Universiteit Leiden
The Netherlands

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

Alarcon Bravo, M.E.

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

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

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

Cover Page

Universiteit Leiden

Leiden University Repository

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

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

Capítulo 3
El caso de la Universidad sin Principal

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

3.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional

3.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Supuesto 1

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

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

Supuesto 2

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

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

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

Supuesto 3

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

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

Supuesto 4

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

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

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

Supuesto 5

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

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

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

Supuesto 6

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

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

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

Supuesto 7

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

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

Supuesto 8

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

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

Supuesto 9

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

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

Supuesto 10

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

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

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

3.2.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Junta Directiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. La Administración Central como agente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Los contratos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Administración Central como principal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Las Facultades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. La relación entre la Administración Central y las Facultades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Los contratos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Los académicos que son doctores que ni siquiera están investigando, dicen que no lo realizan porque efectivamente dentro de sus cargas, la mayor carga se concentra en temas de la docencia por lo tanto se dedican más tiempo a eso, por lo tanto, es siempre motivo de excusa para no hacer investigación” (IE-1).

“Le interesa al punto de lo que es del nacimiento de la investigación aquí, aquí hay que hacer un pequeño salto, la gestión el Rector la entiende, trata de llevarla a cabo, parte de sus colaboradores probablemente, pero de ahí para abajo ya empieza a guatiar la cuestión, la investigación surge aquí como un pituto, todavía la investigación no es una actividad formal de la universidad, yo creo que por eso cuando se llega a la discusión de instalar un sistema de evaluación de desempeño estas cosas el postgrado, investigación, son cuestiones que no tienen mucho sustento como para decir oye... lo vamos a medir en algunos indicadores...” (IE-13).

“Los departamentos establecen ciertos indicadores, tienen una línea base de indicadores y ellos siempre van pretendiendo a aumentar, obviamente que la Facultad también dentro de su línea base, cuando nosotros tomamos los productos como Facultad pero que se van agregando por departamento. Entonces nosotros tenemos una línea base por decirte algo, del 5 por ciento al próximo año va a ser un 15, lo

vamos proyectando, tiene que ir en aumento, tiene que ir aumentando en esta lógica de la universidad compleja las Facultades tienen que co-ayudar a que vaya aumentando el número de publicaciones, el número de proyectos con fondos externos, fondos internos" (IE-4).

A pesar de estos avances incipientes, una parte importante de los directivos superiores entrevistados manifiesta una mirada crítica y escéptica, con diferentes énfasis y matices, respecto de la real influencia de los Planes de Desarrollo por resultados en la articulación entre los objetivos de las Facultades y las prioridades institucionales. En general, se reconoce un escenario heterogéneo respecto al nivel de alineamiento estratégico de cada una de las Facultades y se destaca el liderazgo de las autoridades académicas y el grado de compromiso de los profesores como principales factores que influyen en el comportamiento de las unidades académicas. Por una parte, se admite que para algunas Facultades el Plan Estratégico Institucional representa una figura decorativa y que la articulación de objetivos se traduce en un proceso más bien ritual que efectivo. Por otra, se destaca que algunas unidades académicas, por medio del liderazgo de sus Decanos, están haciendo un esfuerzo genuino por establecer crecientes niveles de alineamiento. Asimismo, se advierte que al interior de las Facultades se producen distintas dinámicas de articulación de intereses y objetivos entre los Departamentos disciplinares. La existencia de Planes de Desarrollo por Departamento abre en este sentido un espacio para la atomización de preferencias, cuyo nivel de acoplamiento y coherencia resulta de suyo complejo, considerando las naturales diferencias que se pueden producir entre las distintas disciplinas, pero, en particular, por la debilidad de las relaciones de autoridad y la dispersión de poderes que predomina en las Facultades. En este escenario, el Plan de Desarrollo por resultados emerge como un instrumento de apoyo para los Decanos que están interesados en establecer algún grado de articulación y convergencia entre las prioridades institucionales, los objetivos colectivos de la unidad académica y las preferencias individuales de los profesores. Sin embargo, al mismo tiempo, se reconoce que los incentivos para estimular el mejoramiento de la gestión en las Facultades no están muy claros, a diferencia de los obstáculos y desincentivos que son bastante más tangibles para las autoridades académicas al momento de enfrentar este dilema.

"Algunas Facultades avanzan más rápido que otras respecto de tener una planificación clara también la Facultad, las unidades académicas, en algunos casos han hecho un buen trabajo que lo articulan con el... con el plan de la institución, en otros casos van más lento, en otros casos podrían incluso tener algo que no lo estén aplicando, o sea que existe el documento pero no esté en plena aplicación y esos son los temas que tenemos que seguir avanzando sobre ellos" (IE-10).

"…están las metas, está el plan, pero no necesariamente yo visualizo que hay una gestión o que se incentive una mejor gestión digamos, en lo formal llenas tu plan… lo revisas y a nivel central lo revisan si avanzaste o no avanzaste, pero cómo enfrentar la brecha o cómo mejorar la gestión de la Facultad, yo creo que es un terreno que todavía no está tan desarrollado" (IE-14).

"Los Decanos andan por su cuenta, está por ahí, está la misión, está la visión, pero realmente el funcionamiento (del Plan Estratégico Institucional) está lejos de tener esta carta de navegación como una guía" (IE-13).

“O sea desde mejoramiento de los indicadores, desde los ámbitos de desarrollo de las carreras, acreditaciones entre otros, entonces si hay algo que tenemos que asumir es que las Facultades tienen distintas realidades, distintos liderazgos y, por lo tanto, el funcionamiento es distinto, así entonces tú vas a encontrar Facultades que han desarrollado su Plan de Desarrollo y otras que están todavía en elaboración. Hay Facultades y autoridades que han asumido claramente el tema de los indicadores de efectividad pedagógica... Pero esa apropiación y esos lineamientos no son del todo claro en todas las Facultades” (IE-7).

“...pero contestando la pregunta derechamente yo creo que aquí no está muy claro el qué, a pesar de que el Plan Estratégico de alguna u otra manera lo indica, pero... todavía no existe la suficiente claridad de qué es lo que mueve al final a la universidad, ¿son sus alumnos? y en eso los indicadores que uno analiza como los más importantes está el número de matriculados, digamos, los alumnos que uno tenga pero también están las tasas de retención, los tiempos de titulación...” (IE-12).

Un segundo contrato ejecutivo de carácter colectivo entre la Administración Central y las Facultades corresponde al Presupuesto anual que estas últimas reciben para la ejecución de sus labores académicas. La formulación del Presupuesto de las Facultades se produce a través de un proceso “de abajo hacia arriba”, es decir, cada Departamento disciplinar elabora su propia solicitud de recursos y se presenta ante el Consejo de Facultad. En esta instancia se consolidan los requerimientos de recursos anuales de los respectivos Departamentos y se aprueba la solicitud de Presupuesto anual que posteriormente el Decano requiere a la Administración Central. A su vez, el proceso de asignación presupuestaria opera de manera centralizada, con orientación al financiamiento de insumos y por medio de partidas presupuestarias de gasto.

Usando el lenguaje propio de la teoría de agencia, se trata por lo tanto de un contrato colectivo con foco en comportamiento. De esta manera, la Administración Central realiza una proyección anual de los ingresos institucionales y distribuye los recursos hacia las Facultades para financiar materias primas (o insumos) principalmente de manera inercial (o mediante criterios históricos) y a través de subsidios cruzados poco transparentes entre las unidades académicas. Esta escasa transparencia en la asignación de subsidios cruzados se produce por la falta de un sistema de costeo que proporcione información confiable y oportuna respecto de los ingresos y egresos de cada una de las unidades y subunidades académicas. Por consiguiente, el equipo ejecutivo central administra un conjunto amplio de partidas presupuestarias de gasto, pero tiene serias dificultades para determinar el desempeño financiero y económico de una unidad o macro unidad en particular. Como consecuencia, la institución está lejos de contar con un modelo de gestión por centros de responsabilidad en el que cada unidad académica se hace responsable de la gestión de sus propios ingresos y gastos.

Así, se constata que ambos contratos ejecutivos colectivos (el Plan de Desarrollo y el Presupuesto de la Facultad) no funcionan de forma articulada y convergente. Por un lado, a través de los Planes de Desarrollo se busca comprometer a las Facultades a alcanzar determinados resultados, pero, por otro, los recursos se asignan en forma inercial y con especial foco en insumos. Si bien la institución ha establecido un fondo especial para financiar los planes de operativos destinados a lograr los objetivos y metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo de las Facultades, los mismos directivos superiores reconocen que este

fondo ha sufrido importantes recortes debido al déficit estructural que enfrenta la universidad. Asimismo, la ausencia de objetivos e indicadores de desempeño asociados al ámbito económico en los Planes de Desarrollo de las Facultades, por una parte, limita la posibilidad que las propias unidades asuman una actitud más diligente y responsable en la gestión de los recursos que generan y gastan y, por otra, genera un escenario donde las Facultades asumen una responsabilidad parcial de la gestión de la unidad con foco exclusivo en materias académicas, no rinden cuentas por la gestión económica, aunque ejercen una elevada influencia en los procesos de toma de decisiones relacionados con los ingresos y gastos locales, y trasladan la responsabilidad de la provisión de recursos a la Administración Central, órgano que, a su vez, no maneja completamente las variables de decisión respecto a los ingresos y gastos institucionales. Al respecto, se reconoce que las Facultades tienden a condicionar el logro de los resultados esperados o justificar el fracaso en función de los recursos asignados por la dirección superior central.

"Es una buena pregunta, efectivamente existe un Plan Estratégico quinquenal que es muy bueno y está muy bien diseñado, que se refleja también en planes operativos que están asociados a dichos objetivos, sin embargo, en un escenario también de restricción financiera como en el cual nosotros estamos, los planes operativos se ven afectados, por lo tanto, las prioridades las tienen otras actividades. Pero yo te diría que un buen Plan Estratégico no necesariamente es un buen programa en las propias Facultades, en las Facultades hicieron un esfuerzo importante el año pasado por poder planificar de mejor manera el año, pero fue un poco frustrante lo que sucedió, porque en el fondo planificar una actividad en total es el orden de 11 mil millones de pesos y al final los planes operativos eran del orden de 2 mil millones de pesos, y ahora de esos 2 mil millones de pesos también están sufriendo algunas mermas producto del escenario financiero" (IE-6).

"Es más bien, efectivamente, es más bien inercial..." (IE-12).

"Aquí en esta universidad todavía se sigue hablando, "no es que la administración, nos quita los recursos y no nos da los recursos" (IE-13).

"...ahora lo grave es que cuando los presupuestos son escasos y las asignaciones son mínimas, caemos en el circuito que para planificar si no nos da todo lo que se solicita y eso también es un tema cultural de que ellos creen que porque lo pidieron todo se otorga y por más que uno le explica todavía hay algo que tienen que trabajar con ellos, con los Decanos y Decanas, de que no todo lo solicitado puede ser asignado sino que a partir de eso y de acuerdo a los recursos que se tiene interiorizado aquello que tendríamos que ir dejando, porque ya es una priorización formular el plan y acotar, pero también cuando están los recursos es otra priorización que hay que hacer además, dependiendo de los recursos que son entregados y eso todavía hay que trabajarlo un poco" (IE-6).

Complementariamente a los contratos colectivos, la institución cuenta con contratos ejecutivos de carácter individual que son suscritos, tanto implícita como explícitamente, entre la Administración Central y los académicos. En los hechos, se evidencia la existencia de contratos individuales por comportamiento, por resultados y por ambas modalidades.

En cuanto a los contratos individuales por comportamiento, destacan el contrato de trabajo formal y la asignación de carga académica. El primero corresponde al contrato individual más

elemental ya que establece funciones mínimas y lineamientos generales respecto a las tareas académicas que debe realizar cada profesor. Al respecto, se reconoce que históricamente dichas definiciones han tenido un mayor énfasis en labores relacionadas con la enseñanza debido a la tradición de universidad docente. En tal sentido, aun cuando las actividades académicas establecidas en los nuevos contratos de trabajo se han ampliado, su descripción sigue enunciada en términos amplios. A su vez, mediante el proceso de asignación de carga se determina la distribución de las horas semanales con que cuenta cada académico para realizar las diferentes tareas propias del trabajo académico (docencia, investigación y otras). Los criterios para la distribución de las horas están normados mediante un reglamento especial que establece que el Secretario Académico de la Facultad tiene la función de elaborar y proponer al Decano la carga semestral de cada uno de los académicos de la unidad en base a propuestas de los respectivos Directores de Departamento. Dicho reglamento establece que la principal tarea es la enseñanza y define una cantidad de horas semanales que cada profesor debe cumplir. Asimismo, la norma permite la rebaja de horas de docencia para destinar tiempo a otras actividades relacionadas con la investigación, labores administrativas, el perfeccionamiento y otras. En particular, la asignación de horas para actividades de investigación se autoriza en la medida que el académico cuente con un proyecto y financiamiento aprobado por la propia institución o por una agencia externa. En todo caso, se reconoce que entre los Departamentos disciplinares existen diferentes interpretaciones respecto a los criterios de asignación de carga y que en algunos casos la norma se aplica de manera errónea.

"Entonces, obviamente que el doctorado es importante, obviamente que la relación entre investigación, docencia de pregrado, posgrado, vinculación con el medio es muy importante, pero en qué medida una unidad académica puede desarrollarla cuando sigue todavía muy determinado porque la función académica se define en sus términos contractuales inicialmente por la docencia de pregrado" (IE-5).

"Porque la visión de esto es de las horas y eso es bastante lógico en universidad del origen de esta. En un colegio, ¿cómo se organiza el sistema?, en relación con las horas... El 5°B le falta 5 horas de esto, así se organiza y este era una organización de ese estilo. Ahora, cuando a usted le pone variables de complejidad como la investigación, el asunto es bastante más complejo y normalmente la mayor o menor producción no tiene que ver con eso..." (IE-8).

"Pero esa cantidad de horas va a ir disminuyendo en la medida en que el profesor tenga gestión, tenga investigación o tenga perfeccionamiento, entonces en esa dinámica nosotros, de cierta forma estamos, no somos autónomos en la cantidad de horas..." (IE-4).

"No, la investigación siempre es ex post, nunca es previa. El Director no tiene atribuciones para asignar horas para investigación y que le permitan descontar docencia, entonces acá la lógica es: tiene gestión te descuenta docencia, ganó un proyecto de investigación de tantas horas descuenta docencia, pero no existe la posibilidad de tener un académico investigador, siempre debe tener docencia y si no tiene lo demás es solo docencia" (IE-4).

"Aquí nuevamente pasamos por un tema que refiere a la gestión de los Directores de Departamento que asignan la carga, porque hemos consultado que hay directores que tienen una... poca comprensión de algunos reglamentos, entonces están aplicando de forma indebida algunos criterios que no son los que se establecen ahí... Hay direcciones de departamento que son asumidas por colegas que tienen cierta

formación en gestión, pero hay otros que son relativamente nuevos y de los cuales también no tienen una debida instrucción" (IE-7).

Respecto al contratos individuales por resultados, sobresalen el convenio de desempeño individual y el contrato como investigador adscrito al centro de investigación institucional. La figura del convenio de desempeño individual está definida por reglamento y el Director del Departamento disciplinar es el encargado de su confección y formalización. Aun así, según los testimonios recogidos, se trata de un instrumento que actualmente no se utiliza, ya que se reconoce que después de su puesta en marcha no tuvo una aplicación sistemática y permanente en los departamentos académicos. Ahora bien, en una de las Facultades se está retomando su implementación por medio de un programa piloto que es vigilado por la Vicerrectoría responsable de la gestión y el desarrollo de la universidad. Por su parte, el contrato de investigador corresponde a una figura reciente que se ha implementado con el propósito de aumentar la cantidad de publicaciones indexadas a nivel institucional ante las restricciones existentes para elevar la productividad científica en las Facultades. En la práctica, la institución cuenta con un centro de investigación central dependiente de la Vicerrectoría del área, con la función de reclutar académicos internos e investigadores externos mediante un contrato que establece una retribución basada en incentivos por resultados. El centro cuenta con un fondo concursable para proyectos de investigación orientado a estimular la participación de académicos de las Facultades que estén iniciando una carrera como investigador. De esta forma, por medio de un proyecto de investigación adjudicado, los académicos pueden descargar horas de docencia, pero deben a cambio suscribir un contrato especial que establece un determinado compromiso de productividad asociado a un incentivo monetario. En el caso de los académicos con una trayectoria más consolidada en investigación que acceden en forma individual a fondos externos para desarrollar proyectos, la rendición de cuentas a nivel interno pasa a ser secundaria ya que ellos mismos deben responder por los compromisos asumidos ante las agencias externas.

"Se perdió el convenio de desempeño individual, siendo que es muy buena la pauta que hay, tan súper claros los indicadores, eso está bien, pero no se está controlando y monitoreando, entonces los primeros años todos cumplimos, hicimos carpetas y todo lo demás, no hubo retroalimentación...No se utiliza... no se utiliza... porque no se supo nunca... cuando al principio, bueno hubo unas tensiones, pero no hubo rollo y la gente produ... produce, pero cuando se hace un examen, no hay retorno, no nos dijeron si eso estaba bien, estaba mal, el segundo informe no hay retorno, el tercero ya no lo hago, cuarto ya, el control desaparece" (IE-2).

"Hace concursos anuales para profesores que son doctores en las Facultades puedan concursar ahí y que den evidencia de algún grado de desarrollo, aunque sea mínimo en investigación y algunos se han alcanzado efectivamente bajo estas nuevas condiciones, ¿qué le ofrecen?, es el tiempo y le ofrece las horas que es muy importante aquí hay un sentido muy *tayloriano* en el sistema público de cuántas horas tiene usted y depende de las horas en que lo haga. Entonces, estos investigadores tienen tiempo y tienen un computador, una mesa y un lugar tranquilo y están por media jornada o un cuarto de jornada. Hay gente de este tipo que ha pegado un salto cuantitativo en investigación, entre otras cosas porque han generado redes con investigadores que son activos y, por otro lado, porque tienen la tranquilidad para poder definir sus líneas con mayor independencia, qué se yo y bueno, eso nos ha permitido tener efecto

en la organización...Están estos investigadores que tienen un tratamiento económico distinto... Piense usted que el investigador de acá se dedica puntualmente a la investigación y gana mucho más que un profesor titular" (IE-8).

"A través de los Directores, los Directores con sus académicos y sus compromisos (se implementó un piloto de convenio de desempeño individual de los académicos)" (IE-3).

Finalmente, el reglamento de carrera académica, la calificación y el proceso de jerarquización de los académicos responden a un contrato que incorpora elementos asociados a comportamiento y resultados. En general, el reglamento del académico establece las categorías de académicos que la institución reconoce, los niveles jerárquicos asociados a cada categoría, las condiciones y los requisitos que deben cumplir los académicos para acceder a las distintas jerarquías, y los procedimientos para la evaluación de los académicos. En particular, la institución cuenta con dos categorías, la ordinaria y la extraordinaria, entendidas como el tipo de vínculo jurídico que existe entre la universidad y el académico. Pueden optar a la categoría ordinaria y los cuatro niveles de jerarquía (instructor, asistente, asociado y titular) los académicos con contratos de planta o a contrata. A este respecto, se asume que la jerarquía está asociada al nivel de competencia, autonomía y contribución académica. De igual forma, la categoría extraordinaria está integrada por los académicos con contrato por honorarios, *ad honorem* o eméritos. Recientemente, la institución ha creado un único nivel jerárquico vinculado a la categoría extraordinaria para encasillar a los investigadores externos que son reclutados por el centro de investigación a través de un contrato especial. En cuanto a los requisitos esperados para acceder a cada una de las jerarquías asociadas a la categoría ordinaria, el reglamento establece lineamientos generales de conductas o niveles de desarrollo del trabajo académico, que se podrían ser clasificados como comportamiento. Solo en el caso de los niveles jerárquicos de asociado y titular, la norma plantea de manera explícita resultados esperados en materia de productividad científica (número de publicaciones indexadas en un cierto período de tiempo).

Respecto de los procesos de evaluación del desempeño académico, la normativa establece tres instancia o modalidades: una evaluación de ingreso a la institución, una calificación para establecer un juicio evaluativo acerca del trabajo del académico y una evaluación para ubicar al académico de una de las jerarquías. Para los dos últimos procesos existe un reglamento especial que establece los criterios de evaluación en detalle. Finalmente, en el ámbito procedimental, el reglamento del académico establece una comisión de evaluación de la propia Facultad con la capacidad de resolver los concursos que convoca la unidad, tomar decisiones de promoción en las jerarquías de instructor y asistencia y proponer a la comisión de evaluación central (a nivel institucional) promociones en las dos jerarquías superiores. Además, esta última comisión tiene la responsabilidad de realizar la evaluación de calificación de todos los académicos de la universidad.

Hasta ahora, la institución ha mantenido un solo carril de carrera académica en la categoría ordinaria, con un sistema de calificación que incluye la evaluación de la diversidad de labores asociadas al trabajo académico que, en términos clásicos y generales, se pueden resumir en la

enseñanza, la investigación y la extensión. Al revisar en detalle los reglamentos con las dimensiones y criterios de evaluación, se puede apreciar que históricamente el instrumento de medición del desempeño académico ha favorecido a los profesores cuya dedicación ha estado más orientada a las tareas de docencia. No obstante, recientemente se han realizado algunos ajustes a las pautas de evaluación que contienen las dimensiones, criterios y ponderaciones de evaluación con el fin de disminuir el predominio de los factores relacionados con la docencia y elevar aquellos vinculados a la investigación. De todos modos, se visualiza que en la definición de los perfiles académicos para nuevas contrataciones sigue existiendo un fuerte predominio de los roles asociados a la formación. En los hechos, los perfiles son elaborados y aprobados por una comisión curricular y posteriormente se someten a consideración del Consejo de Facultad. Con todo, se mantiene un solo carril donde los académicos pertenecientes al claustro pueden ascender en las jerarquías alcanzando determinados puntajes de promoción mediante diversas trayectorias o perfiles.

"Bueno, primero que la universidad tiene un sistema de jerarquía académica, donde los investigadores están fuera del sistema, o sea, los investigadores que han sido contratados, pocos, por estas vías, no entran al sistema regular, no están jerarquizados. Primero porque el sistema de jerarquización es un sistema engorrosísimo, y en segundo lugar porque no tienen la categoría de profesor, el perfil de origen de la universidad es que todos tienen que ser profesores y su tarea fundamental es enseñar, por lo tanto hubo que crear una norma adicional, la categoría de investigador y estos investigadores no tienen una carrera académica, sino que su carrera académica está centrada en las publicaciones y entran a un solo nivel, han entrado a un solo nivel, digamos, en el cual la exigencias es... los rendimientos que tengan en los niveles de productividad y la capacidad de liderar estos grupos, de generar esta sinergia y rescatar también una masa importante de doctores, yo digo doctor porque el resto salvo situaciones excepcionales la gente que no hace doctorados no está preparada para investigar" (IE-8).

"Claro, por el ejemplo en el ámbito de artes, que tenemos ahí temas críticos. Entonces es... cómo nos hacemos parte de la creación, del ámbito de la creación y ahora, a propósito de también de la vinculación con el medio estamos también ahí enfrentando otra discusión. Entonces la lógica también... Porque antes teníamos una pauta que le daba mucho énfasis a lo que era la administración, entonces claro, administración y docencia, y en muy menor grado a lo que era investigación, creación e innovación. Y ahora tenemos esta que pasó en 2.0 en la que hay un mayor énfasis… exigencia en lo que es la productividad académica y no la docencia, entonces ahí también tenemos que hacer un tránsito... por una parte, hacernos cargo de los profesores que tenemos en la institución, de la realidad que es totalmente distinta a la que teníamos antes y también de la pauta para la jerarquización, tema no menor" (IE-7).

"Por otro lado, los departamentos en la medida de sus necesidades académicas ellos levantan concursos y elaboran los perfiles para esos concursos, esos perfiles se trabajan a nivel de la comisión curricular, se aprueba el perfil en la comisión curricular y luego ese perfil pasa a Consejo de Facultad, donde el Director presenta el perfil, el tipo de contrato, la cantidad de horas, lo que se va a pedir de grado, la docencia que asumiría, la experiencia... y luego de aprobado ahí eso va a la Vicerrectoría Académica" (IE-4).

"También puede el académico, que puede seguir el camino administrativo, que es válido, el académico que le gusta hacer clases y cumplir y en la tarde diciendo por supuesto y el académico que quiere irse a

la investigación dura y la docencia queda en segunda instancia, primero la investigación y después la docencia y hay otros, primero la docencia y después la investigación" (IE-2).

A pesar de estos cambios, se constata que el proceso de calificación académica no se realiza de manera sistemática y permanente, aun cuando según el reglamento este procedimiento constituye un requisito previo para evaluar la promoción de los académicos en las jerarquías. Al respecto, se admite que existe un cierto grado de flexibilidad o discrecionalidad en la aplicación de la norma ya que algunas jerarquizaciones se llevan adelante sin la aplicación necesaria de este insumo.

"Se obvia, porque como no está implementado, a pesar de que está en el reglamento, como no está implementado se obvia. Por eso te digo que hay ciertas flexibilidades para ciertos procesos, porque a pesar de que dice que un académico no se podrá jerarquizar siempre y cuando no esté en calidad de lista uno por decirlo de alguna forma, no se puede jerarquizar, entonces no está calificado, no se puede jerarquizar, pero como eso no está implementado se jerarquiza igual" (IE-4).

En resumen, la revisión de los principales contratos entre la Administración Central y las Facultades evidencia un proceso de cambio en marcha que en aspectos de forma pretende avanzar en la instalación de prácticas e instrumentos de gestión de tipo gerencial (como la orientación a objetivos, el uso de indicadores de desempeño, la definición de metas, el pago por mérito, entre otros), mientras que en temas de fondo busca elevar la complejidad y el nivel de actividad del trabajo académico que realizan las Facultades potenciando el desarrollo de la investigación y el postgrado. En ambas dimensiones el avance ha sido parcial debido principalmente a la resistencia de una parte importante de las autoridades académicas y profesores, la diversidad de preferencias entre los distintos actores y las débiles relaciones de autoridad vertical existentes en la cadena de mando que vincula a los directivos de la Administración Central, los Decanos, los Directores de Departamento y los académicos. En materia de prácticas e instrumentos de gestión gerencial destacan la puesta en marcha de Planes de Desarrollo orientados a resultados en un tercio de las Facultades, la instalación de un programa piloto de convenios de desempeño individuales en una Facultad y la figura de contratos individuales por resultados con foco en labores académicas relacionadas con la investigación. No obstante, está pendiente la incorporación de indicadores de productividad y gestión económica en los Planes de Desarrollo de las Facultades y la implementación de un proceso central de asignación de recursos vinculados a resultados y en base a estándares de gestión. En cuanto al fortalecimiento y complejidad del trabajo académico resaltan la incorporación de cambios en los criterios de evaluación de la promoción y jerarquización académica para favorecer la investigación, un mayor compromiso de la Facultades con el aumento de la producción científica y la conformación de un grupo acotado de investigadores activos integrado por académicos internos y externos. En contraste, falta asegurar la aplicación permanente y sistemática del proceso de calificación del cuerpo académico. Finalmente, teniendo en cuenta que los contratos colectivos orientados a comportamiento predominan todavía sobre aquellos orientados a resultados, y que los contratos individuales por resultados tienen una aplicación más acotada que su homólogo por comportamiento, se puede concluir

que la premisa inicial que suponía un predominio de los contratos orientados a vigilar comportamiento resulta verdadera.

3.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

En relación con los conflictos de objetivos, se advierte la presencia de importantes tensiones y divergencias entre la Administración Central y las Facultades, esencialmente en materias relacionadas con la docencia, la investigación y la gestión. En cuanto a la docencia, se aprecian diferencias respecto a ciertos objetivos del proceso de innovación curricular que impulsa el ejecutivo central, en particular respecto al perfil de egreso de los estudiantes. Una de las autoridades académicas entrevistadas manifiesta que la Administración Central busca establecer un perfil orientado al ejercicio de la profesión más que a una formación integral que incluya competencias relacionadas con el desarrollo de la disciplina y la investigación. Asimismo, desde la Facultad se cuestiona la simplificación del currículo y el acortamiento de la duración formal de los programas considerando, por una parte, el déficit formativo inicial de los estudiantes y, por otra, el interés de la Facultad por involucrar en el proyecto de participación y transformación social que impulsa la unidad en el territorio local a los alumnos mediante la investigación y la extensión. En efecto, se infiere que el objetivo de aumentar la efectividad del proceso formativo (medido en la tasa de titulación oportuna y el tiempo de titulación) resulta menos prioritario para la Facultad que para el ejecutivo central.

"Nuestra Facultad se la ha jugado por un modelo de innovación que no es el mismo de innovación de la universidad y, por lo tanto, estamos en tensión también. La universidad define un modelo de innovación pedagógica que implica el acortamiento de las carreras pedagógicas que termina con las tesis y las cambia por una síntesis profesional, es decir, una formación más orientada a la formación de profesores que a la formación de pedagogos con capacidad digamos de investigación...Por eso una de las soluciones que se buscan para la titulación oportuna es retirar las tesis, por ejemplo, en pedagogía, nosotros pensamos que eso de evaluar precisamente la formación de nuestros egresados y estamos porque continúe la figura de la tesis de la investigación, no solamente en las tesis, sino a lo largo de la carrera y en algunos casos nosotros tenemos ayudantes, ayudantes del observatorio, de los departamentos, tentamos a que los ayudantes se incorporen prontamente a la investigación..." (IE-5).

A propósito de la investigación, se visualiza una divergencia significativa entre las prioridades institucionales formales que impulsa la Administración Central y los objetivos reales que movilizan el trabajo académico de la Facultades en esta área. Mientras la institución promueve el fortalecimiento de la investigación disciplinar mediante el aumento de las publicaciones indexadas y el incremento en la captación de fondos públicos para el desarrollo de proyectos de investigación, la mayoría de las unidades académicas concentran sus prioridades en la enseñanza del pregrado y en la investigación en docencia denominada "investigación-acción". En los hechos, al interior de las Facultades solo un grupo reducido de académicos se dedica a la investigación disciplinar con foco en la producción de publicaciones indexadas. En este sentido, mediante los testimonios recogidos, se evidencia una división en el cuerpo académico respecto al nivel de reconocimiento y valoración institucional que debieran tener ambos tipos de investigación. Esto se refleja en los cambios que se han incorporado en los criterios

establecidos en la pauta de evaluación académica y en la falta de una aplicación rigurosa de esta en el proceso de calificación académica como requisito previo para la jerarquización.

“Ahora yo insisto el centro de investigación... pero en algún momento… a lo mejor que el centro se proponga como una de las metas también, hacer incorporación en las Facultades, porque ¿qué pasa ahí? hay un tema, los académicos de las Facultades ven al centro como los privilegiados, los del centro ven como "ah el profesorcito de..." y se está produciendo esta dicotomía y esta cosa que no debiera ser” (IE-1).

“No como el centro digamos, sino como otro tipo de investigación-acción, entonces debería haber una categoría intermedia en investigación, por decir algo, pero a ese profesor no le interesa investigaciones de alto impacto, el publica más en revistas que leen los colegas del sistema, porque quiere que el colega del sistema aplique, entonces es una audiencia práctica, no es una audiencia de las altas esferas, está puesta en la otra línea de la investigación donde estuvo el centro, pero son dos caminos distintos y necesarios. Entonces el colega que va acá por la forma que se instala es como el único académico que vale y los académicos que hacen clase, de segunda, la verdad es que algunas colegas, la otra vez lo dijo así: "aquí hay académicos de primera y de segunda"..." (IE-2).

“El tema normativo es para nosotros es... si no hay un cambio de estructura, lo mismo que te decía, ahora para llegar a jerarquía alta, te piden que tú tengas un FONDECYT, un grado, porque son también ahí… yo difiero un poco” (IE-1).

Con referencia a la gestión, se evidencia también un contraste entre algunas de las prioridades del principal y los objetivos del agente. En particular, el Plan Estratégico Institucional establece como objetivo asegurar la sustentabilidad económica y financiera, específicamente mediante una mayor diversificación de los ingresos y un mejoramiento de los niveles de liquidez y solvencia. No obstante, se constata que este objetivo no tiene la misma relevancia y prioridad para las Facultades. En general, durante los últimos años las Facultades han tendido a aumentar el gasto en mayor proporción que los ingresos y la diversificación de ingresos se mantiene en un nivel mínimo. Asimismo, en el marco de la negociación de los Planes de Desarrollo orientados a resultados, las unidades académicas se han manifestado contrarias a incorporar indicadores de desempeño económico y financiero en los compromisos de mejora. Por cierto, desde la Administración Central se reconoce responsabilidad en la falta de conducción y control de la expansión desmedida del gasto.

“...entonces te diría que fue la universidad en general, esta universidad, fue dejando hacer, entonces fueron, fue la falta de decisiones, la falta de control, la falta de priorizar los temas lo que la llevó a una situación de insostenibilidad compleja, digamos. Yo diría que no fueron las decisiones de gestión, particularmente, sino que fue... fue tomar una decisión muy compleja respecto de la innovación y entregar demasiadas, demasiadas.... no sé si facultades, pero demasiada libertad a las Facultades y que terminaron al final complejizando la viabilidad de la universidad” (IE-12).

En definitiva, de acuerdo con la evidencia recolectada se puede concluir que se cumple la suposición inicial, en términos de la existencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Administración Central y las prioridades de las Facultades.

Con respecto a la existencia de asimetrías de información, durante los últimos años se han registrado algunos avances. Sin embargo, para la Administración Central aún se mantienen ciertas restricciones de acceso a información acerca del comportamiento y desempeño de las Facultades en determinadas materias. En términos de mejora, con la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo orientados a resultados, el ejecutivo central ha logrado mejorar la calidad y oportunidad de la información asociada a la cantidad de publicaciones indexadas que producen los académicos de las unidades y acceder a nueva información principalmente relacionada con la satisfacción de calidad de los estudiantes por la docencia que reciben y las actividades de vinculación con el medio que se realizan desde las propias Facultades. En cambio, persisten asimetrías de información en relación con algunas decisiones académicas, tales como los criterios utilizados para la asignación de carga de los profesores, la estructura curricular de los programas formativos y las metodologías de enseñanza aplicadas. Así, la falta de información oportuna asociada a este tipo de asuntos dificulta la posibilidad de que la Administración Central pueda realizar evaluaciones ex-ante de los costos económicos que implican dichas decisiones y establecer criterios para su financiamiento. A su vez, la falta de acceso a información se produce también por el escaso nivel de coordinación en el equipo directivo central, pues pese a que el área académica maneja información acerca de decisiones sectoriales que se adoptan en las Facultades, esto no significa que el área económica y el resto de las unidades centrales tengan acceso automático a dicha información. En este sentido, se infiere que la autonomía de las Facultades para adoptar decisiones académicas, la falta de mecanismos formales y oportunos para acceder a información desde el nivel superior y la falta de coordinación entre los directivos de la Administración Central, aparecen como factores relevantes en la expansión descontrolada del gasto.

De igual modo, se visualizan deficiencias en el ámbito de la gestión económica y financiera que producen asimetrías de información respecto al verdadero desempeño económico de las Facultades. De hecho, el ejecutivo central cuenta con un precario sistema de información contable que limita la capacidad de estructurar un modelo de análisis de ingresos y egresos por unidad, subunidad académica y programa. En efecto, desde la Administración Central se desconoce el margen de contribución económica a nivel de programas, actividades y subunidades de cada Facultad.

"Mira, es un tema que nosotros hemos estado trabajando estos últimos meses de que hemos llegado, porque efectivamente no había, no hay un análisis de desempeño por una macro unidad, por ejemplo, ¿cuánto es lo que contribuye un campus?, o ¿cuánto contribuye en magísteres?, ¿las Facultades?, ¿cuánto contribuye cada carrera?. Ese es un análisis que no está y nosotros queremos hacerlo al menos contablemente, contablemente a partir de una cierta fecha para reflejar las mejores, o sea, reflejar de mejor forma la realidad, pero es un análisis que está pendiente y que yo te diría que en general la... el Plan Estratégico se hizo fundamentalmente para responder de mejor manera al proceso de acreditación en la formalidad, pero que al final no termina dando cuenta de lo real..." (IE-12).

En último término, pese a los avances registrados se puede afirmar que persiste un elevado nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y desempeño de las unidades académicas en relación con el trabajo académico

y las labores gestión delegadas. De esta forma, se concluye que el supuesto presentado previamente al respecto tiene asidero en los hechos.

En lo relativo a la presencia de riesgo moral, se constata la existencia de cuatro tipos de comportamientos que dan cuenta de un desajuste entre las preferencias del principal y la conducta de las Facultades y sus académicos. En primer lugar, se evidencian manifestaciones de elusión por parte de los profesores que tratan de descargar o evitar la asignación de horas de docencia para disponer de tiempo que les permita realizar otras tareas alineadas con sus preferencias individuales. Entre las acciones oportunistas destacan la creación de tareas y nuevas estructuras administrativas sin una justificación clara o una validación institucional, la dedicación a labores de investigación sin el compromiso de productos concretos o productos que no están reconocidos como prioridades institucionales (por ejemplo artículos sin referato o juicio de pares) y la realización de clases en otras instituciones de educación superior a pesar que se tiene contrato de jornada completa con la universidad.

"Bueno, pero lo que pasa es que siendo una universidad estrictamente docente, cuando se habla de la complejidad y aparecen estas nuevas cosas se abre también para el profesor una veta atractiva y esa veta atractiva consiste en decir, mire yo estoy dedicado a la investigación y, por lo tanto, dejo de hacer clases. En una entidad donde lo más importante es la clase, lo más importante es el aula de qué se yo, lo que le da sentido a una universidad como esta, la gente huye de hacer clases y buscan cualquier suerte de apoyo, la comisión sobre la inmortalidad del cangrejo, lo que sea, entonces... Y yo le cuento, cuando yo llegué acá había más horas de dedicación de investigación que las que hay ahora y los niveles de productividad eran bajísimos, la gente hacía convenios con... sus directivos, con los Directores de Departamento, con el Decano, decían mira voy a escribir un libro. De esos 30 libros que yo registré cuando yo llegué ninguno se publicó, se publicaron otros, los que hacían los investigadores auténticos que no tenían por qué decir mire, voy a... A lo mejor al rato lo va a decir, digamos, pero no lo coloca como un compromiso para llenar 14 horas que le faltaban" (IE-8).

"Nosotros estamos elaborando un *software* de planificación académica pero también es complejo poder resolver aquellas situaciones que son de orden más administrativo y que han estado por mucho tiempo ya en la cultura organizacional como descargar horas que no corresponden, bueno, pero a lo mejor eso lo vamos a ver en el punto siguiente con las Facultades" (IE-12).

"Yo por ejemplo digo acá, independiente que autoricemos a que la gente trabaje en otros lados, le digo Rector, cuando va a ser el día que apliquemos dedicación exclusiva a la universidad… y que todos coloquen sobre la mesa, las partes donde trabajan y te aseguro que hay gente que trabaja en dos partes casi jornada completa en cada lado entonces yo tengo estos tiempos trabajando acá, podría tomar otras pegas y me haría más plata de la que me estoy teniendo hoy en día. Y ese es el tema, y eso cualquier profe cambia las clases, en otro lado no lo puede hacer..." (IE-11).

Asimismo, se reconoce que algunos profesores prefieren elegir a autoridades académicas menos exigentes como una forma de buscar o proteger espacios de libertad para dedicar tiempo a tareas más funcionales a sus propósitos individuales. Análogamente, los académicos interesados en ocupar algún cargo de dirección que, como se ha señalado antes, se eligen por votación democrática directa, tienen incentivos para ofrecer una mano blanda en términos del

control que podrían ejercer sobre el trabajo de los profesores. Al respecto, se admite que este escenario produce limitaciones para avanzar en el desarrollo de las propias Facultades.

"...no, me conviene más este Decano, que no exige tanto, que no está ni ahí, prefiero votar por él, voy a vivir tranquilo, nadie me tontea". Lamentablemente es un tema que a nosotros nos impide avanzar en muchas cosas..." (IE-1).

En segundo lugar, se visualiza una búsqueda oportunista de ingresos por parte de algunos académicos, específicamente en el área del postgrado donde existen menos regulaciones institucionales y, por ende, mayores espacios para la toma de decisiones discrecionales. A diferencia del pregrado, los programas de postgrado operan de manera descentralizada en las Facultades y su desarrollo suele ser visto por los académicos como una oportunidad para aumentar sus ingresos. Respecto a la gestión económica, cada programa debe pagar un impuesto del treinta por ciento a la Administración Central y el resto de los recursos se maneja a nivel local. Precisamente es en este espacio local donde los académicos a cargo toman decisiones relacionadas con las condiciones de operación de los programas, incluidas sus propias remuneraciones y tiempos de dedicación, sin una contraparte institucional. En este sentido, se reconoce que muchas veces los programas se implementan en condiciones distintas a las proyecciones iniciales que justificaron su aprobación, por ejemplo, en cuanto a la cantidad de estudiantes matriculados y el punto de equilibrio económico necesario para que el programa genere ingresos adicionales a la unidad académica. Al respecto, se admite que habitualmente los programas de postgrado terminan como un buen negocio para los académicos, pero no para la Facultad ni la institución.

"Claro, es que yo diría que en términos de pregrado tiene una cierta lógica hablar de financiamiento cruzado porque es pregrado, pero para los recursos que son adicionales, la finalidad es poder obtener recursos adicionales, no que se los lleve la academia y yo diría que ese también es una conclusión en términos de que los negocios acá en la universidad los hacen los académicos, para decirlo de alguna manera, entonces con muy poca visión respecto del negocio propiamente tal" (IE-12).

"...pero desde mi percepción tenemos todavía un nudo crítico ahí porque postgrado sigue siendo territorio y defensa corporativa de los Decanos y de los académicos y de los que crean el programa, entonces todavía está muy enraizado esto de que es el programa de... el programa de Luis, el programa de María" (IE-7).

Otra conducta oportunista asociada a la búsqueda de ingresos está relacionada con la existencia de ciertos incentivos monetarios al que tienen acceso los académicos que terminan produciendo efectos perversos o comportamientos no deseados. En los hechos, los profesores reciben una bonificación salarial adicional por cada nuevo grado académico obtenido (magíster o doctorado) sin restricción. Esto ha llevado a algunos académicos a seguir programas de perfeccionamiento y acumular grados como una forma de elevar sus ingresos sin que esto signifique necesariamente una mejora en su desempeño individual y, por ende, un beneficio para la institución.

"...uno tiene que saber cachar cuando se transforma en perverso y te va a generar un cáncer en vez de desarrollo, aquí me parece que es la única universidad, porque las otras donde me ha tocado trabajar evaluando o apoyando en los proyectos en convenios de desempeño del Ministerio, aquí tú haces un máster y te pagan un bono por el máster, hacís otro máster y te pagan un bono por el otro máster, te pagan todos los postgrados que tienes, da lo mismo si tú eres profesor de matemáticas y lo hiciste en cómo los insectos se reproducen, da exactamente lo mismo, porque el decreto no dice nada más, dice eso no más, no está la cuestión del sentido común y el espíritu" (IE-13).

"Correcto, sí hay un incentivo monetario (por publicaciones) y también hay un incentivo a los grados. A grado de magíster, a grado de doctor hay un incentivo determinado..." (IE-4).

En tercer lugar, se advierte la presencia de otro tipo de riesgo moral relacionado con la existencia de subsidios cruzados que posibilitan comportamientos oportunistas por parte de la academia. Como se ha mencionado anteriormente, el ejecutivo central no cuenta con un adecuado sistema de información contable que le permita conocer el desempeño económico de cada Facultad, Departamento y programa académico de pregrado. En efecto, la asignación centralizada de recursos se produce a ciegas desde el punto de vista de la estructura de costos, las prácticas de gestión y la eficiencia en el uso de recursos en las unidades y subunidades académicas. Asimismo, se percibe una ausencia de criterios formales y transparentes que sustenten técnicamente el proceso de asignación presupuestaria desde la Administración Central hacia las Facultades. Por consiguiente, es muy probable que la discrecionalidad con la que se transfieren los recursos a las Facultades oculte el financiamiento de objetivos y actividades motivadas por intereses privados que no están necesariamente en sintonía con las prioridades y orientaciones institucionales.

"...entonces yo puedo decir tenga 10 alumnos, tenga 100, yo quiero ir a un congreso internacional, un seminario, quiero mandar a los chiquillos a Punta Arenas, eso tiene un valor x, pero resulta que después cuando me llega mi presupuesto, nos llega el 30 por ciento de lo que pedí... entonces como hay un centro costo centralizado, los Directores no hacen su presupuesto en base a sus ingresos reales, nosotros por ejemplo, mi carrera... es casi la que financia mi Facultad, porque tiene sobrecupo, alta demanda, poca deserción, otra carrera tiene 10, sin embargo el Plan de Desarrollo de la otra carrera vale lo mismo que el mío, ¿quién financia mi plan?" (IE-2).

En cuarto lugar y final, la irracionalidad del gasto desde las unidades académicas constituye otro tipo de riesgo moral que se manifiesta en la institución. En los últimos años los costos y gastos de operación han aumentado y superado a los ingresos institucionales. Uno de los principales elementos que explica la expansión de dicho gasto está asociado a la variable remuneraciones académicas que han crecido en mayor proporción que el resto de los importes. Dada la existencia de asimetrías de información desde la Administración Central respecto de ciertos criterios y definiciones que se adoptan en las unidades y subunidades académicas en relación con los factores de producción del trabajo académico, resulta difícil descartar que una parte de ese gasto responda a intereses y objetivos particulares no alineados con las prioridades, objetivos y prácticas esperadas desde el nivel institucional.

Con relación a la gestión del riesgo moral, en general, se evidencia una precariedad en los mecanismos de seguimiento y control de los diversos contratos existentes entre la Administración Central, las Facultades y los académicos. No obstante, se perciben esfuerzos desde el ejecutivo central para avanzar en la instalación de mecanismos de seguimiento y control más formales, permanentes y sistemáticos. En cuanto a los Planes de Desarrollo de las Facultades, se constata que se está intentando transitar desde una evaluación anual, que ha sido la práctica tradicional, hacia controles más frecuentes con el fin de poder influir en el curso de las acciones y el logro de los resultados esperados. La puesta en marcha de Planes de Desarrollo orientados a resultados en algunas Facultades ha contribuido a instalar instancias de monitoreo de la implementación de los planes de acción, si bien se reconoce que se trata de una labor compleja ya que las capacidades de gestión al interior de las Facultades son débiles y, además, las relaciones de autoridad entre los directivos de la Administración Central y las autoridades académicas son más bien flojas. Por consiguiente, más que instancias de control se trata de un acompañamiento amistoso que busca guiar y persuadir a las Facultades para que adopten un comportamiento que los lleve al logro de los resultados esperados.

"Hay un Plan Estratégico de desarrollo, hay un plan operativo que tiene una descripción de actividades del año enganchadas en la planificación estratégica, hay un Presupuesto que algunas veces tiene más o menos grados de restricción, pero el Presupuesto de alguna forma trata de conversar con las actividades en un tono coherente y en eso la Facultad y cada uno de los departamentos tiene que rendir cuentas al final de año" (IE-14).

"Todos los años nosotros hacemos una memoria donde evaluamos no solamente el cumplimiento de las metas institucionales en materia de planificación estratégica, sino que también tratamos de dar cuenta de cuál ha sido la orientación que cada departamento ha tenido para conseguir esas metas. Como te comentaba nosotros tenemos un observatorio de participación social y territorio, pero por encima tenemos un programa de desarrollo disciplinario, participación social, diferencias y el pensamiento contemporáneo" (IE-5).

"A los resultados, no a las acciones, lo que sí al operacionalizar como están en estrategias y al operacionalizar ellos tienen que generar un plan de acción, que permita cumplir con las metas que ellos se propusieron a alcanzar. Eso también tiene un acompañamiento de nosotros, hasta un tiempo lo hicimos hasta las acciones y este año que viene ya vamos a estar más pegados a ellos desde la perspectiva de la tarea...porque a veces cuando uno llega a la tarea como que pierde un poco el norte y las tareas no necesariamente están tan relacionadas con la acción. Nos pasó algunos casos el año pasado, este año y ahí decidimos mejor acompañarlos hasta el final, logramos sí revertirlos, pero es como complejo porque nosotros no estamos en el monitoreo de la acción, sino solo en el monitoreo de la estrategia" (IE-6).

Asimismo, se visualiza que las tareas de seguimiento y control que lleva adelante la Administración Central se realizan a través de forma paralela, es decir, cada una de las Vicerrectorías ejerce labores de vigilancia sobre los Planes de Desarrollo, de manera que se trata de una acción que no está centralizada de manera exclusiva en una unidad de dirección superior. Como consecuencia, se puede observar que el foco del seguimiento tiene distintos énfasis dependiendo de la unidad central que realiza esta tarea. En el ámbito de la docencia, la Vicerrectoría Académica pone acento en el control de los proyectos y acciones que están en

proceso de ejecución, a diferencia de la Vicerrectoría relacionada con la gestión institucional que concentra su mirada en la progresión de los indicadores de desempeño y el cumplimiento de las metas comprometidas por las Facultades. Por su parte, en el ámbito de investigación y postgrado, el seguimiento es liderado por la Vicerrectoría del área, aunque la Vicerrectoría de gestión institucional acompaña a algunos Decanos en la evaluación de los resultados y la definición de estrategias. A su vez, en el ámbito de la gestión económica y financiera, no se evidencia que exista algún tipo de acompañamiento o control de la gestión en las Facultades desde la Vicerrectoría del área u otra unidad central.

"Claro, no. La abordamos como tú señalas, por separado. Ese es nuestro funcionamiento propio... paralelos" (IE-7).

"El tema del académico la relación es igual, si bien la Vicerrectora Académica está pendiente de que las tasas no se están cumpliendo o si se están cumpliendo en retención o deserción, se vinculan más bien desde la perspectiva de los programas que están ejecutándose y no tanto de "mira tu tasa está baja juntémonos para esto" no porque ahí entramos nosotros en las alertas rojo, amarillo y verde, para que ellos puedan tomar la articulación con quien corresponde y ejecutar" (IE-6).

"Es decir, ya no bastaría que fuera una cuestión... de que al Rector dijera júntense para resolver las cosas, sino que sería una obligación porque el sistema organizacional es el que lo pide, al revés de otro, en que los sistemas de organización de las Facultades lo que hacen es precisamente dividir estas ventanillas distintas ¿no? estos agentes distintos y transar y resolver los temas. Entonces yo soy medio majadero al decir aquí lo que nos falta es la organización si la estrategia está clara, y el cómo deviene muchas veces de cómo tú te organizas" (IE-8).

Por otra parte, se constata la ausencia de un mecanismo formal que permita evaluar el desempeño de los Decanos en su tarea de conducción y desarrollo de las Facultades. Tampoco se observa la existencia de instancias institucionales donde los Decanos rindan cuenta acerca de los resultados de su gestión, más allá del recuento anual que algunos entregan al claustro de académicos de sus respectivas unidades. Al respecto, se reconoce que las elecciones donde participan los Decanos como candidatos incumbentes constituyen la principal manera de evaluar su cometido. Sin embargo, este supuesto modo de evaluación considera exclusivamente la percepción de los académicos y, desde esa perspectiva, sería una apreciación parcial y sesgada. Por lo tanto, en la práctica los Decanos no son evaluados desde una mirada institucional ya sea por el Rector o la Junta Directiva. Este tema es relevante ya que en el actual escenario los Decanos interesados en mantener sus cargos no tienen incentivos para elaborar, comprometer y llevar adelante un Plan de Desarrollo de la Facultad orientado a resultados en la medida que los académicos no estén de acuerdo con el instrumento o la naturaleza del desempeño esperado desde la Administración Central.

"En la experiencia que tengo, no, sí lo hacen con su Facultad completa, citan a una reunión masiva y ellos exponen su..., y no todos tampoco" (IE-6).

"Hasta el momento no (no existe un mecanismo de evaluación de los Decanos), hasta el momento quienes lo han cambiado han sido sus propios pares, a través de un proceso de elección, a través de un

proceso de elección tú demostrai si es una buena gestión o una mala gestión. Y más todavía... también tienes que estar nervioso cuando te presentas de Decano, saliste con un 80 por ciento y en una segunda vuelta salís con un 51 por ciento, tienes que preocuparte porque estás haciendo mal las cosas. Te están diciendo te estamos dando otra oportunidad, pero ten cuidado. Internamente, hay Decanos que han hecho en su Facultad han hecho marcar el paso no más y ahí están los profesores y los Directores de Departamento que están proyectando sus unidades" (IE-11).

En relación con los contratos individuales, se observa un bajo nivel de aplicación de instrumentos de seguimiento y control orientados a vigilar la conducta y el desempeño de los académicos, aun cuando estos mecanismos se encuentran establecidos en la normativa y en los procedimientos internos. En el caso de la asignación de carga académica, varios de los entrevistados describen la existencia de dos instancias formales de control. La primera en la propia Facultad donde tanto el Director de Departamento como el Secretario Académico son los responsables de velar porque la carga cumpla con la reglamentación vigente y responda a los compromisos adquiridos por el académico en su convenio de desempeño individual. La segunda, a nivel central, a cargo de la Vicerrectoría Académica que aplica una auditoría basada en la revisión de las cargas académicas para comprobar que estén ajustadas a la normativa. Sin embargo, se reconoce al mismo tiempo que no existe certeza de que los académicos cuenten con convenios de desempeño individuales formalmente concordados con sus respectivos Directores de Departamento y, además, que los Decanos pueden establecer decretos locales para regular el proceso de asignación de carga, incluso cuando las cargas académicas no estén en sintonía con la reglamentación institucional. Por ello, se admite en la práctica los mecanismos de seguimiento y control relacionados con la carga académica resultan poco efectivos.

"Claro, no, el monitoreo individual lo tiene el Director de Departamento, lo que conversábamos antes, porque esta es la lógica que el Director de Departamento desde que le asigna la carga no cierto, que es validada por el Consejo de Facultad, también es el que tiene que velar porque el académico en cuestión está desarrollando la respectiva docencia, cuál es la evaluación de su docencia y cuál es por ejemplo el cumplimiento respecto al convenio de desempeño que ha suscrito. Y el Decano es el que reúne dicha información y la informa a la Vicerrectoría Académica cuando es solicitada. Pero es en esa lógica" (IE-7).

"Claro, convenios que en teoría se suscriben, pero no son verificados ni se les realiza seguimiento, o sea en situación..." (IE-7).

"Hacia el Decano que pide la memoria, el Decano nos pide productos, que le contemos, pero también muy participativo..." (IE-2).

"Pero tampoco ha existido en esta universidad, una reglamentación en la práctica, porque si bien es cierto incluso la normativa puede estar establecida, en la práctica no existe un control eficiente respecto de la carga académica. Por ejemplo, hay casos donde los Decanos elaboran sus propios decretos donde se les descargan horas por investigación, por ejemplo, hacer el libro de la Facultad, cosa que no está certificada por la Vicerrectoría de Investigación, por lo tanto, hay así como esa un montón de otras actividades, como por ejemplo vinculación con el medio, ya entonces ahora como hay vinculación con el medio entonces en cada Facultad y en cada departamento existen ponte tú, los Directores de

vinculación con el medio y hay un Director de vinculación con el medio que también es un académico que descarga horas también y que ya poco menos no hace academia" (IE-12).

Respecto al proceso de jerarquización y promoción académica, que permite ubicar al académico en alguno de los niveles jerárquicos de la carrera académica, se reconoce que no se aplican íntegramente las disposiciones y los procedimientos establecidos en el reglamento vigente. Esto significa que, al momento de establecer la evaluación de los académicos, no se considera la totalidad de las dimensiones de evaluación, los criterios y la asignación de puntajes contenida en la normativa. Asimismo, se admite que, en su reemplazo se considera un portafolio con antecedentes que los propios académicos proporcionan y, con un sentido crítico, se afirma que se han establecido niveles mínimos de exigencia para ascender en la carrera académica.

"Dicen "ah ya, para ser un profesor titular tiene que haber hecho un doctorado y tiene que tener proyecto de investigación con decreto" ... y aquí se reconoce el CONICYT y el FONDEF y lo que no conocen los demás, no existe digamos y no contra la evaluación de desempeño, el convenio de trabajo del año, el académico se compromete con algunas metas, entre hacer clases, investigación, todo eso, eso no entra. Al comité de promoción presentas una carpeta, armas tu… muy propio de los profesores en realidad, esto de cómo se llama..." (IE-13).

"Un portafolio donde los académicos simplemente tenían que entregar el material solicitado, pero en ningún momento se evaluó la calidad de ese material, cosa que también es un debe, lo que se pretende con las rúbricas es que efectivamente la persona a cargo de esta evaluación, tenga un material que le permite evaluar a los académicos y de esta manera clasificarlo en alguna de las áreas de un desempeño eficiente o como sea, para ellos cierto, está la unidad de desarrollo docente porque entrega el tema de la capacitación dependiendo de las falencias que tenga este académico, también tendríamos que revisar la normativa nueva a partir de este nuevo desafío, porque efectivamente la normativa está añeja, no nos sirve para este nuevo desafío que viene" (IE-1).

Indudablemente, este escenario representa una debilidad desde el punto de vista de la calidad de los instrumentos de vigilancia del comportamiento y el desempeño de los académicos. Ciertamente, la discusión conceptual acerca de los criterios con los que se debe evaluar el trabajo académico y los méritos que estos deben tener para ascender en la jerarquía corresponden a una materia eminentemente académica cuya discusión se debe producir exclusivamente entre pares. No obstante, el incumplimiento o la falta de aplicación de las normas vigentes trasciende la esfera académica y se transforma en un asunto de gobierno que debiera involucrar a las autoridades superiores como responsables y garantes del cumplimiento de la institucionalidad. En este sentido, se advierte una pasividad por parte del ejecutivo, la Junta Directiva y la propia Contraloría como entidad a cargo de resguardar el cumplimiento de las normas y reglamentos internos.

En último término, de acuerdo con la evidencia recolectada se puede concluir que el supuesto inicial resulta verosímil, en el sentido que la Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el comportamiento y desempeño de las Facultades en relación con las labores delegadas.

En resumidas cuentas, se visualiza, por tanto, un complejo escenario para la Administración Central en su tarea de articular y conducir un conjunto de Facultades que se mueven en función de objetivos operativos que en diversas materias divergen con los objetivos oficiales que impulsa la institución, con importantes niveles de asimetrías de información sobre el comportamiento de las autoridades académicas y los profesores en relación con las labores delegadas, espacios aún abiertos para conductas oportunistas desde la academia, y débiles mecanismos de seguimiento y control para asegurar el cumplimiento de los contratos ejecutivos que regulan la relación entre las partes.

3.4 Conclusiones

En primer término, se concluye que la actual configuración de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades de la institución responde a un proceso dinámico de interacción de un conjunto de factores tanto internos como externos. Precisamente, estos factores propician un marco particular donde se establecen y acomodan las estructuras, jerarquías, reglas y procesos de toma de decisiones que en los hechos regulan las relaciones y prácticas de gobierno interno en sus distintos niveles.

En el plano interno se distinguen elementos de carácter normativo relacionados con las formas de designación de las autoridades superiores y factores asociados a la cultura institucional. Mientras que, en el plano externo, se visualizan componentes vinculados a la forma de relación con las agencias estatales y las políticas públicas de financiamiento institucional.

En cuanto a los factores internos, destacan los mecanismos de designación de los integrantes de la Junta Directiva, la forma cómo se elige al Rector, la condición de institución estatal y la ideología académica dominante. Actualmente, dos tercios de los Directores que conforman la junta son nombrados por el Consejo Académico y, por ende, se configura un escenario para que la representación de los intereses académicos, de manera directa o indirecta, pueda ejercer una condición de mayoría para un control activo o más bien pasivo como se registra en la práctica. A su vez, la elección del Rector por parte de los académicos restringe la jerarquía que puede ejercer la Junta Directiva sobre el ejecutivo y genera incentivos para que el Rector prefiera la búsqueda de legitimidad entre sus pares por sobre una gestión que priorice la efectividad institucional. Asimismo, la naturaleza estatal de la institución propicia el desarrollo de una cultura organizacional de servicio público, en el sentido que predomina el valor de la misión social por sobre cualquier otra consideración como la preocupación por el uso eficiente de los recursos y, además, por la existencia de una tendencia hacia la captura de la institución por parte de ciertos grupos de interés ante la ausencia de un dueño visible. En este contexto, emerge una ideología predominante entre las autoridades y los académicos respecto a que el desarrollo de la universidad debiera estar sustentado en un financiamiento estatal directo y una plena autonomía para la definición de los propósitos y medios institucionales. En efecto, este ideario colectivo restringe la posibilidad que la institución incorpore en sus formas de gobierno arreglos derivados de una orientación hacia una mayor autonomía económica o propios de un modelo de universidad emprendedora.

Adicionalmente, se distinguen tres factores que, a diferencia de los anteriores tienen un carácter más coyuntural, en el sentido de que responden a situaciones circunstanciales y no a elementos que se podrían considerar como de tipo estructural. Estos factores dicen relación con el rol que ejerce la Junta Directiva, el estilo de liderazgo del Rector y los mecanismos de elección de las autoridades académicas de las Facultades. Indistintamente de cómo se designen los integrantes de la Junta Directiva, tanto las capacidades y el comportamiento individual de estos, como el entendimiento colectivo de su rol como organismo colegiado, influyen en las relaciones y prácticas de gobierno que se establecen en los hechos. De igual forma, las competencias directivas y el estilo de liderazgo que desarrolla el Rector repercuten en las formas como este ejerce su autoridad y establece vínculos con los distintos actores internos. Por otro lado, la decisión del Rector de delegar la designación de los Decanos y Directores de Departamento a los claustros académicos de las respectivas unidades y subunidades por medio de elecciones democráticas directas termina influyendo en el poder que estos directivos ejercen desde sus niveles y en las relaciones de autoridad que en la práctica se establecen con el resto de las instancias de gobierno.

Respecto a los factores externos figuran, por una parte, la relación que la universidad tiene con diversas agencias estatales y, por otra, las políticas públicas que impulsa el gobierno central en materia de financiamiento de las instituciones. La fragmentación de las agencias estatales que se vinculan con la institución a través de relaciones con diferentes unidades y autoridades internas, por medio de contratos o convenios específicos, en la práctica genera un entramado de relaciones de agencia entre múltiples principales externos y múltiples agentes, que, sumado a las relaciones de autoridad internas, eleva el nivel de complejidad de las formas y prácticas de gobierno al interior de la universidad. Por otra parte, la existencia de una política pública de financiamiento institucional con un fuerte componente competitivo por medio de instrumentos de asignación de recursos por y para resultados, presiona a la universidad hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión principalmente mediante la profesionalización de sus cargos directivos y el desarrollo de mecanismos orientados a mejorar la competitividad de la institución en la captación de fondos públicos. De esta forma, a pesar de la resistencia de un parte importante de la academia, la institución cuenta con arreglos de tipo gerencialista que influyen en el desarrollo de relaciones de autoridad y prácticas de gobierno más tradicionales, en el sentido de un comportamiento organizacional más cohesionado y con mayor racionalidad en la toma de decisiones.

En segundo lugar, se arriba a la conclusión de que la universidad cuenta con débiles capacidades institucionales para articular y compatibilizar los intereses de los diversos actores internos en torno a propósitos comunes. En efecto, se constata un bajo nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las unidades ejecutivas tanto administrativas como académicas. En este sentido, existen deficiencias en el papel que ejercen las principales autoridades universitarias (Junta Directiva, el Rector y su equipo y los Decanos) en la generación de condiciones favorables para una mayor convergencia de intereses. Además, es necesario reconocer la relevancia de la ausencia de arreglos organizacionales efectivos, incluyendo organismos, contratos, incentivos y otros, que faciliten

un acoplamiento entre las prioridades institucionales, los objetivos de las Facultades y los académicos.

En cuanto a la Junta Directiva, su rol pasivo y falta de involucramiento en la toma de decisiones ha impedido que en los hechos se constituya como el espacio natural responsable de procesar los diversos intereses y conflictos internos, y en función del beneficio general, establecer los fines, las prioridades y los objetivos institucionales. Esto implica que la institución no cuenta con una instancia para la definición de propósitos comunes a partir de un proceso de discusión y deliberación por parte del máximo organismo colegiado, a cargo de resguardar la integridad y el desarrollo institucional. Tampoco la Junta Directiva establece de manera proactiva un mandato para delegar en la Administración Central la ejecución de un plan orientado a materializar determinadas prioridades y objetivos institucionales. Por el contrario, en la práctica, la junta valida sin mayor discusión la propuesta de Plan Estratégico que elabora el ejecutivo central de acuerdo con sus intereses y su interpretación del rumbo que debería seguir la institución. En otras palabras, el agente asume en este caso la tarea de establecer los términos del contrato que debiera definir el principal.

Si bien la Administración Central ha asumido el protagonismo en la formalización de las definiciones estratégicas institucionales, en la práctica el ejecutivo central y el Rector en particular, ejercen un débil liderazgo y una escasa autoridad sobre las Facultades y los propios académicos para alinear las preferencias de estos en función de los objetivos institucionales oficiales. En la práctica, por un lado, el ejecutivo ha optado por un camino amistoso con las unidades académicas y los profesores para avanzar en la medida de lo posible con la instalación de contratos colectivos e individuales orientados a articular los objetivos y preferencias de las partes. Dada la inclinación del Rector por privilegiar la legitimidad interna por sobre la búsqueda de mayores niveles de efectividad institucional, los esfuerzos de algunos directivos superiores por establecer contratos o mecanismos de acoplamiento de objetivos con la academia se debilitan y se reducen a una actitud más bien voluntarista. Más aún, se evidencia que la instalación de los contratos por resultado responde a un esfuerzo de una parte de los directivos superiores, pero no a un proceso de transformación real que involucre el compromiso de todo el equipo ejecutivo central y en particular, el liderazgo del Rector. Por otro lado, con un sentido más pragmático, la Administración Central ha preferido centralizar el desarrollo de acciones estratégicas como la investigación para evitar presionar a las Facultades por mayor productividad y, además, con el fin contar con mayores grados de libertad para establecer contratos más efectivos con los nuevos académicos y de esta manera poder responder más ágilmente a las presiones externas por mayores niveles de rendimiento en la producción científica de la institución. Sin embargo, hay objetivos oficiales relacionados con la gestión económica de la universidad, para los cuales no existen arreglos o contratos formales que, por una parte, visibilicen las tensiones y expectativas de los diferentes actores en relación con la generación y el uso de los recursos y que, por otra, logren articular compromisos orientados a asegurar la sustentabilidad económica institucional.

En las Facultades, existen divergencias respecto de los objetivos institucionales oficiales y el interés de los académicos por mantener amplios espacios de autonomía para desarrollar sus

labores. En general, los Decanos no reconocen una subordinación jerárquica hacia el Rector y tampoco un alineamiento con los objetivos y preferencias establecidas desde la Administración Central. Asimismo, los Decanos ejercen un bajo nivel de autoridad ya que comparten la conducción de las Facultades con el consejo de la unidad y con los Directores de Departamento, quienes cuentan con un alto grado de poder e influencia en la toma de decisiones. En este contexto, los Decanos ejercen un escaso liderazgo en la articulación y compatibilización entre los diversos objetivos de las subunidades académicas y los objetivos institucionales oficiales. En efecto, aunque se registran avances en la puesta en marcha de contratos ejecutivos a nivel de Facultad, los Departamentos disciplinares mantienen sus propios Planes Estratégicos como una forma de proteger sus preferencias. Formulado brevemente, los Decanos se encuentran una situación particular, por una parte, no tienen un jefe directo a quien rendir cuentas y, por otra, no tienen subordinados que sigan sus directrices.

A su vez, no existe una instancia de trabajo que reúna al Rector y a los Decanos como un equipo ejecutivo. No obstante lo anterior, estos actores tienen un espacio de interacción como integrantes del Consejo Académico, instancia que aun cuando la normativa establece que se trata de un organismo asesor del Rector, funciona como un lugar de negociación y deliberación principalmente en materias de índole académica. Dada su relevancia e influencia, el Consejo Académico responde al patrón de funcionamiento de una estructura dual tradicional más que a un esquema dual asimétrico como se había inferido inicialmente en las definiciones normativas. Esto muestra que, en el ejercicio de sus funciones, el Rector se distancia de la autoridad unipersonal y las amplias atribuciones que le entrega la norma, y decide compartir la conducción de la institución con la academia por medio de procesos de toma de decisiones de carácter colectivo. En la práctica, el Consejo Académico constituye el espacio institucional más relevante para la articulación de intereses y objetivos entre la Administración Central y las unidades académicas. Sin embargo, en los hechos no se produce un acoplamiento perfecto entre las preferencias del cuerpo académico y los acuerdos alcanzados en este organismo colegiado. En última instancia, los objetivos operativos y las decisiones relacionadas con los factores de producción académica se adoptan en los Departamentos disciplinares con significativos niveles de autonomía.

Así las cosas, ninguna de las principales autoridades superiores (Junta Directiva y Rector) e intermedias (Decanos), logra generar desde su nivel de autoridad, una efectiva articulación y acoplamiento de los múltiples intereses que conviven internamente. La Junta Directiva no consigue establecer una visión convergente y propósitos comunes, el Rector y su equipo ceden en la consecución de los objetivos oficiales ante las presiones de la academia e igualmente abren espacios para objetivos y conductas privadas divergentes. Finalmente, los Decanos que tienen dificultades para alinear los objetivos y preferencias de las distintas subunidades pues ellas ejercen un alto nivel influencia y poder por medio de los Directores de Departamento.

Por último, se concluye que el ejercicio de gobierno institucional, entendido como la capacidad en influir en las decisiones y el rumbo que en la práctica adopta la institución, se ejerce de manera compartida entre el Rector y los Directores de Departamento. Este hallazgo difiere de la inferencia que se puede realizar a partir de las definiciones establecidas en la normativa

interna respecto a las atribuciones y espacios de influencia de las autoridades universitarias, lo que permitía suponer un mayor protagonismo y poder por parte de la Junta Directiva en las decisiones institucionales y que sus restricciones estarían condicionadas por la incapacidad de llegar a ciertos acuerdos producto de las diferencias entre las preferencias de sus diversos integrantes, pero no por la falta de involucramiento y pasividad como ocurre en los hechos. En cambio, la evidencia empírica confirma la premisa inicial respecto a la fragmentación del poder en las Facultades, la existencia de múltiples intereses y las dificultades que experimentan los Decanos para intentar articular de manera convergente los diversos objetivos y acciones que realizan las subunidades y los académicos.

3.5 Síntesis del tercer capítulo

El caso de la universidad estatal evidencia la ausencia de una autoridad institucional que ejerza el rol de principal en los términos establecidos en la teoría de agencia. A pesar de que la normativa interna proporciona amplias atribuciones a la Junta Directiva para fijar los lineamientos de desarrollo, y a la Administración Central para dirigir y supervisar la marcha académica administrativa y económica de la institución, en la práctica ninguna de estas autoridades asume una conducta de liderazgo en las labores de conducción y toma de decisiones institucionales.

En cuanto a la relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central, se constata que el principal ejerce un rol pasivo y ausente en la toma de decisiones respecto a las prioridades y objetivos institucionales, así como también en la supervisión de la conducta del equipo ejecutivo central. En este sentido, se visualiza que la Junta Directiva no dispone de la fuerte autoridad que la normativa interna le entrega y se inclina más por actuar como un ente legitimador de las preferencias del Rector. A su vez, este último ejerce un estilo de liderazgo político y una gestión ambigua que combina elementos propios de la gestión política y la gerencia moderna. Por una parte, privilegia la negociación con grupos de interés y la entrega de espacios de decisión a la academia por sobre el uso la autoridad y las amplias atribuciones ejecutivas que la norma le reconoce y, por otra, despliega capacidades directivas e instrumentos de gestión de tipo empresarial para aumentar la competitividad en la captación de recursos externos y dar señales que respondan a las crecientes presiones que ejercen las agencias gubernamentales por una mayor capacidad de autogestión y efectividad institucional. De este modo, a diferencia de los supuestos iniciales que presumían la existencia de un principal colectivo, dada la diversidad de intereses de los integrantes de la Junta Directiva y un agente único con fuertes atribuciones ejecutivas establecidas en la norma, en los hechos la vinculación entre ambas partes configura una relación de agencia del tipo principal único y agente único, caracterizada por un principal que entrega mandatos implícitos y difusos y por un agente que en la práctica define las condiciones de los contratos internos más relevantes como el Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional y, a la vez, gestiona diversos contratos externos con agencias gubernamentales que proporcionan recursos para el cumplimiento de determinados fines, en un marco de bajo nivel de conflictos de objetivos, un elevado nivel de asimetrías de información y la existencia de débiles mecanismos de seguimiento y control del

comportamiento de la Administración Central, debido principalmente a la pasividad y falta de involucramiento de la Junta Directiva.

Respecto a la relación de gobierno entre la Administración Central y las Facultades, se aprecia un principal con una débil capacidad de influencia en la gestión académica, administrativa y económica que desarrolla el agente. La autoridad para conducir se ve mermada por elementos como la necesidad de adaptar las decisiones a las presiones internas para alcanzar un mínimo nivel de legitimidad, la fragmentación o insularidad de los directivos en el ejercicio de las funciones y la falta de coordinación en el equipo ejecutivo central. En la Facultades, los Decanos ejercen una débil conducción e influencia en las labores académicas que desarrollan los Departamentos disciplinares y poseen una frágil relación de autoridad vertical sobre los Directores de Departamento, quienes son elegidos democráticamente por los académicos pertenecientes a las subunidades y, que en los hechos, encabezan espacios de poder dispersos que interactúan por medio de relaciones de autoridad de tipo horizontal. De este modo, la Administración Central y las Facultades configuran una relación de agencia que en la práctica responde a los patrones de conducta de un principal múltiple y un agente colectivo con tendencia hacia un comportamiento múltiple. Este vínculo resulta más complejo que el tipo de relación supuesto inicialmente en base a la normativa interna que proyectaba una relación entre un principal único, considerando la fuerte autoridad ejecutiva centrada en la figura del Rector y un agente colectivo basado en la existencia de una autoridad compartida entre el Decano y los Directores de Departamento producto del mecanismo de elección de los directivos académicos. Si bien se constatan avances en la implementación de contratos orientados a resultados en las distintas esferas del trabajo académico, se mantiene aún el predominio de contratos por comportamiento tanto a nivel colectivo como individual, debido a la resistencia de una parte significativa de los directivos superiores, intermedios y el cuerpo académico. Asimismo, los problemas o fallas de agencia son significativos y se manifiestan por una parte, a través de un elevado nivel de conflicto entre los objetivos oficiales que impulsa la institución y los objetivos operativos que en la práctica guían las preferencias de las Facultades y sus académicos y, por otra, por medio de un alto nivel de asimetrías de información con que cuenta la Administración Central en relación con el comportamiento de las autoridades académicas y los profesores respecto a la labores delegadas, así como respecto al desempeño esperado en las distintas dimensiones del trabajo académico. El ejecutivo central dispone así de débiles mecanismos de seguimiento y control para vigilar el cumplimiento de los diversos contratos ejecutivos y evitar el riesgo moral por parte de los agentes.

A modo de conclusión, en primer lugar, se puede afirmar que las relaciones de agencia están condicionadas por creencias, reglas, estructuras, jerarquías y procesos de toma de decisiones, que, a su vez, están influenciados tanto por factores internos como externos a la institución. Entre los factores que tienden a debilitar las relaciones de agencia se distinguen internamente la forma como se escogen los miembros de la Junta Directiva, el Rector, los Decanos y los Directores de departamento, el rol pasivo que ejerce la Junta Directiva, el estilo de liderazgo político del Rector y su decisión de delegar la designación de las autoridades académicas de las unidades y la ideología colectiva predominante (valores, creencias y comportamiento) que ve a la universidad como una institución social, sin un dueño visible y democrática en su

funcionamiento. Por el contrario, externamente se visualizan algunos factores como la vinculación contractual con diversas agencias gubernamentales y la política pública de financiamiento institucional por desempeño que empujan a la universidad hacia un funcionamiento interno más cohesionado, orientado a objetivos y competitivo y que finalmente presionan por el establecimiento de relaciones de agencia basadas en un vínculo de autoridad más real que ritual. En segundo lugar, de acuerdo con el análisis de las relaciones de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central y entre la Administración Central y las Facultades, se puede concluir que la universidad estatal estudiada presenta una débil capacidad institucional para articular las prioridades institucionales con los objetivos de las unidades académicas. Al respecto, se evidencia que la actual configuración de las relaciones de agencia tiende a restringir más que a facilitar la compatibilización de los diversos intereses y preferencias de los actores internos en torno a propósitos comunes. Finalmente, se concluye que la institución es gobernada de manera compartida por el Rector y los Directores de Departamento.