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

Leiden University Repository

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

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.