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

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).