento de la investigación con foco en la publicación de artículos en revistas de corriente principal. No obstante, en este caso la Administración central enfrenta un bajo nivel de asimetría de información y logra ejerce un moderado grado de supervisión, en mayor medida en la gestión económica y escasamente en la gestión académica. Ahora bien, en la universidad privada se produce una relación entre un principal múltiple que se relaciona por medio de diversos contratos y un agente único representado por el Decano. Entre los contratos, existe uno formal y predominante que corresponde a un contrato individual por resultados y, además, varios contratos semiformales por comportamiento. A diferencia de las universidades tradicionales,

en este caso la Administración Central enfrenta un bajo nivel de conflicto de objetivos con los Decanos, un bajo nivel de asimetría de información respecto a sus respectivas gestiones y logra ejercer un alto nivel de supervisión acerca del desempeño de estos. No obstante, la supervisión se realiza por medio de dos vías, una formal a cargo del Vicerrector Académico y otra informal en la que interviene el Comité Ejecutivo de la Junta Directa Directiva. En este escenario se producen algunas tensiones que afectan la coherencia en el accionar del principal y debilita la autoridad de los directivos centrales responsables de las tareas de supervisión frente a los Decanos.

En cuanto a la capacidad de alineamiento estratégico interno de las universidades estudiadas, se constatan diversos escenarios. Los resultados empíricos muestran que la universidad privada registra un elevado nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos que impulsa la Administración Central y los objetivos operativos que persiguen las Facultades. Esta fuerte capacidad de alineamiento se produce fundamentalmente por la existencia de propósitos institucionales oficiales, relaciones de gobierno basadas en una cadena de mando jerárquica y mecanismos de gestión de tipo gerencial que facilitan la articulación de objetivos desde arriba hacia abajo. En este marco, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva constituye la autoridad que mayor nivel de poder e influencia ejerce sobre las decisiones institucionales a través de un rol formal como Junta Directiva y un papel informal compartiendo labores de agente como parte de la Administración Central.

En contraste, la universidad estatal evidencia un bajo nivel de coherencia entre los objetivos entre las prioridades oficiales, los objetivos de la Administración Central y las Facultades. En este caso ninguno de los principales ejerce completamente su rol directivo y en la práctica, los académicos tienen amplios espacios de libertad para establecer sus agendas de trabajo en función de sus intereses individuales y grupales bajo la figura de los Departamentos disciplinares. En este sentido, los Directores de Departamento sobresalen como la autoridad unipersonal con mayor influencia en los objetivos operativos que se despliegan en las subunidades.

A su vez, la universidad privada tradicional presenta un moderado nivel de coherencia entre los objetivos que se impulsan en los distintos niveles. El mayor nivel de alineamiento se produce respecto a los objetivos oficiales relacionados con el crecimiento de la matrícula y el mejoramiento de la gestión económica. A diferencia de las prioridades asociadas al fortalecimiento del postgrado y la investigación donde el alineamiento ha sido bajo. Al respecto, se evidencia que un marco de gobierno compartido entre el Consejo Superior, la Administración Central, los Decanos y los Consejos de Facultad, el liderazgo y trabajo conjunto desarrollado entre el Comité Económico del Consejo Superior y el Vicerrector Económico ha permitido establecer prioridades oficiales, contratos por resultados, incentivos y mecanismos de control en base a una negociación y acuerdo con los Decanos y sus respectivos Consejos de Facultad.

Por último, los hallazgos empíricos muestran que la universidad privada corresponde al único caso de estudio que converge con las cinco tendencias de cambio a nivel internacional en

materia de gobierno institucional, asociadas a la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas, la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales, la participación de partes interesadas externas en el gobierno institucional, la promoción de responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo y el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias. En el caso de la universidad estatal, los hechos constatan una divergencia con todos los arreglos de gobierno que la literatura reconoce como tendencias de cambio, a pesar de que en términos normativos se aprecia una convergencia con la centralización del poder para la toma de decisiones y la participación de externos en la Junta Directiva. Mientras que la universidad privada tradicional evidencia una convergencia con las tendencias asociadas a la participación de externos en las estructuras de gobierno y la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de las elecciones democráticas (aunque de manera parcial).

Conclusiones

Tal como se mencionó en la parte introductoria, el propósito principal de esta investigación ha sido contribuir al debate acerca de la capacidad de la universidad actual para fortalecer su comportamiento como una organización integrada y coherente. En este sentido, se estima que las conclusiones de este estudio pueden constituir un aporte en dos ámbitos de interés académico asociados al campo de la educación superior. Por un lado, en el área relacionada con el desarrollo de enfoques conceptuales y modelos analíticos orientados a estudiar el gobierno de las universidades y, por otro, en el ámbito del estudio del gobierno institucional y la capacidad de alineamiento estratégico de las universidades desde la evidencia empírica. Sin embargo, es preciso reconocer que estas conclusiones se limitan a los tres casos analizados y no se pueden extender al conjunto de universidades chilenas.

Respecto al ámbito conceptual, la aplicación del modelo analítico evidencia que la teoría de agencia ofrece un marco conceptual simple y coherente que permite entender deductivamente el funcionamiento del gobierno institucional desde la perspectiva del comportamiento y la interacción entre sus componentes a partir de sus intereses y objetivos tanto individuales como colectivos. En efecto, los hallazgos muestran que el marco analítico propuesto permite comprender como las relaciones de gobierno entre los principales componentes del gobierno institucional influyen en la capacidad de la universidad para generar un alineamiento estratégico interno. Asimismo, se aprecia que este modelo analítico basado en la teoría de agencia permite entender la dinámica de las relaciones de poder entre los actores internos desde las prácticas más allá de la distribución de autoridad y las formas de coordinación formalmente establecidas en la normativa de las universidades. De todos modos, se recomienda que en futuras investigaciones se puedan utilizar marcos conceptuales complementarios a la teoría de agencia, con el fin de profundizar el entendimiento de los perfiles de principales y agentes más allá de las motivaciones de personas y agrupaciones.

En relación con los casos de estudio, los hallazgos empíricos evidencian que las tres universidades analizadas muestran capacidades internas dispares para producir un alineamiento entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen tanto el ejecutivo central como las unidades académicas. Asimismo, los resultados muestran que en cada uno de los casos existen diferentes configuraciones de arreglos de gobierno y también, diferencias entre los actores internos que ejercen mayor influencia en los objetivos operativos que realmente se impulsan desde las Facultades. En este sentido, se concluye que estos diferentes escenarios están influenciados principalmente por el balance de poder que se produce entre los tres componentes del gobierno institucional: el máximo organismo directivo superior (Junta Directiva o Consejo Superior), la Administración Central y las Facultades. A su vez, este balance está condicionado básicamente por tres factores. El primero está relacionado con los arreglos de gobierno, tanto colegiales como gerenciales, que regulan las relaciones de poder entre los tres componentes del gobierno interno y también, influyen en la capacidad de las instituciones para promover una coherencia entre los propósitos

institucionales y los objetivos operativos de las unidades ejecutivas en los distintos niveles. La evidencia muestra que las diversas combinaciones de arreglos de gobierno: normativos y transaccionales, establecen un conjunto de reglas del juego que pueden ser más o menos favorables para el alineamiento estratégico interno. Los resultados sugieren que la existencia de poderes dispersos y débiles relaciones de autoridad vertical producen un escenario más complejo para alcanzar propósitos comunes. El segundo elemento esta asociado a las capacidades o habilidades directivas de las personas que ejercen cargos directivos superiores o intermedios tanto unipersonales como colegiados. Los resultados muestran que las competencias personales pueden potenciar o debilitar el rol de las autoridades y su nivel de influencia en la toma de decisiones. Y de esta forma, influir en el balance de poder entre los componentes del gobierno institucional. Los hallazgos también revelan que este factor tiene mayor relevancia en las instituciones donde los principales no pueden elegir o cambiar a los agentes que no son idóneos. El tercer factor, está vinculado a los intereses individuales que motivan el comportamiento y las preferencias de los actores que forman parte de los tres componentes del gobierno institucional. De acuerdo con los hallazgos, cuando los actores priorizan sus objetivos privados, esto los lleva a tomar distancia de sus roles y funciones o bien a utilizar sus posiciones de poder para cumplir sus fines. Este tipo de comportamientos influye en el balance de poder interno y condiciona la promoción de los propósitos institucionales.

En términos generales, las tres universidades estudiadas evidencian diferentes configuraciones en la distribución de poder entre los componentes de sus respectivos gobiernos internos. En particular, se constata que la influencia de la corriente gerencialista ha tenido diferentes niveles de alcance en los cambios introducidos a cada uno de los gobiernos institucionales. Igualmente, mediante el análisis de las relaciones de agencia se advierten singularidades en los arreglos de gobierno de naturaleza gerencial que cada universidad ha adoptado. Este hallazgo es consistente con las conclusiones de un conjunto de estudios previos, los cuales reconocen la existencia de respuestas originales por parte de las universidades, frente a presiones externas similares, que se manifiestan a través de diferentes cambios en sus formas de organización y gobierno interno. Entre los pocos elementos comunes destaca la existencia de una brecha entre las funciones y atribuciones que las normativas internas entregan a los Rectores para la conducción ejecutiva de las instituciones y el bajo nivel de protagonismo que estas autoridades ejercen en la práctica en la articulación de la agenda ejecutiva institucional. Igualmente, se constata que en los tres casos existe una participación de partes interesadas externas en las estructuras de gobierno institucional, pero con diferentes niveles de representación y protagonismo en los procesos de toma de decisiones. A pesar de las notorias diferencias, se visualizan más similitudes entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional, en comparación con la universidad privada que muestra un esquema distintivo del resto de los casos. En las universidades tradicionales, la evidencia muestra una fragmentación del poder y débiles relaciones jerárquicas entre los diversos componentes del gobierno institucional, especialmente entre la Administración Central y las Facultades y también al interior de las propias unidades académicas. Las prácticas de gobierno se distancian de las definiciones establecidas en la normativa respecto a la forma de designación de las autoridades y sus atribuciones formales. En los dos casos, la búsqueda de legitimidad interna lleva a los Rectores a ceder parte de sus atribuciones y compartir con el cuerpo académico la toma de decisiones

respecto a los asuntos institucionales. En este escenario la definición de las prioridades institucionales responde a un proceso de interacción entre diversos actores individuales y colectivos con niveles similares de poder e influencia en las decisiones institucionales. Asimismo, en ambas instituciones se han incorporado formas de gobierno de tipo gerencial, aunque con distintos fines y niveles de desarrollo. Así, los arreglos de gobierno de estas universidades corresponden a un híbrido entre formas académicas tradicionales, políticas y mecanismos propios del sector privado. Los hallazgos muestran que la falta de relaciones de autoridad vertical y la diversidad de intereses, por un lado, restringe la posibilidad de establecer prioridades oficiales y, por otro, aunque se logren establecer prioridades institucionales formales, existen espacios para que algunas personas y agrupaciones puedan desplegar sus propios objetivos y preferencias particulares. En este sentido, se advierte que los arreglos de gobierno de tipo gerencial han tenido un alcance limitado en el alineamiento estratégico interno y parecen no ser suficientes. De igual modo, una parte importante de las autoridades unipersonales y colegiadas de estas instituciones, no cuentan con las capacidades para ejercer cabalmente las funciones asociadas a sus cargos. Por otra parte, la principal similitud entre ambas universidades privadas dice relación con la existencia de un comité al interior del máximo organismo directivo superior, integrado por un reducido número de personas, el cual desempeña labores que exceden sus atribuciones formales establecidas en las respectivas normativas internas y ejerce un elevado nivel de influencia en las decisiones institucionales.

En el caso de la universidad estatal, se constata un bajo nivel de coherencia entre las prioridades oficiales y los objetivos operativos que impulsan tanto las unidades ejecutivas centrales como las Facultades. En los hechos, a pesar de que cuenta con atribuciones establecidas en la normativa, la Junta Directiva no funciona como el espacio donde se procesan los diversos intereses internos y tampoco ejerce sus labores básicas relacionadas con la definición de las prioridades y lineamientos de desarrollo institucional y la supervisión del desempeño de la Administración Central y las Facultades. En realidad, los integrantes de la Junta Directiva tanto externos como internos ejercen un rol pasivo en las labores de dirección y gobierno. En efecto, las preferencias de los integrantes de la junta convergen hacia la legitimación de las decisiones del Rector. Esta convergencia hace que el comportamiento de este organismo se asemeje a la figura de un principal único y no a un principal colectivo, como se suponía inicialmente de acuerdo con la diversidad de partes interesadas tanto internas como externas que conforman el máximo organismo de toma de decisiones a nivel institucional. Por su parte, el Rector lleva adelante una conducción ejecutiva ambivalente. Una parte de su equipo directivo central realiza una gestión basada en prácticas de tipo gerencial y otra, desempeña sus labores a través de formas burocráticas alejadas de los conceptos de gestión moderna y con una actitud amistosa frente a la academia. El equipo gerencial tiene a su cargo la elaboración del Plan Estratégico institucional, cuyo formato se ajusta a los estándares propios de los instrumentos de planificación utilizados en el sector privado. No obstante, el Rector posterga su implementación en la medida que las iniciativas no cuentan con el respaldo por parte de los académicos. En efecto, internamente el plan estratégico tiene un carácter simbólico y no funciona como un instrumento efectivo de gestión institucional. De hecho, el Plan Estratégico institucional opera como señalizador de buenas prácticas de gestión hacia las agencias gubernamentales que entregan financiamiento para la implementación de iniciativas de mejora

específicas. Esta libertad con la que cuenta el Rector se explica a partir de los mandatos implícitos y difusos que establece la Junta Directiva, además de su escasa capacidad y voluntad para ejercer tareas de control.

De igual modo, el Rector traslada la toma de decisiones relacionadas con materias académicas a espacios colectivos como el Consejo Académico, aun cuando la normativa establece que corresponde a una instancia consultiva. Asimismo, se advierte una relación de autoridad vertical débil entre las autoridades ejecutivas centrales y las autoridades académicas de las Facultades. La relación de agencia adopta la figura de una relación entre un principal múltiple y un agente colectivo, donde las autoridades ejecutivas centrales se vinculan por medio de contratos paralelos con un conjunto de académicos que tienen diversas preferencias, se coordinan a través del Consejo de Facultad y son representados por un Decano que ejerce fundamentalmente el rol de vocero de las decisiones colectivas. En este contexto, existe un predominio de contratos de tipo colectivo y orientados hacia la ejecución de acciones, como los planes de desarrollo que solo están formalizados en un tercio de las unidades académicas y el Presupuesto anual que en los hechos constituye el único contrato colectivo que abarca a todas las Facultades. No obstante, se advierte que algunas autoridades académicas y profesores de las Facultades tienden a comportarse como agentes múltiples por medio de la suscripción de contratos semiformales con distintas autoridades centrales, en asuntos específicos a partir de negociaciones bilaterales, como una forma de facilitar la ejecución de iniciativas de interés mutuo. De esta manera, se evidencian débiles capacidades y, además, una escasa voluntad política desde la Administración Central para lograr que los objetivos operativos de las Facultades converjan con las prioridades oficiales.

Asimismo, se constata un elevado nivel de conflicto entre los objetivos de las Facultades y las prioridades oficiales establecidas el Plan Estratégico, en particular respecto de los objetivos institucionales asociados a la innovación curricular, el fortalecimiento de la investigación por medio del aumento de las publicaciones en revistas de corriente principal y el mejoramiento de la gestión económica de las unidades académicas. Al interior de las Facultades, los Decanos ejercen una débil conducción de la agenda ejecutiva interna ya que comparten el liderazgo y la toma de decisiones sobre las materias internas con el Consejo de Facultad y los Directores de los Departamentos disciplinares. En la práctica, los académicos no consideran las prioridades institucionales como marco de referencia al momento de establecer los planes de desarrollo de las subunidades académicas, así como sus agendas de trabajo individual. Asimismo, la Administración Central enfrenta un elevado nivel de asimetrías de información acerca del desempeño de los académicos en las Facultades y cuenta con débiles mecanismos para ejercer labores de supervisión.

De este modo, la distribución del poder evidencia un predominio de los Departamentos disciplinares por sobre la autoridad de los Decanos, la Administración Central y la Junta Directiva. En efecto, las prioridades institucionales reales corresponden a la sumatoria de los objetivos operativos de los Departamentos disciplinares. Al respecto, se advierte que en la práctica los arreglos de gobierno no contribuyen a generar condiciones para una negociación o articulación de objetivos desde el nivel central hacia las unidades académicas (de arriba hacia

abajo). Aunque los estatutos administrativos de la institución establecen la existencia de una relación jerárquica entre el Rector y los Decanos, este vínculo se debilita dado que tanto la Junta Directiva como el Rector renuncian a sus atribuciones para designar a los Decanos y delegan sus nombramientos en el cuerpo académico de las respectivas Facultades por medio de procesos de elección democrática. Aún más, el reglamento de las Facultades, elaborado y decretado por el Rector, establece que los Directores de los Departamentos disciplinares son también elegidos mediante votación democrática directa por sus claustros académicos correspondientes. Por otra parte, los arreglos de gobierno de naturaleza gerencial como los contratos por resultados, incentivos y mecanismos de control parecen tener un desarrollo aún incipiente en las Facultades.

En definitiva, la fuerte autoridad que la normativa otorga a la Junta Directiva y el Rector para ejercer el gobierno de la institución contrasta con la realidad donde ambas autoridades toman distancia de sus roles formales y delegan el poder en manos de las Facultades y sus académicos, particularmente en los Departamentos disciplinares. Al respecto, se visualiza que la falta de diligencia responde, por una parte, a las débiles capacidades o habilidades directivas de los integrantes de la Junta Directiva y el propio Rector, que limitan el ejercicio pleno de sus funciones. Y por otra, a los objetivos individuales que motivan el comportamiento de estas autoridades. La evidencia sugiere que los integrantes de la Junta Directiva prefieren apoyar y legitimar las decisiones del Rector más que ejercer sus atribuciones como máximo organismo directivo institucional. Mientras que el interés del Rector por ser reelecto en el cargo lo lleva a tomar decisiones que privilegian la legitimidad por sobre la efectividad en el cumplimiento de las prioridades oficiales y a compartir con el cuerpo académico sus prerrogativas en la toma decisiones respecto a materias institucionales y el nombramiento de las autoridades académicas.

En cuanto a la universidad privada tradicional, se evidencia un nivel moderado de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos del ejecutivo central y las Facultades. En términos más concretos, la institución ha logrado un elevado nivel de alineamiento respecto de los objetivos estratégicos institucionales relacionados con el mejoramiento de la gestión económica y un bajo nivel de acoplamiento en aquellas prioridades asociadas a la gestión académica. El Consejo Superior constituye el máximo organismo directivo de la universidad y formalmente es la instancia donde se adoptan las decisiones institucionales tanto académicas como económicas. Sin embargo, los hallazgos muestran que el organismo tiene dificultades para establecer acuerdos y tomar decisiones en materias relevantes principalmente por su conformación y la diversidad de intereses de sus integrantes. Se trata de un consejo presidido por el Rector, con participación de los Vicerrectores, los Decanos, un representante de los académicos y Consejeros externos designados directamente por el controlador, todos con derecho a voz y voto. De este modo, la conducta del Consejo Superior resulta concordante con los patrones de comportamiento de un principal de carácter colectivo. Aun así, la crisis económica experimentada por la institución hace algunos años atrás generó una coyuntura que fue aprovechada por el Comité Económico, órgano asesor del Consejo Superior e integrado por Consejeros externos, para presionar al organismo en la dirección de formalizar prioridades institucionales con especial foco en el mejoramiento de la

gestión económica y establecer la figura de contratos orientados a resultados como el principal instrumento de gestión institucional.

A su vez, el Rector ejerce un débil liderazgo en la coordinación del equipo directivo central y en la conducción de la agenda ejecutiva institucional. En la práctica, cada uno de los Vicerrectores establece su propia agenda de trabajo sectorial con distintos niveles de compromiso en relación con las prioridades establecidas en el Plan Estratégico Institucional aprobado por el Consejo Superior. Más aún, tanto el Rector como los Vicerrectores del área académica asumen un menor nivel de compromiso con los objetivos asociados a la gestión económica, a diferencia del Vicerrector Económico que muestra un respaldo irrestricto a las prioridades oficiales. Igualmente, el Rector promueve la toma de decisiones compartidas con las autoridades académicas de las Facultades a través del Consejo Académico, el cual asume un rol deliberativo a pesar de que la norma establece que se trata de un órgano asesor y por medio de la participación de un representante de los Decanos en las reuniones de coordinación del Rector y su equipo directivo. Con el apoyo político del Comité Económico el Vicerrector Económico lideró el proceso de negociación con las Facultades para la instalación de contratos colectivos orientados resultados y un mecanismo de incentivos individuales para los profesores en función del cumplimiento de los resultados académicos y económicos acordados en los respectivos convenios de desempeño. En este caso, el ejecutivo central se comporta como un agente múltiple que se relaciona por medio un contrato preferente, colectivo y orientado a resultados, con un agente colectivo integrado por profesores que sostienen preferencias diversas respecto a las prioridades relacionadas con el trabajo académico. El Consejo de Facultad corresponde al espacio de coordinación y resolución de las disputas internas entre los académicos. En general, los Decanos actúan como mediadores en la solución de los conflictos internos y portavoces de las decisiones que adopta el Consejo de Facultad frente a la Administración Central. Escenario similar al que presenta la universidad estatal examinada.

En realidad, los contratos han permitido aumentar el nivel de alineamiento interno, no obstante, los resultados evidencian que las Facultades han priorizado el cumplimiento de los compromisos relacionados con el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. Mientras que el desempeño esperado en cuando al fortalecimiento del postgrado y la investigación registra menores niveles de cumplimiento. Asimismo, se constata que las capacidades de supervisión tanto del Consejo Superior como de la Administración Central se concentran en el ámbito económico y a nivel colectivo a través del control del Plan Estratégico Institucional y los convenios de desempeño de las Facultades, respectivamente.

Así, la distribución del poder interno refleja la existencia de equilibrios dinámicos a través de permanentes procesos de negociación donde participan de manera predominante el Comité Económico del Consejo Superior, el Vicerrector Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad. Esto significa que el mejoramiento de la gestión económica se ha transformado en un propósito común al menos para los actores que ejercen mayor influencia en las decisiones tanto a nivel central como en las Facultades. Ahora bien, respecto a los arreglos de gobierno se constata un híbrido entre formas académicas tradicionales y dispositivos de tipo gerencial. Las

formas académicas tradicionales están fundadas en la normativa interna que, a diferencia de lo que ocurre en la universidad estatal, establece una débil relación jerárquica entre la Administración Central y las Facultades. De igual forma, la norma determina que al interior de las Facultades la autoridad ejecutiva es compartida entre el Decano y el Consejo de Facultad y también, que el Decano no puede imponer objetivos individuales y una carga de trabajo a los académicos sin que estos no estén plenamente de acuerdo. Por otra parte, los arreglos de gobierno gerenciales como los contratos por resultados e incentivos monetarios han permitido compensar en parte los efectos negativos que las formas tradicionales de gobierno académico producen sobre el alineamiento interno.

En suma, se evidencia un débil desempeño tanto del Consejo Superior como del Rector en el cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones. En el caso del Consejo Superior, se aprecia que la falta de competencias asociadas a las labores propias de un director de varios de sus integrantes restringe su capacidad como máximo organismo directivo superior. Sin embargo, se advierte que la defensa de intereses particulares por parte de los grupos que representan intereses internos constituye el principal elemento que limita el funcionamiento del Consejo Superior. Esto se nota en el escaso interés del organismo por abordar materias relacionadas con la gestión académica. A su vez, se visualiza una debilidad importante en las habilidades directivas del Rector que afecta su desempeño como principal responsable de la conducción ejecutiva de la institución. Al mismo tiempo, se observa que las preferencias del Rector no coinciden plenamente con las prioridades oficiales y probablemente desincentiva su involucramiento en labores de gestión ejecutiva. Se constata también que el Rector evita impulsar iniciativas que afecten los intereses de los académicos con el fin de ganar legitimidad interna. Con todo, los hallazgos muestran que los roles del Consejo Superior y el Rector son reemplazados parcialmente por el Comité Económico y el Vicerrector Económico, respectivamente. En los hechos, el accionar del Comité Económico trasciende los limites de sus funciones establecidas en la normativa y junto al Vicerrector del área asumen la articulación de la agenda ejecutiva institucional en materia económica.

A diferencia de las universidades tradicionales, la universidad privada presenta un elevado nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que impulsan las unidades centrales y las Facultades. En este caso, la Junta Directa ejerce un rol activo en la definición de las prioridades institucionales, la designación directa de las autoridades unipersonales superiores (Rector y Vicerrectores) e intermedias (Decanos) y la supervisión del cumplimiento de sus mandatos. Este organismo es liderado por un Comité Ejecutivo integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la instancia, quienes son a su vez los principales controladores de la institución. De esta forma, es posible homologar el comportamiento de la Junta Directiva a la conducta del Presidente del organismo. Este principal único establece, por un lado, mandatos colectivos explícitos y específicos hacia la Administración Central a través del Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional. Y, por otro lado, delega labores a Vicerrectores por medio de contratos individuales con distintos niveles de formalidad. Al mismo tiempo, este comité se involucra en asuntos ejecutivos a través de un vínculo directo con el Rector, los Vicerrectores e incluso con los Decanos. En efecto, el comité asume la coordinación del equipo directivo superior y establece los objetivos operativos

prioritarios a nivel institucional. Al respecto, se constata que el comité prioriza los objetivos asociados con la gestión económica por sobre los objetivos relacionados con la gestión académica establecidos en el Plan Estratégico Institucional.

En contraste con las universidades tradicionales, los Decanos de la universidad privada actúan como autoridades corporativas y su desempeño responde a los objetivos establecidos por las autoridades centrales, más que a los intereses de los académicos de sus respectivas Facultades. En este caso, los principales sí tienen atribuciones para nombrar o cambiar a los agentes. Aunque existe mandato formal entre la Administración Central y los Decanos, estos últimos se relacionan de manera paralela, por un lado, con el Vicerrector Académico que ejerce las labores formales de conducción y supervisión del trabajo de las autoridades académicas y, por otro, con los integrantes del Comité Ejecutivo, quienes entregan lineamientos de trabajo y ejercen tareas de control con foco en sus materias de interés de manera informal. Esta superposición de roles afecta el funcionamiento de la institucionalidad, debilita la capacidad de mando de las autoridades centrales que formalmente tienen la responsabilidad de relacionarse con los Decanos y produce confusión cuando las directrices no son concordantes. Ahora, al interior de las unidades académicas los Decanos ejercen una fuerte conducción de los planes operativos locales y un elevado poder sobre las agendas individuales de los académicos. En definitiva, se produce una relación entre un principal múltiple y un agente único por medio del predominio de un contrato individual orientado a resultados y también, a través de otros contratos semiformales basados en comportamiento.

De esta manera, se evidencia que el poder está altamente concentrado en el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y que el alineamiento interno se produce de arriba hacia abajo a través de arreglos de gobierno de naturaleza gerencial. Es decir, se trata de un alineamiento asimétrico basado en los intereses de los controladores y no respecto a propósitos comunes definidos entre los diversos componentes del gobierno institucional. Dichos arreglos se basan en relaciones jerárquicas establecidas en la normativa interna, contratos individuales orientados a resultados y mecanismos de control que se aplican de manera sistemática. Más aún, el involucramiento de los controladores en las labores directivas y ejecutivas refuerza la jerarquía vertical como principal forma de gobierno institucional. En este escenario, se advierte la casi nula existencia de espacios para conductas oportunistas, aunque se perciben algunos conflictos de objetivos entre las prioridades del Comité Ejecutivo y algunas autoridades centrales que preferirían potenciar el desarrollo académico de la institución. Por otra parte, los hallazgos no evidencian la existencia de deficiencias en las habilidades directivas de las personas que ejercen cargos unipersonales o colegiados. En este sentido, se aprecia que los procesos de búsqueda y selección de las autoridades en todos los niveles consideran la evaluación de las competencias de los candidatos. En otras palabras, las autoridades cuentan con las capacidades directivas, pero no disponen del espacio suficiente para desempeñar sus labores sin la presión y el control directo de los controladores. Al respecto, se presume que los propietarios podrían considerar que su involucramiento en la administración constituye una garantía para un mejor funcionamiento de la universidad o que su motivación apunta a asegurar una adecuada gestión económica que permita a la institución cumplir con los compromisos asumidos con ellos en el contrato de compraventa asociado al reciente traspaso de la infraestructura.

Por último, la evidencia empírica indica que la universidad privada constituye el único caso cuyo gobierno institucional converge con las cinco tendencias internacionales de cambio identificadas en la literatura especializada reciente, relacionadas con la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas, la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales, la participación de partes interesadas externas en el gobierno institucional, la promoción de responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo y el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias. En cuanto a la universidad estatal, aunque solo a nivel normativo, las coincidencias se visualizan en la participación de partes interesadas externas en la Junta Directiva y una fuerte centralización del poder en las autoridades superiores. Mientras que, en la universidad privada tradicional la convergencia se registra en los arreglos asociados a la participación de externos en el Consejo Superior y la designación del Rector a través un mecanismo distinto a la elección democrática directa.

En resumidas cuentas, los casos estudiados evidencian tres tipos de gobierno institucional. Primero, un *desgobierno* en la universidad estatal producto de la ausencia de relaciones jerárquicas y un débil liderazgo de las autoridades unipersonales y colegiadas con responsabilidades directivas a nivel institucional. Segundo, un *sobre-gobierno* en la universidad privada, debido al involucramiento de los controladores en labores tanto directivas como ejecutivas y el predominio de arreglos de gobierno de tipo gerencial, especialmente centrados en relaciones fuertemente jerárquicas. Tercero, un *gobierno compartido* en la universidad privada tradicional basado en la existencia de poderes dispersos y autoridades que compiten por influir en las decisiones en un escenario híbrido donde coexisten arreglos de gobierno académicos tradicionales y gerenciales. Al respecto, se puede concluir que solo esta última institución converge con el esquema de gobierno que la literatura reconoce como predominante hoy en día.

Si bien las conclusiones de esta investigación están asociadas exclusivamente a los tres casos estudiados, los hallazgos empíricos sugieren algunos temas para discutir en términos más amplios y también para motivar futuras investigaciones en la esfera del gobierno institucional de las universidades chilenas. En el ámbito estatal, sería conveniente saber si el escenario de desgobierno de la institución analizada corresponde a una situación particular o bien constituye un patrón común en un grupo relevante de universidades del Estado. En este sentido, cabría preguntarse si las universidades estatales deberían llevar adelante reformas en sus arreglos de gobierno institucional en la dirección de las tendencias de cambio a nivel internacional. Aunque la reciente Ley sobre Universidades Estatales (21.094/2018) pareciera haber cerrado la discusión al menos en el corto plazo, dada la decisión de ratificar un esquema de gobierno basado en la cultura académica tradicional, los resultados del estudio de caso invitan a debatir acerca de la pertinencia de la nueva ley y también, a profundizar en el estudio del gobierno de las universidades estatales sobre la base de una muestra más amplia y representativa.

Por otra parte, sería interesante conocer si el involucramiento de los dueños de las universidades privadas en las labores de gestión constituye una práctica común o si este caso particular corresponde a una situación poco frecuente. Los hallazgos encontrados sugieren

indagar en los conflictos de interés que se producen cuando no existe una adecuada separación entre la propiedad y la administración de las universidades privadas. Asimismo, surge la interrogante si en este tipo de instituciones es posible lograr una articulación de objetivos de manera más simétrica entre las prioridades de la dirección superior y los intereses del cuerpo académico, como alternativa al alineamiento basado en relaciones jerárquicas similares al funcionamiento de una empresa. Por último, los resultados asociados a la universidad privada tradicional suponen la necesidad de examinar en profundidad las tensiones y conflictos que se producen en esquemas de gobierno híbridos donde conviven arreglos académicos tradicionales y gerenciales, como en este tipo de instituciones.

Bibliografía

- Abzug, R. and Weeb, N. (1999). Relationships Between Nonprofit and For-Profit Organizations: A Stakeholder Perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, no. 4, December 1999 416-431.
- Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell, and A. Sapir (2010). *The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US*. Economic Policy 25 (61): 7–59.
- Allen, M. (1988). *The Goals of Universities*. Milton Keynes: SRHE & Open university Press.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2003). The triple crisis of the university and its reinvention. *Higher Education Policy*, *16*(2), 239–253.
- Amaral, A., Tavares, O., & Santos, C. (2013). Higher education reform in Portugal: A historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities. *Higher Education Policy*, *26*(1), 5–24.
- Argyris, C. (1994). *On organizational learning* (2nd ed.). Cambridge, MA: Blackwell.
- Arthurs, J.D. & Busenitz, L.W. (2003). The Boundaries and Limitations of Agency Theory and Stewardship Theory in the Venture Capitalist/Entrepreneur Relationship. *Entrepreneurship Theory and Practice* 28(2), 145-162.
- Ashburner, L (2003) 'The Impact of Governance Structures on the NHS' in Cornforth, C. (ed.) *The Governance of Public and Non-profit Organisations: What Do Boards Do?* London: Routledge.
- Astin, Alexander W. (1985). *Achieving educational excellence* (1st ed). Jossey-Bass, San Francisco.
- Assunção, M. and Teixeira, P. (2018). Structural Reforms in the Portuguese University Systems. In: Krüger K., Parellada M., Samoilovich D., Sursock A. (eds) *Governance Reforms in European University Systems*. Educational Governance Research, vol 8. Springer, Cham.
- Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2011) *Effective Governing Boards: A Guide for Members of Governing Boards of Independent Colleges and Universities*. AGB Press. Kindle Edition.
- Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2002). The role of governing boards: Issues, recommendations, and resources. In R. M. Diamond (Ed.), *Field guide to academic leadership* (pp. 375–387). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Association of Governing Boards of Universities and Colleges (1996). *Renewing the Academic Presidency: Stronger Leadership for Tougher Times.* Washington, DC: Association of Governing Boards.
- AUQA (2005b). Audit reports: Self-accrediting institutions. Online at: http://www.auqa.edu.au/qualityaudit/sai_reports/index.shtml.
- Audretsch D.B. and Lehmann, E.E. (2005). Does university policy make a difference? Research Policy, 34(3), 343-347.
- Auld, D. (2010). Strategic planning and the principal-agent issue in higher education leadership. *Academic Leadership: The Online Journal*: Vol. 8: Iss. 3, Article 40.

- Austin, I., & Jones, G. (2016). *Governance of Higher Education: Global Perspectives, Theories, and Practices.* New York, NY: Routledge.
- Bacow, Lawrence S. (2018) Maintaining Good Relations with the Board. In *Leading Colleges and Universities: Lessons from Higher Education Leaders*. Edited by Stephen Joel Trachtenberg, Gerald B. Kauvar, and E. Gordon Gee. Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.
- Bahls, Steven C. (2017) From Shared Governance to Shared Accountability. In Cramer, Sharon F. (Eds.) *Shared Governance in Higher Education, Volume 2: New Paradigms, Evolving Perspectives*. State University of New York Press. Kindle Edition.
- Baird, J. (2014). International, hierarchical and market influences on Australian university governance. In M. Shattock (Ed.), *International trends in university governance* (pp. 145–164). Oxford: Routledge.
- Baird, J. (2006). Beyond professionalisation: Enhancing the governance culture for australian university governing boards. *Tertiary Education and Management*, *12*(4), 297–309.
- Baldridge, J.V. (1983). Organizational Characteristics of Colleges and Universities. In Baldridge, J.V. & Deal, T. (eds.) *The Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutchan Publishing Corporation, 38-59.
- Baldridge, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G., & Riley, G. L. (1978). *Policy making and effective leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Baldridge, J. (1971). *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: John Wiley.
- Barney, J.B. (1990). The Debate between Traditional Management Theory and Organizational Economics: Substantive Differences or Intergroup Conflict? *Academy of Management Review 15* (3), 382-393.
- Barney, J.B. and Ouchi, W.G. (eds.) (1986). *Organizational Economics*. (3rd printing 1990). San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. The Aaron Wildavsky forum for public policy (3). University of California Press.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1993). Transformational Leadership and Organizational Culture. *Public Administration Quarterly*, 17, 112-121.
- Bastedo, M. (2012). Organizing Higher Education A Manifesto. In *The Organization of Higher Education Managing Colleges for a New Era* (s. 3-17) Edited by Michael Bastedo. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Beach, S. (2009). Who or what decides how stakeholders are optimally engaged by governance networks delivering public outcomes? *Paper presented at the 13th International Research Society for Public Management Conference (IRSPM XIII)*, Copenhagen Business School, Fredericksburg, April.
- Becher, T. & Kogan, M. (1992). *Process and structure in higher education*. (2nd ed.). London: Routledge.
- Benavides, M., Arellano, A. & Zárate Vásquez, J.S. (2019). Market- and government-based higher education reforms in Latin America: the cases of Peru and Ecuador, 2008–2016. *Higher Education* 77**,** 1015–1030.

- Bendor, J., Glazer, A. & Hammond, T. (2001). Theories of delegation. *Annual Review Political Science*, 4(1), 235-269.
- Benjamin, R., Carroll, S., Jacobi, M., Krop, C., & Shires, M. (1993). *The redesign of governance in higher education*. Santa Monica, CA: RAND
- Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En Bernasconi, A. (ed.), *La Educación Superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 259-293.
- Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American Model of the university? In *Comparative Education Review*, vol. 52 Nº 1, 27-52.
- Bernasconi, A. (2006) "Breaking the institutional mold: faculty in the transformation of Chilean higher education from the state to market". In Meyer, H.D. and B. Rowan (Eds.) *The New Institutionalism in Education*. Albany, NY: SUNY Press
- Bernasconi, A. (2005). "University Entrepreneurship in a Developing Country: The Case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985-2000". *Higher Education*, 50(2): 247-274.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Biglan, A. (1973a). The characteristics of subject matter in different academic areas. *Journal of Applied Psychology*, 57, 195– 203.
- Birnbaum, R. (2004). The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions for Higher Education* 127: 5–22.
- Birnbaum, R. (2000). *Management Fads in Higher Education. Where they come from, what they do and why they fail*. San Francisco. Jossey-Bass.
- Birnbaum, R. (1991). Faculty in governance: The role of senates and joint committees in academic decision making [Special issue]. *New Directions for Higher Education, 18*(3), 7–25.
- Birnbaum, R. (1988). *How colleges work. The cybernetics of academic organization and leadership.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Blalark, F. J. (2012) *Utilizing Principal-Agent Theory and Data Envelopment Analysis to Examine Efficiency of Resource Utilization in Undergraduate Education for Public and Private Non-Profit Four-Year Research Universities* (Doctoral dissertation) (The University of Minnesota Digital Conservancy, http://purl.umn.edu/136257).
- Blau, P. (1973). *The organization of academy work.* New York: John Wiley & Sons.
- Bleiklie, I., Michelsen, S., Krücken, G. and Frølich, N. (2017) University Governance Organisational Centralisation and Engagement in European Universities. In *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective.* Bleiklie, I., Enders, J. and Lepori, B. (Eds.). (Palgrave Studies in Global Higher Education). Springer International Publishing. Kindle Edition.
- Bleiklie, I. (2013). Comparing university organizations across boundaries. *Higher Education*, 67(4), 381-391.
- Bleiklie, I., Enders, J. and B. Lepori (2013). Special Issue: transforming universities in Europe, *Higher Education*, 65(1).
- Bleiklie, I. and S. Michelsen (2013) 'Comparing HE policies in Europe: structures and reform outputs in eight countries', *Higher Education*, 65, 113–133.

- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., & Musselin, C. (2011). NPM, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization. In T. Christensen, & P. Lagreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to: New Public Management* (pp. 161-176). (The Ashgate Research Companion to:). Surrey, England: Ahsgate.
- Bleiklie, I. (2009). Norway: From Tortoise to Eager Beaver? In University Governance Western European Comparative Perspectives. C. Paradeise et al. (eds.), *University Governance*, 127, Springer Science + Business Media B.V.
- Bleiklie, I., & Kogan, M. (2007). Organization and governance of universities. *Higher Education Policy*, *20*(4), 477–493.
- Bobe, B. J., & Kober, R. (2018). University dean personal characteristics and use of management control systems and performance measures. *Studies in Higher Education*. DOI: 10.1080/03075079.2018.1504911
- Bohte, J. & Meier, K.J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173-182.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2008). Reframing organizations: Artistry, choice and leadership (4th ed.). San Francisco. Jossey-Bass.
- Borgwardt, A. (2013) *Hochschulräte und Hochschulsteuerung. Zwischen Beratung und Kontrolle* [*Higher Education Boards and Higher Education Governance. Between Advice and Control*]. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Bourdieu, P. (1990). *Homo Academicus*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Bowen, H.R. (1980). *The Costs of Higher Education. How Much Do Colleges and Universities Spend per Student and How Much Should They Spend?* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bowen WG. 1994. *Inside the Boardroom: Governance by Directors and Trustees.* John Wiley & Sons: New York.
- Braun, D., and F.-X. Merrien. 1999. *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London: Jessica Kingsley.
- Braun, D. (1993). Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy-making. *Journal of Public Policy*, 13(2), 135– 162.
- Braxton, J. M., & Hargens, L. L. (1996). Variations among academic disciplines: Analytical framework and research. In J. C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research*, Vol. 11 (pp. 1– 45). New York: Agathon Press.
- Brehm, J. and Gates, S. (1997). *Working, Shirking and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*. (Paperback ed.). Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bremer, K. (2015). *Utvicklad ledning av Universitet och högskolor* (Strategic White-Paper to the Swedish Government). Sweden: SOU.
- Bright, D. F., & Richards, M. P. (2001). *The academic deanship: Individual careers and institutional roles.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Broadbent, J., Dietrich, M. & Laughlin, R. (1996). The Development of Principal Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems. *Critical Perspectives on Accounting*, 7(3), 259-284.
- Broucker, B., and K. De Wit. 2015. "New Public Management in Higher Education." In *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, edited by J.

Huisman, H. De Boer, D. D. Dill, and M. Souto-Otero, 57–75. New York: Palgrave Macmillan.

- Brown, A. and Hayford, E. (2019) *How Boards Lead Small Colleges* (Higher Ed Leadership Essentials). Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.
- Brown WO. 1997. University governance and academic tenure: a property rights explanation. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153: 441–461.
- Brunner, J.J. (2017). *Compromiso con la Educación. Reflexiones y críticas en torno a la reforma*. Ediciones El Mercurio.
- Brunner, J.J. y Miranda D. (ed. adj.) (2016). *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2016. CINDA. Santiago de Chile.
- Brunner, J.J. (2015a). Medio siglo de transformación de la educación superior chilena: Un estado del arte, en: Bernasconi, A. (ed.) La Educación Superior en Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis. Santiago de Chile: Ediciones UC. vol. 3, n°1, p. 632.
- Brunner, J.J. y Villalobos, C. (2014) (ed.). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de educación*, 355.Mayo-agosto 2011, pp. 137-159.
- Brunner, J.J. (2005). Transformaciones de la universidad pública. *Revista de Sociología* Nº19 - 2005. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile (p31-49).
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721-746.
- Burke, J. (2002). Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, problems, and prospects. Albany: State University of New York Press.
- Burke, J. C. (2005). The many faces of accountability. In J. C. Burke & Associates (Eds.), *Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic and market demands.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cáceres, C. (2007). Planeación estratégica en universidades del consejo de rectores: evidencia del período 2000-2005. *Calidad en la Educación*, 108-150.
- Cáceres, C. (2008). El financiamiento de las instituciones de educación superior. En Brunner, J.J: y Peña, C. (2008): *Reforma de la Educación Superior*. Ed. Universidad Diego Portales, Santiago. Cameron, K.S. and Tschirhart, M. (1992). Postindustrial environments and organizational effectiveness in colleges and universities. *Journal of Higher Education*, 63: 87– 108.
- Cameron, K. S., Dutton, J. E., & Quinn, R. E. (2003). Positive organizational scholarship: Foundations of a new discipline. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Capano, G., M. Regini, and M. Turri (2016). *Changing Governance in Universities: Italian Higher Education in Comparative Perspective*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Capano, G., & Regini, M. (2014). Governance reforms and organizational dilemmas in European universities. *Comparative Education Review*, 58 (1), 73–103.
- Carnoy, M. (1999). Globalisation and Educational Reform: what planners need to *know*. Chapter 3, 4, 5 (pp. 37–74). Paris, UNESCO – IIEP.
- Carvalho, T. (2017). The study of the academic profession–contributions from and to the sociology of professions. In J. Huisman & M. Tight (Eds.), *Theory and method in higher education research* (pp. 59–76). Emerald Publishing Limited.

- Caspersen, J., & Frølich, N. (2015). Managing Learning Outcomes. In *The Transformation of University Institutional and Organizational Boundaries* (pp. 187–202). SensePublishers.
- Caston, G. (1992). Accountability. In Clark, B.R. & Neave, G.R. (eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Volume 2. Analytical Perspectives. Oxford: Pergamon Press.
- Chaffee, E. E. (1985). Three models of strategy. *Academy of Management Review*, 10 (1), 89– 98.
- Chait, R. P., W. P. Ryan, and B. E. Taylor (2005) *Governance as Leadership: Reframing the Work of Nonprofit Boards*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Christopher, J. (2012) Governance Paradigms of Public Universities: An international comparative study, *Tertiary Education and Management*, 18:4, 335-351.
- CHEPS (2007) The extent and impact of higher education governance reform across Europe – final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission (Vol. 1) (Enschede).
- Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation*, Issues in Higher Education, Oxford, Pergamon Press for International Association of Universities.
- Clark, B. R. (2004) *Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Clark, B.R. 1970. *The distinctive college: Antioch, Reed and Swarthmore.* Chicago: Aldine Publishing Company.
- Clarkson, M. (1991). Defining, evaluating and managing corporate social performance: the stakeholder management model. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 12(1), pp. 331-358.
- Clotfelter, C.T. (1996). *Buying the Best. Cost Escalation in Elite Higher Education*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G. and Olsen, J. P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25
- Cohen, M.D. & March, J.G. (1974). *Leadership and Ambiguity: The American College President* (2nd ed.). Boston: Harvard Business School Press.
- Cole, J. R. 1994. Balancing Acts: Dilemmas of Choice Facing Research Universities. In *The Research University in a Time of Discontent*, eds. J. R. Cole, E.G. Barber, and S. R. Graubard, 1–36. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cornforth, C. (Ed.). (2003). *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?* Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations. London: Routledge.
- Conrad, C. (1974). University Goals: An Operative Approach. *The Journal of Higher Education* 45 (7), 504-516.
- Cramer, S. and Mozlin, R. (2017) Sharing Shared Governance. In *Shared Governance in Higher Education, Volume I. Demands, Transitions, Transformations*. Sharon F. Cramer (Ed.) State University of New York Press, Albany, 2017. 256 pp.

- Daley, J. M., Netting, E., & Angulo, J. (1996). Languages, ideologies and cultures in nonprofit boards. *Nonprofit Management & Leadership*, 6, 227–240.
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22 (1), 20– 47.
- Dearlove, J. (1997) "The academic labour process: from collegiality and professionalism to managerialism and proletarianisation?" *Higher Education Review*, 30 (1), pp. 56–75.
- de Boer, H., Enders, J., File, J., & Jongbloed, B. (2010). *Governance reform. Progress in higher education reform across Europe: Vol. 1. Executive summary main report.* Brussels: European Commission.
- de Boer, H. F., Enders, J., & Leisyte, L. (2007). Public sector reform in Dutch higher education: The organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85(1), 27–46.
- de Boer, H., Enders, J. and Schimank, U. (2007) 'On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany' pp. 137– 152 in Jansen, D. (Ed.) *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer.
- Deem, R. and Brehony, K. J. (2005) Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education, Oxford Review of Education, 31:2, 217-235.
- Deem, R. (2001). Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37, 1, pp.7-20.
- Dill, D. (2014) 'Public policy design and university reform: insights into academic change', in C. Musselin and P. N. Teixeira (eds) *Reforming Higher Education: Public Policy Design and Implementation* (pp. 21–37) (Dordrecht, The Netherlands: Springer).
- Dill, D., & Helm, K. P. (1988). Faculty participation in policy making. In J. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. 4). New York: Agathon.
- Dill, D. and Beerkens, M. (2010). *Public policy for academic quality: Analyses of innovative policy instruments*. Dordrecht: Springer.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1– 38). Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.
- Dearlove, J. (1997). The Academic Labour Process. *HER*, 30, 1, 56-75.
- Dennis, J. G., Bhoendradatt Tewarie, A. and J. Quinton White (2003) 'Governance in the twenty-first-century university: approaches to effective leadership and strategic management', *ASHE-ERIC Higher Education Report*, 30(1).
- Dobbins, M. & Christoph Knill (2017) Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance, *Policy and Society*, 36:1, 67-88.
- Donaldson, T. and Preston, L. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review*, 20(1), pp. 65-91.

- Donaldson, L. (1990a). The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review*, 15(3), 369-381.
- Donaldson, L. (1990b). A Rational Basis for Criticisms of Organizational Economics: A Reply to Barney. *Academy of Management Review*, 15(3), 394- 401.
- Donaldson, L. (1995). *American anti-management theories of organization. A critique of paradigm proliferation*. New York: Cambridge University Press.
- Donina, D., M. Meoli, and S. Paleari (2015). "Higher Education Reform in Italy: Tightening Regulation Instead of Steering at a Distance." *Higher Education Policy* 28 (2): 215–34.
- Durand, J. and C. Pujadas (2004) 'Self-assessment of governance teams in an Argentine private university: adapting to difficult times', Tertiary Education and *Management*, 10(1), 27–44.
- Eckel, P. D. (2000). The role of shared governance in institutional hard decisions: Enabler or antagonist? *Review of Higher Education*, 24, 15-39.
- Eckel, Peter D. and Trower, Cathy (2019) *Practical Wisdom. Thinking Differently About College and University Governance*. Stylus Publishing. Kindle Edition.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14 (1), 57– 74.
- Ek, A. C., Ideland, M., Jönsson, S., & Malmberg, C. (2013). The tension between marketisation and academisation in higher education. *Studies in Higher Education*, *38*(9), 1305–1318.
- Enders, J., de Boer, H. & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5–23.
- Enders, J. (2004). Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory. *Higher Education*, Vol. 47, Nº 3.
- Enders, J. (2001). A chair system in transition: Appointments, promotions, and gate-keeping in German higher education. *Higher Education*, 41, 3–25.
- Estermann, T. and T. Nokkala (2009) *University Autonomy in Europe I.*, EUA, Brussels.
- Etkin, J. (2006). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. México. Ediciones Granica S.A.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Etzkowitz, H. (2017). Innovation Lodestar: The entrepreneurial university in a stellar knowledge firmament. *Technological Forecasting & Social Change, 123*, 122-129.
- Etzkowitz, H. (2003). Research Groups as 'Quasi-firms': The Invention of the Entrepreneurial University. *Research Policy*, Vol. 32, Nº. 1.
- Etzkowitz, H. (2001). The Second Academic Revolution and the Rise of Entrepreneurial Science. *IEEE Technology and Society Magazine*, 20(2), 18–29.
- Etzkowitz, H. (1998) 'The Norms of Entrepreneurial Science: Cognitive Effects of the New University-Industry Linkages', *Research Policy* 27: 823-833.
- Farsi, J. Imanipour, N. and Salamzadeh, A. (2012). Entrepreneurial University Conceptualization: Case of Developing Countries. *Global Business and Management Research*, 4(2), 193–204.
- Ferlie, E. and Andresani, G. (2009). United Kingdom from bureau professionalism to new public management? In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, and E. Ferlie (Eds.), *University*

governance. Western European comparative perspectives (pp.177-195). Dordrecht: Springer.
- Ferlie, E., Musselin, C. & Andresani, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. *Higher Education*, 56, 325–348.
- Fernández, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En Bernasconi, A. (ed.), *La Educación Superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis.* Santiago: Ediciones UC.
- Fernández, E. y Bernasconi, A. (2012). Elementos conceptuales para el análisis organizacional de universidades en contextos de mercado. *Innovar*, 22(46), 87-98.
- Ferris, J.M. & Graddy, E.A. (1998). A Contractual Framework for New Public Management Theory. *International Public Management Journal*, 1 (2), 225- 240.
- Ferris, J.M. (1991). Contracting and Higher Education. *The Journal of Higher Education*, 62 (1), 1-24.
- Fielden, J. (2008) *Global trends in University Governance*. Education Working Series No. 9. Washington, DC: The World Bank.
- Finkelstein, M. J., Ming, J. and Cummings, W. K. (2010) 'The United States of America: Perspectives on faculty governance, 1992– 2007' in Locke, W., Cummings, W. and Fisher, D. (Eds) *Changing Governance and Management in Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Floyd, A. (2016). Supporting academic middle managers in higher education: Do we care? *Higher Education Policy*, *29*(2), 167–183.
- Floyd, A., Preston, D. (2018) The role of the associate dean in UK universities: distributed leadership in action? *Higher Education* 75, 925–943.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approac*h. Boston: Pitman.
- Friedman, A. and Miles, S. (2006). *Stakeholders: Theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Frost, J., Hattke, F., & Reihlen, M. (2016). *Multi-Level Governance in Universities: Strategy, Structure, Control.* Higher Education Dynamics 47 (pp. 1–15).
- Frost, J., Osterloh, M., & Weibel, A. (2010). Governing knowledge work: Transactional and transformational solutions. *Organizational Dynamics*, 39(2), 126–136.
- Frølich, N. (2006) 'Offentlig politikk for høyere utdanning: endringer i finansiering – endringer i faglige prioriteringer' ['Public policy for higher education. Changes in funding – changes in academic priorities']? pp. 82–94 in Michelsen, S. and Aamodt, P. O. (Eds.) *Kvalitetsreformen meter virkeligheten [The Quality Reform Implemented*]. Oslo: The Norwegian Research Council.
- Fumasoli, T., & Lepori, B. (2011). Patterns of strategies in Swiss higher education institutions. *Higher Education*, *61*(2), 157–178.
- Gallagher, M. (2001, July). *Modern university governance: A national perspective*. Paper presented at The Idea of a University: Enterprise or Academy, Australian National University, Canberra, Australia.
- Ganga Contreras, F. A., Ramos Hidalgo, M. E., Leal Millán, a. G., & Valdivieso Fernández, P. E. (2015). Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar*, 25(57), 11-26.
- Ganga, F., & Burotto, J. (2010). Mecanismos de control externo en las universidades de Chile. Una mirada desde la teoría de agencia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 51, 407-427.

- Ganga, F., & Burotto, J. (2009). Asimetrías de información entre agente y principal de universidades chilenas. *Revista Estudios Gerenciales*, 28(122), 83-104.
- Garvin, D.A. (1980). *The Economics of University Behavior*. New York: Academic Press.
- Gerard, S. M. (2003). Who are the actors in the government of French universities? The paradoxal victory of deliberative leadership. *Higher Education*, *45*(1), 71–89.
- Gerber, L. (2014). *The Rise and Decline of Faculty Governance: Professionalization and the Modern American University.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.
- Gibb, A., Haskins, G. & Robertson, I. (2013). Leading the Entrepreneurial University: Meeting the Entrepreneurial Development Needs of Higher Education Institutions. *Universities in Change*, 9-45. New York: Springer.
- Ginsberg, B. (2011). *The fall of the faculty: The rise of the all-administrative university and why it matters*. New York: Oxford University Press.
- Giroux, D., Karmis, D., & Rouillard, C. (2015). Between the managerial and the democratic university: Governance structure and academic freedom as sites of political struggle. *Studies in Social Justice*, *9*(2), 142–158.
- Glassman, R. B. (1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioral Science*, 18, 83– 98.
- Gmelch, Walter H. (2015) *Building Academic Leadership Capacity: A Guide to Best Practices*. Wiley. Kindle Edition.
- Gmelch, W. H. (2004). The department chair's balancing acts. *New Directions for Higher Education*, 2004 (126), 69–84.
- Gmelch, W. H. (2000). Leadership Succession: How New Deans Take Charge and Learn the Job. *Journal of Leadership Studies*, *7*(3), 68–87.
- Gmelch, W. H., and Carroll, J. B. (1991). The three R's of conflict management for department chairs and faculty. *Innovative Higher Education*, 16(2): 107–123.
- Gomez-Mejia, L.R. & Balkin, D.B. (1992). Determinants of Faculty Pay: An Agency Theory Perspective. *Academy of Management Journal*, 35(5), 921- 955.
- González Ledesma, M. A. (2014), New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico. *Bordón*, vol. 66, núm. 1, 2014, pp. 137-150.
- Goodin, R. E. (2003). Democratic accountability: The distinctiveness of the third sector. *European Journal of Sociology*, 44(3), 359– 397.
- Gornitzka, Å., Maassen, P., & de Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, *71*(3), 274–289.
- Gornitzka, Å., Stensaker, B., Smeby, J-C. & de Boer, H. (2004). Contract Arrangements in the Nordic Countries. – Solving the Efficiency/Effectiveness Dilemma? *Higher Education in Europe* 29 (1), 87-101.
- Gornitzka, Å. & Maassen, P. (2000). Hybrid steering approaches with respect to European higher education. *Higher Education Policy* 13 (3), 267-285.
- Gornitzka, Å, Kyvik, S., & Larsen, I. (1998). The Bureaucratisation of Universities. *Minerva*, 36(1), 21-47.
- Graham, Steven W. & Donaldson, Joe F. (2019): Academic leaders' response to the volatility of higher education: the influence of institutional logics, Studies in Higher Education, DOI: 10.1080/03075079.2019.1586867

- Greenwood, R., Deephouse, D. L., & Li, S. X. (2007). Ownership and Performance of Professional Service Firms. *Organization Studies, 28*(2), 219–238.
- Gumport, P. (2012). Strategic Thinking in Higher Education Research. In *The Organization of Higher Education Managing Colleges for a New Era,* Edited by Michael Bastedo. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gumport, P. J. (Ed.) (2007). *Sociology of higher education: contributions and their contexts*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Gumport, P. (2000) 'Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives', *Higher Education*, 39(1), 67–91.
- Gumport, P.J. & Sporn, B. (1999). Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration. In J. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* (Vol. XIV). New York: Agathon.
- Hall, R.H. (1987). *Organizations. Structures, Processes & Outcomes*. (4th ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hall, R. H. (1977). *Organizations: Structure and process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hardy, C. (1991). Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope. *The Journal of Higher Education, 62*(4), 363-393.
- Hardy, C. (1990b). Strategy and context: Retrenchment in Canadian universities. *Organization Studie*s, 11(2), 207– 237.
- Harrow, J. and Palmer, P. (2003) 'The Financial Role of Charity Boards', in Cornforth, C. (ed.) *The Governance of Public and Non-profit Organisations: What Do Boards Do?* London: Routledge.
- Hearn, J. & McLendon, K. (2012). *Governance Research From Adolescence toward Maturity. In The Organization of Higher Education Managing Colleges for a New Era* Edited by Michael Bastedo. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hearn, J. C., & Anderson, M. S. (2002). Conflict in academic departments: An analysis of disputes over faculty promotion and tenure. *Research in Higher Education,* 43 (5), 503– 529.
- Hendrickson, R., Lane, L., Harris, J. and Dorman, R. (2013). *Academic Leadership and Governance of Higher Education: A Guide for Trustees, Leaders, and Aspiring Leaders of two-and four-year institutions*. Virginia: Styles Publishing.
- Hendry, J. (2005). Beyond Self-Interest: Agency Theory and the Board in a Satisfying World. *British Journal of Man*agement, 16 (1), S55-S63.
- Henkel M (2002) Emerging concepts of academic leadership and their implications for intra-institutional roles and relationships. *Higher Education European Journal of Education* 37(1): 29–41.
- Hill, C. and Jones, T. (1992). Stakeholders Agency Theory. *Journal of Management Studies,* 29:2 March 1992.
- Hogan, J (2012) 'Restructuring revisited. Changing academic structures in UK universities' *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education* 16 (4) pp 129-135.
- Hong, M. (2018). A comparative study of the internationalization of higher education policy in Australia and China (2008–2015). *Studies in Higher Education*. Routledge.

- Hood, C., O. James, and G. Peters (2004). *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kallenberg, T. (2007) Strategic Innovation in HE: The Roles of Academic Middle Managers, Tertiary Education and Management, 13:1, 19-33.
- Kenny, J. (2018) Re-empowering academics in a corporate culture: an exploration of workload and performativity in a university. *Higher Education* 75, 365–380.
- Kickert, W. 1995. "Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education." *Governance* 8(1): 135–157.
- Hölttä, S. (1995). Towards the self-regulative university (Doctoral dissertation, University of Joensuu). *Publications in Social Sciences*, No. 23.
- Hoy, W., & Miskel, C. (1991). *Educational administration: Theory, research, and practice* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Huang, F., (2006a). Incorporation and university governance: a comparative perspective from China and Japan. *Higher Education Policy and Management*. 118 (2), 35–49.
- Huang, F. (2018). University governance in China and Japan: Major findings from national surveys. *International Journal of Educational Development, 63*, 12–19.
- James, E. (1990). Decision Processes and Priorities in Higher Education. In Hoenack, S.A. & Collins, E.L. (eds.), *The Economics of American Universities. Management, Operations, and Fiscal Environment*. Albany: State University of New York Press, 77-106.
- Jones, W. A. (2011) 'Faculty involvement in institutional governance: a literature review', *Journal of the Professoriate*, 6(1), 117–135.
- Jones, G. R. (1983). Transaction costs, property rights and organizational culture: An exchange perspective. *Administrative Science Quarterly*, 28 (September), 454– 467.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305– 360.
- Johnes, J. & Taylor, J. (1990). *Performance Indicators in Higher Education*. UK Universities. Buckingham: SRHE & Open University Press.
- Johnston, S. W. (2003). Faculty governance and effective academic administrative leadership. In S. L. Hoppe & B. W. Speck (Eds.), *Identifying and preparing academic leaders*, New Directions for Higher Education, nº 124, 57-63. San Francisco: Jossey-Bass.
- Jongbloed, B., Enders, J. and Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and research agenda. *Higher Education*, 56, pp. 303-324.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2001). Keeping Up Performances: an international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management* 23 (2), 127-145.
- Kaiser, F. (2007). *Higher education in France: Country report*. International Higher education Monitor. Enschede: CHEPS, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente.
- Kaneko, M. (2009). Incorporation of national universities in Japan design, implementation and consequences. *Asia-Pacific Education Review*, 10, 59-67.
- Kaneko, M. (2012) 'Evaluating Incorporation of National Universities in Japan' pp. 57– 78 in Maruyama, F. and Robson, R. (Eds.) *Cycles of University Reform: Japan and Finland Compared*. Tokyo: Center for National Finance and Management.

- Kaplan, G. E. (2004) ‘How academic ships actually navigate: A report from the 2001 survey on higher education governance’ in Ehrenberg, R. G. (Ed.) *Governing Academia*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Kaplan, G. E. (2006) ‘Institutions of academic governance and institutional theory: A framework for further research’ in Smart, J. C. (Ed.) *Higher Education Handbook of Theory and Research* Vol. XX1. Dordrecht: Springer
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kehm, B. M. and Lanzendorf, U. (Eds) (2006) *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn: Lemmens.
- Kehm, B. (2014). New forms of university governance in Germany: autonomy, self-governance and the distribution of authority. In: Shattock, M.(ed.) *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-government and the Distribution of Authority.* Series: International Studies in Higher Education. Routledge: Abindgon, pp. 17-33. ISBN 9780415842907
- Kenny, J. (2018). Re-empowering academics in a corporate culture: an exploration of workload and performativity in a university. *Higher Education, 75*(2), 365–380
- Kerr, C. (2001). *The uses of the university* (5th ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kezar, A. J., & Eckel, P. D. (2002). The effect of institutional culture on change strategies in higher education: Universal principles or culturally responsive concepts. *The Journal of Higher Education*, 73, 435 460.
- Kezar, A. & Eckel, D. (2004). Meeting Today's Governance Challenges A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship. *The Journal of Higher Education*, Vol. 75, No. 4 pp. 371-399.
- Kezar, A., & Lester, J. (2009). *Organizing higher education for collaboration: A guide for campus leaders*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, Mathew D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process.* American politics and political economy. University of Chicago Press, Chicago, IL.
- King, C. Judson (2018). *The University of California: Creating, Nurturing, and Maintaining Academic Quality in a Public University Setting*. Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley. Kindle Edition.
- Kirby, D. (2006). Creating Entrepreneurial Universities in the UK: Applying Entrepreneurship Theory to Practice. *Journal of Technology Transfer*, 31, 599–603, 2006.
- Kivistö, J. (2005). *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. Tampere University Press, and the author.
- Kivistö, J. & Hölttä, S. (2008). Information as a regulative element in higher education systems, *Tertiary Education and Management*, vol. 14, no. 4, pp. 331-44.
- Kivistö J., Zalyevska I. (2015) Agency Theory as a Framework for Higher Education Governance. In: Huisman J., de Boer H., Dill D.D., Souto-Otero M. (eds) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London
- Klein, PG. (1998). *New Institutional Economics*, SSRN eLibrary.

- Klemenčič, M. (2014) Student power in a global perspective and contemporary trends in student organising, *Studies in Higher Education*, 39:3, 396-411.
- Klemencic, M. (2012). The changing conceptions of student participation in HE governance in the EHEA. In Curaj, P., Scott, P., Vlasceanu, L. and Wilson, L. *European higher education at the crossroads: Between the Bologna process and national reforms*. London, Springer, 631-653.
- Koelble, T.A. (1996). Economic Theories of Organization and the Politics of Institutional Design in Political Parties. *Party Politics 2* (2), 251-263.
- Koelman, J. & Venniker, R. (2001). Public funding of academic research: the Research Assessment Exercise of the UK, In *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. Enschede: CHEPS, 101-117.
- Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management*, *41*(1), 70–85.
- Kretek, P.M., Dragšić, Ž. and Kehm, B.M. (2013) Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education*, 65(1), pp. 39-58.
- Krücken, G. (2011). A European Perspective on New Modes of University Governance and Actorhood. Research & Occasional Paper Series: CSHE.17.11.
- Krücken, G., & Meier, F. 2006. Turning the University into an Organizational Actor. *In Globalization and Organization*. World Society and Organizational Change, edited by G. S. Drori, J. W. Meyer, and H. Hwang. Pp. 241-257. Oxford University Press.
- Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D., & Sursock, A. (2018). Governance Reforms from a European Perspective (pp. 159–202). In *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Cham: Springer International Publishing. ISBN 978-3-319-72212-2 (eBook).
- Laffin, M. (1997). Understanding Minister-Bureaucrat Relations: Applying Multi-Theoretic Approaches in Public Management. *Australian Journal of Public Administration 56* (1), 45-58.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lane, J. E. (2005, November) *Agency Problems with Complex Principals: State Oversight of Higher Education: A Theoretical Review of Agency Problems with Complex Principals*, Paper presented at the annual conference of the Association for the Study of Higher Education (Philadelphia, United States).
- Lane, J. E., Kinser, K. and D. Knox (2013) 'Regulating cross-border higher education: A case study of the United States', *Higher Education Policy*, 26, 147–172.
- Lane, J. (2012). Agency Theory in Higher Education Organizations. In The Organization of *Higher Education Managing Colleges for a New Era* Edited by Michael Bastedo. The Johns Hopkins University Press.
- Lane, J. E., & Kivisto, J. (2008). Interests, information, and incentives in higher education: Principal-agent theory and its potential applications to the study of higher education governance. In J. C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (Vol. XX, pp. 141–179). Dordrecht: Springer.
- Larsen, I.M. Maassen y P. Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3), 41-57.

- Larsen, I.M. (2011). The role of the governing board in higher education institutions. *Tertiary Education and Management* 7: 323–340, 2001.
- Lavigne, E. (2018): The collegial and managerial roles and qualifications of Canadian university deans, *Studies in Higher Education*, DOI: 10.1080/03075079.2018.1496409
- Lawrence, S. (2017) Higher Education´s Multiple Stakeholders. In *A Guide for Leaders in Higher Education: Core Concepts, Competencies, and Tools*. In Brent D. Ruben, Richard De Lisi, Ralph A. Gigliotti. Stylus Publising LLC, Virginia.
- Leisyte, Liudvika & Kizniene, Danguole. (2006). New Public Management in Lithuania's Higher Education. *Higher Education Policy*, (19) 377-396.
- Lemaitre, M.J. (2015). Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias. En Bernasconi, A. (ed.), *La Educación Superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones UC.
- Lemaitre, M.J., y Zenteno, M.E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica*. Educación Superior en Iberoamérica Informe 2012.
- Leslie, D. W. 1996. Strategic Governance: The Wrong Questions?. *The Review of Higher Education*, 20: 101-112.
- Leslie, L.L. & Rhoades, G. (1995). Rising Administrative Costs: Seeking Explanations. *The Journal of Higher Education*, 66 (2), 187-212.
- Levy, D. (2013), The decline of private higher education, *Higher Education Policy*, 26, 25-42.
- Liefner, I. (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. *Higher Education*, 46: 469–489, 2003.
- Llewellyn, D. (2009) *The Role and Influence of the Secretary in UK Higher Education Governing Bodies*. London: Leadership Foundation.
- Locke, W., Cummings, W.K. y Fischer, D. (2011). *Changing governance and management in higher education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Lombardi, J. (2013). *How Universities Work*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Lucas, C. J. (2006). *American higher education: A history* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Luescher-Mamashela, T. M. (2013). Student representation in university decision making: Good reasons, a new lens? *Studies in Higher Education*, 38(10), 1442–1456.
- Lukes, S. (1986). Introduction. In S. Lukes (Ed.), *Power* (pp. 1– 18). Washington Square: New York University Press.
- Lumpkin, A. (2004). Enhancing the effectiveness of department chairs. *Journal of Physical Education, Recreation & Dance*, 75(9), 44– 48.
- Maassen, P. (2003). Shifts in Governance Arrangements (pp. 31-53).
- Macias, Annie (2012). A Case Study Using Principal-Agent Theory to Explore How a Public, Four Year University Interacts with a System Office (2012). UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones. 1752.
- McCormick, R. and Meiners, R. (1988). University Governance: A property Rights Perspective. *Journal of Law and Economics*, vol XXXI (October 1988).
- McCormack, J., Propper, C., & Smith, S. (2014). Herding cats? Management and university performance. *Economic Journal*, *124*(578).

- McLendon (2003). The Politics of Higher Education: Toward an Expanded Research Agenda. *Educational policy*, Vol. 17 No. 1, January and March 2003 165-191.
- Magalhães, A., A. Veiga and P. Videira (2017). Hard and soft managerialism in Portuguese higher education governance. In R. Deem and H. Eggins (Eds). *The University as a Critical Institution?* Rotterdam, Sense Publishers: 37-52.
- Mainardes, Emerson**,** Raposo, Mário and Alves Helena (2011) Organizations with Dispersed Powers: Suggestions of a New Management Model Based on the Stakehlders Theory, *Journal of Management Researc*h, ISSN: 1941-899X, Vol. 3, no1 pag 1-31.
- Maldonado-Maldonado, A. (2012), International forces shaping Latin American higher education governance. In Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.) (2012), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*. pp. 109-124. Palgrave Macmillan, New York.
- Manning, Kathleen (2013). *Organizational Theory in Higher Education* (Core Concepts in Higher Education). Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Marginson, S. (2000). Rethinking academic work in the global era. *Higher Education Policy and Management*, 22 (1), 23– 35.
- Marginson, S. (2011). Higher education in East Asia and Singapore: Rise of the Confucian Model. *Higher Education, 61*(5), 587–611.
- Marginson, S; (2014) Emerging higher education in the post-confucian heritage zone. In: *Higher Education in the Global Age: Policy, Practice and Promise in Emerging Societies*. pp. 89-112. New York, NY: Routledge.
- Massy, W. F., Wilger, A. K., & Colbeck, C. (1994, July/ August). Overcoming "hollowed" collegiality. *Change,* 26 (4), 10– 20.
- Massy, W. F., & Zemsky, R. (1994). Faculty Discretionary Time. *The Journal of Higher Education, 65*(1), 1–22.
- Massy, W. F. (1996). Productivity issues in higher education. In W. F. Massy (Ed.), *Resource allocation in higher education* (pp. 49– 86). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Massy, W. F., & Zemsky, R. (1997). A utility model for teaching load decisions in academic departments. *Economics of Education Review, 16*(4), 349–365.
- Meira Soares, V.A. & M.S.C. Amaral (1999). The Entrepreneurial University: a Fine Answer to a Difficult Problem?. *Higher Education in Europe*, Vol. 24, Nº1.
- Meister-Scheytt, C. and Scheytt, T. (2005). The Complexity of Change in Universities. *Higher Education Quarterly*, 0951–5224 Volume 59, No. 1, January 2005, pp 76–99
- Meléndez, M.A., Solís, P.C. y Gómez, J.G.I. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales* (RCS), XVI, 2, 210-225.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal structures as myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Meyer, H. D., & Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. *The New Institutionalism in Education* (pp. 1–234). State University of New York Press.
- Middlehurst, R. (2013). Changing Internal Governance: Are Leadership Roles and Management Structures in United Kingdom Universities Fit for the Future? *Higher Education Quarterly*, Volume 67, No. 3, July 2013, pp 275–294.
- Middlehurst, R. (1993). *Leading Academics*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

- Mignot-Gérard, S. (2006). *The Internal Governance of French Universities: Between Political Leadership and Soft Management*. Ph.D. dissertation in Sociology, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Millett, J. (1962). *The academic community: An essay on organization*. New York: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1979). *The structure of organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. and Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal* 6:257-272.
- Mitchell, Brian C. and King, Joseph (2018). *How to Run a College* (Higher Ed Leadership Essentials). Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4) 853–886.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.
- Mok, K. H. (2007). Withering the state? Globalization challenges and changing higher education governance in East Asia. In W. T. Pink & G. W. Noblit (Eds.), *International handbook of urban education* (pp. 305-320). Dordrecht: Springer.
- Moreno, C. I. (2012). Monetary Incentives and Organizational Change in Mexican Higher Education. Doctoral dissertation. University of Illinois at Chicago, UMI 3556486, PROQUEST.
- Mortimer, K. P., & McConnell, T. R. (1978). *Sharing authority effectively: Participation, interaction, and discretion.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Moscati, R. (2009) 'The implementation of Bologna process in Italy', in A. Amaral, G. Neave, C. Musselin and P. Maassen (eds) *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 207–225) (Dordrecht: Springer).
- Moscati, R. (2014). Autonomy for what? The university mission in a centralised higher education system: the case of Italy. *International Trends in University Governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority* (International Studies in Higher Education). Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Musselin, Christine (2010) The Impact of Changing Recruitment Practices on Academic Profiles. In *Academic and Professional Identities in Higher Education: The Challenges of a Diversifying Workforce*, ed. George Gordon and Celia Whitchurch, 125-137. New York: Routledge.
- Musselin, C. and Paradeise, C. (2009) 'France. From Incremental Transitions to Institutional Change' pp. 21– 49 in Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I. and Ferlie, E. (Eds) *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer
- Musselin, C. (2007). Are universities specific organizations? In G. Krücken, A. Kosmutzky, & M. Torka (Eds.), *Towards a multiversity? Universities between global trends and national tradition*. Bielefeld: Transcript Verlag, pp. 63-84.
- Musselin, C., & Teixeira, P. N. (2014). *Higher education dynamics. Reforming higher education*. Dordrecht: Springer.

- Neave, G. (1988). On being economical with university autonomy: Being an account of the retrospective joys of a written constitution. In M. Tight (Ed.), *Academic freedom and responsibility*. Buckingham: Open University Press.
- Neave, G. (2012). *The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe: The prince and his pleasure*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.
- Nichols (1990). The Ratchet and the Lattice Understanding the Complexity of the Modern University. *International Higher Education*, (2) pp. 4-6
- Nilakant, V., & Rao, H. (1994). Agency theory and uncertainty in organizations: An evaluation. *Organization Studies*, 15(5), 649– 672.
- Oba, J. (2014). Reforming national universities in Japan Implications for governance. *International Trends in University Governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority* (International Studies in Higher Education). Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Olson, Jeffery E. (1990). Values Implicit in the Resource Allocations of Universities. (Doctoral Dissertation), ProQuest Dissertations & Theses.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999), Nueva Gerencia Pública: qué Tomar y qué Dejar. Reforma y Democracia, Caracas, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, No. 13. Caracas, Venezuela: 1-3.
- Ortmann, A., & Squire, R. (2000). A game-theoretic explanation of the administrative lattice in institutions of higher learning. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 43, 377–391.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, 493– 535.
- Paradeise, C., Reale, E. and Goastellec, G. (2009) A Comparative Approach to Higher Education Reforms in Western European Countries. In Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Eds.) *University governance: Western European comparative perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Parker, M. (2014). University, Ltd: Changing a business school. *Organization*, *21*(2), 281–292.
- Pepper, C., & Giles, W. (2015). Leading in middle management in higher education. *Management in Education*, *29*(2), 46–52.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations. A Critical Essay.* (3rd ed.). New York: Random House.
- Perrow, C. (1961). *The Analysis of Goals in Complex Organizations. American Sociological Review 26* (6), 854-866.
- Petersen, T. (1993). The Economics of Organization: The Principal – Agent Relationship. *Acta Sociologica*, 36, 277-293.
- Peterson, M. (1997). Using contextual planning to transform institutions. In M. Peterson, D. Dill, & L. Mets (Eds.). *Planning and management for a changing environment*, pp. 127-157. San Francisco: Jossey-Bass.
- Peterson, M. (2007). The study of colleges and universities as organizations. In P. J. Gumport (Ed.). *The sociology of higher education: contributions and their contexts*, pp.147-184. Baltimore: John Hopkins University.

- Peterson, M. W. (1974). Organization and administration in higher education: Sociological and social-psychological perspectives. *Review of Research in Education*, 2, 296–347. Washington, DC: American Educational Research Association.
- Pfeffer, J., and G. R. Salancik. (1974). Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget. *Administrative Science Quarterly*, 19: 139-154.
- Phillips, Cynthia R. and Olson, Jeffery E. (2013). To what extend are the final cost objetives of universities subsidized? *Proceedings of ASBBS* Vol. 20 Nº 1.
- Pierce, Susan R. (2014) *Governance Reconsidered: How Boards, Presidents, Administrators, and Faculty Can Help Their Colleges Thrive*. Wiley. Kindle Edition.
- Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J. (1985). Principals and Agents: An Overview. In Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J. (eds.) *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1-35.
- Pruvot, E. B., & Estermann, T. (2017). *European university association III. The scorecard*. Brussels: EUA.
- Pusser, B. & Slaughter, S. & Thomas, S. (2006). Playing the board game: an empirical analysis of university trustee and corporate board interlocks. *Journal of Higher Education*, Volume 77, nº 5, pp. 747-775.
- Pusser, B. (2008). The state, the market and the institutional estate: Revisiting contemporary authority relations in higher education. In J. C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (pp. 105–139). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Rahman, A., Farley, A., Naidoo, M. (2012). Analysis of Government-University Relationship from the Perspective of Agency Theory. *Journal of Education and Practice* Vol 3, No 6, 2012.
- Rhoades, G.L. (1998). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*. Albany, NY: SUNY Press.
- Riley, G. and Baldridge, J. (1977). *Governing academic organizations: New problems, new perspectives*. Los Angeles: McCutchan.
- Rinne, R. & Koivula, J. (2005). The Changing Place of the University and a Clash of Values The Entrepreneurial University in the European Knowledge Society A Review of the Literature. *Higher Education Management and Policy* Volume 17, No. 3 OECD 2005.
- Rinne, R. (1999). The Rise of the McUniversity. In I. Fägerlind, I. Holmesland and G. Strömqvist (eds.) op. cit., pp. 157-169.
- Ritzer, G. (2002), "Enchanting McUniversity: Toward a Spectacularly Irrational University Quotidian", in. D. Hayes and R. Wynyard (eds.) *The McDonaldisation of Higher Education*, Westport, CT and London, Bergin and Garvey, pp. 19-32.
- Robbins, S.P. (1990). *Organization Theory. Structure, Design, Applications*. (3rd ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rojas, A. y Bernasconi, A. (2009). El gobierno de las universidades en tiempos de cambio. En *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Ediciones CNA- Santiago, Chile.
- Rowlands, J. (2017). *Academic Governance in the Contemporary University: Perspectives from Anglophone nations*. Springer Singapore. Kindle Edition.
- Rowlands, J. (2013). Academic boards: Less intellectual and more academic capital in higher education governance? *Studies in Higher Education*, 38(9), 1274–1289.

- Rothaermel FT., Agung SD., Jiang L. (2007). University entrepreneurship: a taxonomy of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 16(4):691-791.
- Rouse, William B. (2016) *Universities as Complex Enterprises: How Academia Works, Why It Works These Ways, and Where the University Enterprise Is Headed* (Stevens Institute Series on Complex Systems and Enterprises). Wiley. Kindle Edition.
- Ruben, Brent D.; De Lisi, Richard; Gigliotti, Ralph A. (2017). *A Guide for Leaders in Higher Education: Core Concepts, Competencies, and Tools*. Stylus Publishing. Kindle Edition.
- Rudolph, F. (1990) *American College and University: A History* (2nd Edn). Athens, GA: University of Georgia Press.
- Rytmeister, C. (2009). Governing university strategy: Perceptions and practice of governance and management roles. *Tertiary Education and Management*, 15(2), 117–156.
- Sam, C., & Sijde, P. (2014). Understanding the concept of the entrepreneurial university from the perspective of higher education models. *Higher Education*, *68*(6), 891-908.
- Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A. *et al.* Changing Patterns in the Middle Management of Higher Education Institutions: The Case of Portugal. *Higher Education* 52, 215–250.
- Sassower, R. (2000), *A sanctuary of their own: intellectual refugees in the academy* (Lanham, MD, Rowman & Littlefield).
- Savage, G., Nix, T., Whitehead, C. and Blair, J. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(1), pp. 61-75.
- Schimank, U., & Lange, S. (2009). Germany: A Latecomer to New Public Management. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (Eds.), *University governance—Western European comparative perspectives* (Chap. 3, 1st ed., pp. 51–75). Berlin: Springer.
- Schofield, A. (2009) *What Is an Effective and High Performing Governing Body in UK Higher Education?* London: Leadership Foundation.
- Schloss, P.J. & Cragg, K.M. (2013). *Organization and administration in higher education*. New York, NY: Routledge.
- Schuster, J. H., Smith, D. G., Corak, K. A., & Yamada, M. M. (1994). *Strategic governance: How to make big decisions better*. Washington, DC. American Council on Education/ Oryx Press.
- Scott, J. C. (2006). The mission of the university: Medieval to postmodern transformations. *The Journal of Higher Education*, 77 (1), 1–39.
- Scott, Robert A. (2018). *How University Boards Work*. Johns Hopkins University Press. Kindle Edition.
- Scott, W. R. (2004). Reflections on a half-century of organizational sociology. *Annual Review of Sociology*, 30, 1– 21.
- Seeber, M., Benedetto Lepori, Martina Montauti, Jürgen Enders, Harry de Boer, Elke Weyer, Ivar Bleiklie, Kristin Hope, Svein Michelsen, Gigliola Nyhagen Mathisen, Nicoline Frølich, Lisa Scordato, Bjørn Stensaker, Erica Waagene, Zarko Dragsic, Peter Kretek, Georg Krücken, António Magalhães, Filipa M. Ribeiro, Sofia Sousa, Amélia Veiga, Rui Santiago, Giulio Marini & Emanuela Reale (2015). European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444-1474.
- Shattock, Michael and Horvath, Aniko (2019) *Governance of British Higher Education* (Bloomsbury Higher Education Research). Bloomsbury Publishing. Kindle Edition.

- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*, Buckingham: The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Shattock, M. (2014). *International Trends in University Governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge.
- Shattock, M. (2006). Managing Good Governance in Higher Education. Open University Press, Maidenhead.
- Siekkinen T. & Pekkola E. & Carvalho T. (2019). Change and continuity in the academic profession: Finnish universities as living labs. *Higher Education*, First Online. 10.1007/s10734-019-00422-3
- Slantcheva, S. and Levy, D. (2007). Private higher education in post-communist Europe: In search of legitimacy. In: S. Slantcheva and D. Levy (Eds.), *Private higher education in post-communist Europe* (pp. 1-23). New York: Macmillan.
- Slaughter, S. & Leslie, L.L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Smith, A. (1776). *A wealth of nations*. Amherst, NY: Prometheus Books.
- Sporn, B. (2009). Gobierno y administración: tendencias estructurales y organizacionales. En *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Ediciones CNA-Santiago, Chile.
- Sporn B. (2007) Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. In: Forest J.J.F., Altbach P.G. (eds) *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, vol 18. Springer, Dordrecht.
- Sporn, B. (1999). Towards More Adaptative Universities: Trends of Institutional Reform in Europe. *Higher Education in Europe*, Vol. XXIV, Nº1. UNESCO 1999.
- Sørensen, E. & Triantallou, P. (2009). *The Politics of self-Governance*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Stensaker, B. (2014). Troublesome institutional autonomy Governance and the distribution of authority in Norwegian universities. *International Trends in University Governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority* (International Studies in Higher Education) Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Stoessel, J. W. (2013) 'Conceptualizing the shared governance model in American higher education: considering the governing board, President and faculty', Student Pulse, 5(12).
- Strike, T. and Swinn, D. (2018) Leadership, governance and decision-making. In Strike, T. 2018 (Ed.) *Higher Education Strategy and Planning: A Professional Guide* (p. 127-143). Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Strauss, A. (1978). *Negotiations: Varieties, contexts, processes and social order*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Taylor, J. S., & De Lourdes Machado, M. (2008). Governing boards in public higher education institutions: A perspective from the United States. *Tertiary Education and Management*, *14*(3), 243–260.
- Thoenig, J. C., & Paradeise, C. (2014). Organizational Governance and the Production of Academic Quality: Lessons from Two Top U.S. Research Universities. *Minerva*, *52*(4), 381–417.
- Tierney, W. G. (2011). The role of tertiary education in fixing failed states: Globalization and public goods. *Journal of Peace Education*, 8(2), 127–142.

- Tierney, W. G., & Minor, J. T. (2003). *Challenges for governance: A national report*. Los Angeles, CA: Center for Higher Education Policy Analysis.
- Tight, M. (1992). Institutional Autonomy. In Clark, B.R. & Neave, G.R. (eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Volume 2. Analytical Perspectives. Oxford: Pergamon Press.
- Toma, J. D. (2011). *Managing the entrepreneurial university: Legal issues and commercial realities.* New York, NY: Routledge.
- Tosi, H.L. Jr. & Gomez-Mejia, L.R. (1989). The Decoupling of CEO Pay and Performance: An Agency Theory Perspective. *Administrative Science Quarterly* 34 (2), 169-189.
- Trammell, Jeffrey (2016). *Effective Board Chairs: A Guide for University and College Chairs*. Washington, DC: AGB, 2016.
- Trow, M.A. (1996). Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective. *Higher Education Policy*, 9(4), 309-324.
- Trow, M. (1994) *Managerialism and the Academic Profession: Quality and Control*. London: QSC.
- Trower, Cathy A. (2013) *The Practitioner's Guide to Governance as Leadership.* Wiley. Kindle Edition.
- Vabø, A. (2011). Norway: between Humboldtian values and strategic management. pp. 263–280 in Locke, W., Cummings, W. K. and Fisher, D. (Eds.) *Changing Governance and Management in Higher Education*. Dordrecht: Springer
- Veiga, A., Magalhães, A. y Amaral, A. (2015). From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education. In Jeroen Huisman, Harry de Boer, David D. Dill and Manuel Souto-Otero. *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan UK. Kindle Edition.
- Verhoeven, J. C. (2010) 'Academic middle managers and management in university colleges and universities in Belgium (Flanders)' in: Meek, L. V., L. Goedegebuure, T. Carvalho & R. Santiago (eds) *The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management*., 55-81.
- Vining, A.R. & Weimer, D.L. (1999). Inefficiency in Public Organizations. *International Public Management Journal*, 2(1), 1-24.
- Warner, W.K. & Havens, A.E. (1968). Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 12(4), 539-555.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster Press.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organizations*. New York, NY: Free Press.
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Westerheijden, Don F., de Boer, Harry and Enders, Jürgen (2009). An 'Echternach' Procession in Different Directions: Oscillating Steps Towards Reform. In Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Eds.) *University governance: Western European comparative perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Whitley, R. 2008. "Constructing Universities as Strategic Actors: Limitations and Variations." In *The University in the Market*, pp.23-37. Edited by L. Engwall and D. Weaire. Colchester: Portland Press.

- Williams, G. and Kitaev, I. (2005). "Overview of National Policy Context for Entrepreneurialism in Higher Education Institutions". In: OECD, *Higher Education Management and Policy: Entrepreneurship*. Vol. 17. No. 3 – Special Issue. Paris: OECD Publishing. 125-141.
- Williams, G. (2002). An Honest Living or Dumbing Down?. In G. Williams (ed.) *The Enterprising University. Reform, Excellence and Equity*, Buckingham, SRHE and Open University Press, pp. 3-19.
- Williams, G. (1995). The "Marketization" of Higher Education: Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance. In Dill, D.D. & Sporn, B. (eds.) *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. IAU Press / Pergamon, 170-193.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.
- Wilson, E. B. (2007). Row, row, row the same boat. Trusteeship, same boat. *Trusteeship*, 15(3), 8– 13.
- Wilkesmann, U. (2013) Effects of Transactional and Transformational Governance on Academic Teaching: Empirical evidence from two types of higher education institutions, *Tertiary Education and Management*, 19:4, 281-300.
- Wilkesmann, U., & Schmid, C. (2012). The impacts of new governance on teaching at German universities. Findings from a national survey. *Higher Education, 63*(1), 33-52.
- Wolfe, A. (2001). Professors are Unconvincing in Shielding Their Interests. *Chronicle of Higher Education* 47 (25).

Samenvatting

Universiteitsbestuur vanuit het perspectief van de principaal-agent theorie: De zwarte doos openen

Vanaf de jaren tachtig werd in Europa binnen het bestuur van de hoger onderwijssystemen en het institutionele bestuur van universiteiten een veranderproces in gang gezet. Dat proces zou, zo zou blijken, wereldwijd impact hebben. De politieke en economische hervormingen die over de hele wereld zijn toegepast, hebben geleid tot een herdefiniëring van de rollen van de overheid en de markt in hun relatie met universiteiten. Wanneer verder wordt gekeken dan het bereik en de kenmerken van lokale hervormingen, onderscheidt zich een gemeenschappelijke trend gericht op het bevorderen van autonomie en zelfbestuur binnen universiteiten. Dit alles vond plaats in een context van minder overheidsfinanciering en een groeiende concurrentie tussen de instellingen om middelen en prestige.

In deze nieuwe context zet het gebod van zelfbestuur universiteiten onder druk om hun functioneren als unitaire en coherente organisaties, vanuit het oogpunt van hun collectieve, handelen te versterken. Verschillende onderzoeken die de afgelopen drie decennia zijn uitgevoerd, hebben zelfs aangetoond dat de zoektocht naar meer integratie en rationaliteit in bepaalde gevallen zowel overheden, als universiteiten ertoe heeft aangezet wijzigingen in hun institutionele bestuursstructuren te introduceren. Dit geschiedde middels de integratie van bestuurlijke richtlijnen die kenmerkend zijn voor de private sector. Het betreft een proces dat door de literatuur wordt omschreven als nieuw management. Echter voor een grote groep onderzoekers blijkt de transformatie van de universiteit tot een eenheid, vanwege een aantal beperkingen die voortvloeien uit de specifieke aard van het academisch werk, een complex streven.

Evenzo blijkt uit recent onderzoek dat deze veranderprocessen hebben geleid tot spanningen binnen universiteiten, vanwege de wrijving die ontstond tussen twee soorten culturen en tegengestelde bestuursvormen; te weten die van de traditionele academische collegialiteit en de cultuur die geassocieerd wordt met managementpraktijken.

De specifieke kenmerken van het institutionele bestuur van elke universiteit hangen af van de nationale context en de geschiedenis van de desbetreffende instellingen. Er valt echter een gestileerde trend te herkennen richting de configuratie van hybride institutionele besturen, die gebaseerd zijn op het naast elkaar bestaan van de traditionele academische stijl en een academische managementstijl. In deze context blijkt dat in de institutionele besluitvormingsprocessen sprake is van spanningen en conflicten, die voortvloeien uit de overlap tussen de basisprincipes van academische autonomie en bestuurlijke autoriteit. Gedurende de afgelopen jaren is bij onderzoekers uit het onderwijsveld een toenemende belangstelling ontstaan voor onderzoek naar de reële capaciteit van universiteiten om zich als unitaire entiteiten te gedragen.

Uit de Chileense lokale literatuur blijkt dat de structurele richtlijnen van institutioneel bestuur de afgelopen decennia ongewijzigd zijn gebleven. Dit betekent dat traditionele nationale en particuliere universiteiten die richtlijnen omtrent bestuur hebben behouden die zijn gebaseerd op de participatie van academici in zowel de verkiezing van de rector en de decanen, als in de verschillende interne besluitvormingsorganen. Evenzo hebben particuliere universiteiten die na de hervorming van 1981 zijn opgericht, hun oorspronkelijke bestuursvormen behouden. Deze zijn geïnspireerd op richtlijnen die een management karakter hebben en worden gekenmerkt door het bestaan van verticale bestuursstructuren en geringe participatie van academici in de verkiezing van hogere en intermediaire bestuurslagen, alsmede in beroepsorganen. Derhalve zijn er weinig instellingen, die elementen van de collegiale academische traditie hebben geïntegreerd in hun bestuursvormen.

Het bovenstaande biedt ruimte om te veronderstellen dat de veranderingen in machtsverhoudingen tussen de componenten van het institutionele bestuur van traditionele universiteiten voornamelijk zijn veroorzaakt door de integratie van bestuurlijke- en directierichtlijnen met een management karakter. Op nationaal niveau zijn echter geen recente empirische studies beschikbaar die de machtsverhoudingen tussen de verschillende componenten van universiteitsbesturen analyseren. Er bestaan evenmin onderzoeken naar het vermogen van instellingen om zich als unitaire organisaties te gedragen.

Het doel van dit onderzoek is dan ook om een bijdrage te leveren aan het academisch debat over het vermogen van universiteiten om als geïntegreerde organisaties te functioneren en de problemen waarmee ze hierbij worden geconfronteerd. Het hoofddoel van deze studie is in feite het analyseren van het vermogen van universiteiten om de verschillende interne belangen in lijn te krijgen met de gemeenschappelijke doelstellingen. Hiertoe wordt middels de toepassing en raadpleging van meerdere *case studies* een thematische vergelijking tussen drie Chileense instellingen uitgevoerd, te weten een publieke universiteit, een traditionele particuliere universiteit (die overheidsgelden ontvangt) en een particuliere universiteit die na de onderwijshervorming van 1981 werd opgericht (en geen overheidsgelden ontvangt).

In het eerste hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de spanningen die binnen universiteiten wereldwijd zijn ontstaan als gevolg van de toenemende trend van configuratie van institutionele bestuursmodellen. Deze modellen combineren zowel elementen van de traditionele academische cultuur, als bestuursvormen die hun oorsprong vinden in bedrijven en private organisaties. Daarnaast wordt in het hoofdstuk ingegaan op de verschillende conceptuele kaders die de verdieping van kennis over het interne bestuur van de instellingen mogelijk maken. Het hoofdstuk is inhoudelijk ingedeeld in drie delen. In het eerste deel wordt een algemeen literatuuroverzicht gegeven, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de wijzigingen die de hoger onderwijsstelsels wereldwijd hebben doorgemaakt en de veranderingspatronen in de institutionele bestuursstructuren. Hiertoe worden casussen uit continentaal Europa geanalyseerd, alsmede casussen uit het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en Japan. Ook wordt een beschrijving gegeven van de situatie omtrent universiteitsbestuur in Latijns-Amerika en Chili.

Met betrekking tot universitaire systemen lijkt in Europa en Japan sprake te zijn van een meer recente trend, waarbij meer autonomie aan universiteiten lijkt te worden toegekend en minder sprake lijkt te zijn van directe en gecentraliseerde controle door de overheid. In Latijns-Amerika daarentegen is overheidsbeleid juist gericht op het invoeren van meer regulering - met name op het gebied van kwaliteitscontrole, transparantie en inspectie – hetgeen plaatsvindt vanuit een initiële context die gekenmerkt wordt door gemengde voorzieningen (publiek en privaat), grote autonomie bij universiteiten en deregulering op systeemniveau. Wat betreft de universiteiten, valt op dat ongeacht de richting van de hervormingen en de verschillende institutionele bestuursvormen die in de verschillende nationale en lokale contexten worden geïmplementeerd, een tendens bestaat richting de configuratie van een intern bestuurssysteem dat wordt gedeeld tussen drie gebieden van autoriteit: de raad van bestuur, de centrale administratie en de verschillende academische eenheden, die naast elkaar bestaan in een permanent spanningsproces, dat het gevolg is van het geschil over machtsgebieden en invloed in interne aangelegenheden.

Ondanks de brede verspreiding van de ideeën en instrumenten die verband houden met het NGP-paradigma onder overheden in de regio en de toenemende toepassing van dit model bij het vormen van nieuw publiek beleid voor hoger onderwijs, zijn in Latijns-Amerika de verwachte veranderingen en effecten op het interne bestuur van openbare universiteiten vrij beperkt gebleken. Dit is te danken aan de overheersing van een bestuurlijk model met een sterke dosis autonomie en democratisch co-bestuur, zwakke rectoren en macht die voornamelijk in de handen ligt van de academische eenheden.

In Chili wordt het bestuur van het universitaire systeem gekenmerkt door een machtsbalans waarbij bestuursvormen uit de private sector en academisch zelfbestuur dominanter zijn dan de invloed van de staat. Echter, de nieuwe wet op het hoger onderwijs (nr. 20.091), die in mei 2018 werd afgekondigd, vergroot het overwicht van de staat middels meer publieke regelgeving en een verhoging van overheidsfinanciering. De wijzigingen die deze wet introduceert, wijzen in feite in tegenovergestelde richting van de huidige trend en zijn gericht op het handhaven van meervoudige en diverse bestuursvormen van universiteiten met een hoge mate van autonomie, toenemende verantwoordelijkheidsniveaus en een financieringsmodel dat gebaseerd is op het delen van de kosten (tussen de overheid, families en de begunstigden), alsmede een duidelijk en stabiel regelgevingskader en een streng accreditatiesysteem dat is gebaseerd op vertrouwen in de academische instellingen en gemeenschappen. Uiteindelijk blijft, wat betreft voorzieningen en financiering, een gemengd systeem (van publiek en privaat) bestaan. Op institutioneel niveau zijn openbare en traditionele privé-universiteiten geneigd samen te komen in hun bestuursvormen met een sterke basis in het collegemodel, autonomie en academische collegialiteit. Deze bestuursvormen bevatten elementen die geassocieerd worden met het *stakeholder* model, gedeeld bestuur tussen academici en belangengroepen in een leidinggevend kader met een management karakter. Op particuliere universiteiten daarentegen overheerst het ondernemersmodel, hetgeen wordt gekenmerkt door het bestaan van een eigenaar die op basis van een mandaat delegeert aan benoemde en niet-gekozen autoriteiten. Dit model wordt, op enkele uitzonderingen na, gekenmerkt door een geringe participatie van leraren in de benoeming van academische autoriteiten en bestuurlijke organen.

In het tweede deel wordt een aantal concepten beschreven die verband houden met de aard van de academische instelling en wordt het conflict tussen bestuurlijke en academische autoriteit geanalyseerd. Tevens worden de klassieke institutionele bestuursmodellen onderzocht; zowel op het instellingsniveau, als op het niveau van de academische eenheden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de belangrijkste instrumenten die recentelijk zijn ingezet om de belangen en doelstellingen binnen de instellingen op elkaar af te stemmen. In dit verband wordt opgemerkt dat universiteiten verschillende structuren hebben geïmplementeerd met, afhankelijk van hun interne omstandigheden, diversiteit in nadruk op de autoriteitsverhoudingen, samenwerking en functionaliteit. Tevens wordt betoogd dat strategisch management een relevant instrument is geworden voor de uitvoering van bestuurstaken. Dit laatste omdat het definiëren van gedeelde doelstellingen en strategieën bijdraagt aan het verbeteren van de interne cohesie en het genereren van gunstige voorwaarden om de prioriteiten van de instelling en de verschillende belangen van de academische eenheden op elkaar af te stemmen, op basis van een adequaat evenwicht tussen academische vrijheid en bestuurlijke autoriteit. In dezelfde zin hebben managementinstrumenten als contracten of prestatieovereenkomsten, alsmede de implementatie van kwaliteitsborgingsprocessen hier ook aan bijgedragen.

In het derde deel wordt de evolutie van de conceptuele benaderingen geanalyseerd, die worden toegepast om het gedrag van academische organisaties te bestuderen. Hierbij wordt aandacht besteed wordt aan de klassieke theorieën die in de jaren zeventig zijn ontwikkeld tot meer moderne en opkomende benaderingen. De verschillende conceptuele kaders in overweging nemend, wordt verondersteld dat de principaal-agent theorie één van de benaderingen is die het beste aansluit bij de doelstellingen van dit onderzoek, die gegrond zijn op de analyse van bestuurlijke verhoudingen tussen de belangrijkste universitaire autoriteiten. Ten eerste vanwege de veranderingen die de afgelopen jaren bij Chileense universiteiten hebben plaatsgevonden op het gebied van institutioneel bestuur. In feite wordt verondersteld dat deze veranderingen eerder een transactioneel karakter hebben gehad, dan een transformationeel. Dat wil zeggen dat de evolutie van de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende actoren heeft plaatsgevonden door middel van de implementatie van managementinstrumenten zoals *management by goals*, financiering naar resultaten en stimuleringsmechanismen zoals betaling op basis van prestatie. Die evolutie is dus niet het resultaat geweest van transformaties in de rollen en machtsposities die worden uitgeoefend door elk van de verschillende actoren die vanuit hun normatieve bevoegdheden belang hebben bij de interne beslissingen. Met andere woorden, over het algemeen kan worden gesteld dat de wijze waarop bestuurlijke autoriteiten worden benoemd en de samenstelling van de verschillende bestuurlijke organen en hun bevoegdheden, ongewijzigd zijn gebleven. Ten tweede, omdat de hypotheses van de principaal-agent theorie - die verband houden met het bestaan van individuele belangen, problemen op het gebied van informatie-asymmetrie en conflicten tussen de leden van een organisatie over doelstellingen – bijdragen aan het verkrijgen van het inzicht in de complexe interne bestuurlijke verhoudingen, die in de praktijk van de universiteiten, in een context die wordt gekenmerkt door een permanente spanning tussen verantwoordelijkheid en vertrouwen, voorkomen. En ten derde, omdat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de toepassing van deze

conceptuele benadering waardevol is voor het verkrijgen van meer inzicht in het functioneren van universiteitsbesturen.

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt een analytisch model uiteengezet, dat de analyse van het institutionele bestuur van de universiteit faciliteert. Dit model gaat uit van vier analyse gebieden die verband houden met de concepten uit de principaal-agent theorie, te weten de relatie tussen principaal en agent, de contracten, agent-problematiek en moreel risicomanagement. Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel worden de verschillende configuraties uiteengezet die de twee agentuurrelaties, waarop het analysemodel is gebaseerd, in theorie kunnen aannemen, te weten de relatie tussen de raad van bestuur (principaal) en de centrale administratie (agent) en de relatie tussen de centrale administratie (principaal) en de faculteiten (agenten). In het tweede deel wordt nader ingegaan op de agent-problematiek die zich voordoet in de relaties tussen principaal en agent, hetgeen wordt geassocieerd met het bestaan van informatie-asymmetrie en objectieve conflicten. Ten slotte worden in het derde deel de belangrijkste vormen van moreel risico geanalyseerd, alsmede de meest voorkomende manifestaties ervan in de context van de universiteit: ontwijking, de opportunistische zoektocht naar inkomsten en de irrationaliteit van uitgaven, opportunistische kruissubsidies en informatievervalsing bij verantwoording en *accountability*. In dit derde deel worden de contracten geanalyseerd die zijn gericht op het controleren van het gedrag van de agent en de contracten die het behalen van resultaten beogen te waarborgen, ofwel de instrumenten die worden ingezet om moreel risico te beheersen volgens de principaal-agent theorie.

In de hoofdstukken drie, vier en vijf worden de resultaten van de *case studies* gepresenteerd, te weten die van de publieke universiteit, de particuliere universiteit en de traditionele particuliere universiteit. Elk hoofdstuk bestaat uit vier paragrafen. In de eerste wordt kort ingegaan op de institutionele richtlijnen met betrekking tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende individuele en collectieve bestuurlijke autoriteiten. Vervolgens worden op basis van deze richtlijnen en de postulaten van de principaal-agent theorie enkele voorlopige veronderstellingen gedaan over de kwaliteit van de agent-relaties. Dus, enerzijds tussen de raad van bestuur en de centrale administratie, en anderzijds tussen de centrale administratie en de faculteiten. Hierbij wordt rekening gehouden met het verwachte individuele gedrag van elke actor, het type relatie dat zou worden opgebouwd tussen de principaal (de opdrachtgever) en agent, de contractvorm die wordt gebruikt om de aan de agent gedelegeerde taken te reguleren, het potentiële niveau van een doelstellingsconflict tussen beide partijen, de meest waarschijnlijke mate van informatie-asymmetrie die de principaal zou beïnvloeden met betrekking tot de acties van de agent, en het vermoedelijke kwaliteitsniveau van de controlemechanismen die de principaal zou gebruiken om het gedrag van de agent te controleren. De tweede paragraaf verschaft een karakterisering en analyse van de agentrelatie tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie op basis van het empirische bewijs dat is verkregen uit interviews die steekproefsgewijs hebben plaatsgevonden met senior en middenkader leidinggevenden, alsmede met academici van de instelling. Concreet wordt in de eerste plaats het gedrag dat elke leidinggevende vertoont bij de uitoefening van zijn of haar managementtaken geanalyseerd. Vervolgens wordt de praktijk van zijn of haar bestuurlijke

relaties beschreven en ten slotte wordt het geldigheidsniveau van de aanvankelijk vastgestelde veronderstellingen bepaald. In derde paragraaf wordt een vergelijkbare analyse en karakterisering van de bestuurlijke verhoudingen tussen de centrale administratie en de faculteiten gemaakt. In de vierde paragraaf worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd van het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de configuratie van bestuurlijke verhoudingen, het vermogen van de instelling om de verschillende belangen rond gemeenschappelijke doeleinden met elkaar te verzoenen en de machtsverhoudingen tussen de autoriteiten die deel uitmaken van het institutionele bestuur.

In het geval van de casus van de publieke universiteit, suggereert het empirisch bewijs de afwezigheid van een institutionele autoriteit die, overeenkomstig met de principaal-agent theorie, de rol van principaal uitoefent. Hoewel het interne reglement de Raad van Bestuur brede bevoegdheden toekent om het ontwikkelbeleid vast te stellen, en aan de centrale administratie om toe te zien op de administratieve en economische academische vooruitgang van de instelling, toont in de praktijk geen van deze autoriteiten leiderschap op het gebied van bestuurswerk en institutionele besluitvorming. Wat betreft de bestuurlijke relatie tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie, blijkt dat de rol van de principaal kan worden omschreven als zijnde passief en afwezig bij besluitvorming over institutionele prioriteiten en doelstellingen, alsmede bij het toezicht op het gedrag van het centrale uitvoerende team.

Betreffende de bestuurlijke relatie tussen de centrale administratie en de Faculteiten, wordt een principaal met een zwak vermogen om het door de agent ontwikkelde academische, administratieve en financieel management te beïnvloeden, gewaardeerd. Het bestuurlijk overwicht wordt aangetast door elementen als; de noodzaak om beslissingen aan te passen aan interne druk om een minimumniveau van legitimiteit te bereiken, fragmentatie of insulariteit onder leidinggevenden in de uitoefening van hun functies, en gebrek aan coördinatie binnen het centrale uitvoerende team. Het leiderschap van de decanen en de invloed die ze uitoefenen op het academische werk binnen de disciplinaire afdelingen van faculteiten kan worden gekenmerkt als zijnde zwak. Tevens is sprake van een fragiele verticale bestuurlijke relatie tussen de decanen en afdelingsdirecteuren, die democratisch worden verkozen door de academici van de desbetreffende afdelingen en in feite aan het hoofd staan van disperse machtsruimtes die door middel van horizontale bestuurlijke relaties interageren.

Uit de analyse van de casus van de particuliere universiteit blijkt een contrast tussen de formele bestuurlijke richtlijnen, zoals die zijn vastgelegd in het interne reglement, en de bestuurlijke praktijk die in feite plaatsvindt in de interactie tussen de institutionele autoriteiten. Hoewel de richtlijnen voorschrijven dat de functies en bevoegdheden van elk van de zowel individuele, als uit meerdere leden bestaande bestuursorganen vastgesteld dienen te worden op basis van een scheiding tussen bestuurlijke en uitvoerende taken, laat het empirisch bewijs zien dat sprake is van een overlap in rollen, die zich manifesteert door de dubbele rol die het uitvoerende team van de raad van bestuur heeft, te weten door enerzijds als principaal gebonden te zijn aan de formaliteit van de richtlijnen en anderzijds feitelijk te handelen als agent. Deze bevinding wijkt gedeeltelijk af van de aanvankelijke veronderstelling dat tussen de Raad van Bestuur en de centrale administratie sprake is van een enkele principaal en enkele agentrelatie. De

onderzoeksresultaten bevestigen inderdaad dat het gedrag van de raad van bestuur, als gevolg van homogene prioriteiten en bestuurders die geneigd zijn de beslissingen van het uitvoerende team te legitimeren, overeenkomt met de gedragspatronen die worden geassocieerd met een enkele principaal. Het gedrag van de agent daarentegen blijkt af te wijken van de aanvankelijke hypothese, omdat die rol in werkelijkheid gefragmenteerd is en gedeeld wordt door het uitvoerende team (dat gezamenlijk of afzonderlijk als individuele bestuurlijke autoriteiten handelt), de rector (die zich richt op externe thema´s) en het korps van vice-rectoren (via delegaties van het uitvoerende team of zijn afzonderlijke leden).

De verhoudingen tussen de centrale administratie en de Faculteiten laten een principaal zien met sterke autoriteit en macht om enerzijds de officiële prioriteiten en de institutionele uitvoerende agenda vast te stellen en anderzijds de uitvoering van het academische werk van de faculteiten en locaties te delegeren, aansturen en begeleiden. Dit leidinggevend vermogen is in wezen gestoeld op vier elementen: Ten eerste, de sterke hiërarchische verhouding tussen de centrale uitvoerende machten en de academische autoriteiten van de faculteiten. Ten tweede, het ontbreken van academische bestuursorganen, die middels autonome en bindende beslissingen tegenwicht kunnen bieden. Ten derde het bestaan van een gecentraliseerd en matrixachtig managementmodel dat impliceert dat beleids- of strategische beslissingen over academische, administratieve en economische aangelegenheden op centraal niveau worden genomen en dat de uitvoering ervan wordt gedelegeerd aan de verantwoordelijke leidinggevenden van de desbetreffende faculteiten en locaties. Ten vierde, de managementcapaciteiten waar de universiteit over beschikt - zoals het hoge niveau van professionalisering van de managementposities op het vlak van administratie en financiën – en de intensieve toepassing van geavanceerde managementinstrumenten die veelvuldig worden gebruikt in bedrijven. Hoewel het interne reglement bepaalt dat de rector de bestuurlijke autoriteit is die verantwoordelijk is voor het operationele management van de instelling, worden de daarbij behorende werkzaamheden in de praktijk uitgevoerd door de academische vice-rector, die tracht op te treden als articulator van het centrale uitvoerende team en als prioritaire link met de decanen en de leden van het uitvoerende team van de raad van bestuur, die gezamenlijk of individueel, op informele en discretionaire wijze, directe leidinggevende en controlerende taken uitvoeren met zowel de vice-rectoren als de decanen. De decanen, op hun beurt, hebben een hoger niveau van gezag en invloed om het academisch en administratief management van de faculteiten te kunnen leiden.

De geanalyseerde traditionele particuliere universiteit wordt, zowel op institutioneel niveau als binnen de faculteiten, gekenmerkt door een systeem van gedeeld bestuur tussen de verschillende bestuurlijke autoriteiten en individuele bestuurders, waarvan de werking enerzijds is gestoeld op bestuursrichtlijnen die zijn vastgelegd in het interne reglement en anderzijds in de bestuurlijke praktijk die zich manifesteert door het gedrag dat de autoriteiten vertonen bij het uitoefen van hun functies. Dit systeem van gedeeld bestuur wordt tevens gekenmerkt door een aanzienlijke mate van overlapping tussen de functies van leidinggevende en uitvoerende autoriteiten. Zodoende kent het institutionele bestuur een hoge mate van complexiteit, die met name tot uiting komt in een permanent dispuut tussen de verschillende bestuurlijke autoriteiten over macht en invloed op de richting van de instelling en de

academische eenheden, maar ook in de belangenconflicten waarmee bestuurlijke autoriteiten, die een dubbele rol spelen als rechter en belanghebbende in het besluitvormingsproces en in de zwakke hiërarchische verhoudingen tussen de bestuurlijke autoriteiten op zowel het hoogste, als intermediair niveau.

De resultaten van het onderzoek naar de verhoudingen tussen de raad van bestuur en de centrale administratie, bevestigen dat het hoogste bestuursorgaan van de instelling zich gedraagt als een collectieve principaal, wiens functioneren overeenkomt met de gedragspatronen van een politiek orgaan in plaats van die van een hoger bestuursorgaan. Dit is voornamelijk te wijten aan de afwezigheid van een bestuursvoorzitter (anders dan de rector) die vanuit een langetermijndenken een besluitvormingsproces bevordert dat gericht is op het institutioneel en strategisch belang, een ongelijksoortige samenstelling van het bestuursorgaan waarin niet één van de vertegenwoordigde belanghebbenden (de centrale administratie, decanen, academici en externe raden) een dominante of meerderheidspositie heeft, de heterogeniteit van de prioriteiten van de leden en de belangenverstrengelingen waarmee ze worden geconfronteerd gezien de dubbele rol die ze spelen als principalen in de Hoge Raad en als agenten bij zowel formele, als informele leidinggevende taken op de verschillende niveaus. In het geval van de centrale administratie daarentegen, is sprake van een handelwijze die overeenkomst met het type van meervoudige agenten, hetgeen afwijkt van de aanvankelijke veronderstelling die uitging van een sterk leiderschap van de rector en samenhangend handelen van het centrale uitvoerende team. In werkelijkheid kan het uitvoerend leiderschap dat de rector toont, worden gekenmerkt als zijnde zwak. Hierdoor ontstaat een machtsvacuüm en ruimte voor conflict tussen de overige hogere bestuurlijke autoriteiten, hoewel wordt erkend dat de grootste invloed op de institutionele uitvoerende agenda wordt uitgeoefend door de vice-rector financiële zaken, de financiële commissie en, in mindere mate, de academische raad.

Het empirisch onderzoek naar de verhoudingen tussen de centrale administratie en de Faculteiten, toont het bestaan aan van een quasi-agentuurrelatie tussen een collectieve principaal en een collectieve agent op basis van zwakke gezagsverhoudingen en overlappende rollen tussen de belanghebbenden. Wat betreft de principaal, blijkt dat de vice-rectoren heterogene prioriteiten hebben met betrekking tot de beleidslijnen die richting geven aan de ontwikkeling van de academische eenheden en dat ze in feite op collectief niveau verbonden zijn met de faculteiten middels een contract dat aanvullende doelstellingen bevat, alsmede enkele die tegengestelde doelen nastreven. Wat de agenten betreft, wordt opgemerkt dat het gedrag van de faculteiten een reactie is op permanente onderhandelingsprocessen tussen actoren die disperse machtsfracties vertegenwoordigen, heterogene prioriteiten hebben en die concurreren om invloed op interne besluitvorming. In feite is sprake van zwakke hiërarchische verhoudingen tussen de individuele academische autoriteiten en professoren, alsmede van een grotere rol voor de college organen bij besluitvorming over het lokale management, in de context van een bestuurlijke praktijk die overeenkomt met de traditionele politieke en bestuursmodellen.

In hoofdstuk zes wordt een vergelijkende analyse gepresenteerd van de onderzoeksresultaten van elk van de drie bestudeerde casussen. De bevindingen tonen inderdaad aan dat in de

configuratie van de bestuurlijke verhoudingen tussen de belangrijkste institutionele autoriteiten meer verschillen dan overeenkomsten bestaan. In de casus van de publieke universiteit, komt de bestuurlijke verhouding tussen de raad van bestuur en de centrale administratie overeen met het model van een agentuurrelatie tussen een enkele principaal en een enkele agent. In het geval van de particuliere universiteit, daarentegen, vertoont de verhouding tussen de raad van bestuur en de centrale administratie overeenkomsten met de gedragspatronen die voorkomen wanneer sprake is van een band tussen een enkele principaal en een meervoudige agent. Anderzijds lijkt de relatie tussen de hoge raad en de centrale administratie in de traditionele particuliere universiteit op een link tussen een collectieve principaal en een meervoudig agent.

Hoewel elke geanalyseerde casus een andere structuur kent op het gebied van de agentuurrelatie tussen de centrale administratie en de Faculteiten, worden enkele overeenkomsten tussen de staatsuniversiteit en de traditionele particuliere universiteit geconstateerd. Deze overeenkomsten hebben voornamelijk betrekking op het collectieve gedrag van de faculteiten en het bestaan van een hoog niveau van tegenstrijdige doelstellingen tussen de prioriteiten die door de centrale administratie worden gesteld en de doelstellingen die door de academische eenheden worden nagestreefd.

De capaciteit van de geanalyseerde universiteiten om tot interne strategische afstemming te komen, wordt bepaald door verschillende factoren. Uit de resultaten van het empirische onderzoek blijkt dat de particuliere universiteit wordt gekenmerkt door een hoog niveau van coherentie tussen de officiële institutionele prioriteiten, de operationele doelstellingen die vanuit de centrale administratie worden bevorderd en de operationele doelstellingen die door de faculteiten worden nagestreefd. Deze sterke afstemmingscapaciteit is het resultaat van het bestaan van officiële institutionele doelstellingen, bestuurlijke verhoudingen die gebaseerd zijn op een hiërarchische bestuursstructuur en management mechanismen die de *top / down* articulatie van die doelstellingen vergemakkelijken. In deze context is het uitvoerende team van de Raad van Bestuur de bestuurlijke autoriteit die – middels de formele rol die het vervult, als deel uitmakend van de raad van de bestuur, en de informele rol waarbinnen het, als onderdeel van de centrale administratiestaf, agentuur taken verricht - de grootste macht en invloed uitoefent op de institutionele beslissingen. De publieke universiteit daarentegen wordt gekenmerkt door een lage coherentie tussen de officiële institutionele prioriteiten en de operationele doelstellingen van de centrale administratiestaf en de faculteiten. In het geval van deze casus oefent geen van de principalen hun leidinggevende rol volledig uit en hebben de academici in de praktijk voldoende vrijheid om hun werkagenda's in te delen op basis van zowel hun individuele belangen, als het collectieve belang van de desbetreffende disciplinaire afdelingen. In die zin worden de afdelingsleiders geïdentificeerd als de bestuurlijke autoriteit die grootste invloed hebben op de operationele doelstellingen die binnen de afdelingen worden gesteld en nagestreefd. Binnen de traditionele particuliere universiteit is op haar beurt sprake van een gematigd niveau van samenhang tussen de doelstellingen die op de verschillende niveaus worden nagestreefd. Daar wordt onderling voornamelijk afgestemd over officiële doelstellingen die gericht zijn op de groei van het aantal inschrijvingen en de verbetering van het financieel beheer. Over prioriteiten die verband houden met het versterken van postdoctoraal en ander onderzoek, vindt daarentegen weinig afstemming plaats. In dit verband

is het duidelijk dat een kader van gedeeld bestuur tussen de raad van bestuur, de centrale administratiestaf, de decanen en de faculteitsraden, het leiderschap en de samenwerking tussen de financiële commissie van de raad van bestuur en de vice-rector financiën, het vaststellen van officiële prioriteiten, resultaatgerichte contracten, controlemechanismen en *incentives* - via onderhandelingen en overeenstemming met de decanen en hun respectieve faculteitsraden - heeft gefaciliteerd.

De resultaten van het empirisch onderzoek wijzen bovendien uit dat de casus van de particuliere universiteit de enige van de geanalyseerde *case studies* is, waarin de vijf internationale trends op het gebied van institutioneel bestuur - te weten, de benoeming van uitvoerende autoriteiten ter vervanging van democratische verkiezingen, de centralisatie van macht voor institutionele besluitvorming, de participatie van externe belanghebbenden in het institutioneel bestuur, prioriteit geven aan de bevordering van individuele verantwoordelijkheden in plaats van collectieve betrokkenheid, en de versterking van de uitvoerende capaciteiten van intermediaire academische autoriteiten – worden waargenomen. Hoewel normatief gezien de trend van de centralisatie van macht voor besluitvorming en de participatie van externe belanghebbenden in het institutioneel bestuur wordt gevolgd, blijken de bestuurlijke richtlijnen van de publieke universiteit af te wijken van de door de literatuur erkende trends. Terwijl binnen de traditionele particuliere universiteit de trends van deelname van participatie van externe belanghebbenden in de bestuursstructuren en, hoewel gedeeltelijk, de benoeming van uitvoerende autoriteiten ter vervanging van de democratische verkiezingen, worden geconstateerd.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat de verschillende wijzen van interne strategische afstemming voornamelijk worden beïnvloed door de machtsverhoudingen tussen de drie componenten van institutioneel bestuur: het hoogste hogere managementorgaan (raad van bestuur of hogere raad), de centrale administratie en de faculteiten. Deze machtsbalans wordt in feite bepaald door drie factoren. De eerste heeft betrekking op de bestuurlijke richtlijnen die de machtsverhoudingen tussen de drie componenten van intern bestuur reguleren en hun vermogen om de samenhang tussen institutionele doeleinden en de operationele doelstellingen van de uitvoerende organen op de verschillende niveaus te bevorderen. De onderzoeksresultaten laten zien dat de bestuurlijke richtlijnen min of meer gunstige organisatorische voorwaarden scheppen voor interne strategische afstemming. De tweede factor houdt verband met de individuele capaciteiten van mensen die hogere of intermediaire managementfuncties bekleden, zowel op individueel als collectief niveau. Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijke vaardigheden of competenties de rol van bestuurders en de mate waarin ze besluitvorming kunnen beïnvloeden, kunnen versterken of verzwakken. Op deze manier beïnvloeden ze de machtsverhoudingen tussen de componenten van institutioneel bestuur. De resultaten tonen tevens aan dat deze factor relevanter is in instellingen waar de principalen niet bevoegd zijn om agenten die ongeschikt zijn te kiezen of vervangen. De derde factor houdt verband met de individuele belangen die het gedrag en de voorkeuren van de actoren beïnvloeden die deel uitmaken van de drie componenten van institutioneel bestuur. Het onderzoek wijst uit dat wanneer de actoren prioriteit geven aan hun privédoelstellingen, dit ertoe leidt dat zij afstand nemen van hun rollen en functies, dan wel hun machtsposities

gebruiken om hun doelen te bereiken. Dergelijk gedrag beïnvloedt de interne machtsbalans en is bepalend voor de bevordering van de institutionele doelstellingen.

Kortom, de onderzochte casussen laten drie vormen van institutioneel bestuur zien. Ten eerste, een gebrek aan leiding binnen de publieke universiteit als gevolg van het ontbreken van hiërarchische relaties en zwak leiderschap bij individuele leidinggevenden en collectieve organen die op institutioneel niveau bestuurlijke verantwoordelijkheden hebben. Ten tweede, een overmaat aan bestuur in de particuliere universiteit als gevolg van de betrokkenheid van controllers bij zowel bestuurlijke als uitvoerende taken en de overheersing van bestuurlijke richtlijnen met een management karakter, die met name zijn gericht op sterk hiërarchische relaties. Ten derde, een vorm van gedeeld bestuur in de traditionele particuliere universiteit als gevolg van het bestaan van disperse machten en de aanwezigheid van zowel hogere als intermediaire leidinggevenden die concurreren om invloed op besluitvorming in een hybride context waarin traditionele academische en bestuurlijke richtlijnen naast elkaar bestaan. In dit verband kan worden geconcludeerd dat alleen deze laatstgenoemde instelling aansluit op de bestuurlijke structuur die in de literatuur wordt gekenmerkt als overheersend.

Summary

University Governance from an Agency Theory Perspective: Opening the Black Box

From the 1980s onwards, a process started taking place in Europe to change the governance of higher education systems and the institutional governance of universities. This process would have a worldwide impact. In this sense, the political and economic reforms adopted by countries in different parts of the world led to the redefinition of the state and the markets' role in universities. Beyond the scope and specific characteristics of local reforms, a common trend promoting greater autonomy and self-management for universities could be distinguished. All this occurred in a context with less state funding and growing competition for resources and prestige among institutions.

In this new scenario, the self-management imperative is pressuring universities to improve how they function as a single coherent organisation from a collective action point of view. In fact, different studies carried out over the last three decades have shown that the quest for greater integration and rationality has motivated the state in some cases - and universities themselves in others - to introduce changes to the institutional governance structure. This has occurred by incorporating governance arrangements into the private sector, a process that literature recognizes as *new managerialism.* However, for many researchers, this is something complex to aspire to, due to the multiple restrictions imposed by the special features of these arrangements, all related to the nature of academic work.

In the same way, recent research has indicated that these processes of change have created tension inside universities, due to the dispute arising between two different cultures and between opposing types of governance: traditional academic collegiality and corporate management practices.

The specific characteristics of how each university is institutionally governed depend on the national context and the institutions' history. However, there is a slight tendency towards hybrid institutional governance based on the coexistence of traditional and managerial academic arrangements. In this situation, it can be seen that institutional decision-making processes come face to face with the tension and conflicts derived from the overlap between the basic principles of academic autonomy and administrative authority. In the last few years, there has been a growing interest among researchers associated with the field of education in looking into universities' actual capacity to behave as individual entities.

Studies conducted in Chile show that, over the last few decades, the structure of institutional governance has remained unchanged. This means that both state and traditional private universities have maintained a governance framework based on the participation of both academics and the chosen vice-chancellor and dean, as well as on diverse opportunities for

decision-making. In the same way, private universities created after the 1981 reform have preserved their original forms of governance, inspired by managerial-type governance arrangements and characterised by the existence of vertical chains of command and a lack of academic participation when choosing higher and intermediate authorities and collegiate bodies. Therefore, few institutions have incorporated specific elements from the collegiate academic tradition.

The latter means it can be assumed that the changes in the power relationships between the institutional governance components at traditional universities have mainly occurred by incorporating managerial-type governance arrangements and administration. Nevertheless, on a national level, there have been no empiric studies analysing the balance of power between university governance components, nor have studies been carried out looking into institutions' capacity to behave as individual organisations.

Therefore, the aim of this research is to contribute to the academic discussion on the problem universities face regarding their capacity to function as integrated organisations. The main aim of this study is to analyse universities' capacity to coordinate different internal interests based on common aims. In order to do so, several case studies were considered and a thematic comparison made of three Chilean institutions: a state university, a traditional private university (which receives public funding) and a private university created after the 1981 Educational Reform (which does not receive public funding).

In the first chapter, the problems universities face worldwide as the result of a growing tendency towards institutional governance models are explored. Said models combine both specific elements of traditional academic culture and forms of governance used by private sector companies and organisations. In addition, this chapter examines the different conceptual frameworks that provide a better understanding of institutions' internal governance. This content is organised into three sections. The first section includes a general literature review, with a special focus on the changes higher education systems have undergone globally and the patterns of change in institutional governance structures. To this end, cases from continental Europe as well as the United Kingdom, the United States, Australia and Japan are analysed. A description of the situation of university governance in Latin America and Chile is also provided.

As far as university systems are concerned, there has recently been a very marked tendency in Europe and Japan towards providing universities with greater autonomy and decreasing direct state control using a centralised model. On the other hand, Latin America's public policies have been aimed at greater regulation, particularly quality control, transparency and auditing, all in an environment of mixed (public and private) provision initially and with a broad degree of autonomy for universities and deregulation at a systems level. As far as universities are concerned, it is seen that, irrespective of the direction changes take and the different kinds of institutional governance implemented in diverse national and international contexts, the trend is to set up a shared internal governance system between three bodies of influence - the board,

the central administrative body and the academic units. These all exist side by side, part of a constant process of give and take and disputing power and influence in internal affairs.

In spite of the widespread propagation of ideas and instruments associated with the 'New Public Management' paradigm between governments in the region and the increasing use of this approach when designing new higher education public policies, changes and any expected effects at public universities have been limited in Latin America, due to the predominance of a collegial model that has an important dose of autonomy and democratic co-governance, weak vice-chancellors and power fundamentally deposited in the hands of academic units.

In Chile, university system governance has a balance of power in which market governance arrangements and academic self-governance predominate over state influence. Nevertheless, the new Higher Education Law (Nº 20,091) passed in May 2018 increased the state's role through greater public regulation and an increase in state financing. In effect, said law introduced changes aimed at maintaining a plural and diverse university regime with a high degree of autonomy and increasing levels of responsibility, whose financing was to be based on shared costs (between the state, families and beneficiaries), as well as a clear and stable regulatory framework and a demanding accreditation system based on the trust between institutions and academic communities. All in all, a mixed (public and private) system has been maintained as far as provision and financing are concerned. At an institutional level, state and private traditional universities have had to merge their forms of governance, which are strongly based on the collegial model, autonomy and academic collegiality. These forms of governance include the presence of some of the elements associated with the interested parties' model, with governance shared between academics and interest groups in a managerial-type administrative framework. In private universities, on the other hand, an entrepreneurial model predominates, characterised by the existence of an owner who delegates tasks to designated and unelected authorities based on a specific mandate. Said model rarely involves the participation of teaching staff in the designation of academic authorities and collegiate bodies.

The second section describes some of the concepts related to the nature of academic institutions and analyses the conflict between the administrative and academic authorities. Classic institutional governance models are also examined at both an institutional and academic unit level. Next, the main instruments most recently used to align interests and aims within institutions are revised. In this sense, it can be said that universities have adopted different structures with different emphases on the relationship between authority, collaboration and functionality, according to their internal conditions. In the same way, it is argued that strategic management has been turned into a relevant instrument for governance. The definition of aims and shared strategies contributes to an increase in internal cohesion and the creation of conditions that favour a greater degree of alignment between the institution's priorities and the different interests of the academic units, based on an adequate balance between academic freedom and administrative authority. Along these same lines, other administrative instruments have also made a contribution, such as contracts or performance agreements and the installation of quality assurance processes.

In the third section, the evolution of the conceptual approaches used to study the behaviour of academic organisations is analysed, from the classic theories developed during the seventies to more modern and up-and-coming ones. Bearing in mind these different conceptual frameworks, the agency theory is thought to be one of the approaches that best adapts to this research's aims, based on the study of the governance relationships between the main university authorities. This is firstly because of the changes the forms of institutional governance at Chilean universities have undergone over the last few years, assuming that said changes have had a transactional more than a transformational scope. In other words, the evolution of governance relations between different actors is the result of implementing managerial-type instruments, such as aim-based administration and results and incentive-based financing, such as payment according to merit. It has not therefore been the result of a transformation in the roles or positions of power exercised by each of the interested parties in internal decision-making as a result of their regulatory attributions. In other words, the authorities' way of designating and the composition of collegiate bodies and their attributes have, in general terms, remained unaltered. Secondly, the agency theory hypotheses associated with the existence of individual interests, the problems with information asymmetry and conflict between the aims of organisation members all contribute to understanding the complex governance relationships that, in practice, arise inside universities in a context characterised by the on-going tension between accountability and trust. Thirdly, there is increasing evidence about the use and value this conceptual approach has to help understand how university governance functions.

The second chapter includes the development of an analytical model to study university institutional governance, based on four analysis dimensions associated with concepts established in agency theory: the relationship between the principal and agent, contracts, agency problems and moral risk administration. This chapter is split into three sections. In the first section, the different forms the two agency relationships can theoretically adopt and on which the analysis model is based are established: the relationship between the board (the principal) and the central administration (agent) and the relationship between the central administration (principal) and the faculties (agents). In the second section, the agency problems that arise in the relationship between principal and agent are described, which are associated with information asymmetry and conflicting aims. Lastly, in the third section, the main types of moral risks and the way they most commonly manifest in the university context are examined - elusion; the opportunistic search for income and irrational spending; opportunistic crossovers and distorting information when being held accountable. The third section deals with the contracts - the ones based on controlling the agent's behaviour and those orientated at achieving results - as instruments for managing moral risk using agency theory.

Chapters 3, 4 and 5 include the results of the case studies about the state university, the private university and the traditional private university respectively. Each chapter has four sections. In the first, the institutional regulations on the responsibilities and attributes of the different individual and collegiate authorities are briefly described. Then, based on these regulations and on agency theory hypotheses, certain preliminary suppositions are made about the quality of agency relationships - between the board and the central administration and between the central

administration and the faculties - considering each actor's individual expected behaviour; the type of relationship established between the principal and the agent; the contract model used to regulate the tasks delegated to the agent; the potential level of conflicting aims between both parties; the probable degree of information asymmetry affecting the principal regarding the agent's actions and the likely level of quality control mechanisms used by the principal to monitor the agent's conduct. In the second section, the agency relationship between the board and the central administration is described and analysed, bearing in mind the empiric evidence collected in the interviews carried out with a deliberate sample of the institution's senior executives, middle management and academics. Specifically, how each authority carries out their managerial tasks is examined; then, their actual governance relationship is described and lastly the initially established supposition's level of validity is determined. In the third section, the analysis focuses on the governance relationship between the administration and the faculties, in the same terms as previously described. In the fourth section, the main conclusions associated with the factors that influence how governance relationships are established, the institution's capacity to reconcile diverse interests based on common aims and the balance of power between the authorities that exercise institutional governance are presented.

In the case of the state university, the empiric evidence suggests the absence of an institutional authority that plays the role of principal in the terms established in agency theory. Despite internal regulations providing the board with a broad range of attributes to set development guidelines and the central administration with the same to direct and supervise the institution's administrative, academic and economic functioning, none of these authorities actually take on the role of leader in the task of directing both the institution and institutional decision-making. As far as the governance relationship between the board and the central administration is concerned, the principal is both passive and absent from decision-making about institutional priorities and aims, as well as from supervising the work of the main executive team.

Regarding the governance relationship between the central administration and the faculties, the principal has hardly any influence over the agents' academic, administrative and economic administration. Its authority is reduced by elements such as the need to adapt decisions to internal pressures to reach a minimum level of legitimacy; the fragmentation or isolation of managers when exercising their functions and the lack of coordination in the main executive team. In the faculties, the deans have few incentives to carry out or influence the academic tasks developed by the disciplinary departments and only a fragile relationship of vertical authority over the area heads, who are chosen democratically by academics in the sub-units and who, in fact, lead disperse areas of power that interact through horizontal-type authority relationships.

In the case of the private university, there is a contrast between the formal governance arrangements established in its internal regulations and the governance practices actually applied through institutional authority interaction. Although the regulations establish the functions and attributes of each authority - both collegiate and individual - based on the separation between managerial and executive tasks, the empiric evidence reveals that their roles overlap, as seen in the dual function the board's executive committee plays in upholding formal

regulations and as a de facto agent. These findings are slightly different to the initial understanding of the existence of a single principal and single agent relationship between the board and the central administration. Actually, it is confirmed that, through its homogenous preferences and directors who tend to legitimise the executive committee's decisions, the board seems to act like a single principal. On the other hand, the agent's conduct differs to preliminary suppositions, since its work is both fragmented and shared between the executive committee (acting together or separately as individual authorities), the vice-chancellor (who focuses on external matters) and the corporate vice-chancellor (through executive committee delegations or individual members).

In the relationship between the central administration and the faculties, there is a principal with a high level of both authority and power to establish both official priorities and the institutional executive agenda and to delegate and supervise compliance with the faculties' and campuses' academic tasks. This capacity for authority is based on four elements. Firstly, there is the important hierarchical relationship between the central executive directors and the faculties' academic authorities. Secondly, there is an absence of academic collegiate bodies to act as a counterweight in autonomous and binding decisions. Thirdly, there is the existence of a centralised and matrix-based management model that implies that any policy or strategic decision related to academic, administrative and economic matters should be adopted at a central level and its implementation delegated to the responsible authorities in the faculties and branches. Fourthly, there are the university's administrative positions, such as the high level of professionals in administration and finance management positions and the intense use of sophisticated administration tools commonly to companies. Even when internal regulations indicate that the vice-chancellor is the executive in charge of managing the institution, this job is actually shared with the academic vice-chancellor, who aims to be a spokesperson for the central executive team and a critical link to the deans and members of the board's executive committee. Either together or individually and informally and at their discretion, they supervise and exercise direct control in conjunction with the vice-chancellor and the deans. For their part, the deans have a high level of authority and power over the faculties' academic and administrative management.

The system of governance at the private traditional university being studied is shared between different collegiate and single authorities, both at an institutional level and in the faculties. The functioning of these is based both on the governance arrangements established in its internal regulations and the governance practices reflected in how authorities carry out their functions. In the same way, this governance scheme is characterised by the existence of a significant level of overlap between the authorities' role in management and in carrying out tasks. Its institutional governance is highly complex, mainly reflected in the on-going dispute between different authorities for power and influence in how the institution and academic units are run, as well as in the conflicts of interest that authorities' face in their dual role as judge and jury in decision-making processes both at a higher and intermediate level.

As far as the relationship between the council and the central administration is concerned, the findings confirm that the collegiate body is the key player, acting more in a political manner

than as an upper-level management body. This is mainly due to the absence of a president (someone different to the vice-chancellor) who can promote long-term strategic institutional decision-making; a diverse composition where none of the parts represent the central administration; the fact that the deans, academics and external councils are dominant or make up the majority and a heterogeneity of preferences, reflecting the conflicts of interests members face given their dual role as principals in the council and agents for both formal and informal administrative tasks on different levels. On the other hand, in the case of the central administration, a multiple agent type can be seen, differing from the initial supposition that assumed strong leadership from the vice-chancellor and the central executive team operating under a united front. In reality, the vice chancellor's executive role is weak, leaving a power vacuum and, at the same time, giving other high-up authorities the opportunity to challenge him, even when the economic vice-chancellor, the economic committee and - to a lesser extent - the academic council have a greater influence on the institution's executive agenda.

Regarding the relationship between the central administration and the faculties, the empiric evidence shows a quasi-agency relationship between the main group and a group agent, based on weak links of authority and the overlapping of roles between the different parties. As far as the principal is concerned, the vice-chancellor's preferences are heterogeneous concerning how the academic units should be run and, in fact, these are related to the faculties at a group level through a contract that contains complementary as well as some opposing aims. Regarding the agents, the way the faculties act responds to a permanent process of negotiation between actors who represent disperse power factions, heterogeneous preferences and who compete to influence internal decisions. Weak hierarchical relations are actually seen between single academic authorities and professors and collegiate bodies are more important in decision-making associated with local administration in a scheme of political and collegiate traditional models with individual governance.

The sixth chapter includes a comparative analysis of the results from each of the three case studies. The findings show that there are more differences than similarities in the governance relationships between the main institutional authorities. In the case of the state university, the governance relationship between the board and the central administration is an agency relationship with a single principal and a single agent. On the other hand, at the private university, the relationship between the board and the central administration is one of a single principal and a multiple agent. Finally, at the traditional private university, the relationship between the council and the central administration is similar to one with a collective principal and a multiple agent.

As far as the agency relationship between the central administration and the faculties is concerned, even though the three cases have different formats, there are still some similarities between the state and the traditional private university in the collective behaviour of their faculties and the existence of a high degree of conflict between the preferences of the central administration and the aims pursued by the academic units.

As far as the capacity for strategic internal alignment is concerned at the universities studied, there are diverse scenarios. The empiric results show that, at the private university, there is a high level of coherence between official institutional priorities, the operational aims pursued by the central administration and the operational aims pursued by the faculties. This important capacity for alignment mainly occurs because of official institutional intentions, governance relationships based on a hierarchical chain of command and management-type administration mechanisms that make it easier to articulate aims from top to bottom. In this framework, the board's executive committee is the authority that has the most power and influence on institutional decisions through its formal role as part of the board and its informal role sharing agent tasks as part of the central administration. In contrast, the state university has a low level of coherence between official priorities, the central administration's aims and those of the faculties. In this case, none of the principals exercises their managerial role completely and, in practice, academics have an important amount of freedom to establish their working agendas, based on their individual and group interests in the subject departments. In this sense, department heads stand out as the single authority with the greatest influence over the operational aims that fan out to the sub-units. At the same time, the traditional private university has a moderate level of coherence between the aims pursued at different levels. The greatest level of alignment occurs with the official aims related to increasing enrolment and improving economic administration, as opposed to priorities associated with promoting post-graduate studies and research, where alignment has been low. In this respect, the shared governance framework involving the council, the central administration, the deans and the faculty councils, the leadership and work of the council's economic committee and the economic vice-chancellor makes it possible for official priorities, result-based contracts, incentives and control mechanisms based on negotiation and agreed with the deans and their respective faculty councils to be established.

In the same way, the empiric findings show that the private university is the only case study that incorporates the trend for change at an international level as far as institutional governance is concerned. This is associated with designating executive authorities to replace democratic elections; centralising power for institutional decision-making; encouraging the participation of external parties interested in institutional governance; promoting individual responsibilities above collective commitments and strengthening the executive capacities of mid-level academic authorities. In the case of the state university, this diverges from the governance arrangements that literature recognises as trends for change despite the fact that, in regulatory terms, there is a convergence of the centralisation of power for decision-making and the participation of external members of the board. The traditional private university converges with the trends associated with external participation in governance structures and designating executive authorities to replace democratic elections (even though this is partial).

Finally, the evidence shows that the different scenarios for internal strategic alignment are mainly influenced by the balance of power produced between the three institutional governance components: the upper-level managerial body (board or council), the central administration and the faculties. At the same time, this balance is conditioned by three factors. The first is related to the governance arrangements that regulate the balance of power between the three

internal governance components and their capacity to promote coherence between the institutional and the executive units' operational aims at different levels. The findings reveal that governance arrangements create organisational conditions that can be either more or less favourable to internal strategic alignment. The second element is associated with the individual capacities of those who exercise high-up or mid-level managerial positions, whether individuals or collegiate. The results show that personal skills and proficiency can either boost or weaken the role of the authorities and their degree of influence in decision-making and, therefore, also influence the balance of power between the institutional governance components. The findings also reveal that this factor is more relevant in institutions where the principals cannot choose or change agents who are not ideal. The third factor is linked to the individual interests that motivate the behaviour and preferences of those who form part of the three institutional governance components. According to the findings, when they prioritise these, it leads them to distance themselves from their roles and functions or to use their positions of power to achieve their aims. This kind of behaviour influences the internal balance of power and conditions how institutional aims are promoted.

In summary, the case studies show three types of institutional governance. First, there is *misgovernance* at the state university as the result of the absence of hierarchical relationships and weak leadership from the single and collegiate authorities with managerial responsibilities at an institutional level. Secondly, there is *over-governance* at the private university, due to the involvement of controllers in both managerial and executive positions and the predominance of management-type governance arrangements. Finally, there is *shared governance* at the traditional private university, given that disperse powers and authorities - both higher and intermediate - exist, competing to influence decisions in a hybrid scenario where traditional and management-based academic governance arrangements coexist. In this respect, it can be concluded that only this last institution has any kind of resemblance to the governance scheme that literature recognises as predominant.

Curriculum Vitae

Mario Alarcón Bravo was born in Chillán, Chile on 11 July 1979. He received degrees in Engineering Sciences and Civil Industrial Engineering in 2005 from the Federico Santa María Technical University in Valparaíso, Chile. In 2011 he obtained a Master's degree in Management and Public Policy and the award for academic excellence at the University of Chile. Currently, he works as a consultant in matters of institutional governance and management, advising Boards of Directors and executive directors of universities in Chile and Latin America. He previously served as the General Director of Planning and Development at Federico Santa María Technical University and worked as a consultant in public management at Chilean governmental institutions.