Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Alarcon Bravo, M.E.

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

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

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

Cover Page

Universiteit Leiden

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

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

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

Este capítulo contiene los resultados correspondientes al caso de la universidad privada tradicional. Su contenido se organiza de la misma forma que los dos capítulos precedentes. La primera sección aborda las disposiciones normativas relacionadas con el gobierno institucional, a partir de las cuales se establecen ciertos supuestos iniciales acerca de los atributos de cada una de las relaciones de agencia bajo análisis. En la segunda sección, se examina la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central en base a la evidencia empírica obtenida a través de técnicas de campo y se comparan los resultados obtenidos con las consideraciones preliminares. Luego, en la tercera sección, se analiza la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades a partir de los hallazgos empíricos y posteriormente, se verifica la autenticidad de supuestos iniciales. En último término, se establecen las conclusiones con foco particular en los factores que condicionan las relaciones de gobierno, la capacidad de la institución para articular los diversos intereses internos y el reconocimiento de las autoridades que ejercen una posición dominante en el gobierno institucional.

5.1 Relaciones de agencia preliminares en base a la normativa institucional

5.1.1 La estructura de gobierno institucional desde la formalidad

De acuerdo con sus estatutos generales, la universidad es una corporación de derecho público y se define como una comunidad de estudiosos orientados al cultivo de la ciencia, arte y otras manifestaciones, así como también a la formación de profesionales a través de la docencia, investigación y la comunicación. Para el cumplimiento de estos fines la institución cuenta con autonomía académica, económica y administrativa. La dirección superior de la institución está integrada por el Consejo Superior, el Rector, los Vicerrectores y el Secretario General. Mientras que, a nivel intermedio, existe un Consejo Académico, así como Decanos con responsabilidad sobre el gobierno de las Facultades.

El Consejo Superior corresponde al máximo organismo colegiado de la institución. Este tiene como principal función la determinación de los planes de desarrollo y las políticas institucionales en sus diversas áreas. Está integrado por el Rector que ejerce el rol de Presidente, los Vicerrectores (tres), los Decanos (ocho), cinco Consejeros nombrados por el controlador y un consejero académico elegido por sus pares. Todos ellos cuentan con derecho a voto en las decisiones que adopta el consejo. Además, forman parte de este organismo el Secretario General y dos representantes estudiantiles que solo tienen derecho a voz. De igual forma, el consejo cuenta con un Comité Asesor de Asuntos Económicos que funciona de manera permanente y tiene la labor de asesorar al Rector y al Consejo Superior en las decisiones económicas y financieras de relevancia para el desarrollo de la institución. Está integrado por

tres personas elegidas por el propio Consejo Superior (internos o externos a la universidad), duran cuatro años en sus cargos y pueden ser removidas por el acuerdo de dos tercios de los integrantes del consejo.

El Rector ejerce el liderazgo del gobierno institucional y cuenta con todas las atribuciones administrativas necesarias para la conducción ejecutiva de la universidad. Entre sus principales tareas destacan presidir el Consejo Superior, proponer a este organismo las políticas institucionales, dirigir y coordinas las actividades de la universidad, proponer a dicho consejo el Presupuesto anual, administrar y disponer de los bienes de la universidad, representar a la institución ante el medio externo y nombrar, cuando corresponda, a las autoridades académicas, el personal docente y administrativo de la institución. Este es designado por el controlador de la institución en base a una terna presentada por un comité de búsqueda. El Rector permanece en el cargo por un lapso de cinco años y puede ser nombrado nuevamente por períodos iguales y sucesivos. Para llevar adelante su labor, el Rector puede nombrar y remover libremente a los funcionarios de su exclusiva confianza.

Los Vicerrectores tienen la responsabilidad de velar por la implementación y el cumplimiento de las políticas institucionales en sus respectivos ámbitos de competencia. Existen tres Vicerrectores institucionales: un Vicerrector Académico, un Vicerrector de Investigación y Postgrado y un Vicerrector Económico. Estas autoridades unipersonales son nombradas por el controlador a proposición del Rector y permanecen en sus cargos mientras cuenten con la confianza de este último.

El Secretario General es el ministro de fe de la institución. Su principal función consiste en autorizar los actos que las autoridades institucionales realizan conforme a los estatutos y los demás reglamentos internos. Él es elegido por el Consejo Superior a partir de una terna propuesta por el Rector que debe contar con la aprobación previa del controlador. El Secretario General puede ser removido de su cargo por el controlador a proposición del Rector o por un acuerdo mayoritario del Consejo Superior.

El Consejo Académico corresponde a un organismo colegiado de carácter consultivo responsable de asesor al Vicerrector Académico en la implementación y cumplimiento de las políticas académicas dispuestas por el Consejo Superior y, además, estudiar y reflexionar sobre materias académicas de interés de la Vicerrectoría Académica, las Facultades y la comunidad interna. Este consejo está conformado por el Vicerrector Académico que lo preside, el Vicerrector de Investigación y Postgrado, los Decanos y los directores de las unidades de las respectivas Vicerrectorías.

Los Decanos constituyen la máxima autoridad unipersonal de la Facultad y tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos académicos, administrativos y económicos de sus respectivas unidades académicas. El Decano es elegido por los académicos de la Facultad mediante votación directa y ejerce sus labores por un período de tres años. Su nombramiento es realizado por el Rector mediante un decreto previa aprobación del controlador. Asimismo, el máximo organismo colegiado de la Facultad corresponde al Consejo de Facultad compuesto

por el Decano que lo preside, los Directores de Departamento, Directores de Escuela, el Secretario de Facultad y los profesores de las dos más altas jerarquías académicas. Este consejo tiene un rol deliberativo respecto a los asuntos académicos, administrativos y económicos de la Facultad. Sus decisiones son adoptadas por mayoría simple de sus miembros presentes. De igual forma, el Decano tiene la atribución de designar a los Directores de Escuela y Departamento y proponer sus nombramientos al Rector.

Puesto que la universidad cuenta con dos organismos colegiados centrales, por un parte, el Consejo Superior que actúa como máxima instancia de toma de decisiones institucionales en materias tanto académicas como económicas y financieras y, por otra, el Consejo Académico que ejerce un rol consultivo en asuntos relacionados con la gestión académica, se puede afirmar que, desde el punto de vista del diseño organizacional, la universidad privada tradicional bajo análisis cuenta con una estructura dual asimétrica (Austin y Jones, 2016; Guiroux *et al.,* 2015; Larsen *et al.,* 2009; Pruvot y Estermann, 2017). En teoría, esto significa que aun cuando el Consejo Académico pueda establecer recomendaciones de políticas y líneas de desarrollo en cuestiones de índole académica, el Consejo Superior es la instancia colegiada con la autoridad necesaria para evaluar la pertinencia de las sugerencias y adoptar las decisiones finales.

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

Considerando los principales arreglos formales del gobierno de la universidad en estudio revisados en el punto anterior, además de la literatura especializada en materia de gobierno institucional y, particularmente, los fundamentos de la teoría de agencia se establecieron un conjunto de supuestos de manera preliminar respecto a los atributos de las relaciones de agencia, por una parte, entre el Consejo Superior y la Administración Central y, por otra, entre la Administración y las Facultades. Estas suposiciones permitieron guiar el proceso de recolección de información experimental y el estudio de las relaciones de gobierno entre las autoridades universitarias desde la evidencia empírica.

A. Relación entre el Consejo Superior (principal) y la Administración Central (agente)

Supuesto 1

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

En vista que el Consejo Superior está integrado por diversas partes interesadas tanto internas como externas, se presume la existencia de diferentes visiones respecto a las prioridades institucionales y también una competencia entre los distintos grupos de interés para influir en las decisiones que adopta el máximo organismo colegiado de la institución (Lane, 2012; Lawrence, 2017; Rouse, 2016). En este contexto, se espera que los Consejeros externos sostengan posturas que representen los intereses del controlador, velen por la sostenibilidad de la institución en el mediano plazo y ejerzan un rol fiscalizador respecto del desempeño del

Rector. Asimismo, se supone que sus preferencias sirven como contrapeso a los intereses de los actores internos (Kretek *et al.*, 2013). Por su parte, es probable que el Rector y los Vicerrectores actúen en bloque e intenten, por un lado, buscar apoyo en otros grupos de interés para impulsar sus propias prioridades y agenda de trabajo y, por otro, contener la capacidad de fiscalización del organismo respecto de su cometido. A su vez, los Decanos podrían tener incentivos para establecer algún grado de coordinación en sus preferencias, especialmente para defender la autonomía de la institución y la libertad académica, ante una posible intromisión de los Consejeros externos y también, para evitar que las decisiones del consejo puedan afectar sus intereses y los grados de libertad que tienen para gestionar las Facultades (Mitchell y King, 2018; Ruben *et al.*, 2017; Sassower, 2000). De igual modo, bajo este supuesto, tanto el representante de los académicos como los delegados estudiantiles tienen incentivos para constituirse como un vehículo para canalizar y manifestar las preferencias particulares de los estamentos a los cuales representan (Klemenčič, 2011). De hecho, se supone que la participación de estos grupos de interés internos tiende a sostener posturas divergentes con el resto de los actores que forman parte de esta instancia (Larsen, 2001; Luescher-Mamashela, 2013). En el caso de la Administración Central, puesto que la normativa interna le entrega al Rector un conjunto amplio de atribuciones para conformar su equipo directo y articular la agenda de trabajo institucional, se asume que el comportamiento de la dirección ejecutiva central puede ser homologada a la conducta individual del Rector (Kivistö, 2005; Lane, 2012). De este modo, inicialmente se presume la existencia de una relación de gobierno entre un principal colectivo cuyas decisiones responden a la resultante de un proceso de interacción (negociaciones y pugnas de poder) entre actores con preferencias diversas (Larsen, 2011), y un agente único con una fuerte concentración del poder en la figura del Rector. Bajo este escenario, existe la posibilidad de que se produzcan relaciones de agencia informales entre alguno de los integrantes del Consejo Superior y el Rector, en la medida que los primeros tiendan a comportarse como autoridades unipersonales o grupos de presión directa sobre el Rector.

Supuesto 2

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

Considerando que el Consejo Superior actúa como un principal colectivo, se intuye la existencia de posiciones divergentes entre las partes interesadas respecto a las prioridades y los lineamientos de trabajo en asuntos relevantes para el desarrollo de la institución, los cuales restringen la posibilidad de establecer mandatos específicos para delegar las labores ejecutivas a la Administración Central. En efecto, se presume que cuando existen divergencias importantes en torno a una determinada materia, el Consejo Superior pospone las decisiones, o si es que las adopta, ellas tienden a ser lo suficientemente generales para incluir diversas preferencias y así lograr la concurrencia de los votos necesarios para aprobar formalmente los acuerdos.

Teniendo presente que el proceso de acreditación institucional de las universidades chilenas exige entre otros instrumentos de gestión la existencia de un Plan Estratégico Institucional, se supone que en este caso dicho instrumento sería más cercano a la figura de un plan tipo "decorativo" o de "orientaciones estratégicas" (Cáceres, 2007; Mitchell y King, 2018). De igual modo, es probable que el Presupuesto Institucional se base en una asignación de recursos vía insumos y no orientado hacia resultados específicos (Kivistö, 2005; Lombardi, 2013).

Supuesto 3

Existe un nivel medio de conflicto de objetivos entre las preferencias del Consejo Superior y las prioridades de la Administración Central.

Como se mencionó en el punto anterior, es posible que la diversidad de intereses existentes al interior del Consejo Superior lleve a la definición de mandatos ejecutivos más o menos amplios hacia la Administración Central. Aparte, se supone que el Rector debiera tener una relación preferente y un alto nivel de convergencia en las prioridades y objetivos con los Consejeros externos que son nombrados por el controlador igual que en el caso de él. Más aún, el Rector ejerce como Presidente del Consejo Superior y desde esa posición debiera tener el compromiso de abordar una agenda conjunta con los Consejeros externos. No obstante, el Rector y los Vicerrectores constituyen un grupo de interés al interior del consejo junto con otros dos, los Consejeros externos y los Decanos, ninguno con la mayoría de los votos como para ejercer una posición dominante.

Por otra parte, la normativa institucional establece que los Decanos son elegidos democráticamente por los académicos de las Facultades y a la vez, les entrega un alto grado de autonomía para gestionar las unidades académicas. Por tanto, en su relación con los Decanos el Rector no necesariamente dispone de la autoridad suficiente para producir un alineamiento por parte de las Facultades respecto a las prioridades institucionales. Conviene subrayar que el estatuto es un tanto confuso al establecer la relación de autoridad entre el Rector y los Decanos. Por cierto, los Decanos juegan un doble rol ya que por un lado ejercen como autoridades ejecutivas en las Facultades y, por otro, como integrantes del Consejo Superior. En este escenario, el Rector tendría incentivos para tener una interpretación propia del mandato ejecutivo (u objetivos oficiales) de la Junta Directiva que le sea conveniente para establecer sus propios intereses y objetivos operativos (Kivistö, 2005). En efecto, estos objetivos dependerían del espacio con que cuente para desplegarlos y las presiones a las que se vea expuesto por parte de dos grupos con intereses contrapuestos: los Consejeros externos y los Decanos. Por estos motivos, se presume que el Rector estaría permanentemente en una situación de conflicto con las preferencias del Consejo Superior.

Supuesto 4

Existe un nivel medio de asimetría de información que afecta al Consejo Superior respecto al comportamiento de la Administración Central en relación con las tareas delegadas.

Se supone la existencia de un nivel medio de asimetría de información debido a la presencia simultánea de factores que promoverían y limitarían el acceso a información acerca de la conducta y el desempeño del agente por parte del Consejo Superior. Por una parte, se presume que los Consejeros externos ejercen sus funciones con un elevado grado de involucramiento y eso los lleva a presionar al ejecutivo para acceder a información oportuna y de calidad con el propósito de monitorear el accionar del Rector y en particular, para conocer si sus preferencias están siendo tomadas en cuenta (Baird, 2006; Kretek *et al.*, 2013; Taylor y Machado, 2008). Asimismo, tanto los Consejeros externos como los Decanos tendrían incentivos para acceder a información respecto al desempeño del agente en el entendido que esto les permite fortalecer su posición en un escenario de negociación con el resto de las partes interesadas (Kretek *et al.*, 2013). Por otra parte, se cree que el Rector y los Vicerrectores considerarían conveniente restringir el acceso a información con el fin de minimizar la capacidad fiscalizadora del Consejo Superior. De igual manera, los Decanos podrían estar de acuerdo con limitar la entrega de información respecto al cumplimiento de las labores delegadas a la Administración Central, en el caso que dicha información contenga antecedentes acerca del desempeño de las propias Facultades y exponga a los Decanos al escrutinio del resto de los integrantes del consejo.

Supuesto 5

El Consejo Superior cuenta con mecanismos de seguimiento y control que aplica de manera irregular para vigilar el comportamiento y desempeño de la Administración Central en relación con las labores delegadas.

De acuerdo con las mismas consideraciones descritas en el punto anterior, se asume que el Consejo Superior no aplica de manera sistemática y permanente mecanismos de control para evaluar la conducta y el desempeño de la Administración Central. Teniendo en cuenta que el Rector, los Vicerrectores y los Decanos actúan como juez y parte, dado que, por un lado, forman parte del Consejo Superior que entre otras labores está a cargo de la supervisión de la gestión ejecutiva y, por otro, ejercen labores de ejecutivas como responsables de la gestión académica, administrativa y económica de la institución. Esta superposición de roles, sumando a la ausencia de un Presidente del Consejo Superior distinto al Rector, lleva a suponer que las tareas de supervisión se realizan en forma irregular.

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

Supuesto 6

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

Como ya se dijo más arriba, el estatuto de la universidad le entrega al Rector amplias atribuciones para gestionar su equipo directivo y establecer la agenda ejecutiva institucional. Esto permite suponer que, en su rol de principal, la Administración Central se comporta de manera homogénea, articulada y coherente de tal forma que su conducta puede asimilarse a las preferencias individuales del Rector. Por su parte, la presunción que la Facultad responde a un patrón de conducta similar a un agente colectivo se basa en las disposiciones reglamentarias que distribuyen la autoridad y el poder entre los diversos actores que conforman la Facultad. En primer lugar, los académicos eligen a través de una votación directa al Decano. Indiscutiblemente, en un grupo acotado de votantes el mecanismo de elección democrática funciona de manera imperfecta ya que los candidatos tienden a hacer concesiones a los electores para captar su adhesión, de tal manera que al momento de ejercer el cargo el Decano electo puede ver mermada su capacidad de mando. En segundo lugar, la normativa le otorga un conjunto amplio de atribuciones al Consejo de Facultad para resolver asuntos propios de la unidad, tales como la aprobación del Plan de Desarrollo de la Facultad y los Departamentos disciplinares. Por lo tanto, resultaría poco verosímil creer que la conducta de la Facultad puede hacerse equivalente al accionar del Decano. En realidad, sería más aceptable suponer que el poder se ejerce de manera compartida entre liderazgos individuales y organismos colegiados. En tercer lugar, hay que tener en consideración que la literatura especializada evidencia que los académicos tienden a priorizar sus propios intereses por sobre las prioridades institucionales y, en este caso, se darían las condiciones para que situaciones de esta naturaleza ocurriesen (Bahls, 2017; Kerr, 2001; Ruben *et al.*, 2017).

Supuesto 7

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

Esta premisa se basa en tres consideraciones. Primero, la existencia de mandatos ejecutivos generales desde el Consejo Superior hacia la Administración Central implica que esta última no tendría la presión para exigir a las Facultades el cumplimento de determinados resultados específicos en relación con las labores académicas. Segundo, es probable que los académicos utilicen su poder e influencia para resistir la eventual implementación de contratos individuales o colectivos más exigentes como aquellos orientados a evaluar el cumplimiento de resultados (Pierce, 2014; Rouse, 2016; Taylor y Machado, 2008). Tercero, también sería esperable que los Decanos hagan uso de su influencia tanto en el Consejo Superior como en su relación con el Rector para evitar el despliegue de contratos con un enfoque hacia resultados.

Supuesto 8

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

Teniendo en cuenta el predominio de la cultura académica colegial en las Facultades, se supone la existencia de un elevado nivel de conflicto entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen las unidades y los académicos en forma individual (Kivistö, 2005). La literatura especializada da cuenta que los académicos tienden a privilegiar sus objetivos individuales en la realización de las labores académicas y que ejercen su autoridad para intentar bloquear o vetar decisiones provenientes desde el centro burocrático (Bahls, 2017; Bleiklie *et al.*, 2017). De igual forma, estudios previos señalan que la distancia con las prioridades institucionales se agudiza en el caso de los académicos investigadores, los cuales forman parte de redes de colaboración externas en las cuales encuentran un mayor nivel de reconocimiento a su labor. Esto hace que ellos tengan todavía menos lealtad y compromiso con las prioridades de la institución empleadora (Hoy y Miskel, 1991; Manning, 2013). Asimismo, en la universidad bajo análisis la normativa institucional les entrega a los profesores cuotas de poder suficientes para suponer que tienen espacios para proteger y preferir orientar su trabajo académico en función sus intereses y objetivos particulares.

Supuesto 9

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

La literatura reconoce que el funcionamiento de las universidades y en particular, la naturaleza del trabajo académico y sus formas de organización conlleva la existencia de un considerable nivel de asimetría de información en la relación entre la Administración Central y las Facultades. Al respecto, se argumenta que tanto la especialización, multiplicidad y dificultad para medir la productividad de las labores académicas como la densidad organizacional (vertical, horizontal y espacial) generan un conjunto de obstáculos para que el ejecutivo central de cualquier institución tenga acceso a información precisa y de calidad respecto a lo que ocurre en la línea de operación asociada al trabajo académico (Bleiklie *et al.*, 2017; Kivistö y Zalyevska, 2015). Igualmente, la literatura enfatiza que el alto grado de especialización de las labores académicas, así como el poder que ejercen los académicos a partir de ese conocimiento experto, hace que las universidades sean descritas como organizaciones “pesadas en la base” (Shattock, 2014). Por esta razón hay quienes plantean que la administración de la universidad debiera privilegiar la confianza y la delegación por sobre una supervisión basada en la desconfianza (Dearlove, 1997). No obstante, considerando por una parte, los postulados de la teoría de agencia en relación con el interés propio y, por otro, la normativa interna que le entrega a los académicos un alto nivel de autonomía para la gestión de las Facultades se presume que desde las unidades académicas puede existir resistencia para proporcionar a la Administración Central información asociada a sus objetivos y acciones operativas.

Supuesto 10

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

En este punto, la difusa relación de autoridad entre el Rector y los Decanos que establece el estatuto institucional hace posible suponer que la Administración Central no cuenta con la capacidad de mando necesaria para desplegar de manera regular mecanismos de control efectivos destinados a evaluar la conducta y el desempeño de los académicos en forma individual y colectiva. En efecto, se presume la existencia de un bajo nivel de rendición de cuentas por parte de los Decanos respecto a la gestión académica y económica de sus respectivas Facultades.

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

5.2.1 Relaciones de autoridad y poder

A. El Consejo Superior

En la práctica, el Consejo Superior constituye el espacio institucional donde se confrontan las visiones y expectativas de las diversas partes interesadas tanto internas como externas, respecto a las prioridades y lineamientos de desarrollo de la universidad. No obstante, se advierte que la heterogeneidad de las preferencias y la fragmentación del poder entre las partes interesadas, junto con la existencia de una dualidad de roles de casi la totalidad de los Consejeros internos, produce una inclinación natural o inercial hacia una ambigüedad y lentitud que restringe la capacidad de este organismo para tomar decisiones estratégicas o trascendentales para la institución con un sentido unitario y de largo plazo. En efecto, se reconoce que cada una de las partes, la Administración Central, los Decanos y los Consejeros externos, tiende a defender sus propios objetivos y eso produce una postergación o descuido de los intereses institucionales mínimos.

Al respecto, es necesario recalcar que ninguno de los tres grupos tiene la mayoría suficiente de escaños para ejercer una posición dominante y liderar un proyecto institucional en una determinada dirección. Además, como ya se mencionó, el Rector, los Vicerrectores y los Decanos, actúan como juez y parte tanto en las decisiones que se adoptan como en la supervisión de estas, ya que participan simultáneamente en los niveles de dirección y ejecución. En particular, el Rector ejerce la presidencia del organismo a cargo de la fiscalización de su propia gestión como ejecutivo. Ahora, la evidencia muestra que el Rector enfrenta un conflicto de interés al desempeñar en forma paralela dos funciones contrapuestas. Por ejemplo, al momento de establecer los temas que deben ser abordados en las sesiones del organismo.

“Están pensando mucho en su feudo, motivados porque ellos son elegidos por sus pares, entonces las ideas que afectan a sus pares los complica” (IPT-2).

“…está desbalanceado por la cantidad de participantes internos versus los externos y que en el equilibrio de la fuerza de pronto le genera en mi opinión, al ejecutivo, le genera más problema que solución, para administrar el proyecto o la institución” (IPT-6).

“Es que yo creo que, en esta institución, de hecho, nunca he escuchado a nadie, que haya dicho en el Consejo Superior se decidió tal cosa y estas son las orientaciones que se van a seguir de ahora en adelante, nunca he escuchado a nadie que diga eso” (IPT-7).

“Es un tema que aquí está latente, porque él está pendiente de la duración de su mandato. Yo se hace muchos años pedí que hicieran un programa, proyectado a diez años y dijo que él no podía hacerlo más allá de su mandato, entonces yo lo hallo aberrante, pero por la condición de Rector-Presidente y gerente, un lujo donde prima más lo gerente y Rector, que lo de Presidente del consejo, yo estoy de acuerdo con la ponencia que el Rector debe ser el que rinde cuenta de la gestión como una sociedad anónima…yo creo que estamos trabajando muy a corto plazo y estos proyectos no los estás llevando más que nada a la nueva legislación, más que pensar en la universidad a futuro, no veo, echo de menos eso de pensar que queremos de aquí a diez años, porque de repente puede salir una Facultad sacar dos o tres carreras, pero eso se estudia en el momento, no están proyectadas en el tiempo” (IPT-2).

De igual manera, se admite que tanto la dinámica de funcionamiento como la orientación y el alcance de las decisiones del Consejo Superior responden a ciertos acuerdos alcanzados producto de negociaciones y la configuración de ciertas alianzas entre los distintos grupos de interés. Durante mucho tiempo, existió una alianza de gobierno entre el Rector, los Vicerrectores y los Decanos. Durante ese período, el tratamiento de los temas y las decisiones del Consejo Superior estuvieron concentradas en las materias de carácter académico y los asuntos económicos eran considerados de segundo orden o simplemente no se abordaban. En realidad, el Consejo Superior funcionaba como una réplica del Consejo Académico. Asimismo, esta alianza se sustentaba en el reconocimiento de la docencia como la actividad más importante y prioritaria para la institución. De esta manera, sus decisiones a nivel de política y lineamientos de desarrollo estuvieron enfocados principalmente en el ámbito de la enseñanza. Desde una perspectiva crítica, algunos de los directivos superiores entrevistados sostienen que la falta de profesionalización del Consejo Superior y el peso que durante mucho tiempo tuvieron los Decanos en sus decisiones, constituyen los principales factores que han restringido la capacidad de la institución para adaptarse a los cambios del entorno y haber alcanzado un desarrollo mayor durante las últimas décadas.

“Yo te diría que, voy a decirlo brutalmente. El Consejo Superior antes era como un Consejo Académico, la academia era lo que primaba, los Consejeros externos poco era lo que opinaban, venían para decir sí o no, para aprobar un proyecto y no aprobar una nueva carrera, etc. No se veía lo malo, o sea la universidad, la institucionalidad, todo el cuento, era más si uno revisaba las actas anteriores, eran puras cosas puntuales de academia, a nadie se le ocurría las de gestión, era una palabra que no estaba en la tabla y como cada Decano se preocupaba de su rancho, venía a enseñar, mostraba lo que quería aprobar y lo aprobaba” (IPT-8).

"…hasta hace varios años atrás era el grupo de los Decanos y que creo que también tenía su alianza con la Administración Central en algún momento, incluso con el propio Rector o incluso con algún Vicerrector. El grupo de los Consejeros externos era sumamente débil por lo tanto no tenía... yo nunca vi alguna influencia del grupo externo…" (IPT-3).

"Yo creo que también es una Junta Directiva muy provinciana, muy localista, que no mira más allá de lo, o sea no mira más allá de lo que está pasando en el sistema universitario" (IPT-1).

Ahora bien, hace pocos años atrás se produjo un cambio de ciclo político al interior del Consejo Superior en el contexto de una grave crisis económica que afectó a la institución y, coincidentemente, con el cambio de ciertas autoridades superiores, en particular, el Rector y algunos Consejeros externos. A partir de estos hechos, se comenzó a articular una nueva alianza de gobierno entre la Administración Central, liderada por el Rector y algunos Consejeros externos. El principal punto de convergencia de esta coalición estuvo centrado en el diseño de un plan institucional para superar la crisis y volver a tener una situación económica saludable. En efecto, la primera decisión relevante impulsada por esta nueva alianza fue establecer una priorización de los objetivos institucionales con foco en tres desafíos. Primero, el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado como una forma de aumentar sustantivamente los ingresos de la universidad. Segundo, en el despliegue de un plan de modernización de la gestión institucional orientada a asegurar la sostenibilidad económica en el mediano plazo. Tercero, en el ámbito académico, avanzar hacia el fortalecimiento de las labores académicas relacionadas con la investigación y la capacidad de la institución para captar fondos públicos que facilitaran su desarrollo.

"Con los externos, y ahí se forma una alianza en contra del grupo que son los Decanos, yo lo veo así y veo que hay una tensión permanente, entonces eso genera una tensión permanente y dificulta la gobernanza de los demás, dificulta la toma de decisiones, a lo mejor hace más lenta la... o hace nula la iniciativa, los lineamientos que puedan salir del Consejo Superior, porque a lo mejor algunos no se atreven a dar lineamientos claros y más institucionales por el efecto negativo que pueda causar en su propia unidad o en su propio grupo de interés" (IPT-3).

"De ahí surgió, yo creo que, los grandes responsables para la satisfacción de la institución de este cambio fueron los Consejeros externos, ellos pesaron fuerte dentro de la fórmula…" (IPT-8).

Actualmente, se observa que el Consejo Superior funciona en un punto de equilibrio dinámico que resulta de la interacción y la influencia que ejercen estos grupos de interés más influyentes. En este sentido, se visualiza que tanto el balance como las tensiones que existen entre estas fuerzas internas está marcado por una disputa respecto al foco de las temáticas que se abordan y las decisiones que se adoptan al interior de este organismo, en relación con materias académicas y económicas. Por una parte, se aprecia que el Consejo Superior ha tenido una orientación preferente hacia el tratamiento de temas administrativos y económicos por sobre aquellos de carácter académico. Esta situación está influenciada al menos por cuatro factores. En primer término, se visualiza que la Administración Central ha sido proactiva en promover la discusión de los asuntos económicos y financieros al interior del Consejo Superior. En realidad, el ejecutivo central tiene incentivos para que la toma de decisiones y la rendición de

cuentas en este ámbito se realice al más alto nivel institucional. Como responsable de la conducción del Consejo Superior, esto ha permitido al Rector dar respuesta a las presiones de los Consejeros externos que abogan por la disciplina de la gestión económica. Al mismo tiempo, la vigencia de las políticas y lineamientos económicos adoptadas después de la crisis han permitido a la Administración Central contar con el respaldo y la legitimidad necesaria para seguir adelante con la agenda ejecutiva del área económica y, en particular, para exigir a los Decanos un manejo económico responsable en las Facultades.

"…la Junta Directiva es una Junta Directiva donde no sé cómo... desde el punto de vista tal vez económico tiene mucha más claridad…(IPT-1).

"…sí, hay un perfil más cargado hacia lo económico financiero, hacia lo gerencial…" (IPT-4).

En segundo lugar, el Consejo Superior cuenta con un único comité permanente, el denominado Comité Económico, cuya labor principal consiste en asesorar al Rector y al propio consejo respecto a las grandes políticas económicas y financieras de la institución. Formalmente, este comité está integrado por dos Consejeros externos con experiencia y trayectoria en la gestión económica de organizaciones y empresas y un asesor externo. No obstante, en la práctica, participan también como miembros regulares el Vicerrector Económico y el Director de Presupuesto. En los hechos, este comité constituye la principal fuente que provee de propuestas de decisiones al Consejo Superior. Al mismo tiempo, este órgano tiene un elevado nivel de influencia en las decisiones relacionadas con la gestión económica debido al liderazgo que ejerció durante la reciente crisis económica que enfrentó la institución y también, por el escaso conocimiento del resto de los Consejeros en materias económicas y financieras, en especial entre los Decanos.

"…pero insisto, yo creo que en lo administrativo financiero tiene que ver más con el Consejo Económico más que con el Consejo Superior como tal" (IPT-4).

"…hoy día en el Consejo Superior cuando se dice que una propuesta que se presenta al Consejo Superior ha sido validada por el Consejo Económico, prácticamente no tiene objeción, a lo más tiene observación o consulta o comentarios, pero objeciones yo no he visto, entonces hay una suerte ahí de reconocimiento que ha sido bastante importante" (IPT-3).

En tercer lugar, se constata que la Administración Central ha tenido menos proactividad para promover el tratamiento de las materias académicas de relevancia en el Consejo Superior. Por cierto, existe un conjunto de asuntos formales que este organismo aborda y resuelve, tales como la aprobación de propuestas de nueva oferta académica y la resolución de solicitudes de promoción académica correspondientes a las dos más altas jerarquías. En este caso, se hace referencia a la falta de discusión en profundidad de los lineamientos de desarrollo y las restricciones internas que afectan el desarrollo de la enseñanza de pregrado, el postgrado y la investigación. Al respecto, se percibe que tanto la Administración Central como los propios Decanos tienen desincentivos para abordar a fondo los temas académicos en el Consejo Superior. En este sentido, se ve que el Rector cuenta con un escaso nivel de autoridad y poder sobre los Decanos para lograr un alineamiento de los objetivos operativos de las Facultades

con las prioridades institucionales definidas oficialmente. Estas dificultades para avanzar en la implementación de la agenda ejecutiva académica desincentivan al Rector a promover el tratamiento de los temas académicos al interior del máximo organismo colegiado ya que quedaría en evidencia su falta de liderazgo y conducción en este ámbito. Por su parte, los Decanos ejercen un rol pasivo en términos de supervisión, particularmente respecto al control asociado al cumplimiento de las prioridades estratégicas y la aplicación de la normativa interna relacionada con la gestión académica. En efecto, ellos carecen de incentivos para promover la vigilancia de la gestión académica, ya que, por un lado, se exponen a tener que dar explicaciones acerca de su gestión en las Facultades ante el Consejo Superior y, por otro, corren el riesgo que los Consejeros externos puedan inmiscuirse en la forma como se realiza el trabajo académico.

"Pero ahí no hay una mirada estratégica de ese grupo ejecutivo de decir saben qué, entonces nosotros vamos a traer siete académicos doctores para esta universidad. Porque no tienen esa mirada te fijas, o vamos a levantar tres laboratorios potentes, ahí van las lucas y vamos a pedir un préstamo como universidad y vamos a fomentar esto, eso no existe" (IPT-1).

En cuarto lugar, se observa que el Consejo Superior tiende a delegar el tratamiento de los temas académicos en el Consejo Académico donde participan los Decanos y los Vicerrectores del área. Más aún, a pesar de que la normativa interna establece que el Consejo Académico corresponde a una instancia consultiva que asesora al Vicerrector Académico, en los hechos este opera como un organismo colegiado deliberativo cuyas decisiones suelen ser vinculantes para el Consejo Superior, salvo excepciones. De este modo, en la práctica la relación entre ambos consejos se asemeja a las características de un esquema dual tradicional más que a uno dual asimétrico, como lo establecen los estatutos. En consecuencia, el espacio institucional donde hoy día está alojado el debate y la negociación de las cuestiones académicas es precisamente el Consejo Académico. Tanto es así, que los Decanos cuentan con una instancia informal de coordinación, denominado "Comité de Decanos", donde discuten previamente los temas y generalmente definen planeamientos comunes para exponerlos en el Consejo Académico.

"(El Consejo Superior) Se mete más en lo administrativo y económico... los Decanos están en Consejo Académico entonces ven todo lo académico ahí…" (IPT-8).

En definitiva, el punto de equilibrio se alcanza en un escenario donde cada uno de los grupos internos percibe que obtiene un beneficio en aquellas cuestiones más relevantes de acuerdo con sus propios intereses y, a la vez, asume que debe ceder en aquellos asuntos menos prioritarios. En este sentido, con el tratamiento de los temas económicos al interior del Consejo Superior, los Consejeros externos se ven beneficiados ya que consiguen que la gestión económica avance en la dirección correcta según sus expectativas. Del mismo modo la Administración Central se ve favorecida también porque cuenta con un respaldo institucional para controlar el gasto y mantener una situación económica sana. Y pierden los Decanos que deben asumir condiciones más restrictivas para acceder a recursos institucionales. Asimismo, con tratamiento de los temas académicos fuera del Consejo Superior, tanto la Administración Central como los

Decanos evitan que los Consejeros externos puedan presionar por el avance de la agenda ejecutiva académica. Y, por ende, ambos actores ganan en grados de libertad para desarrollar sus funciones. Por el contrario, los Consejeros externos se ven perjudicados porque enfrentan restricciones para acceder a información e influir en las decisiones académicas. No obstante, se reconoce que la capacidad de los Consejeros externos para influir en los temas académicos se ve limitada por el hecho que ninguno de ellos proviene del mundo académico y, por ende, no cuentan con el conocimiento ni la legitimidad para abordar en profundidad temáticas asociadas a esta área.

"Entonces olvídate. Entonces como los externos no son académicos, se van más por la institucionalidad, por la parte administrativa, por... en las políticas se meten, en ese tipo de cosas, en la estructura, pero en lo académico es muy poco lo que aportan" (IPT-8).

"Y eso fue fortaleciendo un equipo de la Administración Central, y apoyado fuertemente por los Consejeros externos, principalmente por una fracción de los Consejeros externos que es el Comité Económico, que ha apoyado fuertemente las decisiones de la Administración Central principalmente en lo económico. Y ha tenido una influencia bastante fuerte en las decisiones académicas y de investigación" (IPT-3).

Por otra parte, se constata que este punto de equilibrio está tensionado por la creciente presión que está ejerciendo el Comité Económico para revisar los procesos de gestión académica y avanzar en la implementación de un Plan de Desarrollo con especial foco en el fortalecimiento del postgrado y la investigación, áreas especialmente débiles en la universidad. La presión por parte del Comité Económico se explica por el deficiente desempeño académico, medido según la cantidad de publicaciones anuales producidas en las Facultades, la acreditación de los programas de doctorado y la acreditación institucional, factores que, a su juicio, limitan la competitividad de la institución para acceder a distintas fuentes de financiamiento público, por un lado y, por otro, restringen el reajuste anual que se puede aplicar al precio de los aranceles de las carreras de pregrado que corresponde a la principal fuente de ingresos institucionales. Durante los últimos años, se evidencia que la institución ha avanzado significativamente en dos de las tres prioridades acordadas entre Administración Central y los Consejeros externos. En efecto, la universidad ha aumentado sustantivamente la matrícula total de estudiantes, los ingresos institucionales y ha logrado generar excedentes económicos para su desarrollo. Sin embargo, el aumento de la productividad en investigación ha sido lento y la capacidad para captar fondos públicos, más bien deficiente.

"El Comité Económico era para asesorar la parte económica, pero ahora está asesorando toda la parte de gestión de la universidad" (IPT-2).

Asimismo, se aprecia que esta tensión genera una disputa ascendente entre el Rector y el Comité Económico respecto de la conducción de la agenda ejecutiva institucional y el cumplimiento de las funciones de cada una de las autoridades establecidas en la normativa interna. Para el Rector, el Comité Económico se excede en sus atribuciones al cuestionar la pertinencia y calidad de la gestión académica que impulsa la Administración Central y que se ejecuta en las Facultades. Desde una perspectiva política, la presión que ejerce el Comité

Económico produce incomodidad en el Rector ya que el eventual despliegue de una agenda orientada a elevar la calidad y efectividad del trabajo académico ocasiona una resistencia por parte de los Decanos y el cuerpo académico. En otras palabras, desde esta perspectiva, se altera la situación de equilibrio y se produce un desorden que pone a prueba el liderazgo del Rector como principal administrador de las presiones y expectativas de las diversas partes interesadas. Por su parte, para el Comité Económico no basta solo con la superación de la crisis económica y haber alcanzado un tamaño adecuado, sino que resulta necesario mejorar los resultados de las labores académicas especialmente en investigación y postgrado con el fin de fortalecer la competitividad y sustentabilidad de la universidad. Por último, el Comité Económico espera también que el Rector sea capaz de conducir la implementación de la agenda de mejoramiento de la gestión académica en las Facultades.

"…lo mismo con el Comité Económico, pasa del consejo a la toma de decisiones cuando estrictamente no le corresponde y hasta ahora no ha tomado, porque no se le ha dejado tomar decisiones, incluso en alguna oportunidad se le ha dicho, no, esto no es el ámbito de decisión de ustedes" (IPT-9).

Con respecto a los roles que el Consejo Superior debiera ejercer como máximo cuerpo colegiado de la institución, se nota que la diversidad de intereses y la superposición de funciones de una parte importante de sus integrantes, restringen la capacidad para desempeñar las labores esperadas de este tipo de organismos, especialmente aquellas relacionadas con la generación de políticas, la priorización estratégica y la supervisión (Trower, 2013). Por un lado, se visualiza una contribución deficiente del Consejo Superior en relación con su capacidad reflexiva orientada a anticipar escenarios y diseñar arreglos institucionales para enfrentar o resolver problemas. En efecto, solo a partir de la crisis económica reciente se activa el Comité Económico como una instancia de reflexión y generación de propuestas, no obstante, con ciertas restricciones normativas y resistencias particularmente por parte del Rector. Por otro lado, se aprecia que, si bien el Consejo Superior logró establecer una serie de prioridades estratégicas, su supervisión ha sido parcial y ha estado centrada en la evaluación del cumplimiento de los objetivos relacionados con la gestión económica.

"Hay muchas cosas que yo creo que deberían cambiarse, creo que la composición del consejo, no es lo más adecuada por su utilidad, porque todas estas tensiones hay que trabajarlas mucho, para poder llegar, hay cosas que aquí estamos empatados los Consejeros externos, con el Rector, son están pareados con todos los Decanos, entonces es una cosa que es muy difícil llegar a un acuerdo, que uno quisiera tomar medidas drásticas en una reestructuración total de la universidad, sería casi imposible" (IPT-2).

"…bueno de partida son juez y parte…yo creo que pasa un poco por eso que priman los temas individuales o de ciertas Facultades por sobre esa mirada institucional mirando siempre el Plan de Desarrollo Estratégico, yo creo que no ocurre en la práctica" (IPT-4).

En resumidas cuentas, el Consejo Superior está lejos de ser un espacio de reflexión, análisis y toma de decisiones con un enfoque centrado en la institución. Su composición basada en grupos de interés heterogéneos, sumado el doble rol de principal y agente que ejercen la mayoría de los Consejeros internos y la ausencia de la figura de un Presidente del organismo distinto al Rector, influyen en que este funcione más como un cuerpo político que como un órgano de

dirección estratégica. Asimismo, se constata que el Consejo Superior ha tenido un débil protagonismo en la conducción de procesos de transformación orientados a adaptar a la institución frente a los cambios en el entorno, particularmente en materias de regulación y financiamiento público. En este sentido, la evidencia sugiere que la capacidad del Consejo Superior para establecer prioridades y lineamentos de trabajo específicos se activa en condiciones de crisis o riesgo patente a nivel institucional y que esta tiende a neutralizarse en condiciones de normalidad. Igualmente, se aprecia que los Consejeros externos, especialmente a través del Comité Económico, tuvieron una fuerte influencia en las decisiones que el Consejo Superior adoptó para superar la crisis económica y que en la actualidad ellos constituyen la única fuerza que intenta ejercer contrapeso al predominio de los intereses internos.

B. La Administración Central como agente

En cuanto a la dirección ejecutiva, se aprecia que el Rector ejerce un débil liderazgo en la conducción de la agenda institucional y la articulación del equipo directivo que conforma la Administración Central. Al respecto, se observan dos elementos que influyen en esta situación. El primero, está relacionado con el perfil del Rector y el estilo de gestión con que conduce al equipo directivo central. Por un lado, el Rector no cuenta con una formación profesional en el ámbito de la gestión de organizaciones y en la práctica, se le reconoce un bajo nivel de desarrollo de sus habilidades directivas o gerenciales, en especial aquellas relacionadas con la dirección de equipos de trabajo y la comunicación. Por otro lado, se percibe que el Rector evita tomar decisiones que puedan afectar los intereses de la academia y eso influye en la configuración de una gestión declarativa y ambigua por parte de la Administración Central (Etkin, 2006). Es decir, una gestión con énfasis en los diagnósticos y los discursos que no conducen a la implementación de acciones. Pero cuando estas no se pueden evitar, las decisiones se orientan con foco en el corto plazo y se adaptan para cumplir con las diferentes y a veces contrapuestas exigencias que plantean los diversos grupos de interés tanto internos como externos. En este sentido, se visualiza que la búsqueda de legitimidad de las decisiones lleva a la Administración Central a ceder en la efectividad de las determinaciones que adopta desde el punto de vista del interés institucional y también, la presionan a incurrir en conductas erráticas o incongruentes.

"…sin embargo, por el estilo de nuestro Rector se hace, se ha hecho complejo, yo creo que por su forma de trabajar… No se ha generado, cierto, esa articulación o esa visión desde la máxima autoridad interna respecto de cuáles son las prioridades, si bien el Plan de Desarrollo Estratégico tiene algo definido, falta esa operación todavía, esa articulación que nos permita hacerlo de manera más armónica…" (IPT-4).

"Pero en lo que es académico, hay mucho respeto a la academia, mucho respeto, está preocupado de motivarlos, de sacarlos adelante, y muchas veces se pierde el momento de medidas drásticas que hay que tomar" (IPT-2).

"Yo diría… con falta de conducción que en que cada Vicerrectoría tiene su propia bandera y sigue esos procesos como tiene que seguirlos y en el fondo el acercamiento entre un Vicerrector y otro tiene que ver más con un tema de *feeling*" (IPT-1).

"…desde que yo estoy aquí hace diez años más menos, no ha existido conducción institucional, no hay un liderazgo institucional con esta mirada que estamos conversando ahora (IPT-1).

El segundo elemento explicativo del débil liderazgo del Rector está asociado a la carencia de espacios formales y efectivos donde el Rector entregue lineamientos explícitos que permitan orientar el trabajo del equipo directivo, especialmente de los Vicerrectores. Más aún, se admite como una práctica recurrente el hecho que el Rector designa a las autoridades centrales sin entregarles directrices concretas respecto al trabajo y los resultados esperados. Si bien existe una instancia de coordinación semanal entre el Rector y los Vicerrectores, denominada Comité Directivo, se reconoce que se trata más bien de un espacio con foco principalmente en temas operativos y de orden coyuntural.

"Yo creo que, por el estilo de liderazgo del Rector, su estilo de administrar la universidad, hay una suerte más de horizontalidad, el Rector opera con indicación y confianza en los Vicerrectores y esa confianza se ve, se nota. Ahora... existe este Comité Directivo que, si bien es cierto, no está reconocido institucionalmente, pero es una instancia que el Rector tiene para conversar y ver asuntos importantes con los Vicerrectores. Pero sí muchas veces son más o la mayoría de las veces son más operativos que estratégicos, se ven temas más operativos que estratégicos" (IPT-3).

"Hoy día tiene que ver también, pasa también por iniciativas de los propios Vicerrectores y en nuestro caso donde hemos tenido una rotación importante de Vicerrectores, eso afecta… porque tiene que ver también con cuáles son las prioridades de las autoridades entrantes y sin que necesariamente el Rector transmita cuáles son las prioridades institucionales" (IPT-4).

De igual forma, existe la figura del Comité Directivo Ampliado que suma la participación de otros directivos superiores como el Director de Sede, algunos Directores Generales dependiendo de los temas específicos que se tratan en cada sesión y, además, un representante de los Decanos. Esto significa que de manera voluntaria el Rector invita a un Decano como delegado de sus pares para que forme parte de una instancia de coordinación del equipo ejecutivo central. En efecto, se evidencia que la participación del Decano genera un cierto grado de incomodidad en algunas autoridades centrales que tienden a abstenerse de abordar determinados temas que producen tensión entre los intereses institucionales y los objetivos de las Facultades. Esto con el propósito de evitar que el Decano pueda bloquear o neutralizar alguna decisión relevante para el nivel central. Aun así, se reconoce que con frecuencia resulta inevitable tratar este tipo de temas de manera separada y que generalmente la discusión al interior del Comité Directivo Ampliado propende a reproducir los debates previos registrados en el Consejo Superior. El tratamiento de temas complejos permite también alertar a los Decanos respecto de alguna materia que represente una amenaza a sus intereses. Así, teniendo en cuenta que el Rector procura evitar llevar adelante medidas que puedan afectar de manera importante los intereses de la academia, se advierte que la presencia del representante de los Decanos influye en las decisiones o acuerdos que se adoptan en este espacio y que dicha influencia permite atenuar decisiones que ellos consideran perjudiciales para sus objetivos.

"En el Comité Directivo Ampliado lo que se conversó con el Rector es que llevar a este comité temas que no fueran... temas que se pudieran conversar y que no tuvieran... a ver cómo lo digo... cosas que

afectan a las Facultades en la toma de decisiones de este comité y que tenga un impacto en las Facultades, ya sea un impacto positivo o más bien negativo, esos temas no se tocaron en este comité ampliado, sin embargo, yo creo que ese filtro no funciona en alguna ocasión porque como el Rector ha calendarizado esos comité entonces los Vicerrectores de repente necesitamos, o sea, cuando nos juntamos necesitamos plantear algunos temas que a veces no pueden esperar a la semana siguiente cuando venga el comité más cerrado, el Comité Directivo, entonces se han tratado temas ahí y que ha estado en la presencia del Decano y que pueden tener... que va a tener un impacto en las Facultades, por lo tanto si analizamos bien la situación, el Decano que está representando a su grupo su misión es trasmitir lo que ahí se conversó y de hecho él toma un acta de todo y esa acta no es para nosotros principalmente, sino que es para su equipo de Decanos, por lo tanto ahí puedes trasmitir algunas decisiones que pueden ser de orden más privado o de orden más confidencial y quien las va a trasmitir, entonces ahí no se tiene a veces cuidado de tocar algunos temas y que puede generar un conflicto antes que el evento ocurra" (IPT-3).

Por otra parte, se observa que la falta de lineamentos ejecutivos de parte del Rector lleva a los Vicerrectores a definir sus propias prioridades y agendas de trabajo sectoriales. De esta manera, tanto las directrices como las formas de organización del trabajo que se producen en las unidades centrales dependen de las preferencias y las capacidades individuales de cada uno de los directivos superiores. Al respecto, se distinguen dos tipos de estilos de gestión que conviven al interior de la Administración Central. Por un lado, están las Vicerrectorías del área académica que tradicionalmente han sido lideradas por académicos pertenecientes al claustro de la institución, con escasa experiencia previa en cargos directivos de esta naturaleza y sin formación profesional en el ámbito de la gestión de organizaciones. Asimismo, se aprecia que ambas Vicerrectorías han tenido un débil desarrollo de sus capacidades organizacionales, especialmente en la profesionalización de cargos, la conformación de equipos de trabajo estables, la formalización de procesos, la instalación de adecuados sistemas de información y herramientas para el control de la gestión académica. Si bien se han impulsado algunas iniciativas de mejora en la gestión académica, de manera más notoria en la Vicerrectoría Académica, se constata que el elevado nivel de rotación en cortos períodos de tiempo tanto de los Vicerrectores como de los Directores del área, han afectado la continuidad de los proyectos de mejoramiento debido al bajo grado de formalización de estos como planes institucionales y el amplio espacio con que cuentan los nuevos directivos superiores para establecer sus propias agendas de trabajo.

"…cuando yo llegue decían …es que la gestión que hizo la Dirección de Docencia, en años anteriores, cuando estaba tal director, se le ocurrió que tenía que hacer esto…entonces siento que la gestión está demasiado personalizada y no está institucionalizada y eso es una de las debilidades más graves que tiene la institución" (IPT-7).

"…la Vicerrectoría de Investigación yo creo que es la que más problemas ha tenido en constituir un equipo potente, porque ahí ha habido muchos cambios, muchos cambios en términos de que la gente va, viene, esta es una Vicerrectoría pequeña, pero con un equipo que yo diría, que todavía le falta muchísima mirada profesional en términos de lo que es la investigación" (IPT-1).

"…en la administración pasada de la Vicerrectoría (académica) yo primera vez que yo veo un crecimiento o por lo menos alguien que golpea la mesa…" (IPT-11).

De la misma forma, se observa que la carencia de orientaciones ejecutivas lleva a los Vicerrectores del área a buscar apoyo en el Consejo Académico para discutir y adoptar ciertas decisiones que requieren un mínimo nivel de legitimidad de la comunidad académica representada por los Decanos. Aun cuando las autoridades centrales puedan estar interesadas en la búsqueda de un espacio de carácter colegial para debatir sobre los asuntos académicos, en realidad, el Consejo Académico funciona como una instancia política donde los Decanos ejercen una fuerte influencia en las decisiones que adopta el ejecutivo central a partir de sus propios intereses y objetivos. En cierta medida, el Consejo Académico tiende a neutralizar la capacidad de la Administración Central para llevar adelante procesos de cambio en la gestión académica que respondan al interés institucional.

Por otro lado, la Vicerrectoría Económica ha estado liderada por académicos con formación profesional en el ámbito de la gestión administrativa y con experiencia en la dirección ejecutiva de empresas. Al mismo tiempo, esta área ha registrado una rotación menor de directivos superiores y ha logrado mantener equipos de trabajo relativamente estables en comparación con las Vicerrectorías del ámbito académico. Asimismo, esta macro unidad ha logrado desplegar de manera sostenida un proceso de fortalecimiento de capacidades principalmente en la gestión del recurso humano (profesionalización de cargos, estandarización de los procesos de reclutamiento, selección y evaluación del desempeño), la gestión de la infraestructura (la elaboración de un plan maestro de infraestructura y aplicación de estándares), la gestión de los sistemas de información (la implementación de un *software* de planificación de los recursos y el desarrollo de un sistema de información económica y financiera en los distintos niveles) y la gestión presupuestaria (la implementación de un sistema de planificación y control de la ejecución presupuestaria). En este caso, ante la falta de lineamientos ejecutivos el Vicerrector Económico busca respaldo en el Comité Económico para establecer diagnósticos, identificar posibles cursos de acción y tomar decisiones en relación con las principales materias administrativas, económicas y financieras de la institución. En consecuencia, la conducción ejecutiva de la universidad analizada en este capítulo se caracteriza por un débil liderazgo del Rector y una gestión segmentada entre una esfera académica dirigida por administradores aficionados que adhieren a un estilo de gestión colegial y una esfera económica liderada por especialistas que orientan en cambio su quehacer en la línea del gerencialismo.

> "Yo creo que todos vamos para el mismo camino, pero con ritmos que son distintos, porque tiene que ver con las estructuras personales y con el grado de dominio sobre las distintas áreas, hay algunos que por ejemplo, el Vicerrector Económico es una persona del área económica, del área contable, ingeniero comercial, por lo tanto su visión está completamente imbuida en eso, en la gestión, en la administración, lo otros Vicerrectores han tenido que ir aprendiendo el tema, porque la gestión no es propia de ningún académico, entonces tienen que adquirir cierto grado de experticia, por lo tanto demoran mucho más tiempo en la toma de decisiones, incluso en el comentario, porque se sienten lo menos preparado, eso genera tensión hacia el interior, lo que genera también que cada uno tiene que acelerar el ritmo en función de la necesidad concreta que tiene que satisfacer" (IPT-9).

Ahora bien, se aprecia que el Comité Económico ha ido gradualmente ampliando su radio de involucramiento e influencia en aquellos asuntos académicos que tienen un efecto significativo

en el desempeño económico de la institución ante el vacío o falta de conducción ejecutiva central. Considerando el rol y el poder que ha ejercido el Comité Económico en las decisiones institucionales recientes, se aprecia que en el plano ejecutivo esa influencia ha generado un empoderamiento del Vicerrector Económico en relación con sus pares Vicerrectores del área académica e incluso en su vínculo con el propio Rector. Dicho de otra manera, durante los últimos años y a pesar de la inclinación hacia una gestión declarativa y ambigua de la Administración Central, los criterios económicos han tenido un predominio en las decisiones que se han logrado impulsar. En los hechos, el Vicerrector Económico asume un rol similar a un Prorrector teniendo en cuenta su nivel de influencia y la transversalidad de los asuntos que aborda. No obstante, en este escenario se producen permanentes tensiones en las relaciones entre las autoridades centrales y entre estas últimas y el Comité Económico. Por una parte, existe una tensión continua entre los Vicerrectores al momento de buscar soluciones y adoptar decisiones en cuestiones académicas que involucran determinaciones económicas relevantes. En general, el Vicerrector Económico conduce las instancias de diálogo y trabajo entre los Vicerrectores proponiendo cursos de acción y buscando acuerdos entre las partes. En otras palabras, existe una aceptación implícita del rol que desempeña el Vicerrector Económico como articulador de la agenda ejecutiva, pero al mismo tiempo los Vicerrectores del área académica están en un estado de alerta respecto al alcance de sus lineamientos. En efecto, se advierte que en el caso de esta institución es el Vicerrector Económico quien ejerce como "primero entre pares". Ahora, cuando no existe acuerdo en una determinada materia, los Vicerrectores recurren al Rector para que resuelva las disputas. Sin embargo, en algunas ocasiones el Rector actúa como árbitro y resuelve, pero en otras, las diferencias se pueden mantener por un tiempo indeterminado o se terminan zanjando en el Consejo Superior. Por otra parte, el Rector mantiene una relación distante con el Comité Económico, en particular con los Consejeros externos. Al respecto, se percibe que el Rector considera que las políticas económicas son necesarias, pero no pueden ser predominantes en la gestión institucional. De todas formas, se visualiza que el Rector respalda las orientaciones y la agenda de trabajo que impulsa el Vicerrector Económico a pesar de que no se involucra en los detalles. En definitiva, el Vicerrector Económico actúa, por un lado, como intermediario entre las preferencias del Rector y el Comité Económico y, por otro, como articulador de la agenda ejecutiva de la Administración Central.

"…siento que hay algunos lineamientos que son claros, pero más que desde el Consejo Superior propiamente tal vienen más desde el Comité Económico. Entonces… hay algunos lineamientos, pero muchas veces son lineamientos también… dirigidos por nosotros como Vicerrectoría de Administración y Finanzas, más que de repente por iniciativa propia del consejo hacia la Administración Central, entonces como inverso se genera un ida y vuelta de los lineamientos que siento que nacen más desde la Vicerrectoría más que desde el Consejo Superior hacia la Vicerrectoría" (IPT-4).

"Yo creo que ahí hay una suerte de convergencia que se construye en función de tensiones" (IPT-9).

"Yo soy férreo partidario y defensor de que las comunidades también debe tener algo más que solo directrices administrativas, tiene que haber un sentimiento dentro de la organización, pese a los distintos intereses particulares que las personas tienen" (IPT-9).

En suma, se constata un débil liderazgo del Rector en la conducción de la agenda ejecutiva institucional y una Administración Central que ejerce una gestión declarativa y ambigua respecto a sus objetivos principalmente en materias académicas, por un lado, y por otro, una gestión dual donde conviven procesos de toma de decisiones y formas de organización propias de la cultura académica colegial y también aquellas prácticas de administración derivadas del gerencialismo. Asimismo, se advierte que ante la falta de orientaciones ejecutivas el Comité Económico se ha posicionado informalmente como una instancia de generación lineamientos y toma de decisiones preferentemente en materias económicas y últimamente también en asuntos académicos relevantes a través de una creciente influencia. Esta situación ha generado algunas tensiones y disputas por el liderazgo ejecutivo entre el Rector y el Comité Económico. Igualmente, se observa que en este escenario de vacío de conducción ejecutiva ha surgido el liderazgo del Vicerrector Económico como articulador de la agenda de trabajo de la Administración Central. Si bien este cuenta con el respaldo del Rector y el reconocimiento de sus pares, en realidad las autoridades centrales se relacionan en base a una constante tensión respecto al peso que tienen los criterios académicos y económicos tanto en el diseño de soluciones como en las decisiones que adopta el ejecutivo central.

C. La relación entre el Consejo Superior y la Administración Central

Considerando el comportamiento de las autoridades superiores descrito anteriormente, se evidencia que la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central se asemeja a un vínculo entre un principal colectivo y un agente múltiple. Esta constatación se diferencia de la presunción inicial que sugería la existencia de una relación entre un principal colectivo y un agente único.

Sobre el principal, se confirma por tanto la presencia de diversos intereses y preferencias entre los distintos grupos que forman parte del máximo organismo colegiado institucional. De esta manera, se corrobora la participación de más de un individuo en la definición del contrato con el agente y, al mismo tiempo, se descarta la posibilidad de homologar el comportamiento del Consejo Superior a la conducta y las preferencias de su Presidente u otro actor. En los hechos, los Consejeros externos concentran su atención en los asuntos económicos y constituye el único grupo que realiza labores de supervisión respecto al desempeño de la Administración Central. Por su parte, los Decanos asumen un rol pasivo tanto en la formulación de políticas y estrategias como en las labores de vigilancia salvo en situaciones donde ven amenazados sus intereses. Asimismo, el Rector y los Vicerrectores actúan como juez y parte, por un lado, intentan articular acuerdos respecto a lineamientos de trabajo principalmente relacionados con la gestión económica y financiera de la institución y, por otro, contienen las crecientes exigencias por una mayor rendición de cuentas especialmente de parte de los Consejeros externos. En este escenario, se percibe la ausencia de una relación de autoridad o jerarquía entre el Consejo Superior como mandante y el Rector como agente y, también, dificultades para establecer un mandato explícito con prioridades y lineamientos de trabajo hacia la Administración Central como responsable de las labores ejecutivas. Además de la fragmentación de intereses y la dispersión del poder, el Consejo Superior carece de un Presidente externo que pueda realizar una conducción orientada a atender los intereses institucionales por sobre los intereses

particulares de los grupos internos y que sea capaz, a la vez, de representar la figura de un principal visible ante el Rector.

"No, es transversal a mi juicio, no hay, no ha habido por lo menos hasta ahora un mandato férreo respecto de directrices que el Rector tenga que tomar, sino que han sido elementos consensuados, la mayoría de las veces son elementos puestos por el propio Rector" (IPT-9).

"Yo creo que es más entre pares, hay momentos que uno se siente mal porque le faltan el respeto al Rector, mala educación, mal, pero no está esa jerarquía, no. O sea en los momentos... el Rector de repente pareciera una opinión más no más, a pesar que este Rector trata de ponerse la jineta en esas situaciones o también puede que ocurra que hay Consejeros que son insolentes, que no piensan en lo que dicen te fijas, y llegan y tiran toda la caballería y no... y no estoy ni ahí con lo que usted dice, usted está mintiendo usted… aquello y eso; a ese nivel no se debiera dar, pero yo pienso que le cuesta mucho al Rector poder sacar las cosas adelante, producto de que hay grupos que si a ellos, les complica un poco tratan de bajar el cuento, entonces hay que dibujar mucho, hay que ganarse a los..., con muchas fórmulas para lograr ir avanzando" (IPT-8).

"Sería mucho más conveniente la figura de un Presidente distinto al Rector, porque ahí hay una visión general, a futuro a diez años... si ahora ya no puedes pensar en una universidad a dos o tres años, si tienen tantos cambios que hay que pensar a diez años o si no de nuevo vas a estar con la maquinita encima, pero sería una muy buena idea, porque ahora es juez y parte y la mayoría de la gente ahí es juez y parte" (IPT-8).

Por el contrario, se constata que la consideración inicial que presumía la existencia de un agente único estuvo errada. Al respecto, la evidencia muestra que no es posible homologar el comportamiento de la Administración Central a la conducta individual del Rector. Aunque la normativa interna le otorga formalmente la autoridad para articular al equipo directivo central y establecer la agenda ejecutiva institucional, su liderazgo es en los hechos débil, su capacidad de toma de decisiones es limitada y su estilo de gestión deja un vacío de poder en disputa entre el resto de las autoridades institucionales. Como se mencionó anteriormente, la falta de conducción hace que emerjan otros liderazgos individuales, como el Vicerrector Económico, y que organismos colegiados, como el Consejo Académico y el Comité Económico asuman un mayor protagonismo en el proceso de toma de decisiones asociadas a la esfera ejecutiva.

En consecuencia, se advierte que, tanto a nivel estratégico como ejecutivo, las decisiones se adoptan por medio de procesos que siguen un patrón de conducta similar. Es decir, a través de negociaciones políticas entre las autoridades ejecutivas centrales, los Decanos y Consejeros externos. En el caso de las definiciones de orden estratégico, las prioridades y lineamientos de desarrollo se abordan al interior del Consejo Superior donde están representadas formalmente cada una de las partes. Respecto a las decisiones ejecutivas, estas son resueltas por la Administración Central después de un proceso de interacción entre diversas instancias, grupos e individuos. Por un lado, el Vicerrector Académico se inclina por llevar la discusión de materias académicas de carácter ejecutivo al Consejo Académico. Por otro lado, el Vicerrector Económico promueve la discusión de lineamientos de trabajo e iniciativas relacionadas con la gestión económica y también académica en el Comité Económico. De igual manera, el Comité Directivo Ampliado, espacio donde participan las autoridades centrales y un representante de

los Decanos, aborda los temas, discusiones y lineamientos de trabajo generados tanto en el Consejo Académico como en el Comité Económico, como una suerte de instancia final de discusión antes que la Administración Central determine los cursos de acción.

Conviene subrayar que en este nivel se expresan las diferentes preferencias que existen entre las autoridades individuales que forman parte de la Administración Central. Por cierto, esta situación incorpora un elemento adicional de complejidad al proceso deliberativo. En este escenario, con frecuencia se repiten las mismas discusiones registradas en el Consejo Superior, surgen algunas interpretaciones de los acuerdos adoptados y los diferentes grupos e individuos intentan evitar o minimizar los efectos adversos de las eventuales decisiones operativas. Al final de este proceso, se aprecia que la Administración Central toma generalmente uno de dos caminos: se inclina por impulsar una agenda ejecutiva con menor efectividad institucional, pero con un nivel mínimo de legitimidad para avanzar en su implementación o, de lo contrario, se mantiene en un estado de inacción ante la falta de acuerdos. Dicho en breve, la presencia de los mismos grupos e individuos en las instancias deliberativas a nivel estratégico y ejecutivo implica la reproducción de las mismas tensiones y conflictos de objetivos, los cuales finalmente terminan restringiendo la posibilidad de tomar decisiones y llevarlas a la práctica.

"…y además este Comité Directivo Ampliado se incorpora un representante de los Decanos, entonces ahí yo creo que volvemos a un... como a replicar lo que de cierta forma ocurre en el Consejo Superior… a lo mejor es una instancia buena, pero creo que lo contamina en el sentido de que hasta cierto punto podría influir en las decisiones" (IPT-3).

De igual modo, se visualiza la existencia de una relación de agencia de facto entre los Consejeros externos que forman parte del Comité Económico (como principal) y el Vicerrector Económico (como agente). Al margen de las atribuciones normativas, el Comité Económico impulsa lineamientos de trabajo y decisiones preferentemente en el ámbito económico y crecientemente en materias académicas sin que estas sean abordadas y ratificadas por el pleno del Consejo Superior. Asimismo, en los hechos, los Consejeros externos encargan al Vicerrector Económico la promoción y/o ejecución de determinadas iniciativas o acciones derivadas de los acuerdos adoptados por el Comité. Más aún, se aprecia que a través de su participación en Comité Económico y la estrecha relación que sostienen con el Vicerrector del área, los Consejeros externos tienen un elevado nivel de involucramiento en la micro gestión de materias económicas y de manera creciente en cuestiones asociadas al ámbito académico. La fuente de poder de los Consejeros externos surge de su nombramiento que en forma directa realiza el controlador. De esta manera, se configura un escenario en el que el Vicerrector Económico responde a múltiples principales, el Rector por una parte, y los Consejeros externos por otra, por medio de diferentes contratos que en ocasiones resultan antagónicos. No obstante, se advierte que el Vicerrector Económico cuenta con una cuota importante de poder que ejerce para hacer frente a las distintas presiones, incluso para persuadir a cada uno de los principales en la búsqueda de acuerdos o puntos intermedios. En su relación con el Rector, el poder del Vicerrector Económico subyace en su conocimiento experto y la capacidad de liderazgo para llevar adelante las medidas acordadas. En cambio, en lo que respecta a los Consejeros externos, su ventaja está dada por el hecho de ser el único vínculo que estos tienen con el equipo ejecutivo

central y así, representar la única vía para poder ejercer influencia en la gestión institucional desde una perspectiva externa.

En pocas palabras, se evidencia que la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central se aleja de la forma canónica establecida por la teoría de agencia que supone la existencia de una separación de roles entre principal y agente. En la práctica, las tres partes interesadas más influyentes (la Administración Central, los Decanos y los Consejeros externos) asumen un doble rol, primero como principales colectivos a cargo de la definición del mandato con las prioridades y lineamientos estratégicos y luego como múltiples agentes con distintos niveles de influencia en la determinación de la agenda ejecutiva institucional. En los hechos todos son principales y todos son agentes. Asimismo, se advierte que, en este complejo entramado de relaciones de gobierno, el Comité Económico sobresale como un eje de poder que basado en una relación de principal y agente logra ejercer un predominio frente al resto de los actores en los procesos de toma de decisiones a nivel estratégico y ejecutivo, preferentemente en materias económicas y con una creciente influencia en los asuntos académicos.

5.2.2 Los contratos

En relación con los mandatos, el Plan de Desarrollo Estratégico y el Presupuesto Institucional surgen como los principales contratos ejecutivos a través de los cuales el Consejo Superior delega en la Administración Central la gestión ejecutiva de la universidad.

En la formulación del Plan de Desarrollo Estratégico vigente se pueden diferenciar dos fases que están asociadas a los ciclos políticos del Consejo Superior. La primera fase corresponde al período previo a la crisis económica que afectó a la institución y coincide con el ciclo en el cual la conducción del Consejo Superior estuvo en manos de la alianza conformada por el Rector y los Decanos. En este período, el plan fue elaborado por medio de un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba que involucró la participación de la comunidad universitaria, especialmente del cuerpo académico. En este contexto, se aprecia que la Administración Central desempeñó un rol modesto como apoyo metodológico para recolectar y sistematizar las opiniones y expectativas de los diversos actores internos en la definición de las prioridades institucionales. Como resultado, se obtuvo un plan con orientaciones estratégicas amplias y maximalistas como una forma de incluir la diversidad de preferencias planteadas por las distintas partes interesadas durante su elaboración. En concreto, el plan fue estructurado en base a treinta objetivos estratégicos agrupados en torno a estos cinco ejes estratégicos: la consolidación de la calidad del pregrado, el fortalecimiento de la vinculación con el medio, la pertinencia e impacto de la investigación, el desarrollo y la consolidación del postgrado y, finalmente, la gestión de excelencia y el crecimiento con calidad. Habría que decir también que esta versión del plan no incluyó la definición de planes de acción o proyectos orientados a materializar los objetivos trazados y tampoco metas con resultados esperados para los más de cincuenta indicadores de desempeño establecidos como estratégicos. En realidad, durante este lapso la institución tuvo un Plan de Desarrollo Estratégico de carácter instrumental y poco útil para establecer lineamentos de trabajo prioritarios.

Después de aproximadamente un año de vigencia del plan, en el marco de la elaboración de medidas para enfrentar la crisis económica y asegurar la sostenibilidad de la universidad en el mediano, el Consejo Superior acordó actualizar el diagnóstico estratégico institucional y revisar la pertinencia del Plan Estratégico vigente. Todo esto en un breve plazo de tiempo que no superó los tres meses. Con la influencia del Comité Económico, el organismo determinó que, en cuanto a su contenido, dicho plan no incorporaba adecuadamente objetivos relacionados con el crecimiento de la matrícula y la gestión económica. Mientras que, a nivel de estructura, se estableció que era necesario definir prioridades e incorporar tanto indicadores de desempeño como resultados esperados. De esta forma, en esta segunda fase se aprobó una nueva versión priorizada del Plan de Desarrollo Estratégico con siete objetivos estratégicos, un indicador de desempeño para cada objetivo y metas con resultados esperados en un período de cinco años. Los objetivos estratégicos prioritarios fueron los siguientes: aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de pregrado diurno, aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de pregrado vespertino, aumentar la oferta de programas y matrícula de estudiantes de postgrado profesionales, aumentar la producción científica a través de publicaciones en revistas de corriente principal, mejorar la gestión económica-financiera y alcanzar un desarrollo sustentable y diversificar los ingresos institucionales (donaciones, ventas de servicios y otros). Asimismo, el Consejo Superior encargó al Rector llevar adelante un proceso de negociación con los Decanos para definir la forma como las Facultades aportarían al logro de los objetivos y la obtención de los resultados institucionales proyectados.

"…han ayudado a que en el grupo de la Administración Central... más el equipo de los Consejeros externos tengan predominio en las decisiones que hoy día se están tomando o más que las decisiones sino que los lineamientos que se están dando, porque se han... yo creo que se ha demostrado efectivamente que los instrumentos que se están aplicando, las políticas que se han definido, que se han aplicado han dado resultados, tal vez ha sido mucho desde el punto de vista económico financiero y eso ha tenido una influencia bastante fuerte pero ha hecho tomar decisiones en la academia y en la investigación, por lo tanto... y qué puedo atacar ahí, primero que si bien es cierto siempre hemos tenido un Plan de Desarrollo Estratégico, el plan no era un instrumento que guiaba las decisiones de la universidad, entonces se trabajó en reducir en el fondo el plan… un elemento bastante bueno o que ayudó" (IPT-3).

Lo anterior no quiere decir que la toma de decisiones en forma ágil, con lineamientos específicos y con un amplio consenso entre las diversas partes interesadas, sea una práctica usual del Consejo Superior. La evidencia sugiere que la definición de este mandato ejecutivo explícito y a la vez preciso, fue resultado de una coyuntura asociada a la crisis económica que experimentó la institución y la influencia que ejercieron los Consejeros externos para que la institución adoptara un Plan Estratégico con un formato de tipo gerencialista. Por medio de la revisión de las actas que resumen el tratamiento de los temas al interior del máximo organismo colegiado, se aprecia una escasa capacidad de resolución en materias relacionadas con mandatos ejecutivos y normativos. En efecto, existen algunas materias que se abordan en varias sesiones de trabajo durante prolongados períodos de tiempo en los cuales se van adoptando acuerdos declarativos o ambiguos que en la práctica no representan decisiones concretas. En particular, está el caso del reglamento de carrera académica cuya discusión y análisis se ha extendido por más de cinco años sin que se resuelva una nueva normativa. Algo semejante

ocurre con la política de vinculación con el medio que recién después de un año de debate se logró aprobar un texto con su actualización.

"…la política de vinculación con el medio, después de un año que tú por ejemplo hablabas con los Decanos, hablabas con el Rector, hablabas con quien pudieras hablar, todos tenían una idea de lo que tenía que ser vinculación con el medio, de hecho para algunos y disculpa que lo diga, para algunos …ah, vinculación con el medio nos tiene que pasar plata para mis acciones sociales… o sea un reduccionismo, nuevamente de un interés particular, que desmiembra la organización, no la hace actuar coordinadamente como un cuerpo y eso es potente aquí" (IPT-6).

"No, los reglamentos, hay reglamentos que todavía no se han tocado, por ejemplo, el reglamento del académico" (IPT-8).

Más aún, se reconoce que el Consejo Superior ha sido poco diligente en la revisión y actualización de la normativa interna. Si bien durante los últimos años se han aprobado normas y reglamentos específicos, estos responden a solicitudes particulares que realiza la Administración Central y no a un análisis sistemático y permanente por parte del organismo respecto a la pertinencia y coherencia de la normativa considerando tanto los ajustes parciales realizados a ciertas normas como los cambios en las prioridades y políticas institucionales. En este sentido, se constata que el Consejo Superior no cuenta con apoyo profesional que facilite la realización de estas labores.

"Debiera hacerse con más frecuencia y es una de las tareas que tiene ¿ya? es una de las tareas" (IPT-8).

"…como son juez y parte ese control no está ni esa preocupación está por el tema normativo, tampoco desde Secretaría General, quien es el ente encargado de velar porque la normativa institucional se cumpla… Hoy día ese rol yo creo que está como de lado, no se ejerce y… pero siento que hoy día no… el tema normativo no es tema para el Consejo Superior" (IPT-4).

Con respecto al Presupuesto Institucional, se visualiza que en términos conceptuales corresponde a un contrato por comportamiento y que, en la práctica, se orienta al financiamiento de insumos por medio de diferentes partidas de gasto. No obstante, se advierte que durante los últimos años se han incorporado de manera gradual modificaciones con el propósito de transitar hacia un esquema de presupuestación por resultados. Entre las medidas adoptadas sobresalen principalmente dos. En primer término, la aplicación de una forma diferenciada de asignación de recursos para los nuevos proyectos de desarrollo asociados a las prioridades estratégicas institucionales. Para la estimación de los recursos involucrados en cada proyecto se establecen los objetivos, actividades específicas a ejecutar, indicadores de desempeño, resultados proyectados y se definen estándares de gestión que permiten relacionar resultados e insumos. En segundo lugar, se está desarrollando un proceso paulatino de aplicación de los estándares de gestión a las actividades académicas históricas y que hasta antes de estos cambios recibían una asignación de recursos de manera inercial. El despliegue de nuevos proyectos destinados a incrementar el nivel de actividad de la enseñanza (principalmente en el pregrado) y las modificaciones incorporadas a la gestión presupuestaria, han permitido aumentar significativamente los ingresos y mejorar la eficiencia en el uso de los

recursos. En consecuencia, durante los últimos años la institución ha logrado alcanzar y mantener un nivel considerable de excedentes económicos anuales para reinversión. Asimismo, se constata que el Comité Económico ha jugado un rol protagónico en este sentido, tanto en la formulación de las estrategias de crecimiento y las acciones de mejora en la gestión presupuestaria, como en su promoción y respaldo al interior del Consejo Superior.

"Entonces se generó un tema presupuestario que es mucho más interesante que lo que había y también con transparencia, con información, con participación, lo que ayudo a ir tomando ciertas exigencias siguiendo esa línea, entonces yo creo que hubo una suma de situaciones de lineamientos de políticas, de instrumentos que fueron ayudando a que el Consejo Superior fuera tomando decisiones importantes y que fuera ayudando a la realidad y a la transparencia de la información para poder tener, para devolverse la claridad de la idea de lo que se había decidido" (IPT-3).

Por otra parte, se constata la existencia de contratos ejecutivos suscritos entre la Administración Central y agencias gubernamentales que entregan financiamiento para desarrollar iniciativas orientadas principalmente al mejoramiento de la gestión académica. En concreto, se trata de sofisticados contratos que establecen explícitamente objetivos específicos que persiguen las actividades que deben ser ejecutadas y los resultados esperados en un determinado plazo. Entre estos contratos ejecutivos destacan algunos convenios orientados a mejorar la progresión académica de los estudiantes, el rediseño del proyecto formativo de los programas de pregrado y el fortalecimiento de la formación de capital humano avanzado en áreas importantes para la comunidad local. Al respecto, se aprecia que los contratos acordados por la Administración Central con las agencias externas representan compromisos más exigentes que las obligaciones convenidas con el Consejo Superior en su calidad de principal. En realidad, se advierte que el involucramiento de este organismo colegiado en el ámbito de la enseñanza ha sido más bien escaso y que la definición de prioridades y lineamentos relacionados con la gestión docente han sido tenues.

"Mira lo que pasó acá, fue que claramente vinieron los recursos desde afuera y en el fondo, las carreras adoptaron lo que le era más fácil que era contratar un asesor, un externo, alguien experto, externo, para que me viniera decir a mí lo que yo tengo que hacer y yo creo que esta figura resulta, pero siempre que haya internamente compromiso y yo no sienta que el asesor externo viene hacerme la pega a mí y yo no le colabore al asesor, porque en realidad le estamos pagando no sé cuántos millones y que el haga la pega, me entiende y ese es la visión que imperó, entonces como no hubo un alineamiento desde lo institucional cada carrera creció con este asesor, que no fue alineado institucionalmente, entonces por lo tanto cada uno asesoró en virtud de su experiencia, de su conveniencia y los niveles de resultado y todo eso fue bien heterogéneo, entonces no hay, por eso que ahora digamos en gestión, que es lo que yo estoy haciendo, levantar mecanismos, para que sean los mismos que se apliquen en todas las carreras a nivel institucional, porque eso es lo que falta, porque o si no como aseguran la calidad, porque una carrera hace una cosa, la otra hace otra" (IPT-7).

De manera semejante, existe un contrato ejecutivo tácito que la institución acuerda con la agencia estatal responsable de evaluar y acreditar la calidad de las universidades. Este contrato se basa en un conjunto de compromisos establecidos en un plan de mejoramiento con acciones destinadas a superar las debilidades identificadas durante el proceso de autoevaluación

institucional. En efecto, durante cada proceso de acreditación institucional la agencia estatal evalúa, entre otros aspectos, el nivel de cumplimiento del plan de mejoramiento comprometido durante el período anterior. En cuanto al contenido de dicho plan, se observan iniciativas relevantes en el ámbito de la gestión docente y la gestión administrativa. En la esfera de la enseñanza destacan acciones tales como el rediseño curricular de la totalidad de los programas de pregrado, la instalación de mecanismos para evaluar el cumplimiento de los perfiles de egreso de las carreras y la implementación de acciones orientadas a mejorar la progresión académica de los estudiantes. Mientras que, en el ámbito administrativo, se asumen compromisos orientados a evaluar el funcionamiento de la estructura organizacional actual y establecer mecanismos que permitan medir el desempeño de los directivos académicos y administrativos. En los hechos, estas acciones de mejora corresponden a tareas que superan el alcance de los mandatos ejecutivos acordados entre el Consejo Superior y la Administración Central. Es decir, se aprecia que este tipo de líneas de trabajo no están contenidas en el Plan de Desarrollo Estratégico institucional. Más aún, se advierte que no todos los compromisos asumidos de manera tácita con la agencia estatal fueron concordados previamente con el máximo organismo colegiado. En definitiva, en este tipo de materias la agencia externa aparece como un principal más exigente que el propio Consejo Superior.

Desde una perspectiva crítica, se reconoce que las diversas presiones y exigencias externas tienden a ser abordadas de manera separada y que, en la práctica, hace falta un diagnóstico oficial que considere los distintos ámbitos del quehacer institucional y también, la definición de lineamentos de trabajo prioritarios desde una mirada global e integrada.

> "Respecto a las orientaciones y lo que uno ve y también observa que la universidad se mueve por la coyuntura, versus reforma educacional, versus las platas, versus la actividad, versus los requerimientos de las acreditaciones, pero no tiene una mirada de modelo estratégica propia, siempre está en una institución que está funcionando de manera reactiva frente a la coyuntura" (IPT-1).

En resumen, se infiere que el supuesto preliminar que establecía un predominio de los mandatos ejecutivos explícitos y amplios, estuvo errado. A pesar de la diversidad de intereses y preferencias al interior del Consejo Superior, se constata que los principales mandatos ejecutivos, como el Plan de Desarrollo Estratégico y el Presupuesto Institucional, están definidos de manera explícita y con foco en tareas específicas. Sin embargo, se observa que esta situación está fuertemente influenciada por la reciente crisis económica y la intervención del Comité Económico en la definición de las medidas orientadas a superar la coyuntura. En realidad, el Comité Económico aprovechó la crisis para realizar ajustes tanto al Plan Estratégico como al Presupuesto Institucional con el propósito de orientarlos hacia la figura de contratos por resultados. En efecto, estos mandatos ejecutivos establecidos por el Consejo Superior apuntan específicamente al aumento de la matrícula de estudiantes (con el fin de aumentar los ingresos), al incremento de los excedentes, al aumento de la productividad en investigación y a una mayor captación de recursos públicos para el financiamiento de las labores de investigación e innovación. Por el contrario, se aprecia que el Consejo Superior ha tenido un rol pasivo en la revisión y actualización de la normativa interna. Asimismo, se visualiza la

existencia de contratos ejecutivos entre agencias estatales y la Administración Central con foco en iniciativas de mejora específicas.

5.2.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

Sobre los conflictos de objetivos, se observa un elevado nivel de tensión entre los fines que persiguen las diversas partes interesadas que conforman el Consejo Superior. Para los Consejeros externos, la prioridad es que la institución mantenga un situación económica y financiera saludable, de modo que sus opiniones y decisiones están fuertemente influenciadas por este objetivo. Por su parte, los Decanos ejercen un papel pasivo en el sentido que pocas veces impulsan o promueven la toma de decisiones en una determinada materia. En general, los Decanos tienen una actitud reactiva orientada a contener el alcance de las medidas económicas y evitar que el organismo se inmiscuya en asuntos relacionados con la forma como se desarrolla el trabajo académico. A su vez, la Administración Central tiende a acceder a las presiones tanto de los Consejeros externos como de los Decanos, lo que en la práctica significa que la agenda del organismo se concentra en el tratamiento de temáticas asociadas a las esferas económica y financiera. No obstante, se advierte que cuando la Administración Central está interesada en abordar alguna materia académica de importancia, ella recurre a los Consejeros externos con el fin de conseguir el respaldo necesario para establecer un acuerdo y adoptar decisiones con lineamientos ejecutivos.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de estas tensiones, el Consejo Superior ha logrado establecer siete prioridades que representan los objetivos oficiales a nivel institucional por un período de cinco años. En este sentido, se aprecia que desde la Administración Central existen distintos grados de alineamiento con respecto a los objetivos oficiales. Por una parte, el Rector cuestiona el predominio de los objetivos y criterios económicos por sobre algunas consideraciones de naturaleza académica. En concreto, el Rector ha objetado ciertas decisiones relacionadas con el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado y también algunas medidas para aumentar la productividad en investigación. Pero, por otra parte, el Vicerrector Económico aparece respaldando y ejerciendo toda su influencia para avanzar en la materialización de los objetivos oficiales trazados. En efecto, se produce una suerte de negociación entre el Rector y el Vicerrector Económico, aunque formalmente existe una relación jerárquica entre ambas autoridades. De esta forma, se puede afirmar que existe un nivel medio de conflicto de objetivos entre los objetivos oficiales establecidos por el Consejo Superior y las preferencias de la Administración Central. Por consiguiente, se constata que el supuesto inicial al respecto fue acertado.

"Por lo tanto en su inicio y en hartos años, la universidad al declararse, al nacer como universidad docente y al declararse más encima, no hay un plan claro, solamente más o menos... 2004, 2005 se declaró explícitamente como una universidad docente, eso hizo que las decisiones en la parte docente o académica fueran mucho más importantes o eran prioritarias, pero después que ocurre la crisis en la universidad cambia el foco y se visualiza que en primer lugar hay que dominar la parte económica financiera para que puedan subsistir las otras dos áreas, la academia y la investigación" (IPT-3).

En cuanto a la existencia de asimetrías de información, se nota una diferencia que depende de la materia a la cual está asociada la información. Por un lado, se aprecia un bajo nivel de asimetrías de información respecto a la conducta del agente y los resultados de su gestión relacionados con los temas económicos y financieros. Esta situación se produce principalmente por la presión que ejercen los Consejeros externos a través del Comité Económico y también por el interés del Vicerrector Económico de mantener vigentes las políticas institucionales y lineamientos de trabajo en favor de la disciplina en la gestión económica. Por otro lado, se nota un elevado grado de asimetría de información respecto al desempeño del agente en la gestión académica. En general, el Consejo Superior discute y resuelve la creación de diversas estructuras o instrumentos destinados a fortalecer el trabajo académico, tales como centros y programas académicos, pero no cuenta con información sistemática y permanente de los resultados de la gestión académica institucional y tampoco respecto al funcionamiento de instrumentos específicos en el ámbito de la docencia, la investigación y la extensión. Esta situación está influenciada, a su vez, por el desinterés que implícitamente muestran los Decanos y la Administración Central para abordar en profundidad el desempeño de la gestión académica en el Consejo Superior. Y también, por la falta de manejo y algo de desinterés en los asuntos académicos por parte de los Consejos externos. De este modo, se reconoce la existencia de un nivel medio de asimetría de información que afecta al principal y, por consiguiente, se confirma la validez del supuesto preliminar a este respecto.

En relación con el riesgo moral, se advierten manifestaciones relacionadas con la elusión por parte de algunas autoridades pertenecientes a la Administración Central. En concreto, se reconoce que directivos de una de las Vicerrectorías académicas de esta institución tienden a privilegiar el uso del tiempo en sus labores académicas por sobre el ejercicio de las funciones directivas. En este sentido, la conducta oportunista se expresa a través de problemas con la ejecución de la agenda sectorial debido a falta de compromiso a nivel directivo. Al respecto, se admite que dichas autoridades prefieren mantenerse activas como investigadores para evitar sacrificar su desarrollo individual como académicos y también para acceder a los incentivos monetarios que la institución entrega por concepto de productividad académica. En efecto, se aprecia que la falta de conducción y supervisión ejecutiva del Rector hacia los Vicerrectores deja un espacio abierto para posibles conductas no deseadas.

> "En funciones personales, entonces descuidan la Vicerrectoría por atender a funciones personales u otros grupos que ellos están integrando que reportan ingresos adicionales. Creo que esa es una cosa que se ha ido detectado y que hay que irlo normalizando" (IPT-2).

Respecto de la gestión del riesgo moral, se observa una disparidad en la aplicación de mecanismos de seguimiento y control de acuerdo con el ámbito de las tareas delegadas. Por una parte, se reconoce la ausencia de una supervisión regular y completa al nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y los resultados esperados asociados al Plan de Desarrollo Estratégico institucional. En realidad, el Consejo Superior aprueba el Plan Estratégico para su implementación y vuelve a revisarlo cinco años después como un insumo para la elaboración del siguiente plan quinquenal. En los hechos, se aprecia que esta práctica se ha mantenido a lo largo del tiempo incluso durante el período posterior a la crisis económica.

En otras palabras, no existe una rendición de cuentas periódica por parte de la Administración Central que abarque el estado de situación de la totalidad de las prioridades y objetivos estratégicos oficiales establecidos por el Consejo Superior. En contraste, se constata la existencia de una aplicación sistemática de mecanismos de vigilancia para revisar el estado de la situación económica y financiera de la universidad. En particular, las actas de las sesiones del máximo organismo colegiado muestran una dedicación importante de tiempo a la revisión del nivel de ejecución presupuestaria y el estado de las finanzas con especial foco en el grado de endeudamiento, liquidez y solvencia institucional. En efecto, el Vicerrector Económico figura como la autoridad ejecutiva que con mayor frecuencia rinde cuentas ante el Consejo Superior, a diferencia de sus pares que lo hacen de manera ocasional. De igual forma, se reconoce que la iniciativa de llevar reportes periódicos con los resultados de la gestión económica al Consejo Superior no necesariamente responde a una motivación del Rector. Más bien deriva del propio Vicerrector y los Consejeros externos que conforman el Comité Económico. Asimismo, se observa que los reportes que esta autoridad ejecutiva entrega incluyen materias administrativas que trascienden los temas estrictamente económicos y financieros. En este sentido, se ve que el trabajo colaborativo que se produce en el Comité Económico entre el Vicerrector del área y los Consejeros externos, ha facilitado la articulación de una agenda de trabajo más amplia que ha permitido incorporar instrumentos de gestión gerencial en otros ámbitos de la administración tales como las tecnologías de información, infraestructura y recursos humanos. En realidad, el mecanismo de rendición de cuentas al Consejo Superior ha funcionado como una manera de formalizar iniciativas impulsadas desde el Comité Económico y respaldar las acciones ejecutivas posteriores.

"Yo creo que ahí estamos al debe, creo que ahí falta instalar instrumentos que se sistematicen para rendir cuentas. Igual, sin embargo, creo que en la parte económica financiera desde la Vicerrectoría de Administración y Finanzas se ha instalado una propia rendición de cuentas, porque la Vicerrectoría en forma sistemática va a rendir cuentas al Consejo Superior, pero lo hace primero por aprobación en términos presupuestarios sistemáticamente va a rendir cuentas del avance del Presupuesto y después va a rendir cuentas al final del Presupuesto. Va a rendir cuentas anualmente del estado financiero, rinde cuenta anual del sistema de costeo y da cuenta de otras cosas en forma sistemática que tienen que ver más con administración, que son temas de recursos humanos, tema de administración e infraestructura, informático…" (IPT-3).

"Va por cuerda separada claramente, de acuerdo con lo que yo he visto en el corto tiempo que llevo… el Rector no… Me imagino que es por su estilo, no es de aquellos que le está pidiendo cuenta permanente a sus Vicerrectores, yo creo que tiene que ver más con iniciativas de los propios Vicerrectores a rendir una cuenta, como pasa con el caso de mi Vicerrector, que es más por iniciativa propia que por solicitud del Rector, y también otra iniciativas particulares independiente de algunos Consejeros, principalmente de los Consejeros externos… que podría también tener alguna preocupación puntual y… pide cuenta, pero yo no veo un tema sistemático que el Rector esté pidiéndole cuenta permanente a sus Vicerrectores, por lo menos yo no… sin ser de la primera línea, digamos… no lo conozco" (IPT-4).

En este contexto, se reconoce la existencia de algunos elementos que dificultan la posibilidad que el Consejo Superior pueda realizar labores de seguimiento y control. En primer lugar, se

admite que la presidencia del organismo en manos del propio Rector representa una restricción para ejercer tareas de supervisión, si se considera que este tiene la prerrogativa para definir la agenda con los temas que deben ser tratados en cada sesión de trabajo del Consejo Superior. En segundo término, se percibe que las prácticas de gobierno y las formas de gestión institucional responden más a la tradición que a las reglas y los procedimientos establecidos en la normativa interna. En este sentido, se advierte que si bien existen ciertas atribuciones formales otorgadas al Consejo Superior relacionadas con labores de vigilancia, en los hechos estas no se aplican de manera regular. En particular, el Rector tiene la obligación de rendir cuentas de su gestión de manera periódica ante el Consejo Superior. No obstante, según la costumbre se mantienen vigentes actividades que en rigor no constituyen instancias de rendición de cuentas y control pero que internamente son consideradas como tal. Por ejemplo, el recuento anual que el Rector ofrece a la comunidad universitaria a través de un discurso público en el que entrega información acerca de la marcha de la universidad y resultados que desde su perspectiva constituyen logros institucionales. En tercer lugar, se reconoce que la pasividad de los Decanos en su rol fiscalizador afecta la capacidad de supervisión que puede realizar el Consejo Superior. Al respecto, se admite que los Decanos tienden a evitar cualquier tipo de control sobre los asuntos académicos y a neutralizar decisiones o medidas que puedan establecer un precedente para que el organismo colegiado pueda realizar una labor de supervisión en forma más sistemática y permanente. Y finalmente, se advierte que el Consejo Superior cuenta con un escaso apoyo por parte de las autoridades unipersonales que según la normativa interna tienen la responsabilidad de colaborar con el organismo en las tareas de supervisión. Por un lado, se reconoce que el Secretario General trabaja como un integrante más del equipo de la rectoría y que su labor como supervisor del cumplimiento de la reglamentación interna resulta ser insuficiente. Por otro lado, se percibe que el Contralor cuenta con un bajo nivel de poder frente a la autoridad de los académicos para ejercer sus funciones asociadas al control de la correcta aplicación de la normativa y los procedimientos internos tanto administrativos como académicos.

"Todavía falta depurarla porque se informa cosas generales y a veces yo creo que tenemos que ir un poquito más al detalle, la función del Rector y los Vicerrectores y eso no se cumple porque bueno, el Rector es juez y parte y los Vicerrectores son parte del Rector, entonces si hay un error, el Rector si quiere lo plantea y si quiere no lo plantea, porque bueno él es el que lleva la tabla, cosas que a nosotros tal vez nos incomodan… que nos hemos metido bastante, en ver cuáles son los temas que nos interesan, para ir adelantando o no adelantar, hay temas que son conflictivos para la universidad" (IPT-2).

"Aquí hay dos tipos de normativas, la normativa que dice los estatutos y la normativa… de la tradición…porque hay mucha gente que considera que ellos son la universidad y si la investigación para ellos no es importante y eso es un elemento que no se puede controlar, sino que ellos son investigadores, no le pueden poner metas, nada porque ellos son de otro nivel, que no pueden medirse con el tiempo…" (IPT-2).

"…aquí en este momento, los Decanos se defienden entre ellos porque son jueces y parte, entonces si hay algún problema, ellos ven que se está tomando esta medida y que mañana le puede tocar a ellos, entonces es muy difícil, una cosa bien difícil de manejar" (IPT-2).

"Y no es ejecutivo, y es… ni siquiera operativo, o sea trabajan... él (Secretario General) está como una unidad de staff de la universidad, donde su rol principal es vigilar, ver los procedimientos y los lineamientos y las decisiones del Consejo Superior de cierta forma se cumplan" (IPT-3).

"…hay una serie de normativas que se debieran haber cumplido, pero como no había Contraloría, no pasaba nada, además, no sé si es una tontera, pero los Contralores eran como muy livianitos, entonces se los comían los Decanos. A la larga llegaban al Consejo Superior y se agarraban de las mechas y todo ahí no hallábamos qué hacer. Entonces un Contralor es una figura importante dentro de una universidad y eso... por ahí estamos tratando de buscar una persona de respeto y que no sea llegar y pasar a llevar" (IPT-8).

Con todo, se admite que actualmente el Consejo Superior realiza un mayor nivel de control sobre el comportamiento y desempeño de la Administración Central, en comparación con años anteriores. Igualmente, se reconoce que esta mayor supervisión (en términos relativos) está fuertemente influenciada por la presión que han ejercido los Consejeros externos después de la crisis económica que afectó a la institución. En concreto, una de las recientes medidas impulsadas por los Consejeros externos está relacionada con el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de la Contraloría por medio de una ampliación de sus funciones y atribuciones establecidas en la normativa institucional y, también, a través del aumento de la dotación interna de profesionales auditores y la creación de un Comité de Auditoría de carácter consultivo integrado por profesionales expertos externos a la institución. En definitiva, a pesar de la influencia ejercida por las partes interesadas externas, las labores de supervisión que lleva adelante el Consejo Superior siguen siendo débiles y especialmente restringidas al ámbito administrativo, económico y financiero. En este sentido, se confirma la validez del supuesto inicial que presumía la existencia de una aplicación irregular de los mecanismos de seguimiento y control por parte del Consejo Superior.

"Yo creo que en la historia de esta universidad ha pasado por distintos momentos, hoy día hay mucha más vigilancia sobre el control, sobre el control hacia la autoridad. Hoy día hay una mirada externa, de los Consejeros externos especialmente…y la rendición de cuentas se hace también con un sentido de tratar, de evitar, situaciones pasadas. En donde el consejo no tuvo un rol fiscalizador muy adecuado y esta universidad estuvo al borde del colapso" (IPT-9).

"…por eso estamos dándole mucho énfasis a contratar al nuevo Contralor y ampliar la cantidad de personas en la Contraloría, para que hagan cumplir sobre la reglamentación en todo ámbito…" (IPT-2).

Resumiendo, se observan algunas diferencias al interior de la Administración Central respecto a la relevancia y el alcance que debieran tener en el plano ejecutivo los objetivos institucionales oficiales relacionados con la gestión económica y financiera. De hecho, se advierte que el Vicerrector Económico está más alineado y comprometido con este mandato que el propio Rector. Asimismo, se visualizan ciertas dificultades que enfrenta el Consejo Superior para acceder a información y poder efectuar una supervisión del desempeño institucional en el ámbito académico. Como se ha visto, estos obstáculos están relacionados con la falta de interés en el desarrollo de labores de control por parte de los Decanos y la Administración Central, el escaso dominio de las materias académica de los Consejeros externos, la influencia de la

tradición por sobre la normativa en las prácticas de gobierno y gestión, y el deficiente desempeño de las autoridades unipersonales responsables de apoyar al organismo en las labores de fiscalización.

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

5.3.1 Relaciones de autoridad y poder

A. La Administración Central como principal

En cuanto a la conducción ejecutiva institucional, se reconoce que tradicionalmente los distintos Rectores han enfrentado un conjunto de dificultades internas que han limitado su capacidad para dirigir la institución de manera unitaria. Si bien el mecanismo de designación del Rector favorece su liderazgo y capacidad de mando, en la práctica este cuenta con escasas herramientas para guiar el desarrollo de las Facultades. En efecto, la normativa interna es ambigua y no establece la existencia de una relación de autoridad directa entre el Rector y los Decanos. Incluso, los estatutos establecen de manera explícita que las Facultades tienen autonomía para definir sus propias autoridades académicas, lineamentos de desarrollo y formas de organización interna.

"Y sigue estando muy separado lo que es la academia de lo que es el Rector" (IPT-2).

Actualmente, en la práctica existe una débil relación de autoridad y jerarquía entre el Rector y los Decanos. Más aún, se advierte que el Comité Directivo Ampliado corresponde al único espacio de trabajo ejecutivo en el cual el Rector interactúa con los Decanos por medio del representante de estos últimos. Por cierto, el vínculo que se produce en esta instancia entre ambas autoridades se basa en posiciones de poder más o menos equivalentes y, por consiguiente, no se logra establecer una relación de mando donde el Rector entregue lineamientos de trabajo a las Facultades y delegue determinadas tareas a los Decanos. Así, más que para producir alineamiento, las reuniones del comité sirven para que el ejecutivo central pueda sondear el nivel de acuerdo que existe respecto a eventuales decisiones o iniciativas que involucran a las unidades académicas. Por otra parte, se percibe un cierto grado de distanciamiento desde los Decanos hacia el Rector debido a que proviene de un entorno externo a la universidad y no cuenta con trayectoria como académico. Quizás esta falta de legitimidad entre los Decanos restringe la posibilidad que el Rector pueda tener un vínculo más directo con las autoridades académicas de las Facultades. En este contexto, se aprecia que la relación de tipo ejecutiva entre principal y agente se produce a través de la interacción entre los Vicerrectores y los Decanos. Es más, ante la falta de lineamientos ejecutivos por parte del Rector, cada uno de los Vicerrectores define su propia agenda de trabajo y establece su propia forma de relacionamiento con las Facultades. Dicho en otras palabras, la capacidad de conducción de la Administración Central depende de las habilidades directivas de los Vicerrectores y las competencias de sus respectivos equipos de trabajo.

“Hay una Facultad… que subió a cuatro o seis años su calificación, su acreditación, pero hay otras, que…bajaron… y lo veo ahora al Rector, no tiene los instrumentos para intervenirla y tomar medidas inmediatamente. Creo que es fundamental crear un sistema donde el Rector pueda tomar medidas para que sea más ágil la decisión…” (IPT-2).

“Yo diría que, en esta universidad, es más por los años que yo llevo y todo, yo la considero bastante horizontal y de muy, a pesar de que yo he trabajado con tres o cuatro Rectores, con distintos, no he tenido ninguna, así como una imposición que, no, siempre ha sido como conversado” (IPT-11).

“…por naturaleza el Rector, pero en la relación, en términos de lo que él espera de la Facultad eso yo creo que es mucho más transversal, en términos de conversar de lo que le espera, no es un tema que "mire yo quiero que su Facultad..." y te tira el cargo. No, no, yo creo que en ese sentido el... la relación que hay hoy día con la rectoría es más bien conversar digamos y de ver compromisos, pero no la veo como una intervención directa así como…” (IPT-12).

Sin embargo, se observa que después de la crisis económica desde el Comité Económico del Consejo Superior se comenzó a desplegar una estrategia orientada a mejorar la coordinación de los Vicerrectores en torno a una agenda de trabajo común y fortalecer la capacidad de mando de la Administración Central frente a las Facultades. En este sentido, se impulsaron dos iniciativas relevantes. En primer término, se elaboró un diagnóstico por cada una de las Facultades con sus resultados en docencia, investigación, extensión y también a nivel económico. A partir de esta medición, se definió que las Facultades debían mejorar su desempeño y asumir un mayor compromiso con el logro de las prioridades institucionales fijadas en el Plan Estratégico priorizado. En concreto, se decidió llevar adelante la implementación de un proceso de negociación entre el equipo ejecutivo central y los Decanos con el propósito de acordar un contrato global en el que, por un lado, cada una de las Facultades se compromete con una mejora en sus resultados y el cumplimiento de determinadas metas tanto a nivel académico como económico y, por otro, la Administración Central asume el compromiso de asignar recursos para la consecución de los resultados proyectados. Y, en segundo lugar, se trabajó por fortalecer el liderazgo del Vicerrector Económico como principal conductor del proceso de negociación con los Decanos y las autoridades académicas de las Facultades, teniendo en cuenta que se trata de la autoridad ejecutiva central más comprometida con los propósitos institucionales oficiales. De hecho, se constata que ante la falta de relaciones jerárquicas estructurales entre la Administración Central y las Facultades, el Comité Económico recurre a estrategias de tipo transaccional para promover una articulación entre las prioridades institucionales y los objetivos de las Facultades. Así, en una primera etapa se trasparenta el desempeño académico y económico de las unidades académicas y luego, se establecen incentivos por medio de la asignación de recursos económicos orientados a resultados.

“En la universidad claramente, hasta antes de los convenios de desempeño no existía esa articulación, yo creo que ha sido hoy día una articulación forzada por llamarlo de alguna manera, o si bien es a través de un convenio donde están con su número y se… nadie está obligado pero sí de alguna u otra manera sí están obligados producto de lo… bueno, hay incentivos de por medio, hay algunos lineamientos propuestos por la autoridad, pero si no existieran esos convenios de desempeño yo creo que sería muy

difícil por lo mismo que tú planteas, por el tema de que los académicos siempre abogan por su libertad, cierto, libertad de pensamiento, libertad de… para definir lineamientos al interior de alguna otra Facultad… Pero creo que hoy día el instrumento para articular un poco y generar algún lineamiento respecto de las prioridades o de los lineamientos o definiciones institucionales son los convenios de desempeño" (IPT-4).

En términos generales, se aprecia que la estrategia desarrollada por el Comité Económico ha sido efectiva. En los hechos, el Vicerrector Económico ejerce el rol de articulador de la agenda ejecutiva de la Administración Central y tiene un elevado nivel de influencia en espacios donde se discuten lineamientos de trabajo hacia a las Facultades, tales como el Consejo Académico y el Comité Directivo Ampliado. Asimismo, este Vicerrector lideró el proceso de negociación que tiene a casi la totalidad de las Facultades con contratos orientados a resultados posicionándose, de manera creciente, se ha posicionado como el principal interlocutor y canal de vínculo con los Decanos en materias ejecutivas a nivel administrativo, económico y también académico. Asimismo, se advierte que la presión ejercida desde el Comité Económico en el sentido de avanzar hacia una gestión orientada a resultados ha tenido también efectos en las propias unidades de la Administración Central, particularmente en las Vicerrectorías del área académica que tradicionalmente habían sido manejadas bajo la influencia de una combinación de formas colegiales y políticas. En tal sentido, se visualiza que ambas Vicerrectorías han incorporado elementos de gestión por objetivos y han adoptado algunos instrumentos de administración de tipo gerencial. Por ejemplo, en el ámbito de la investigación destaca la implementación de un programa de contratación de investigadores por medio de contratos flexibles basados en pago por resultados.

"Yo creo que en estos último tres años yo creo que ha habido un… tiene que ver con los convenios de desempeño que hemos estado trabajando, bueno también porque si no hacíamos esa mirada de eficiencia con los convenios de desempeño, que es una herramienta digamos, para hacer más eficiente todo esto y romper un poco con este tema de la lentitud y la forma tradicional de operar de las propias unidades" (IPT-1).

"Yo creo que sí, que han sido efectivos, que han orientado y que han...que han ayudado a que en el grupo de la Administración Central o el equipo de la Administración Central más el equipo de los Consejeros externos tengan predominio en las decisiones que hoy día se están tomando o más que las decisiones sino que los lineamientos que se están dando, porque se han... yo creo que se ha demostrado efectivamente que los instrumentos que se están aplicando, las políticas que se han definido, que se han aplicado han dado resultados, tal vez ha sido mucho desde el punto de vista económico financiero y eso ha tenido una influencia bastante fuerte pero ha hecho tomar decisiones en la academia y en la investigación" (IPT-3).

Ahora, conviene subrayar que la principal fuente de poder del Vicerrector Económico se basa en la existencia de un modelo centralizado de gestión presupuestaria y asignación de recursos hacia las Facultades. Asimismo, se visualizan dos iniciativas impulsadas recientemente que han acentuado la influencia de la Vicerrectoría Económica en la gestión ejecutiva de la institución. Por una parte, se está transitando desde un esquema de presupuestación y asignación de recursos de carácter inercial y con foco en insumos o gastos, hacia una figura

más centrada en resultados. Este cambio implica que la Administración Central modifica su rol tradicional de distribuidor pasivo de recursos hacia las Facultades y se convierte en una contraparte activa que se involucra en la discusión de los objetivos y resultados académicos asociados al financiamiento requerido por las unidades académicas. Definitivamente, esta nueva forma de gestión presupuestaria y asignación de recursos ha fortalecido la capacidad de mando y la influencia de la Administración Central en las labores académicas que se realizan en las Facultades. Al mismo tiempo, se aprecia que el uso de instrumentos de gestión económica como dispositivos de gobierno ha potenciado el poder que el Vicerrector Económico ejerce en las relaciones de gobierno con el resto de las autoridades universitarias y su influencia en la gestión ejecutiva institucional. Por otra parte, se visualiza que la Vicerrectoría Económica concentra la asignación de casi la totalidad de los recursos que se transfieren desde la Administración Central hacia las Facultades. Solo la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado dispone de un fondo que distribuye vía concursable a ciertos académicos para financiar proyectos internos de investigación. Hasta hace poco tiempo, la Dirección de Planificación y Desarrollo funcionaba también como una unidad encargada de asignar financiamiento a las unidades académicas con énfasis en el desarrollo de nuevas iniciativas y proyectos. Básicamente, la dirección era la responsable de asignar una parte importante de los recursos gubernamentales que la universidad recibía para el fortalecimiento de ciertas áreas y también de aquellos considerados de libre disposición. En este escenario de asignación compartida, los Decanos encontraban en la Dirección de Planificación y Desarrollo un apoyo económico con menos exigencias que las planteadas por la Vicerrectoría Económica en relación con el cumplimiento de determinados estándares de gestión y el control de la calidad del gasto. De igual forma, la entrega de financiamiento desde dicha dirección se centraba en recursos incrementales para nuevos proyectos y no abordaba necesariamente aspectos asociados a su integración con el gasto estructural, tales como la identificación de espacios para generar eficiencias y la evaluación de las proyecciones de gasto con recursos internos una vez que los organismos gubernamentales dejan de entregar financiamiento. Actualmente, la existencia de una suerte de ventanilla única de asignación de recursos desde la Vicerrectoría Económica hacia las Facultades fortalece la capacidad de negociación del Administración Central frente a los Decanos y produce condiciones favorables para un mayor alineamiento interno. Por cierto, también contribuye a potenciar la influencia del Vicerrector Económico.

En todo caso, si bien el Vicerrector Económico tiene un elevado nivel de influencia en la gestión ejecutiva, esto no implica que ejerza un poder total sin contrapeso. Aun cuando su liderazgo se ha mantenido relativamente estable, se percibe que la gestión de la Administración Central está marcada por permanentes tensiones entre las autoridades superiores que la conforman. Por un lado, se aprecia una tensión entre el Rector y el Vicerrector Económico en relación con la velocidad de las transformaciones que se están desarrollando en la gestión institucional y por el nivel de exigencia que se está aplicando hacia las Facultades. En efecto, el proceso de modernización de la gestión ha implicado entre otros aspectos la definición y formalización de nuevas reglas del juego que han generado incomodidad y, en algunos casos, resistencia por parte del mundo académico. Desde el punto de vista de la gestión del cambio, el Rector ha adoptado una posición más permisiva y abierta a acoger solicitudes de los

académicos en términos de moderar la aplicación de ciertas reglas o derechamente considerar ciertas excepciones.

Esta inclinación discrecional del Rector contrasta con la posición más firme que ha adoptado el Vicerrector Económico. En general, estas diferencias se resuelven a través de una negociación entre ambas autoridades, aunque en ciertas ocasiones el Rector ejerce su autoridad formal y opta por imponer o vetar determinadas medidas. Por otro lado, también se visualiza la existencia de entendimientos y tensiones entre los Vicerrectores que terminan configurando una relación ambivalente entre ellos. Ante la falta de protagonismo del Rector, los Vicerrectores del área académica terminan validando la conducción del Vicerrector Económico y se benefician de su capacidad de mando, especialmente en la influencia que ejerce sobre los Decanos, que les facilita la posibilidad de articular instancias de trabajo con las Facultades. No obstante, a veces se producen cuestionamientos y problemas cuando los Vicerrectores del área académica consideran que el Vicerrector Económico pretende o ha adoptado decisiones que sobrepasan los límites de su competencia y se entromete en materias de índole académicas. Al respecto, se constata que en ocasiones el Rector actúa como intermediario y resuelve las disputas. Pero en otras oportunidades el Rector no se involucra de tal manera que las tensiones se mantienen latentes y las decisiones congeladas. En general, se percibe que el Rector tiende a respaldar al Vicerrector Económico en asuntos de mayor trascendencia. Probablemente, el apoyo de los Consejeros externos hacia el Vicerrector Económico constituye un elemento que el Rector toma en cuenta al momento de zanjar las controversias. Por cierto, las débiles competencias directivas del Rector, su acotado rol como intermediario de los conflictos al interior de su equipo ejecutivo, sumado a su parcial compromiso con las prioridades institucionales oficiales, sugiere que el controlador puede estar frente a un proceso de selección adversa entendiendo que existían expectativas más elevadas respecto a las capacidades de liderazgo del Rector y su compromiso con los lineamientos establecidos por el mandante.

Dicho brevemente, se observa que, en un contexto de bajo nivel de autoridad efectiva, la Administración Central ha logrado fortalecer su poder a través de la instalación de instrumentos de administración gerencial en el ámbito de la gestión económica, a través del liderazgo del Vicerrector Económico y el respaldo del Comité Económico del Consejo Superior. Por su parte, el Rector ejerce un débil protagonismo en la conducción de la agenda ejecutiva institucional y su papel se limita principalmente a dirimir las disputas que se producen entre los Vicerrectores producto del predominio de los criterios económicos y a contener el creciente poder que despliega el Vicerrector Económico tanto entre sus pares como hacia las Facultades.

B. Las Facultades

Las Facultades tienen una estructura de organización común que se basa en la existencia de Departamentos disciplinares responsables de promover el desarrollo del cuerpo académico y Escuelas a cargo de conducir y administrar los currículos de los programas de pregrado que ofrece la unidad. El tamaño de las Facultades varía de acuerdo con la cantidad de Departamentos y Escuelas alojadas al interior de cada una de ellas. Por su parte, el gobierno de la Facultad está conformado por el Consejo de Facultad, el Decano, el Secretario de Facultad,

los Directores de Departamento y Directores de Escuela. De acuerdo con la normativa interna, el Consejo de Facultad constituye el máximo organismo de la unidad y en casi la totalidad de ellas este ejerce un rol deliberativo en las decisiones académicas, administrativas y económicas que involucran a la unidad. Entre las atribuciones del organismo destacan la aprobación del Plan de Desarrollo, la aprobación de las políticas académicas, aprobar el Presupuesto, decidir respecto a los recursos propios generados por la Facultad, nombrar a los integrantes de la Comisión de Calificación Académica de la Facultad, crear comisiones y proponer la elaboración de proyectos y pronunciarse sobre la cuenta anual del Decano. Asimismo, el Decano tiene como principales prerrogativas planificar, conducir y supervisar el conjunto de las actividades de la Facultad, velar por el cumplimiento de la normativa interna, velar por una adecuada relación interpersonal entre los miembros de la unidad, proponer al Consejo de Facultad un nombre para ocupar el cargo de Secretario de la Facultad y proponer el Presupuesto de la unidad al Rector. Por otra parte, la reglamentación dispone que los Directores de Departamento y Escuela son nombrados por el Rector a proposición del Decano. De esta forma, se podría deducir que en términos abreviados la normativa establece un sistema de gobierno compartido entre el Decano y el Consejo de Facultad.

Ahora, en la práctica, la evidencia sugiere que las relaciones de gobierno al interior de las Facultades ciertamente se desarrollan en un marco de gobierno compartido. En los hechos, el Decano no tiene la exclusividad en la conducción ejecutiva de la Facultad. En este contexto, a partir de la evidencia recolectada se pueden reconocer tres tipos de prácticas de gobierno al interior de las Facultades. En primer lugar, un esquema de gobierno donde el Decano ejerce un nivel de liderazgo significativo y logra desplegar una agenda ejecutiva sin que el Consejo de Facultad constituya un obstáculo o una instancia de negociación con poder dominante. En efecto, se advierte que las habilidades directivas del Decano y la legitimidad de su figura como académico frente a los profesores, constituyen factores clave para la configuración de una relación de gobierno de esta naturaleza. También, se aprecia que el Decano establece una estructura básica de mando que le permite conducir las distintas subunidades, para lo cual hace uso de sus atribuciones y designa a personas de su confianza como Directores de Departamento y Escuela. Por tanto, aun cuando existe un organismo colegiado deliberativo, la conducción ejecutiva de la Facultad se ejerce principalmente desde un liderazgo individual cuya autoridad se sustenta tanto en la tradición académica como en arreglos de tipo gerencial.

"Entonces yo creo que una cosa sin la otra no se da, por lo menos acá en esta universidad yo no lo he visto, ahí, yo conocí unos ejemplos de personas que han llegado a ser Decanos y que no tienen nivel académico reconocido por sus pares y a lo más se le tolera, pero se le hace la vida imposible también" (IPT-10).

"Sí… la decanatura elige y elige… bueno, en general elige a las personas que son de su confianza" (IPT-13).

"Sí… hay ideas de la decanatura que bajan no más, esto es y hay que hacerlo" (IPT-13).

Una segunda configuración se basa en un equilibrio de poderes y un proceso de toma de decisiones ejecutivas que se produce por medio de permanentes negociaciones entre el Decano y el Consejo de Facultad. En la práctica, no existe un predominio continuo de un actor sobre otro, sino que la influencia en las decisiones depende, entre otros elementos, de la relevancia de los temas y el nivel de acuerdo entre los académicos en torno a una determinada materia. En este caso, el Decano tiene capacidad de liderazgo, pero debe negociar los lineamientos de desarrollo y la agenda ejecutiva con un Consejo de Facultad activo y fuerte. Asimismo, en algunas Facultades de este tipo los Decanos se abstienen de nombrar a los Directores de Departamento y Escuela y ceden esta potestad a los claustros académicos para que elijan a sus autoridades de manera democrática. Indiscutiblemente, esta concesión reduce la capacidad de conducción ejecutiva del Decano. Con todo, en esta categoría de Facultades se aprecia que el perfil del Decano responde a la figura de un articulador de acuerdos en un contexto de poderes dispersos y preferencias heterogéneas. Particularmente, en una de estas Facultades se visualiza que el Decano realiza algunas acciones informales para lograr ejercer algún grado de conducción efectiva. Por una parte, instaura la figura de un consejo consultivo del Decano con la participación de todos los Directores de Departamento y Escuela. En esta instancia, el Decano puede formular propuestas, sondear la factibilidad de determinadas iniciativas y construir ciertos acuerdos, antes que las proposiciones sean sometidas a discusión en el Consejo de Facultad. Por otra parte, el Decano sostiene conversaciones previas con distintos académicos para consultarles su opinión respecto a iniciativas particulares antes de ser expuestas en el Consejo de Facultad. Esto le permite al Decano medir el grado de acuerdo que podría existir frente a alguna iniciativa, legitimar determinadas decisiones y también ajustar las propuestas con el propósito de facilitar su tramitación en el organismo colegiado.

“La normativa de la universidad dice que los Decanos son elegidos democráticamente y los Directores son de confianza del Decano. Yo desde el primer día que, desde mi primer período, yo le propuse a la Escuela y a los Departamentos que eligieran a su gente y que me propusieran, si tenían dos o tenían uno y yo decidía, pero en el fondo yo quería trabajar con el profesor que fuera representativo de ellos y no la persona que a mí me gustaba o que yo quería y llevo los cuatro períodos de la misma forma, he trabajado con el que era mi contrincante por ejemplo; de Director de Departamento, no hemos tenido problema, no es que nunca, que seamos todos amigui amigui no pero el trabajo, lo llevamos a nivel de trabajo y trabajamos, llegamos a acuerdos, pero no hemos tenido problemas en realidad, nunca he tenido que sacar un.. ha sido por muerte natural” (IPT-11).

“No, el consultivo mío es el Consejo Directivo que yo tengo con todos los Directores, tengo los Directores de Escuela y Departamento, que es mi consultivo y de ahí lo presento yo al Consejo de Facultad y ahí se toman las decisiones como Facultad. Si hay que por ejemplo categorizar, eso es Consejo de Facultad y después donde yo más doy cuenta y todo es el consejo ampliado y ahí participan todos los profesores” (IPT-11).

“Yo tomo decisiones de ordenar al último, pero estoy siempre desarrollando las inquietudes y todo, yo siempre he dicho que yo soy una facilitadora, entonces como lograr que este departamento tenga esto, que tuvo tal problema y que los alumnos, en ese sentido yo siempre estoy trabajando, estoy en terreno digamos, no estoy allá arriba, así que yo no lo veo tan vertical, pero si hay que tomar una decisión y todo, yo tomo la decisión y la comunico pero que no se note mucho tanto la verticalidad, aunque generalmente "qué opinas tú de este cambio, revisa" por ejemplo; estoy instalando un sistema de registro

para las cargas académicas igual para toda la Facultad…entonces después cuando llega, tú participaste en la construcción, no hay sorpresa, entonces así de esa manera trabajo yo" (IPT-11).

Finalmente, existe una forma de relación asimétrica donde el poder y las decisiones ejecutivas están concentradas en el Consejo de Facultad y el Decano ejerce una labor secundaria como mediador, delegado o portavoz de las resoluciones del organismo. En las Facultades agrupadas bajo esta categoría, predomina la interpretación de la normativa que considera al Consejo de Facultad como la máxima autoridad directiva y al Decano como un mero representante de la unidad académica y ejecutor de los acuerdos adoptados. Esto, a pesar de que sus estatutos son idénticos al de las Facultades pertenecientes a las tipologías descritas anteriormente. En este caso, también es común que el Decano traspase a los académicos la atribución de elegir a los Directores de Departamento y Escuela. Al respecto, se aprecia que esta medida debilita aún más la capacidad del Decano para influir y conducir los asuntos internos en una determinada dirección. En efecto, ante la falta de relaciones de autoridad jerárquicas las subunidades tienden a establecer formas de organización y gobierno más cercanas a las modalidades colegial y política. En los hechos, esto implica que el trabajo académico se articula desde abajo hacia arriba a partir de los objetivos operativos de los académicos como individuos y no de forma estructurada y vertical en dirección opuesta. De esta manera, la gestión académica de este tipo de Facultades se puede entender como el conjunto de preferencias de grupos de académicos reunidos en torno Departamentos y Escuelas, que establecen un mínimo nivel de coordinación respecto a materias transversales y resuelven sus disputas a través del Consejo de Facultad.

"De hecho por estatuto el Consejo de Facultad está sobre el Decano, está definido así en el estatuto y en estricto rigor este consejo decide, decide política, decide programa, se somete a juicio digamos las decisiones de la Facultad, los mismos temas del convenio de desempeño. Porque debe tener un cuerpo colegiado que tome decisiones no así los otros consejos que son más bien informativos, se discuten los temas, pero donde se toman las decisiones de Facultad finales, son los Consejos de Facultad y este consejo está como te digo sobre el Decano y ahí participan bueno los Directores, pero es decisorio…" (IPT-12).

"…entonces lo que uno hace es que transfiere la confianza y la comparte con el mundo académico, en el fondo compartimos la confianza, sigue siendo confianza mía, pero compartida y no transferida, porque o si no se puede mal entender. Ahí de que es una decisión del equipo y, por lo tanto, es como una cosa colegiada y que se puede provocar una distancia entre la autoridad y eso es complicado… por ejemplo con los centros de investigación, con los observatorios, con los equipos que están y hay un trabajo con ellos también, pero en estricto rigor no paso a llevar las dirigencias, si no generaría un problema, un paralelismo…" (IPT-12).

"Sí, básicamente que la relación con los académicos no es tan directa, están los Directores de Departamento, los Directores de Escuela, que son los elementos que generan la relación más directa con el mundo académico. En ese contexto también no es jerárquico, yo diría más bien, porque es una lógica de ir conversando los compromisos en función de los desafíos, en función de las metas, en función de las trayectorias que está generando la Facultad" (IPT-12).

"…igual hay una delegación, o sea uno delega cierto poder y el Decano tiene un rol de mediador también, que es el rol importante de mediador entre las unidades, los académicos y a veces las otras

Facultades, pero también la unidad central, o sea el Director, digo... distintas cosas que sé yo, que pueden ser actividades que uno define que a veces no entran y siempre en línea con lo que se espera desde la universidad. Entonces a veces sí actúa como mediador, pero en general diría, aquí hay una cierta apertura de decisión, o sea una cierta democratización de la toma de decisiones" (IPT-15).

Dicho lo anterior, se advierte que en la mayoría de las Facultades predominan las prácticas de gobierno donde el poder del Decano está en equilibrio o subordinado a la influencia del Consejo de Facultad. En base a los testimonios recolectados, se percibe que dichas prácticas de gobierno restringen la posibilidad de articular y desarrollar un proyecto académico común y compartido tanto en las Facultades como a nivel institucional. En este sentido, se reconoce que históricamente la falta de relaciones verticales de autoridad ha generado amplios espacios de libertad para que cada profesor defina los objetivos de su trabajo académico preferentemente en función de sus intereses individuales. Asimismo, se admite que al interior de las Facultades existe una tensión entre grupos de académicos que, por un lado, defienden esta forma de gobierno y organización interna que privilegia la autonomía individual de los académicos y, por otro, aquellos que consideran necesario establecer un proyecto colectivo con propósitos comunes y fijar reglas generales que apliquen para todo el cuerpo académico. Al respecto, se observa que esta tensión también está marcada por las diferencias que se producen entre el grupo de académicos que fueron formados y se quedaron en la misma universidad y el grupo de académicos que proviene de otras instituciones con distintas visiones en torno a la organización del trabajo académico y el desarrollo de la Facultad. En este sentido, se percibe que la elección del Decano resulta importante para delimitar la forma de organización y el funcionamiento de la Facultad. En los hechos, se aprecia que durante los últimos años los académicos se han inclinado por elegir Decanos con planteamientos más proclives a mantener y proteger la autonomía de los profesores para establecer sus propias agendas de trabajo. De modo que la elección de Decanos con un fuerte liderazgo y dispuestos a conducir procesos de cambio orientados a desplegar objetivos comunes por sobre intereses particulares constituyen más bien una excepción. En este contexto, se visualiza la existencia de prácticas de gobierno de tipo político, como la fragmentación del poder en diversos grupos de interés, el predominio de objetivos particulares por sobre fines compartidos y el uso del poder como forma de coordinación interna. En efecto, se reconoce que algunos Decanos optan por evitar tomar decisiones que puedan afectar los intereses de sus grupos de apoyo. Más aún, se admite que en ciertos casos favorecen a sus votantes a través de una asignación de carga académica acomodada a sus intereses individuales y también por medio de nombramientos en cargos de gestión académica que implican una asignación adicional en las remuneraciones o una rebaja en la carga académica a cambio de horas disponibles para labores administrativas. En los hechos, al interior de las Facultades se produce una división interna entre los académicos que apoyan al Decano o Director y quienes forman parte del grupo opositor. Así, se advierte que esta gestión sectaria o política basada en relaciones clientelistas provoca una serie de conflictos entre los académicos que afectan la convivencia interna y restringen la posibilidad de avanzar hacia un mayor desarrollo de la Facultad.

"Por otro lado tú tienes Facultades que, sobre todo las Facultades más jóvenes, donde hay cabros jóvenes… que tienen mucho que hacer y ellos si hay una dirección institucional clara, precisa y con

apoyo, se suman, no se restan, se suman, pero también tienes otros que ya tienen las malas prácticas porque ya se acostumbraron a esto, ya se acostumbraron a este ritmo donde cada uno haga lo que quiera, por como no hay dirección y eso hay que entrar a mirarlo… ¿qué pasa con esta Facultad? ¿qué pasa con estos personajes? y bueno los que sirven, lo quedan o se reforman o cambian o chao pero aquí es como una especie de Hogar de Cristo, entonces finalmente terminas teniendo gente que no va alinearse, que no va a funcionar y también, tienes un grupo importante, potente de gente que quiere hacer cosas y se va alinear a un proyecto de verdad… pero que se pierden, se pierden porque no hay alguien que las canalice, no hay una mirada institucional clara y se pierden" (IPT-1).

"Yo diría que justamente por el tipo de gobernanza existente al interior de las Facultades, como son elegidos los Decanos, hay temas políticos que en ese sentido afectan el rol del Decano… que cómo él le exige o cómo él presiona un poco más a la persona a la cual después le va a estar pidiendo el voto en una determinada instancia, entonces la elección de Decano…y volvemos al tema normativo, de cómo un Decano se preocupa de que en la Facultad se cumpla con la normativa institucional si por otro lado tiene que ir a pedir los votos o él mismo la rompe cuando dice, perfecto, si tú votas por mí yo me comprometo a que los Directores de Departamento… de Escuela no los voy a nombrar yo sino que se van a elegir, entre comillas, democráticamente ahí claramente se está rompiendo con la normativa institucional, en pos de conseguir una… o poder convencer al electorado de que vote por ese Decano." (IPT-4).

"…yo creo que lo que pasa un poco es que los Decanos… porque tienen un espacio de poder que los vincula con las autoridades superiores y que además regulan a quienes yo efectivamente les doy los beneficios que yo quiero, siempre y cuando voten por mí" (IPT-7).

De igual modo, se aprecia la existencia de dificultades para la implementación de ciertas políticas e instrumentos de gestión desde la Administración Central hacia las Facultades. Por una parte, se reconoce una lentitud en la toma de decisiones y en la ejecución de ciertas tareas relacionadas con la gestión docente, en particular respecto de los procesos de rediseño curricular. Por cierto, tradicionalmente los cargos administrativos asociados a labores de gestión académica han estado en manos de los propios académicos de la Facultad. Así, las formas de organización del trabajo responden a criterios colegiales donde se privilegia la participación, el diálogo y la búsqueda de consensos en cada una de las materias. En este escenario, abundan los comités de trabajo integrados por académicos representantes de las diversas subunidades que asumen la responsabilidad de abordar determinadas materias o impulsar algunas iniciativas. En general, se admite que el problema de esta forma de trabajo está asociado a su escasa efectividad debido a la diversidad de preferencias entre los académicos en torno a las materias tratadas, la extensa duración de los procesos de diálogo y la falta de avances o resultados concretos. Al mismo tiempo, se señala que las Facultades ejecutan un conjunto de procesos o acciones que vienen indicadas desde el ejecutivo central pero que simplemente se abordan por cumplir y no con un interés genuino por un mejoramiento de la gestión interna. Por otra parte, se visualizan algunos inconvenientes para llevar adelante iniciativas o proyectos que se articulan desde la Administración Central e involucran la participación de distintas Facultades. En este sentido, se admite que los Vicerrectores tienen dificultades para establecer una relación de mando sobre los Decanos. Más aún, se reconoce que los Decanos tienden a respaldar y representar los planteamientos de los académicos por sobre los lineamientos institucionales. En los hechos, los grupos de profesores defienden sus

propios criterios y estándares para desarrollar determinadas iniciativas académicas, de tal manera que las divergencias y la falta de autoridad desde la Administración Central para resolver las disputas, terminan afectando la gestión y efectividad de proyectos más o menos transversales.

"Es que yo creo que mira, en este espacio donde todo se mueven más bien por política y por... por política me refiero por generar acuerdo, por generar acuerdos y es la lógica con la cual ellos funcionan y la participación y todo eso, yo creo que está bien que trabajen en los comités curriculares. Ahora si tú me dices ¿son efectivos?, no son efectivos, porque el tiempo que se están demorando…" (IPT-7).

"Lo que pasa es que yo creo que hay muchos procesos y procedimientos que se han instalado para hacerlos por hacerlos, pero no para que eso tenga un efecto concreto en la mejora continua…" (IPT-7).

"Yo creo que los proyectos académicos están un poco desarticulados, principalmente… un proyecto importante que tiene la universidad en los últimos años… 3 años. El proyecto que debió haber instalado muy bien las bases (de una carrera) y yo creo que no lo logró y eso por una razón, a mi juicio que aquí viene un problema que es hoy día tenemos (3 Facultades de una misma disciplina), por lo tanto aunar criterios en las 3 Facultades… es complejo, más aun cuando los Decanos de cada una de esas Facultades son, entre comillas, independientes y que obedecen a la dirección de sus académicos, por lo tanto proyectos como esos que se tratan de articular en la universidad cuesta que surtan efectos esperados o mayor de lo esperado… entonces ahí yo creo que es una de las cosas que empaña el tema de que la parte académica propiamente tal tenga una supervisión mayor, o lineamientos mayores o exigencias mayores" (IPT-3).

Así y todo, se observa que se están produciendo cambios en las relaciones de gobierno al interior de las Facultades a partir del proceso de negociación y puesta en marcha de los contratos ejecutivos orientados a resultados y el nuevo sistema de incentivos suscritos con la Administración Central. En efecto, los compromisos asumidos están presionando a los Decanos para adoptar decisiones más racionales en relación con la gestión académica y económica de la Facultad. Si bien los niveles de resistencia, agilidad y profundidad de los cambios han sido dispares, se constatan al menos dos iniciativas que se han aplicado de manera transversal y que han implicado una modificación en las relaciones de poder entre las autoridades académicas y los profesores. En primer lugar, se registra un cambio en la forma como se define la planificación del trabajo académico y la carga laboral anual de cada profesor. Hasta hace poco tiempo, en la práctica los académicos tenían la posibilidad de distribuir el tiempo de dedicación a las labores de docencia, investigación, extensión y administrativas, de acuerdo con sus propios intereses sin la existencia de una contraparte fuerte que estableciera restricciones. En este nuevo escenario, tanto los Decanos como los Directores de Departamento han asumido un mayor protagonismo, por una parte, en la definición lineamientos para la programación de la carga académica y, por otra, en la fijación de criterios y estándares con el fin de establecer los productos y resultados esperados del trabajo académico individual. En términos concretos, esto ha llevado a establecer ciertos perfiles de académicos con una diferenciación entre quienes concentran sus actividades en tareas de enseñanza y aquellos que se dedican preferentemente a labores de investigación. En segundo lugar, se evidencia un proceso en marcha de profesionalización de ciertas funciones asociadas a la gestión docente y

administrativa que pueden ser ocupados por personal no académico. Por ejemplo, profesionales a cargo de la gestión curricular, el aseguramiento de la calidad, las comunicaciones y las labores administrativas como apoyo a los Decanos. Se trata de labores de soporte que hasta hace poco tiempo eran realizadas por los propios académicos, a tiempo parcial y muchas veces de manera aficionada. Esto ha permitido disminuir la dedicación de los profesores a tareas de tipo administrativa y disponer de mayor tiempo para las labores académicas propiamente tal. De este modo, se evidencia la incorporación gradual de mecanismos gerenciales de coordinación basados principalmente en una gestión por objetivos, orientación hacia resultados y pago por mérito, como una manera de contrarrestar aquellas formas de organización más tradicionales de naturaleza colegial y político. Por un lado, se reconoce que algunas Facultades han visto en este cambio de reglas del juego una oportunidad para potenciar su desarrollo y se han adaptado más rápido, mientras que otras han tenido dificultades para ajustarse producto de las resistencias de algunos grupos de académicos. Y por otro, se admite que ciertas Facultades tomarán más tiempo en sus transformaciones internas debido a los serios problemas que enfrentan en términos de capacidades especialmente en su capital humano académico. En realidad, se constata que las Facultades que han logrado acoplarse de manera más resuelta a los cambios han sido aquellas donde el Decano ejerce un fuerte liderazgo e influencia.

"Yo creo que la herramienta de los convenios de desempeño es súper útil para limpiar, yo creo que independiente la Facultad quieran hacer otras cosas y tengan otras lógicas y otras culturas, han tenido que agachar el moño y negociar y aceptar, yo creo que eso ha sido una buena herramienta" (IPT-1).

"Depende, cierto, depende de la Facultad en la cual tú te pares, si te paras en una Facultad como la de… donde partieron y se tomaron el tema de los convenios de desempeño como un desafío y una oportunidad de crecimiento para ellos y, además con incentivos bien definidos a la vista ha sido más fácil y yo creo que la mirada de ellos es ciento por ciento positiva…sienten que ha significado también una oportunidad de crecimiento tanto para la Facultad, también para ellos del punto de vista que hay incentivo y, además yo creo que los convenios de desempeño han generado un cierto nivel de justicia interna en el sentido de que al determinar indicadores se ve quién es quién, cuáles son los académicos que producen versus los que no producen o producen menos. Así también hay otras Facultades que sienten que esto es algo que se les impuso, que no están de acuerdo, que los saca de su estado de confort y yo creo que por lo mismo les ha costado un poco más entender o alinearse con lo que la institución quiere, pero tiene que ver con eso que venían acostumbrados a un sistema, súper confortable del punto de vista de que reciben un sueldo versus el mínimo esfuerzo…" (IPT-4).

"…lo que he visto en este período, es que son muy diversas, muy diversas, hay culturas muy diversas, lo que es la Facultad de… es muy distinta a la Facultad de…. muy distinta y con capital humano muy distinto también y al interior de la propia Facultad tú tienes carreras súper potentes y carreras muy débiles (IPT-1).

"Ese comportamiento se dio mucho tiempo aquí en la universidad, pero ahora ha cambiado porque primero el profesor se compromete… ellos tienen un compromiso primero que es personal cierto, donde ellos dicen en este módulo yo participo esto, en este otro módulo participo, entonces va armando su carga académica y tantas horas yo voy a tener, en investigación, cuatro horas, pero está el producto. Entonces ahora, por mucho tiempo quedaba muy libre el tema de investigación, no así, el otro siempre yo creo que ha habido un control de las horas, pero ahora cuando dicen profesor esto; para qué cosa lo

va hacer y está el indicador y al semestre siguiente se controla y si no hay o dirá me paso tal y tal cosa pero tienen que ser con indicadores muy… entonces cada vez estamos más exigentes en eso, el profesor e investigador o está dedicado solo a la docencia, hay un control sobre eso de todas las horas, todas, todas" (IPT-11).

"…hoy día si bien es cierto eso no quiere decir que no exista la tensión… pero en su inicio claro que fue resistencia porque impacta en la cultura de hacer las cosas organizacionales. Esta universidad ha mantenido una tradición por hacer cosas que no se sabía lo que hacia el otro, que había una especie de definición de cargas que incluso en condiciones muy diversas o muy dispares de tu colega de al lado, sin saber lo del otro. Entonces esa situación de estar de confort que generó esa modalidad de no tener metas claras, desempeños y era como un tránsito, tránsito en términos de responder a ciertas exigencias más bien docentes y otras. Te genera una tensión al momento de decirle "sabe que, vamos a cambiar la forma de trabajo, estas son las nuevas políticas de digamos... y las nuevas reglas del juego" y te mueven de un estado de confort, por supuesto que te pone tensión y aquí hay tensión desde paradigmas que están mirando en la educación, el paradigma respecto al desarrollo organizacional, entonces se te abren tensiones" (IPT-12).

En definitiva, se evidencia que las prácticas de gobierno al interior de las Facultades se basan en un esquema de gobierno compartido entre el Decano, el Consejo de Facultad y, en algunos casos, con los Directores de Departamento y Escuela que asumen un significativo nivel de influencia. Sin embargo, se observa un predomino de casos en los cuales existe un equilibrio de poderes o una subordinación del Decano frente al Consejo de Facultad. En este marco, tradicionalmente los académicos han tenido amplios espacios de autonomía individual para establecer los objetivos de su trabajo académico y han convivido con permanentes tensiones internas derivadas de las diferencias respecto a la organización de las labores académicas y la existencia de relaciones clientelistas que se producen entre las autoridades académicas elegidas y sus votantes, especialmente a través de la acción de los Decanos. Asimismo, se aprecia la existencia de dificultades para la implementación de políticas y lineamientos de trabajo desde la Administración Central hacia las Facultades debido a la débil relación de autoridad entre los Vicerrectores y Decanos. Pese a lo anterior, se visualizan algunos cambios en la organización de trabajo académico de todas las unidades, especialmente a escala individual por medio de nuevos criterios de asignación de la carga académica y la definición de estándares de desempeño, producto de la puesta en marcha de los contratos e incentivos por resultados suscritos entre la Administración Central y las Facultades. Así, estos nuevos arreglos de corte gerencialista están ejerciendo contrapeso a los mecanismos de coordinación derivados de las prácticas colegiales y políticas, con mayor agilidad en aquellas Facultades donde los Decanos cuentan con mayor liderazgo y capacidad de conducción de la agenda ejecutiva.

C. La relación entre la Administración Central y las Facultades

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que en la relación entre la Administración Central y las Facultades predomina un vínculo entre un principal colectivo y un agente colectivo. Esto implica que las autoridades ejecutivas centrales tienen diversas preferencias y establecen un contrato que predomina en la relación con la Facultad, la cual actúa como agente colectivo ya que en su interior conviven diversas preferencias entre actores que comparten posiciones de

poder e influencia en los asuntos ejecutivos. Esta constatación se diferencia en parte de la consideración previa que suponía la conexión entre un principal único y un agente colectivo.

En la práctica, la vinculación desde la Administración Central hacia las Facultades se produce a través de los Vicerrectores que tienen distintas preferencias respecto a los lineamientos de trabajo que debieran guiar la gestión de las unidades académicas y, en particular, diferentes niveles de valoración acerca de las prioridades establecidas por el Consejo Superior. En el caso de los contratos por resultados acordados con cada Facultad, se establecen indicadores de desempeño y metas en las áreas de docencia de pregrado, postgrado, investigación, extensión y gestión económica. Conviene subrayar que desde la Administración Central no se ha estipulado una priorización de dichas áreas y, por ende, cada una tiene el mismo nivel peso al momento de evaluar el desempeño de cada unidad académica. Asimismo, se aprecia que en general los resultados proyectados suponen un aumento en el nivel de actividad de todas las áreas abordadas. De este modo, aun cuando formalmente se trata de un solo contrato, en la práctica este corresponde a un conjunto agregado de contratos específicos por área con el mismo nivel de relevancia. En cualquier contexto universitario sería plausible suponer que esto necesariamente lleva a una tensión entre objetivos que se contraponen, especialmente considerando las restricciones de recursos particularmente el uso alternativo del tiempo de los académicos. En efecto, se aprecia que en el caso de esta institución son las propias Facultades las que establecen una priorización de las áreas por medio de la determinación de sus objetivos operativos y planes de acción en relación con el trabajo académico. En concreto, los resultados de los primeros años muestran que las unidades académicas privilegiaron el cumplimiento de los resultados esperados en el ámbito de la docencia de pregrado (crecimiento de oferta y matrícula total de estudiantes) y la gestión económica (aumento de ingresos y disminución de costos). Mientras que el área de postgrado registra el menor nivel de desarrollo con resultados por debajo de las proyecciones. Por otra parte, no se visualiza la existencia de contratos por comportamiento que tengan un nivel de formalidad similar a los contratos por resultados. Más aún, se perciben diferencias entre las autoridades centrales respecto de las acciones que se debieran realizar tanto a nivel institucional como en las Facultades para avanzar en la materialización de los objetivos oficiales principalmente en los ámbitos de investigación y postgrado. Por consiguiente, como no existe acuerdo entre las autoridades centrales respecto a las acciones prioritarias que se debieran desarrollar en las Facultades, el contrato colectivo con las Facultades se concentra en resultados y no en acciones o comportamientos. En este escenario, cada Vicerrectoría se relaciona directamente con los Decanos, Directores de Departamento y Escuela, grupos de académicos y académicos en forma individual, a través de contratos comúnmente informales, con el fin de proporcionar lineamientos de trabajo asociados a la gestión académica y económica. Uno de los dilemas que resulta de esta configuración está relacionado con la orientación de los programas de magíster. Para algunos, la Facultades debieran potenciar el desarrollo de programas de magíster profesionales como una forma de diversificar sus fuentes de ingresos y para otros, el foco debería estar en el fortalecimiento de programas de magíster científicos orientados a la formación de capital humano avanzado. Un segundo dilema está asociado a la forma como la institución debiera abordar la creación de programas de doctorado. Por un lado, se plantea que su desarrollo debiera estar alojado en cada una de las Facultades, aunque sea un proceso lento y dependa exclusivamente de la gestión de

las autoridades académicas locales. Por otro lado, se defiende la idea de crear un centro de carácter institucional que pueda constituir núcleos de académicos, desarrollar programas de doctorado y generar investigación de manera paralela a las Facultades. En definitiva, la evidencia muestra una diversidad de preferencias por parte de la Administración Central lo que, en la práctica impide la posibilidad de simplificar su comportamiento haciéndolo equivalente a la conducta del Rector u otra autoridad unipersonal.

En cuanto al agente, la evidencia recolectada permite confirmar el supuesto preliminar que consideraba la existencia de diversas preferencias y una fragmentación del poder entre autoridades unipersonales, colegiadas y liderazgos informales. Respecto a los contratos hacia resultados suscritos con el ejecutivo central, se observa que, si bien se comprometieron resultados en todas las áreas, al interior de las Facultades existen diferencias acerca de la relevancia de cada área y cuáles debieran ser los objetivos prioritarios. Tal como se mencionó más arriba, los resultados de los primeros años de vigencia de los contratos muestran que a nivel operacional las Facultades establecieron ciertas prioridades, ya sea por medio de negociaciones internas o de manera inercial, las cuales implicaron cumplir con algunas metas y otras no. En efecto, la inclinación hacia el cumplimiento de los resultados relacionados con el aumento de los ingresos (a través del aumento de la oferta de programas de pregrado y un crecimiento de la matrícula) y la disminución de los costos de operación de las Facultades, confirman la fuerte orientación económica que ha tenido el proceso de cambio impulsado desde la Administración Central. Por otra parte, la naturaleza colectiva del contrato hacia resultados y un proceso de negociación donde cada Facultad estuvo representada por una comisión amplia con autoridades académicas formales y liderazgo académicos informales que evidenciaban la existencia de una diversidad de sensibilidades internas, reforzando el carácter colectivo del agente y confirmando la imposibilidad de simplificar sus preferencias y conductas en torno a la figura de un agente único.

"…en todo este nuevo cuadro parece que claro, que pasó relegado en una tercera categoría y que lo económico efectivamente se volvió muy importante, pero en estos dos o tres últimos años, diría" (IPT-15).

En realidad, este enfoque contractual ha ayudado a instalar una especie de cuasi relación de agencia que ha permitido generar un mínimo nivel de acoplamiento interno, en un marco institucional caracterizado por un débil vínculo de jerarquía entre las autoridades centrales y los Decanos y también por la existencia de una superposición de roles que se manifiesta a través de la participación de los Decanos en instancias de toma de decisiones ejecutivas propias de la Administración Central. Dicho de otro modo, no se percibe la existencia de una relación entre un principal y un agente de acuerdo con la forma canónica establecida en la teoría de agencia. En la práctica, el principal recurre a instrumentos de tipo transaccional para fortalecer su capacidad de mando sobre la base de poder hacer exigible un contrato acordado de manera consensuada entre las partes. Esta forma de conducción a distancia y amistosa con la academia ha contribuido a mejorar significativamente el desempeño institucional, en particular los resultados asociados a la gestión económica. Al mismo tiempo, este mecanismo ha sido más efectivo que los procesos de acreditación tanto institucional como a nivel de carreras, que hasta

hace poco formaban parte de las escasas herramientas con que contaba la Administración Central para producir algún grado de alineamiento entre las políticas institucionales y la gestión de las Facultades. No obstante, se visualizan nuevas tensiones y problemas que están restringiendo los beneficios esperados del actual modelo contractual. En primer lugar, se reconoce que los Decanos enfrentan un dilema entre efectividad y legitimidad cuando tienen que adoptar decisiones ejecutivas orientadas al cumplimiento de los resultados comprometidos con la Administración Central. En efecto, los Decanos están conscientes que deben impulsar ciertas acciones de mejora que son necesarias para avanzar hacia el logro de las metas acordadas pero que, a la vez, representan una amenaza para los intereses y objetivos operativos de una parte importante de los académicos. De igual forma, se aprecia que el carácter colectivo del contrato hace que la responsabilidad de su cumplimiento sea ambigua. Si bien la normativa interna establece que los Decanos tienen la obligación de asegurar una gestión académica y administrativa en consonancia con las disposiciones institucionales, se percibe que no todos ellos están asumiendo un compromiso activo con una gestión orientada al logro de los resultados acordados con la Administración Central. Al respecto, se aprecian al menos tres conductas de algunos Decanos que podrían limitar el cumplimiento de los contratos. En ciertos casos, los Decanos privilegian derechamente la búsqueda de legitimidad en los académicos y, por lo tanto, sus decisiones ejecutivas tienden a ser poco efectivas en relación con las metas trazadas. Por otro lado, algunos de los Decanos intentan delegar o transferir hacia las autoridades centrales la toma de decisiones que afectan los intereses de grupos o académicos en forma individual, con el fin de evitar situaciones de conflicto con quienes constituyen sus electores. Asimismo, los Decanos utilizan en ocasiones su participación e influencia en espacios decisionales formales e informales como el Consejo Superior, el Consejo Académico y el Comité Directivo Ampliado para intentar moderar o revertir determinaciones que perjudican a los académicos.

"…los Decanos vigilan los intereses de su Facultad, pero al vigilar los intereses de la Facultad están más bien resguardando o haciendo eco del trabajo académico, en el sentido de no tensionar el confort que tienen los académicos hoy día o que tenían, porque podríamos hablar un poco en pasado porque sí se han generado cambios. Pero eso sigue un poco latente, o sea, el Decano hoy día, qué pasa con el Decano en ese sentido, primero en las Facultades que entraron al convenio de desempeño hubo una tensión para tomar en primera instancia lo que el convenio le proponía. Ya, entonces ahí hay una tensión en decidir cómo llegar a este convenio. Segundo… los Decanos tratan de transferir la responsabilidad que tienen en diferentes ámbitos, entonces o en todos los ámbitos, siempre tratan de ir buscando cómo transferir hacia la Administración Central los problemas que ellos tienen, entonces si no prosperan en una decisión transfieren inmediatamente ese conflicto o esa situación a la Administración Central, ya sea al Vicerrector que corresponda o lo transfieren directamente hacia el Rector, e incluso de repente hasta lo llevan al Consejo Superior. Entonces yo creo que ahí los Decanos manifiestan claramente que defienden los intereses de la Facultad en función de los académicos que fueron sus electores. Entonces ese aspecto no los deja tomar decisiones objetivas. Y no los deja avanzar tampoco y aunque yo creo que reconocen las situaciones y de hecho lo dicen, pero en pocas ocasiones toman las decisiones que corresponden, más bien transfieren, hacen una transferencia muy explícita, es más algunos hasta culpan a la Administración Central de lo que ocurre en sus unidades, de los conflictos que tienen dentro de sus propias unidades" (IPT-3).

"Por otro lado hay un elemento que tiene que ver , que genera tensión respecto de los propios líderes en ese ámbito que son los de la unidad, etc., en que todos los que son elegidos por sus pares, entran en tensión respecto a los lineamientos institucionales, porque tiene a la larga dos señores a los cuales responderle, el señor institucional y el señor el que vota por mí y pone en tensión y, por lo tanto, no siempre las acciones son llevadas con el tiempo y la manera adecuada precisamente para evitar un conflicto mayor con aquellos que lo votaron, pensando siempre en una continuidad en el poder" (IPT-9).

En segundo término, se advierte que no todas las Facultades responden de manera similar a los incentivos establecidos en los contratos por resultados. Más allá de la oposición de algunos grupos de académicos basada en el rechazo a la instalación de instrumentos de tipo gerencialistas, existe una desmotivación por parte de algunas Facultades que responde a razones de orden práctico. En concreto, se trata de unidades académicas que debido a la naturaleza de sus disciplinas enfrentan restricciones, por un lado, para disminuir sus costos de operación y, por otro, para diversificar y aumentar sus ingresos económicos, sobre todo en aquellas áreas que se desarrollan en contextos de mercado, tales como la matrícula de estudiantes, la venta de servicios, la educación continua, entre otros. En este sentido, se observa que las dificultades estructurales para alcanzar los niveles de desarrollo y sostenibilidad económica suficientes para acceder a los incentivos monetarios establecidos por la Administración Central terminan desalentando la posibilidad de llevar adelante procesos de cambio. De esta manera, se evidencia que el modelo de alineamiento suave que impulsa la institución, basado en la entrega de incentivos económicos hacia las Facultades según su propia capacidad para generar excedentes, no necesariamente funciona para todas las unidades académicas principalmente debido a las diferencias en el potencial de desarrollo y sostenibilidad económica de cada una de ellas. Asimismo, se percibe que estas diferencias producen algunas tensiones entre las Facultades en relación con el nivel de esfuerzo y la contribución que cada una hace al desarrollo institucional.

"Y lo otro tiene que ver también, lo que preocupa el bien.... los equilibrios con respecto a otras Facultades, que tiene que ver con las capacidades, hay una serie de cuestiones detrás, pero a veces se siente que los pesos están en algunas Facultades y en otras no tanto, por decirlo en términos elegantes digamos, para que, quién lleva el peso del desarrollo al final, dónde va a estar la apuesta o que los esfuerzos son mayores unos que otros. Estamos claros que no le podemos pedir a unidades, Facultades, que se desarrollen en áreas que no tienen ninguna posibilidad de desarrollarse, pero tampoco vemos otras digamos, donde podamos decir bueno terminé esto…impacto acá, esas cosas, yo creo que ahí hay un ruido que tiene que ver, más que colaborativo, más que competitivo interno… generan un ruido mayor, en el fondo a ver cuáles son las *top*, las menos *top*, digamos que tienen las lucas y los que no tienen lucas" (IPT-12).

En tercer lugar, se visualizan algunas tensiones derivadas de las diferencias entre las remuneraciones de los académicos producidas como consecuencia de la aplicación de la nueva política de incentivos económicos asociada al cumplimiento de los compromisos establecidos en los contratos por resultados de cada Facultad. Por una parte, los detractores de este mecanismo de pago por desempeño sostienen que afecta el trabajo colaborativo, ya que tanto las Facultades como los académicos en forma individual tienen estímulos para hacer un uso

eficiente de sus recursos y maximizar sus propios niveles de productividad. Igualmente, se plantea que las distintas capacidades de las Facultades para generar excedentes tienen un efecto dispar en las asignaciones que reciben los académicos individualmente en el contexto de resultados y niveles de productividad similares. Por otra parte, sus promotores destacan que la política de incentivos establece reglas del juego trasparentes y comunes que generan oportunidades para todos los académicos en un marco institucional donde las compensaciones dependen del nivel de esfuerzo de cada uno.

"… lo otro importante es que se pierda el sentido colaborativo entre ellas, yo creo que eso también hace hoy día como ruido, no perder el norte de la colaboración que se pueda generar entre Facultades y que puedan impactar a su desempeño digamos, si el miedo acá, distribuyas tiempo en académicos, en esfuerzos con otras Facultades que después no te va a generar impacto en tu convenio de desempeño y eso o lo arreglamos bien… o genera ruidos perversos" (IPT-12).

"…lo que tú puedes buscar es equilibrio e igualdad de oportunidades y posiblemente que la gente tenga la oportunidad de desarrollarse y en base a productos, y en base a compensaciones, pero tú sentado no esperes que te van a decir, mire te van a subir el sueldo o te van a dar un beneficio, o sea tú tienes que aportar" (IPT-14).

En resumen, la evidencia sugiere que la relación entre la Administración Central y las Facultades puede ser clasificada como un vínculo con un bajo nivel de autoridad o jerarquía entre un principal colectivo y un agente colectivo. El primero, representado por Vicerrectores que sostienen diversas preferencias respecto a los objetivos oficiales y los lineamientos de trabajo que debieran guiar el desarrollo de las Facultades. Y el segundo, protagonizado por autoridades académicas unipersonales, colegiadas y liderazgos informales con intereses heterogéneos y cuotas de poder fragmentadas que compiten por influir en las decisiones relacionadas con los asuntos internos. Recientemente, la instalación de contratos colectivos orientados a resultados ha permitido fortalecer en cierta medida la capacidad de mando de las autoridades ejecutivas centrales sobre las autoridades de las unidades académicas y, al mismo tiempo, ha permitido establecer un mínimo y parcial nivel de articulación entre los objetivos institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen los profesores, particularmente en aquellos fines relacionados con el aumento de los ingresos y la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, se advierten nuevas tensiones y problemas que limitarían el alcance del actual modelo contractual, tales como la abstención de algunos Decanos a adoptar decisiones que afecten los intereses de los académicos aun cuando estas contribuyan al logro de los resultados comprometidos, las diferencias en el potencial de desarrollo y sostenibilidad económica entre las Facultades que restringirían el alcance de un modelo común basado en incentivos a la generación de excedentes y finalmente, la tensión que se produce a partir de las diferencias entre las remuneraciones de los académicos derivadas de la política de incentivos asociada a pago por resultados tanto colectivos como individuales.

5.3.2 Los contratos

Con respecto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, se advierte la existencia de una variedad de formas de contrato de acuerdo con su orientación (comportamiento o resultado) y al perfil del agente (individual o colectivo). Si bien es posible identificar contratos que responden a las cuatro tipologías derivadas del modelo de análisis, se observa un creciente predominio de aquellos orientados hacia resultados, en particular a nivel colectivo. Esta constatación difiere del supuesto preliminar que consideraba una mayor relevancia de los contratos con foco en comportamiento.

En cuanto a los contratos de tipo colectivo, se reconocen tres instrumentos principales: el Plan de Desarrollo, el Convenio de Desempeño y el Presupuesto anual. El Plan de Desarrollo establece las orientaciones estratégicas y los lineamientos de trabajo oficiales de la Facultad. Su estructura común se basa en la definición de una misión, visión, ejes estratégicos, objetivos, proyectos, actividades y los respectivos responsables de su ejecución. Ahora bien, en algunas Facultades el Plan de Desarrollo incorpora ciertos indicadores de desempeño y resultados esperados, no obstante, se trata de metas fijadas por las propias unidades académicas sin que necesariamente exista una participación de la Administración Central como contraparte activa. Por cierto, la Dirección de Planificación y Desarrollo asume la tarea de acompañar y asesorar técnicamente a las autoridades académicas en el diseño del plan. Pero se advierte que esta unidad central tiene una capacidad limitada para influir en las directrices y el contenido de dichos planes. En efecto, se visualiza que los Planes de Desarrollo se orientan preferentemente hacia la definición de acciones (comportamientos) que son determinadas por las propias Facultades con amplios espacios de autonomía. Dicho de otra forma, el alcance de estos contratos es definido por el agente y no por el principal, en contraste con la forma canónica establecida por la teoría de agencia. En términos generales, se aprecia que la formulación de los Planes de Desarrollo se realiza a través de un proceso "de abajo hacia arriba", es decir, mediante una amplia participación de los académicos y en algunos casos de representantes del personal administrativo y los estudiantes, en diversas instancias de discusión donde tienen la oportunidad de manifestar sus preferencias respecto a los lineamientos de trabajo y las iniciativas que debiera llevar adelante cada Facultad. De esta manera, se constata que, en su versión oficial, los Planes de Desarrollo contienen un conjunto extenso y variado de objetivos y acciones (más de treinta proyectos en algunos casos) como una forma de dar cabida a las distintas preferencias de las partes interesadas internas involucradas en su elaboración. Así, se reconoce que estos planes tienen un carácter más bien ritual y que en la práctica representan un instrumento poco efectivo para conducir las Facultades.

"Nosotros empezamos, no hace tantos años, que todo, había el plan que era institucional, entonces las Facultades seguían las directrices institucionales, cada vez ese paragua es como más grande, entonces las Facultades han ido desarrollando sus Planes de Desarrollo, si bien basado en el institucional pero con bastante más autonomía dentro de lo que nosotros creemos y muchas de las, del desarrollo está dado por las acreditaciones de la carreras, entonces ahí tenemos un plan de mejora por un lado y por otro lado cierto, este seguimiento más estricto que se ha hecho con los convenios de desempeño que también por otro lado han sido una carta de navegación…" (IPT-11).

Por su parte, el Convenio de Desempeño constituye actualmente el principal contrato colectivo por resultados entre la Administración Central y las Facultades. Este instrumento se crea con el fin de orientar y articular los resultados de la gestión académica y económica de las Facultades con los objetivos estratégicos, indicadores de desempeño y metas establecidas en la versión priorizada del Plan de Desarrollo Estratégico institucional por parte del Consejo Superior. Sobre todo, considerando que hasta ese momento las Facultades solo contaban con Planes de Desarrollo enfocados en acciones que se definían a nivel local y con una escasa influencia de la Administración Central. En concreto, según la documentación oficial la implementación de los Convenios de Desempeño apunta a siete objetivos centrales: otorgar mayor autonomía de gestión académica y económica a las Facultades, delegar en los Decanos la responsabilidad de la gestión y los resultados de las unidades, aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de estas, mejorar los indicadores académicos de productividad, calidad y eficiencia, generar incentivos para elevar el nivel de actividad y maximizar los ingresos junto con aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de las Facultades, aumentar la contribución de las unidades académicas a la generación de ingresos netos a la universidad y facilitar la asignación de subsidios cruzados justificados y transparentes a aquellas Facultades que contribuyan a la misión de la institución y que no tengan posibilidades de ampliar sus ingresos o financiarse. De igual forma, se evidencia que la instalación de este instrumento en el conjunto de las unidades académicas se realizó de manera gradual a través de sucesivos procesos de negociación entre las partes durante los últimos cuatro años.

Asimismo, se constata que este contrato tiene una estructura común para todas las Facultades la cual está basada fundamentalmente en tres elementos. Primero, compromisos con resultados que asumen las unidades académicas en seis áreas por medio de alrededor de veinte indicadores de desempeño, sus respectivas líneas base, metas proyectadas a cinco años y las principales actividades y/o proyectos que serán desarrollados para alcanzar las metas acordadas. Las áreas corresponden a (i) carga y dotación académica, que considera indicadores asociados a la cantidad de académicos y la distribución de las horas a labores tanto académicas como administrativas, (ii) gestión de la docencia de pregrado y (iii) postgrado, que incluye indicadores relacionados la cantidad de programas, cantidad de matrícula, la progresión académica de los estudiantes y los resultados de la acreditación de los programas, (iv) productividad en investigación, que contiene indicadores ligados a la cantidad de artículos en revistas de corriente principal producidos por académico y la cantidad de proyectos de investigación con recursos externos adjudicados, (v) vinculación con el medio, que abarca indicadores relacionados con la generación de ingresos a través de actividades de extensión y (vi) gestión institucional, que incorpora indicadores vinculados a la generación de excedentes económicos y la diversificación de las fuentes de ingreso. Segundo, la cantidad de recursos económicos que la Administración Central se compromete a entregar anualmente a la Facultad para la ejecución de las actividades y/o proyectos establecidas para el logro de los resultados estipulados. Estos recursos están orientados al financiamiento de la contratación de recursos humanos académicos y administrativos, la realización de inversiones (por ejemplo, en infraestructura y equipamiento) y las operaciones de las actividades incrementales. Y tercero, cada Convenio de Desempeño incluye un modelo de incentivos económicos tanto colectivos

como individuales. El monto global destinado a incentivos se estima como un porcentaje del incremento anual de los excedentes económicos de cada Facultad. A su vez, este monto se divide en dos partes según proporciones acordadas para asignar por una parte, incentivos colectivos que consisten en una cantidad de recursos para el financiamiento de inversiones menores y actividades de desarrollo académico (tales como pasantías y asistencia a conferencias) y, por otra, incentivos individuales por medio de un bono anual que, en el caso de los académicos, se calcula a partir de la sumatoria de un monto base (estimado como una fracción del monto total destinado a incentivos individuales dividido por el total de personas que conforman la Facultad) y un monto variable que se establece en función de la carga académica y la productividad en investigación a nivel individual, mientras que para el personal administrativo el incentivo corresponde al mismo monto base que reciben los académicos.

Pese a que se percibe un amplio consenso entre las diversas partes interesadas internas, en torno a reconocer los efectos positivos que han tenido los Convenios de Desempeño en la articulación entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las Facultades, se advierten apreciaciones contrapuestas con respecto al significado que este instrumento ha tenido para las propias unidades académicas. Por un lado, se reconoce que ha permitido establecer un rumbo y trazar una hoja de ruta para el desarrollo de las Facultades. Pero, por otro lado, se indica que la adopción de esta herramienta por parte de las unidades no necesariamente ha implicado un proceso interno de reflexión y análisis profundo acerca del sentido o el sello académico que debiera sustentar la estrategia de crecimiento promovida desde la Administración Central. Asimismo, se plantean algunas críticas al Convenio de Desempeño por considerar que promueve la instalación de métricas, estándares, promovidas por intereses económicos de agentes externos a la institución, los cuales a juicio de estos observadores terminan imponiendo una noción arbitraria y restringida acerca del concepto de calidad del trabajo académico.

"Yo estoy muy, o sea, muy contento con lo que ha pasado con el convenio, yo creo que el convenio ha venido a dar una hoja de ruta bastante real de lo que nosotros somos capaces de hacer, que eso es lo primero, o sea, son metas reales y que ahí nos hemos ido sumando" (IPT-14).

"Estamos en un atletismo… hagamos doctorados, porque hay que hacer doctorados… porque hay que tener tres para acreditados para la acreditación institucional, oye pero ¿cuál es el sentido?, lo hemos conversado muchas veces, ¿cuál es el sentido?, cuál es el sentido por ejemplo de crear nuevas carreras, estamos creando muchas carreras, pero yo encuentro, está bien tenemos, estamos estudiando, porque esta cuestión es una , el huevo o la gallina, ya pero por ejemplo estas carreras van a tener un sello y hemos pensado ese sello, no lo hemos pensado, lo que piensa cada Facultad, pero cual es el sello de esta carrera como universidad, eso no se ha pensado, pero eso, perdóname que lo diga tan cruelmente pero yo creo que esa pregunta no se la ha hecho el Consejo Superior en la vida, no se la han hecho, ellos están haciendo, entonces claro, entonces hoy día yo siento que lo que tú me preguntas si hay una mirada, las Facultades están organizadas de acuerdo a los convenios de desempeño, se van alienar, pero son como un robot, para cumplir la métrica…ya cumplimos!. Pero te aseguro que en diez años más vamos a tener problemas de qué bueno… ¿para dónde vamos?" (IPT-1).

"…pero aun así hay cosas que bajo la premura de alcanzar indicadores y resultados puede que lo estemos haciendo como caballo loco digamos, nos pusimos a correr, pero no estamos también viendo si, si es que vamos a correr para allá o para el otro lado" (IPT-5).

"Siento que igual hay un modelo que es casi una receta, ¿se dice, no? Por el momento siento esto, por el momento la urgencia de seguir siendo una universidad hace que se desvió bastante la posibilidad de definirse como una universidad con una identidad organizacional propia a adecuarse a estos estándares que claro, están definidos por agentes exteriores, pero porque hay un imperativo económico… instrumentos que miden la calidad desde afuera pero uno claro, debería tener una cierta capacidad para superar estos límites, decir bueno desbordo estos límites desde mi unidad porque creo, que no es suficiente responder a los indicadores de acreditación y quizás uno puede hasta tensionar estos... cuestionar estos indicadores" (IPT-15).

A su vez, el Presupuesto anual corresponde a un contrato colectivo mixto orientado tanto a comportamientos como resultados. Su distribución hacia las Facultades se realiza a través de un proceso de gestión centralizada casi completamente en la Vicerrectoría Económica. Solo existe un fondo de recursos orientados a financiar proyectos de investigación que la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado asigna directamente a los académicos investigadores por medio de un concurso interno. En lo relativo a los recursos que son asignados desde la Vicerrectora Económica, una fracción mayoritaria de estos están dirigidos a financiar las operaciones asociadas a las labores académicas y administrativas de carácter regular. Esta parte del Presupuesto que recibe cada Facultad se determina en base a una proyección inercial del monto históricamente entregado y se asigna a través de partidas presupuestarias de gasto. Por lo tanto, esta componente del Presupuesto responde a los patrones de un contrato colectivo con foco en comportamiento. En cambio, la otra fracción del Presupuesto está orientada a financiar la ejecución de iniciativas y proyectos destinados a contribuir con el logro de los resultados comprometidos por las Facultades en sus respectivos Convenios de Desempeño. En este caso, el mecanismo de asignación corresponde a un Presupuesto basado en ciertos resultados esperados. Y, por ende, se trata de un contrato (parcial) colectivo orientado a resultados.

Si bien la parte del Presupuesto que se asigna a las Facultades con foco en comportamiento supera a aquella basada en resultados, durante los últimos años se visualiza un crecimiento gradual de la fracción orientada hacia resultados. Esto se produce principalmente debido a que la estimación de los recursos asociados a iniciativas y proyectos incrementales, tales como la puesta en marcha de un nuevo programa de pregrado, se realiza en función de criterios y estándares que relacionan insumos con productos, resultados intermedios y resultados finales. Asimismo, se constata que casi la totalidad de las Facultades han aumentado sus ingresos totales y han disminuido sus costos directos de operación a partir de la implementación de los Convenios de Desempeño. En efecto, se aprecia que el aumento de los excedentes económicos de las Facultades está influenciado por un conjunto de instrumentos que se han desplegado para mejorar el desempeño económico de la institución. En primer lugar, se distingue el modelo de costos elaborado por la Vicerrectoría Económica que entrega información a los Decanos acerca de la estructura de costos directos, indirectos, fijos y variables por cada uno de los programas académicos. Esta información ha permitido a los Decanos tener un mayor control de los costos

y tomar mejores decisiones para elevar la eficiencia en el uso de los recursos. En segundo término, se nota que la difusión y mayor transparencia de la información económica de las Facultades han posibilitado la realización de análisis comparados y la identificación de buenas prácticas que han alentado a los Decanos a mejorar la gestión económica de sus respectivas unidades académicas. En tercer lugar, se observa que los incentivos colectivos e individuales vinculados a la mejora del margen de contribución neto de las Facultades, han estimulado a las autoridades académicas intermedias a tener una mayor preocupación por la generación de excedentes económicos. Esto los ha llevado, por un lado, a materializar iniciativas destinadas a aumentar los ingresos, como por ejemplo el aumento de la matrícula de estudiantes y, por otro, a rediseñar ciertos procesos con el propósito de reducir los costos totales de operación y no solo los costos asociados a iniciativas incrementales. De esta manera, se constata que el mejoramiento de la gestión económica de las Facultades ha permitido disminuir los subsidios cruzados ineficientes o que no agregan valor, así como también disponer de recursos centrales para financiar iniciativas estratégicas que requieren mayores niveles de inversión (como la investigación y el postgrado) y finalmente, mejorar la sostenibilidad económica de la institución.

"Después de eso se instalaron herramientas que también ayudaron a eso y mejoraron la información y se dieron también como elementos o herramientas de apoyo de la gestión que fue el tema del costeo, que se desarrolló, se instaló, al principio se cuestionó mucho porque se vio demasiado economicista la medida, demasiado... un poco ajeno a la cultura de la universidad pero fue bastante efectivo y fue validado finalmente, entonces con el tema del costeo se generó ahí una información que no había, una información relevante para tomar ciertas decisiones y que ayudó también a los convenios de desempeño" (IPT-3).

"En este minuto con el convenio se visibiliza algo de incentivo, en términos de, los proyectamos, no lo hemos hecho efectivos, hasta un año después del convenio, pero eso sí permite tener claridad, para cualquier Facultad que quiera desarrollar y quiera potenciar la... manteniendo ya un margen de recursos, para poder generar desarrollo de los académicos o en investigación o en los mismos incentivos individuales también, a propósito de poder motivar ciertas áreas de desempeño, por supuesto que son interesantes también para la gente" (IPT-12).

Con respecto a los contratos individuales, se evidencia la existencia de diversas modalidades de contratos entre la Administración Central y los académicos de las Facultades. Es necesario recalcar que no se aprecia la figura de un contrato ejecutivo individual entre la Administración Central y los Decanos, más allá de las funciones y atribuciones establecidas en la normativa interna. En relación con los contratos orientados a comportamiento, destacan el contrato formal de trabajo que vincula a cada académico con la universidad como su empleador y el reglamento de carrera académica. El primero, se trata de un contrato genérico que establece en forma general las labores académicas que debe desempeñar cada uno de los profesores. En particular, se establece que las tareas académicas específicas de un profesor están sujetas a las actividades que le competen según la categoría académica a la que pertenece y también en función de la programación que defina su unidad disciplinar. Por su parte, el reglamento de carrera académica reconoce la existencia de dos plantas académicas. La planta ordinaria que incluye a aquellos académicos que realizan funciones de manera permanente con un mínimo de veintidós

horas semanales y gozan de plenos derechos políticos para elegir o ser elegidos autoridades unipersonales. Mientras que la planta académica asociada agrupa a los académicos que desempeñan funciones específicas de manera temporal o periódica. De igual modo, para ambas plantas la norma establece una única trayectoria jerárquica basada en cuatro categorías académicas que definen sus requisitos, las funciones, responsabilidades y el alcance del trabajo académico que se debe realizar en cada uno de estos cuatro niveles. En orden jerárquico descendente, dichas categorías académica son: profesor titular, profesor adjunto, profesor auxiliar y profesor instructor. En términos generales, las labores académicas se diferencian entre categorías principalmente por el nivel de autonomía con que cuenta el académico y la influencia que puede ejercer en el desarrollo de cinco tipos de actividades académicas: docencia, investigación, extensión y vinculación con el medio, asistencia técnica y administración y gestión académica. Asimismo, en el caso de la planta académica ordinaria cada una de las categorías está asociada a una banda de remuneraciones común para todas disciplinas, salvo un par de excepciones en los que se incorpora un ajuste a los sueldos con el fin de aproximarlos a montos determinados por el mercado laboral de referencia.

En cuanto a los contratos por resultados, se distingue la figura de un contrato especial que suscribe la Administración Central por medio de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado con un grupo de investigadores que no están adscritos al cuerpo académico de las Facultades. Recientemente, dicha Vicerrectoría ha impulsado un programa orientado a elevar la producción científica de la universidad mediante la contratación de investigadores externos (que representan cerca de un diez por ciento del total de los académicos de jornada completa pertenecientes a la planta ordinaria) por medio de contratos que establecen un pago base y bonificaciones en función del número de artículos publicados en revistas de corriente principal. Debido a que estos investigadores no forman parte del claustro académico, los contratos estipulan que sus labores corresponden a servicios profesionales que se prestan a la institución. En los hechos, la producción científica de este grupo de investigadores, medida en artículos publicados en revistas de corriente principal, corresponde a un cuarto del total de las publicaciones anuales a nivel institucional.

Por último, se visualiza un conjunto de contratos entre la Administración Central y los académicos que forman parte del claustro académico de la institución. Estos instrumentos individuales están relacionados entre sí y tienen una orientación mixta, es decir se orientan tanto a comportamientos como resultados. En concreto, estos contratos corresponden a la carga académica, el proceso de calificación y la promoción académica. La carga académica corresponde a una programación semanal de la cantidad de horas que un profesor dedica a las diferentes labores académicas clasificadas básicamente en cuatro ámbitos: enseñanza, investigación, vinculación con el medio y gestión académica. Asimismo, cada académico establece un conjunto de compromisos asociados a la generación de determinados productos y el logro de ciertos resultados en cada uno de los ámbitos que cuenta con horas asignadas. Para ello, diversos reglamentos proporcionan criterios y estándares que relacionan productos o resultados con tiempos de dedicación. En concreto, estos compromisos pueden estar relacionados con la elaboración de textos de apoyo a la docencia, la revisión de tesis o proyectos de titulación y el rediseño de mallas curriculares o planes de estudio (enseñanza); la

producción de libros, capítulos de libros, artículos en revistas de corriente principal y la adjudicación de fondos para proyectos de investigación (investigación); o la participación en conferencias, proyectos de vinculación con el medio y programas de extensión académica (vinculación con el medio). En la práctica, se advierte que la definición de la carga académica y los compromisos semestrales de cada profesor se produce por medio de un proceso de negociación entre el propio académico, el respectivo Decano y el Vicerrector Académico. Al respecto, la normativa interna es explícita en señalar que la programación de la carga debe ser acordada entre las partes. En efecto, esta situación reafirma la existencia de un escenario complejo para establecer relaciones de autoridad efectivas entre los directivos superiores e intermedios y los académicos. No obstante, al mismo tiempo se advierte que los Convenios de Desempeño han contribuido a generar un mayor nivel de articulación entre las agendas de trabajo individual de los académicos y los resultados comprometidos por la Facultad en forma colectiva.

"Por eso es que las cargas académicas son conversadas, si fueran jerárquicas sería como… sabe que ahí está su carga, venga a fin de mes y tráigame los productos…, la verdad es que lo que se hace acá es invitar a una conversación, obviamente hay claridad respecto donde están los nortes en la Facultad, esos nortes, la conversación que generan los directores con los Departamentos para hacer lo más transversal posible también y abierto" (IPT-12).

Por otra parte, el proceso de calificación académica consiste en una evaluación del desempeño de los académicos de acuerdo con su cantidad de trabajo, la calidad con que desempeña sus funciones según la categoría que pertenece y su aporte al desarrollo de la unidad disciplinar. Los profesores titulares y adjunto se evalúan cada dos años mientras que los auxiliares e instructores cada año. Los resultados de la evaluación individual constituyen un insumo imprescindible para la promoción de los académicos en las distintas categorías. La calificación está a cargo de una Comisión de Calificación y Promoción que se constituye en cada una de las Facultades. La evaluación del desempeño académico se basa en una pauta aprobada por el Vicerrector Académico que considera elementos relacionados con comportamientos (acciones) y resultados. Entre ellos, los resultados de la evaluación docente que realizan los estudiantes y el cumplimiento de los compromisos asumidos en la programación de la carga académica que se efectúa cada semestre. De este modo, se aprecia que el Decano no tiene una influencia determinante en la evaluación del desempeño de los académicos.

"El profesor hace su pauta, la presenta al Director de Departamento sube eso, el proyecto, lo que hizo, que se yo, más las notas que le pusieron los estudiantes y el Director de Departamento… conversa con el Director de Escuela también, para ver si había y eso el profesor lo manda al Director de Departamento y el Director de Departamento lo presenta ante una comisión, que lo dirige la Decana, tiene un representante de los profesores de la Facultad, un representante de los profesores de otra Facultad, como una mirada externa y la secretaria académica" (IPT-11).

"Yo debería evaluar como Director de Escuela, debería evaluar el buen desempeño de los académicos en docencia. Pero el Director de Departamento tiene que juntar toda esta información entre docencia e investigación y vinculación y administración lo puede ver un poco más el Decano, y armar una especie de informe, informe anual, entonces si hay un mecanismo pero que es un mecanismo para la universidad

de evaluación anual que pasa por el Director de Departamento o Directora de Departamento y que después lo revisan con el Decano pero también hay participación de otros, o sea ahí hay una comisión que no es el Decano... no tiene una toma de decisión tan potente" (IPT-15).

A su vez, la promoción a la categoría de profesor auxiliar es resuelta por la respectiva Comisión de Calificación y Promoción de la Facultad, mientras que las promociones a profesor titular y adjunto son decididas por el Consejo Superior previo informe de la Comisión de Promoción Académica institucional. Entre los antecedentes que este organismo evalúa destacan la cantidad y calidad de las publicaciones y trabajos científicos, artísticos o profesionales elaborados durante el período, las calificaciones efectuadas por la Comisión de Calificación y Promoción de las Facultades, los resultados de las evaluaciones de la docencia realizadas por los estudiantes y otras certificaciones que acrediten el reconocimiento de los pares.

En consecuencia, se constata que la institución en estudio posee una carrera académica con una sola vía o carril. En base a la actual normativa, se supone que los profesores pueden ascender en las categorías a través de una combinación de desempeños en los distintos ámbitos del trabajo académico: docencia, investigación, extensión y vinculación, asistencia técnica y administración y gestión académica. En efecto, se aprecia que el reglamento de carrera asigna el mismo nivel relevancia a cada una de las actividades académicas consideradas en los diversos ámbitos. Sin embargo, se reconoce que en la aplicación práctica de la norma existe una mayor valoración de las actividades académicas relacionadas con la docencia. Desde una perspectiva crítica, se admite que esta praxis no está en sintonía con la estrategia institucional orientada al fortalecimiento del cuerpo académico dedicado preferentemente a las labores de investigación. Igualmente, se percibe que las diversas Comisiones de Calificación y Promoción aplican de distintas maneras la normativa y, por tanto, esto lleva a la existencia de una heterogeneidad de procesos de evaluación del desempeño académico.

"En este minuto no se ha hecho el cambio, pero se supone que viene, claramente que no, los que tenemos no dialogan con el mundo actual digamos… está descontextualizado absolutamente y está pensado en un mundo más docente que investigación, si tú te fijas las condiciones para poder generar una categorización o promoción académica, valoriza mucho los primeros años en la docencia. Llega hoy día un investigador que tenga poca docencia, pero un investigador potente, con experiencia, productivo, bajo la normativa actual, lo van a categorizar como un instructor, siendo doctor, productivo, pero que no tiene experiencia docente, porque la regla y las normas están centrado en otro... y eso por supuesto que desmotiva" (IPT-12).

"En la Facultad y ahí eso crea otro problema porque los criterios si bien son ciertos, la parte subjetiva es diferente, entonces nos encontramos con, por ejemplo a mí me critican que soy amarrete para las notas y todo lo demás, porque hay Facultades que son excelentes en noventa por ciento y yo excelente tendré dos o tres por cada Escuela, yo me rijo por lo que dice el criterio, excelente es la persona que ya excede… entonces si el cumplió sus tareas, lo hizo muy bien, entonces es muy bueno no más, no pasa a excelente, aparte eso va amarrado de la parte platita" (IPT-11).

En suma, se evidencia que durante los últimos años la relación entre la Administración Central y las Facultades ha transitado desde un escenario bajo el predominio de contratos colectivos e

individuales basados en comportamiento hacia un esquema de contratos orientados a resultados. En efecto, se constata que el Convenio de Desempeño ha sido el contrato catalizador de este proceso de cambio y el instrumento que ha permitido la instalación de un modelo de gestión por resultados basado en la evaluación del desempeño y una política de incentivos económicos como sus principales componentes. Al mismo tiempo, se advierte que el Convenio de Desempeño ha tenido un efecto articulador sobre el resto de los contratos tales como el Presupuesto anual de las Facultades y la agenda de trabajo individual de los académicos, que en la práctica muestran un creciente nivel de alineamiento con los resultados comprometidos de manera colectiva por las unidades académicas. En los hechos, este modelo de gestión ha contribuido a contrarrestar los efectos negativos que la normativa produce sobre la capacidad de alineamiento interno, al garantizar a los profesores pertenecientes a la planta ordinaria su derecho a establecer sus propios objetivos y lineamientos de trabajo por medio de la distribución de su carga académica individual.

5.3.3 Problemas de agencia y la gestión del riesgo moral

Sobre los conflictos de objetivos, se visualiza un elevado nivel de divergencia entre las prioridades institucionales relacionadas con el desarrollo del postgrado y la investigación y los objetivos operativos que en estos ámbitos impulsan las Facultades. Respecto al postgrado, se aprecian al menos dos conflictos. En primer lugar, uno de los objetivos estratégicos institucionales definido como prioritario por el Consejo Superior apunta a incrementar la oferta de programas y también la matrícula total de estudiantes en maestrías profesionales. Entre otras motivaciones con el fin de diversificar las fuentes de ingresos de la universidad. En contraste, no se evidencia el mismo nivel de interés en las Facultades y salvo algunas excepciones, existe una oferta acotada de programas de magísteres profesionales en cada una de las unidades académicas y en la mayoría de los casos, con una baja cantidad de estudiantes matriculados. Esto significa que, para la mayoría de la Facultades, el desarrollo de los magísteres profesionales no constituye una fuente relevante para la generación y diversificación de su matriz de ingresos. Más aún, se observa que la creación y vigencia de muchos de estos programas responden a intereses particulares de algunos académicos y no necesariamente corresponden a decisiones estratégicas adoptadas a nivel de Facultad. En realidad, considerando que las horas de dedicación a este tipo de programas no está incluida en la carga académica individual de los profesores, su participación en ellos representa la posibilidad de incrementar sus ingresos personales independientemente si en términos globales los resultados del programa generan ingresos adicionales netos a la unidad académica.

> "En el tema del crecimiento del postgrado yo creo que se ha instalado también ese objetivo, este año yo creo que está instalado, ha costado si materializarlo porque tiene ahí un conflicto con lo que es el proyecto educativo institucional" (IPT-3).

En segundo lugar, recientemente el Consejo Superior ha establecido como prioritaria la creación de programas de doctorado que cumplan con los nuevos criterios y estándares definidos por la agencia estatal responsable de la acreditación de la calidad de estos. Esto en el marco de uno de los propósitos institucionales más relevantes asociado a elevar el nivel de

complejidad de las labores académicas que desde la fundación de la universidad hasta ahora habían estado centradas en la enseñanza de pregrado. No obstante, la evidencia recolectada muestra que las Facultades no están impulsando iniciativas relevantes orientadas a fortalecer y articular núcleos académicos que cumplan con las credenciales académicas requeridas para sustentar programas de doctorado. Ahora, en el ámbito de la investigación se observa un conflicto relacionado con la valoración y evaluación de la producción de conocimiento académico. Por un lado, la Administración Central sostiene que la investigación debiera estar orientada a la producción de artículos publicados en revistas de corriente principal registradas en bases bibliográficas como WoS o Scopus. Más allá de la discusión de fondo, las autoridades centrales reconocen que esta forma de medir la producción de conocimiento representa un imperativo si se tiene en cuenta que las agencias gubernamentales consideran este tipo de resultados en la asignación de recursos por desempeño que entregan a las instituciones de educación superior y, a su vez, los diferentes sistemas de clasificación tanto nacionales como internacionales utilizan estos resultados para evaluar la calidad y el prestigio de las universidades. De hecho, se aprecia que, en la negociación de los Convenios de Desempeño con las distintas Facultades, la Administración Central logró establecer como criterio y estándar de medición de los resultados de investigación, la cantidad de publicaciones en revistas de corriente principal indexadas a WoS y Scopus. Sin embargo, se advierte que existen todavía grupos importantes de académicos de diversas Facultades que no está de acuerdo con esta delimitación por considerarla restrictiva y hegemónica. Por cierto, ellos estiman que la valoración de la producción de conocimiento debiese incluir la investigación que se genera en contextos más locales y también aquella aplicada sobre problemáticas concretas. Tampoco se ve que la Facultades estén desarrollando iniciativas enfocadas en aumentar la producción de artículos en revistas de corriente principal y la captación de recursos públicos para financiar proyectos de investigación. Una de las principales debilidades de las Facultades está relacionada con la falta de un cuerpo académico con trayectoria y activo en labores de investigación orientadas a la publicación de textos en revistas reconocidas por pares a nivel global. Asimismo, se visualizan algunas situaciones que restringen la posibilidad de cambiar esta realidad. Esto, a pesar de que para algunos de los directivos entrevistados se trata solo de un tema de tiempo ya que existiría convergencia en torno a las prioridades y objetivos trazados a nivel institucional. Por un lado, se constata que las Facultades tienen una influencia por sobre las autoridades centrales tanto en la definición del perfil de las contrataciones como en la selección de los nuevos académicos que se incorporan a la planta ordinaria. Debido al predominio de una cultura centrada en la enseñanza, se advierte que la mayoría de las contrataciones realizadas durante los últimos años han privilegiado las habilidades docentes de los nuevos académicos. Por otro lado, se advierte que en los casos que se han contratado académicos con perfil de investigador, la carga académica individual que se les asigna considera una dedicación importante a labores de docencia que restringen la posibilidad que puedan destinar mayor tiempo a la investigación. En este sentido, se percibe una fuerte presión desde el sector docente para que todos los académicos destinen una parte significativa de su carga a tareas relacionadas con la enseñanza. Todavía más, se reconoce la existencia de una tensión interna dado que los académicos con mayor dedicación a la docencia perciben que su trabajo subsidia a un grupo de privilegiados que dispone de tiempo para realizar labores de investigación.

“Yo pienso que si tuviéramos dificultades en el dónde tenemos que navegar todos juntos, hay sería complicadísimo, eso está como resuelto en la carta de navegación, yo creo que está como clara, si el tema es el cómo y los tiempos, si tú dices que vas a crecer en un ciento por ciento en cinco años, no es lo mismo que crecer en diez” (IPT-12).

“Yo veo que hay académicos o grupos de académicos que tienen sus propios intereses que no están alineados con los intereses institucionales, pero al mismo tiempo, me llama mucho la atención que exista esta manera de ver las cosas, porque a la larga es un daño para el mismo académico, a mi juicio. Un ejemplo "me interesa la investigación, pero no quiero alinearme en publicar en ISI… ni meterme a proyectos de investigación FONDECYT” …” (IPT-10).

“Hay hoy día una sensación en el mundo académico de que están los privilegiados que son los investigadores y por otro lado los docentes que hacen el trabajo sucio que en el fondo generan las lucas para que ellos investiguen. Entonces eso también genera una tensión que no se ha resuelto…” (IPT-1).

En definitiva, teniendo presente que las divergencias existentes entre la Administración Central y las Facultades están relacionadas con materias sustanciales asociadas al cumplimiento de la misión y los propósitos institucionales, se confirma la validez del supuesto inicial que proyectaba un escenario caracterizado por un elevado nivel de conflicto de objetivos entre principal y agente.

Referente a la asimetría de información, se evidencia que durante los últimos años la Administración Central ha logrado disminuir de manera significativa la brecha en el acceso a información respecto a la conducta y el desempeño de los académicos en las Facultades. En efecto, la puesta en marcha de los Convenios de Desempeño ha implicado un mejoramiento de los sistemas de información dada la necesidad de contar con datos fiables para el cálculo de los indicadores y la evaluación del cumplimiento de los resultados comprometidos por las unidades académicas. Al mismo tiempo, la implementación de la nueva política de incentivos individuales ha requerido contar con un conjunto de datos asociados al desempeño de cada uno de los académicos en el ejercicio de sus distintas labores académicas y administrativas. En los hechos, la Administración Central no cuenta todavía con sistemas de información sofisticados similares a los que utilizan las empresas o universidades que han adoptado instrumentos de tipo gerencial para el manejo de la información institucional. En particular, investigación y postgrado representan las áreas con más problemas en términos de oportunidad en el acceso y la calidad de la información que se dispone internamente. En el caso de la investigación, frecuentemente las autoridades centrales recurren a bases de datos externas a la institución para acceder a información más actualizada y confiable. Con todo, se aprecia una mejora importante en la cobertura de la información oficial y el acceso a esta por parte de las autoridades superiores e intermedias. En contraste, las autoridades centrales disponen actualmente de información de mejor calidad que permite evaluar el desempeño de las Facultades en materias relacionadas con la progresión académica de los estudiantes por medio de indicadores tales como las tasas de retención, la aprobación de asignaturas, tiempos y tasas de titulación oportuna y también, respecto de la calidad de la docencia a través de las encuestas de evaluación docente (en el ámbito de la enseñanza de pregrado); la productividad en la generación de conocimiento mediante indicadores que relacionan la cantidad de publicaciones o proyectos con el número

de académicos y los recursos invertidos (en el área de investigación); los objetivos operativos de los académicos mediante la distribución de su carga académica individual y los compromisos asumidos en las diversas labores académicas, junto con los resultados del proceso anual de calificación académica (en el ámbito de la gestión del recurso humano académico); y la gestión económica tanto de la unidad como de las subunidades académicas a través de indicadores que muestran el margen de contribución o excedentes netos, la diversificación de los ingresos y la variación de los diferentes tipos de gastos (en el ámbito de la administración).

"…ellos han ido entendiendo la problemática de la universidad que se ha visto, porque se les ha ido dando más información. Cuando yo recién llegue, ni la universidad sabía, ni las Facultades cuántos ingresos tenían y cuánto gastaban para cubrir por Facultad. Hoy día ellos lo saben, más aún están trabajando con los convenios de desempeño la gran mayoría de ellos, entonces ya ahí son los gestores de su Facultad, entonces ellos están viendo que las decisiones que se toman de forma equivocada repercuten en ellos" (IPT-2).

"Yo creo que depende a quién le preguntes. El dueño de los datos te va a decir que su información es de calidad, pero la del otro tiene dudas respecto de la calidad o de la oportunidad de la información. Y eso dice… claramente hay problemas de información, tenemos problemas de información porque yo te podría decir mi información es de calidad porque yo la chequeo 2, 3, 4 veces, pero si el otro, el receptor de mi información duda eso algo está pasando, algo está pasando con la información" (IPT-4).

De este modo, se puede constatar que el nivel de asimetría de información que afecta a la Administración Central respecto al comportamiento y el desempeño de las Facultades se mueve en un rango de bajo a moderado según el área o del tipo de información que se requiera. Este hallazgo contrasta con el supuesto inicial que consideraba la existencia de un elevado nivel de asimetría de información entre principal y agente.

En relación con el riesgo moral, si bien se reconoce que durante el último tiempo se han ido cerrando los espacios para comportamientos oportunistas, todavía se perciben manifestaciones de conductas no esperadas principalmente por parte de algunos académicos. En este sentido, se admite que la ausencia de relaciones de autoridad vertical sobre los profesores, que muchas veces implica una falta de supervisión sobre el trabajo académico, deja ciertas holguras que elevan el riesgo de ocurrencia de este tipo de situaciones. En efecto, se visualizan dos expresiones de oportunismo que muestran una discordancia entre las preferencias de la Administración Central y la actuación de los académicos. Estas formas de riesgo moral corresponden a la elusión y la búsqueda oportunista de ingresos. Por su parte, la elusión se manifiesta de diversas maneras. Una situación extrema ocurre cuando algunos académicos que forman parte de la planta ordinaria tienen contratos paralelos con otras instituciones de educación donde dictan clases incluso con una dedicación que supera la media jornada. Otro caso se produce cuando algunos académicos tienen una asignación de horas por períodos prolongados de tiempo para desarrollar labores de investigación y en la práctica no logran producir resultados concretos. También se advierten situaciones en las que determinados académicos intentan aumentar de manera artificial su carga en tareas relacionadas con la extensión o la administración con el fin de evitar la asignación de horas a actividades de enseñanza. Asimismo, algunos académicos tratan de abultar las horas de dedicación a labores

de docencia indirecta como la preparación de las clases y la evaluación de pruebas con el propósito de disminuir las horas dedicadas a la docencia directa.

"Yo creo que se ha ido cerrando harto eso, igual creo que quedan espacios todavía. En algunas Facultades y en algunos académicos todavía esos espacios se están dando, pero no es por falta de consciencia desde la Administración Central, yo creo que a lo mejor la falta de control puede ser y falta cerrar más estos temas, pero sí yo creo que se ha avanzado harto en ir cerrando esos espacios" (IPT-3).

"…tiene sus propios nichos y se quiere sostener por sí mismo y utiliza la universidad como, entonces veo ahí eso. La universidad ha avanzado fuerte, notablemente en los medios de control y ha ido apareciendo y se han ido identificando estas personas y estos grupos, que están en todas las Facultades, no hay ninguna que se escape yo creo, una más con el tema de la investigación otras más con el tema de docencia o de postgrado, hay grupos y estos se han ido desarmando lentamente" (IPT-10).

"Claramente hay espacios, muchos espacios para comportamiento oportunista, volvemos al tema de la gobernanza por qué, porque claramente de parte de las autoridades hay un desincentivo a generar esos mecanismos de un mayor control ante ese oportunismo…También muchas veces hace vista gorda de ese oportunismo producto de lo mismo, que es como que hoy día soy una autoridad y mañana soy un par tuyo como académico, entonces a lo mejor me va a tocar trabajar contigo y… se empieza a suavizar esos temas y lo que hace, cierto, que de repente, insisto, se hace vista gorda. Ahora también nuestra normativa no nos ayuda mucho, necesitamos una Contraloría también mucho más robusta que permita ejercer un mayor control sobre esos temas, que se revise la normativa, yo creo que nosotros como universidad tenemos una normativa muy antigua en general, estatutos, cierto, que no se han actualizado con el tiempo entonces… yo creo que ahí nos falta avanzar en eso y así ir tapando esos flancos que nos van quedando… Entonces en la medida que esto va avanzando hacia la complejidad y se van abriendo las puertas hacia nuevas formas de financiamiento, nuevas formas de postular a proyectos o a programas de… se van abriendo estos flancos…" (IPT-4).

A su vez, la búsqueda oportunista de ingresos se produce de manera más patente y con mayor frecuencia en los programas de extensión académica (capacitaciones, asistencia técnica, entre otros) y los magísteres profesionales. De hecho, se trata de áreas donde los académicos involucrados tienen mayores espacios de discrecionalidad para adoptar decisiones, debido a los escasos mecanismos de control aplicados tanto desde las autoridades académicas de la Facultad como desde la Administración Central. En cuanto a la extensión académica, los profesores cuentan con amplios grados de libertad para establecer la oferta de servicios, los precios de venta y los montos de los honorarios de los académicos que participan en las iniciativas. Es conveniente resaltar que estos honorarios son adicionales a la remuneración que reciben los académicos por sus labores regulares establecidas en sus contratos de trabajo base. En este contexto, se aprecia que algunos académicos tienden a maximizar sus ingresos individuales independiente de si los resultados globales del programa o proyecto genera n excedentes netos para la unidad académica. Incluso, en ocasiones la tarifa de los honorarios académicos supera la referencia de mercado y las horas de dedicación aparecen infladas a través de un conjunto de labores de administración o coordinación que buscan aumentar los ingresos individuales de manera ficticia.

Respecto a los programas de magísteres profesionales, si bien existe una mayor supervisión desde el centro en materias de índole académica, los profesores que ejercen la dirección de los programas cuentan con los mismos espacios de discrecionalidad que en el caso de la extensión para tomar decisiones en asuntos relacionados con la selección de los académicos a cargo de las distintas asignaturas, el pago de sus honorarios, la asignación de su carga docente y la definición de la estructura administrativa asociada al programa. En varios casos, los directores de estos programas adquieren un elevado nivel de poder e influencia al interior de las unidades académicas, ya que sus decisiones tienen implicancias en la posibilidad que algunos académicos puedan complementar de manera significativa sus remuneraciones a través de su participación en este tipo de programas. En efecto, se establece una suerte de dependencia laboral entre ambas partes. Más aún, este vínculo laboral se extiende también hacia algunos funcionarios administrativos de las unidades académicas, quienes frecuentemente participan como apoyo en la gestión de los programas y reciben una remuneración adicional a sus salarios regulares. Ahora, se aprecia que el poder informal de estos directores es mayor en la medida que los programas generan un importante nivel de excedentes para sus respectivas unidades académicas. De hecho, se advierte que en ciertas Facultades existen directores de programas de magísteres que cuentan con tal nivel de poder que pueden prescindir de su carga académica asociada a labores de docencia de pregrado y contar con tiempo para dedicarse a sus objetivos particulares.

"Pero también se da una situación que por un lado es beneficiosa y que, por otro lado, demuestra que todavía no hay alineamiento, por ejemplo, si vamos al mismo tema nuestro de cómo generamos lucas a través de extensión académica, una Facultad podría ponerse a vender cursos de magia negra y hacerse la América con un curso de magia negra y generar mucha plata haciendo magia negra, por lo tanto desde el punto de vista de los números, "oh que le ha ido bien a esa Facultad" pero a costa de qué, hay un desarraigo o desalineamiento con lo que finalmente todos queremos o la autoridad tiró como una línea" (IPT-5).

"…voy a ser súper crudo a lo mejor en lo que te voy a plantear, pero uno se da cuenta y en este cargo sobre todo que está lleno de pymes (pequeñas empresas), lleno de pymes donde yo académico genero un magíster o postulo a un proyecto pero al final genero mi propia empresa, entre comillas, donde, cierto, me pagan un sueldo, no hago docencia y mi carga académica la soporto en base al proyecto, que por otro lado ese proyecto también me genera recursos, cierto, me da la posibilidad de contratar gente que… o pagar honorarios o asesorías a gente que no sé qué tan real será el aporte. Finalmente es una cuestión que, cierto, mientras yo mantenga el tema tranquilo mi pyme sigue funcionando y eso acá te podría dar varios ejemplos… Un tema fuerte, un tema fuerte porque finalmente te das cuenta de que justamente las Facultades que muchas veces se resisten a lo que son convenios de desempeño, los académicos tienen su negocio funcionando tranquilito y ahí es donde falta, cierto, el lineamiento claro, las definiciones claras respecto de cuáles son las prioridades. Yo creo que estamos súper débil, súper débil" (IPT-4).

Acerca de la gestión del riesgo moral, en términos generales se observa que durante los últimos años la Administración Central ha aumentado el nivel de supervisión que ejerce sobre la gestión de las Facultades. Al respecto, se reconoce que el Convenio de Desempeño ha sido el principal instrumento a través de cual se ha podido desplegar esta mayor capacidad de control. En los

hechos, se constata que el enfoque de la vigilancia ha estado centrado en una evaluación por resultados, a nivel colectivo y con especial énfasis en el desempeño económico de las unidades académicas. Por una parte, esto implica que la labor de supervisión que realiza la Administración Central se concentra en la medición del cumplimiento de las metas comprometidas por las Facultades en cada uno de los indicadores de desempeño acordados. En la práctica, no se evidencia que este proceso de control incluya la verificación de la ejecución de determinadas iniciativas o acciones que hayan sido convenidas o establecidas por la Administración Central. Tampoco se visualiza que desde el ejecutivo central se lleve adelante un seguimiento y control riguroso a la implementación de las iniciativas y proyectos contenidos en los Planes de Desarrollo de las propias Facultades. Por tanto, no hay elementos que sugieran la existencia de un control por comportamiento que sea complementario a la medición de resultados.

"Claro porque ya con la rendición de cuentas que hicieron las 3 Facultades que están en convenio que comenzaron el año anterior más el avance de informe que dieron las otras dos Facultades que ingresaron este año, o sea esa es una clara manifestación de que el próximo año va a tener que rendir cuenta 5 Facultades y 3 Facultades van a tener que dar informe de avance, por lo tanto hoy día en estricto rigor los Decanos están saliendo a la pizarra, cosa que antes no se veía, no ocurría, por lo tanto es lo que yo decía denante, hoy día hay un mecanismo de rendir cuenta que es el convenio de desempeño, pero sí creo que falta algo, una rendición de cuentas mucho más integral" (IPT-3).

Por otra parte, se advierte que el control que realiza la Administración Central se focaliza en la evaluación de los resultados alcanzados por el cuerpo académico a nivel agregado y no en forma individual. En la práctica, la evaluación del desempeño individual de los académicos está en manos de la Comisión de Calificación y Promoción de la Facultad, instancia donde tanto la Administración Central como el Decano tienen un nivel de influencia limitado. Solo en situaciones de incumplimiento reiterado de ciertos compromisos académicos por parte de algún profesor, la Administración Central toma contacto con el Decano respectivo para proponer o solicitar que se adopte alguna medida que permita resolver el problema. De igual forma, tampoco se evidencia que la Administración Central cuente con algún mecanismo que permita evaluar a los Decanos en el ejercicio de sus funciones o por los resultados del Convenio de Desempeño que está implícitamente a su cargo. Si bien una vez al año los Decanos presentan ante el Consejo Superior el nivel de cumplimiento de sus Convenios de Desempeño, hasta ahora este hito ha tenido un carácter más ceremonial que efectivo en el sentido de que no constituye una instancia de evaluación en profundidad acerca de los desafíos y las restricciones internas que están condicionando el desarrollo de las Facultades. En cuanto a la supervisión por áreas de gestión, se admite que en la praxis el control efectivo ha estado centrado en la evaluación del desempeño económico de las Facultades y en menor medida en el ámbito académico donde la supervisión ha sido más bien laxa. En este sentido, se observa que la labor de supervisión del cumplimiento de los Convenios de Desempeño se realiza en forma paralela a través de cada una de las Vicerrectorías en función de los estilos de conducción de sus autoridades y las capacidades de gestión de sus equipos internos. A propósito de esto, se visualizan notorias diferencias en las capacidades de las Vicerrectorías para realizar tareas de control sobre las Facultades. Por un lado, la Vicerrectoría Económica cuenta con una

estructura, procesos y un equipo de profesionales que entre sus funciones tienen la tarea de efectuar un seguimiento y control periódico a la gestión económica de las unidades académicas, con especial atención en la ejecución del gasto presupuestado. Asimismo, se percibe que el Vicerrector Económico tiene un elevado nivel de legitimidad e influencia entre las autoridades académicas de las Facultades. En efecto, esta combinación de legitimidad directiva a nivel político y capacidad de gestión en términos técnicos ha permitido desplegar una firme y efectiva labor de control sobre la gestión económica de las unidades académicas. Muy por el contrario, se nota que las Vicerrectorías del ámbito académico no cuentan con una arquitectura organizacional robusta ni equipos profesionales que puedan realizar de manera efectiva un control de las labores académicas que se desarrollan en las Facultades. Tampoco se advierte que los Vicerrectores cuenten con un nivel significativo de legitimidad por parte de las autoridades académicas intermedias y una capacidad de conducción política suficiente para ejercer un control efectivo sobre el desempeño de los procesos académicos en las Facultades.

"Hoy día el control se hace de forma separada porque por ejemplo está la unidad dentro de la Vicerrectoría de Administración y Finanzas está la división de presupuesto y finanzas que tiene una unidad que se llama presupuesto y control. Existen otras unidades como por ejemplo la división de presupuesto… que también está ejerciendo algunos controles que van en función del convenio de desempeño, siempre se está haciendo monitoreo de los indicadores y está trabajando con los gestores de convenio que están instalados dentro de las Facultades y que ahí tienen que estar haciendo un control de la base de la gestión de las Facultades. Está por otro lado la Contraloría que si bien es cierto no ha tenido un control activo en las Facultades porque más bien ha tenido un control en la parte administrativa y financiera de la universidad, no ha tenido un control de las Facultades, pero qué es lo que ha ocurrido hoy día, que hay un caso de auditoría explícita en la gestión de la Facultad y hay un cambio de reglamento de Contraloría que le está dando más atribuciones al Contralor para que pueda ejercer también estos controles académicos, entonces... ahí tenemos, no cierto, 2 o 3 áreas que están controlando. Por otro lado está la dirección de docencia del punto de vista académico que también debe ejercer sus propios controles en el seguimiento y cumplimiento del plan educativo, viendo los currículum de las carreras, yo no sé si ese control lo hace, no sé si lo hacen como control o si hay una instancia de control, pero en definitiva hoy día no hay un control muy articulado, hay más bien un control...desarticulado, que funciona a través de algunas unidades" (IPT-3).

"Yo creo que todavía no hemos llegado a uno solo, pero yo diría que el mayor grueso de gasto se da como en la operación y eso está en una parte, que pasa en los procesos claros de adquisición por ejemplo, las cosas de comunicación que hemos ido gastando y eso pasa por una sola parte, pero de ahí tenemos algunas cosas que todavía no está bien aceptadas, que es la parte investigación, en cuanto recurso diría yo, porque su área es diferente a las otras áreas, investigación y la docencia también son diferentes, pero yo creo que todavía no tenemos ventanilla única, nos falta eso de…" (IPT-11).

"Yo creo que bueno primero son separadas, es lo más común, pero ha habido un intento de que haya una ventana única y eso es el convenio" (IPT-10).

Ahora bien, desde un punto de vista crítico, se reconoce que el actual proceso de supervisión del desempeño de las Facultades carece de un análisis profundo y sistemático que, por una parte, permita contar con juicios evaluativos acerca de la gestión que está detrás de los resultados alcanzados y también de las barreras que están limitando el cumplimiento algunas

de las metas trazadas y, por otro, que promueva un proceso de mejora continua de la gestión de las unidades académicas, a través de la definición de medidas correctivas orientadas a superar las restricciones identificadas. En realidad, se admite que el proceso de control que ejerce la Administración Central se reduce a un hito de evaluación que se realiza una vez al año y consiste en el cálculo de los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores establecidos en el Convenio de Desempeño y, posteriormente, la estimación de los incentivos económicos tanto colectivos como individuales que son entregados a las Facultades. Asimismo, se percibe un débil funcionamiento de la unidad institucional responsable del análisis y la evaluación de las políticas, los procesos, instrumentos y resultados obtenidos en los diversos ámbitos de la gestión institucional, especialmente a nivel de las unidades académicas. En efecto, se advierte la falta de una evaluación comprehensiva acerca del desempeño de las Facultades y su contribución al cumplimento de los propósitos institucionales.

"O sea, existe en teoría una unidad que es la Dirección de Planificación que es la que debería estar preocupada del cumplimiento de los indicadores. Hay una unidad dentro de lo que es este análisis institucional con la que debería también estar ahí permanentemente preocupándose de eso. Pero hoy día, insisto, la herramienta… la herramienta son los convenios de desempeño donde debido a que se tienen que dedicar como al incentivo o definir incentivos, obligatoriamente esas indicadores se deben medir, pero tiene que ver más con eso que son una articulación o con un seguimiento permanente o sistematizado de indicadores, yo creo que hoy día… podría decir que estamos partiendo pero no hay un sustantivo, no hay algo claro una figura súper definida con procesos claros de medición…" (IPT-4).

En consecuencia, se puede afirmar que la Administración Central cuenta con débiles mecanismos de seguimiento y control para supervisar el comportamiento y desempeño de las Facultades, particularmente en el ámbito de la gestión académica. Esto, a diferencia de lo que ocurre en el área de la gestión económica donde el ejecutivo central posee capacidades más robustas y efectivas para supervisar a las Facultades. Esta constatación difiere parcialmente de la consideración preliminar que suponía la existencia de débiles mecanismos de supervisión de la gestión de las unidades académicas a nivel transversal.

En resumidas cuentas, se constata la presencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias del principal y el agente respecto al alcance del desarrollo de la investigación y el postgrado. Como se ha mencionado anteriormente, los resultados muestran que las unidades académicas se han alineado preferentemente con las prioridades institucionales relacionadas con la expansión de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. No obstante, no se cuenta con evidencia que las Facultades estén impulsando iniciativas relevantes para constituir claustros o núcleos académicos que permitan conformar programas de postgrado de calidad (especialmente los doctorados) y potenciar la producción de conocimiento. En este sentido, es probable que el nuevo modelo de gestión por resultados, basado en la negociación de objetivos y el pago por mérito, no sea suficiente por sí solo para lograr que las Facultades avancen de manera efectiva hacia un mayor nivel de complejidad de sus labores académicas. De igual modo, se evidencia que la Administración Central enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información en relación

con la conducta y el desempeño de las unidades académicas, aun cuando la institución no cuenta con sofisticados sistemas de información. Por cierto, esto implica un elevado grado de esfuerzo para la obtención de información y la existencia de algunos problemas asociados a la confiabilidad de determinados datos. Asimismo, pese a los avances registrados en materia de regulación y control interno, todavía se producen manifestaciones de conductas oportunistas por parte de algunos académicos, las cuales se expresan a través de la elusión y la búsqueda oportunista de ingresos. Por último, en un contexto de fragmentación de las funciones de supervisión, se visualiza una mayor capacidad de control sobre la gestión económica de las Facultades que se ejerce de manera directa y efectiva desde la Vicerrectoría Económica. En contraste con el escaso seguimiento y control que realizan las Vicerrectorías del ámbito académico sobre la gestión del área dentro de las Facultades, principalmente debido a la falta de liderazgo político de sus directivos y de capacidad técnica en sus equipos internos.

5.4 Conclusiones

En primer término, se deduce que las relaciones y prácticas de gobierno institucional están condicionadas por un conjunto de elementos; por un lado, aquellos que se podrían considerar como estructurales o más estables en el tiempo y, por otro, los que responden a situaciones coyunturales o circunstanciales. En relación con los factores estructurales se distinguen la forma de designación de las autoridades unipersonales superiores e intermedias, la composición y las atribuciones de los organismos colegiados. A su vez, entre los principales elementos coyunturales destacan el estilo de liderazgo del Rector y los Vicerrectores, el perfil y la conducta de los Consejeros externos que forman parte del Comité Económico, la crisis económica que recientemente enfrentó la institución y el estilo de conducción de los Decanos.

Con respecto a los elementos considerados como estructurales, la forma de designación del Rector, por medio de un mecanismo mixto que incluye la participación indirecta de los académicos, a través de la elección de representantes en el comité de búsqueda que propone una terna de candidatos al controlador para su resolución y nombramiento, supone que la fuente de poder del Rector reside en el mandato que el controlador le entrega para dirigir y gestionar la institución. A diferencia del sistema de elección democrática directa donde el Rector elegido enfrenta una mayor presión por responder a las expectativas de sus votantes. En este sentido, se asume que el modo de nominación del Rector le permite a este tener mayor autonomía para desplegar una conducción ejecutiva centrada en los intereses institucionales y tomar distancia de grupos de presión internos que persigan objetivos contrapuestos a las prioridades de la universidad como ente unitario. De igual manera, la atribución del Rector para designar a los Vicerrectores y Directores Generales que forman parte del equipo ejecutivo central apunta en la dirección de fortalecer la capacidad de mando del Rector como principal responsable de la gestión institucional. Ahora bien, se aprecia que la forma de designación de los Decanos, mediante elección democrática directa en la que participan los académicos de la Facultad, no contribuye a consolidar la capacidad de conducción ejecutiva del Rector que su forma de designación le entrega en términos potenciales. La evidencia recolectada muestra que los Decanos tienden a privilegiar la defensa de los intereses particulares de sus académicos por sobre los lineamientos de trabajo establecidos desde la Administración Central. Asimismo, se

visualiza un segundo factor que debilita la capacidad de mando del Rector, relacionado con la participación de los Decanos en el Consejo Superior. En esta instancia, se constata que los Decanos evitan adoptar decisiones que puedan afectar sus propios intereses o las preferencias de los académicos que ejercen mayor influencia. En efecto, la ambigüedad o falta de decisiones por parte del Consejo Superior, particularmente en el ámbito académico, por un lado, afecta su funcionamiento como principal organismo de dirección superior y por otro, restringe la capacidad ejecutiva del Rector para conducir el área al no contar con un mandato claro que establezca las prioridades institucionales. Por otra parte, el carácter consultivo del Consejo Académico, según la normativa interna, apunta a robustecer la figura del Consejo Superior como principal organismo colegiado responsable de las decisiones políticas, normativas y estratégicas, tanto a nivel académico como económico. A nivel de las Facultades, se advierte que el elevado nivel de influencia que tiene el Consejo de Facultad (también los Consejos de Departamento y Escuela) en la dirección ejecutiva de las unidades académicas, por medio de un conjunto de atribuciones definidas en la reglamentación, establece la configuración de un sistema de gobierno compartido entre autoridades unipersonales y colegiadas que limita la capacidad de mando de los Decanos y potencia la influencia del cuerpo académico en los asuntos internos.

En relación con los factores coyunturales, se observa que el estilo de liderazgo declarativo y ambiguo del actual Rector, basado en la ausencia de decisiones ejecutivas relevantes, produce un vacío de poder que tiende a ser ocupado por otros actores internos y externos, tales como el Consejo Académico y el Comité Económico del Consejo Superior. En realidad, las decisiones académicas se adoptan en el Consejo Académico que en la práctica funciona como un órgano deliberativo. Mientras que las decisiones de carácter económico se toman en el Comité Económico. Incluso, de manera paulatina se ha ido involucrando también en decisiones relacionadas con asuntos académicos que tienen un efecto importante en la gestión económica. De igual manera, el estilo de liderazgo de los actuales Vicerrectores influye en las relaciones y prácticas de gobierno que se configuran internamente. En el área académica, se evidencia que uno de ellos dedica solo un cuarto de jornada a labores de dirección de la unidad, situación que produce una débil conducción ejecutiva que se expresa a través de la ausencia de una agenda de trabajo sustancial y un funcionamiento centrado en procesos operativos. El otro Vicerrector elude adoptar decisiones y opta por llevar la discusión de los temas académicos al Consejo Académico para su resolución de manera colegiada. Por otra parte, se aprecia que, ante la falta de una conducción general de parte del Rector, el Vicerrector Económico asume un liderazgo transversal que trasciende los asuntos estrictamente económicos y, con el respaldo político del Comité Económico, ejerce de facto una labor similar a un Prorrector. Por su parte, los actuales Consejeros externos que forman parte del Comité Económico desempeñan un papel protagónico en las decisiones económicas institucionales y con frecuencia, entregan lineamientos de trabajo directos al Vicerrector Económico incluso en temas que sobrepasan las competencias formales del comité y sin contar necesariamente con el acuerdo del Consejo Superior en pleno. En este sentido, se aprecia que el Comité Económico funciona con amplios grados de libertad y que ejerce un elevado nivel de influencia en la gestión institucional por medio de un vínculo estrecho con el Vicerrector Económico. Igualmente, se advierte que la crisis económica que experimentó la institución hace algunos años, dejó al descubierto un

conjunto de malas prácticas de gestión que justificaron la intervención del Comité Económico como la instancia a cargo de establecer las medidas y acciones necesarias para superar la situación de desequilibrio económico y financiero. De ahí en adelante, el Comité Económico ha contado con un alto nivel de poder y legitimidad al interior del Consejo Superior. Más aún, se puede concluir que el Comité Económico ha logrado equilibrar o contrarrestar la influencia del cuerpo académico que desde las Facultades ejerce en la gestión institucional y también la falta de conducción del Rector. Por otro lado, el estilo de liderazgo de los Decanos también constituye un factor que repercute en las prácticas de gobierno. El hecho que varios Decanos se inclinen por ceder parte de sus atribuciones a los académicos como, por ejemplo, el nombramiento de los Directores de Departamento y Escuela tiende a debilitar aún más la capacidad de mando de los Decanos y al mismo tiempo, incrementa el poder y la influencia de los académicos en la gestión de las Facultades por medio de un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba. En resumidas cuentas, se advierte que la normativa interna establece las bases de un gobierno compartido entre el Consejo Superior, la Administración Central y las Facultades. No obstante, se concluye que mientras el comportamiento del Rector y los Decanos tiende a debilitar la existencia de relaciones de autoridad verticales o de tipo jerárquicas (de arriba hacia abajo), el Comité Económico aparece como la única instancia que intenta fortalecer la capacidad de mando de la Administración Central sobre las Facultades.

En segundo lugar, se concluye que las relaciones de gobierno que ocurren en práctica entre las principales autoridades universitarias contrastan con la figura establecida en la normativa interna. Al respecto, se aprecia que el Consejo Superior no ejerce plenamente y de manera sistemática sus atribuciones asociadas con la definición de las políticas de desarrollo y la supervisión de la gestión y el desempeño de la Administración Central. Asimismo, como se mencionó más arriba, en los hechos el Rector no se hace cargo de la conducción ejecutiva de la Administración Central. En este contexto, se constata que, por un lado, el Comité Económico tiende a llenar el espacio vacío que deja la conducta del organismo superior asumiendo un rol protagónico en la definición de lineamientos de trabajo especialmente en el ámbito económico y de manera creciente en asuntos de índole académico. Por otro lado, se evidencia que el Vicerrector Económico propende a ocupar el vacío que deja la ausencia de liderazgo del Rector, por medio un fuerte protagonismo en la articulación de la agenda ejecutiva del equipo central, la coordinación del trabajo con el resto de los Vicerrectores y el vínculo directo con los Decanos. En efecto, se visualiza que la relación de agencia formal o esperada entre el Consejo Superior y el Rector es sustituida en la práctica por la relación de agencia entre el Comité Económico y Vicerrector Económico. A su vez, si bien la normativa establece que en las Facultades el gobierno se ejerce de forma compartida entre el Consejo de Facultad y el Decano, en términos empíricos se observa un debilitamiento del poder de un número importante de Decanos debido a su inclinación por traspasar parte de sus atribuciones a los académicos. En este sentido, se advierte un predomino de la influencia de los académicos en las decisiones internas, a través de relaciones que responden a patrones de comportamiento más cercanos a un esquema político que colegial.

En tercer término, se concluye que existe un moderado nivel de articulación entre las prioridades institucionales oficiales (que coinciden plenamente con los objetivos del Comité

Económico), los objetivos operativos de la Administración Central y los objetivos operativos de las Facultades y los académicos en forma individual. Entre los principales factores que favorecen el alineamiento interno destacan al menos dos. Por una parte, la puesta en marcha del Convenio de Desempeño y la nueva política de incentivos como principal contrato colectivo por resultados suscrito entre la Administración y las Facultades. Indiscutiblemente, este instrumento ha estimulado a las unidades académicas a asumir compromisos con resultados que contribuyan al logro de las prioridades institucionales. Por otra parte, la influencia del eje de poder basado en la relación entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico, que promueve el fortalecimiento de relaciones de autoridad más jerárquicas con las Facultades y la supervisión del cumplimiento de los resultados esperados, especialmente en el ámbito económico, establecidos tanto en el Plan Estratégico Institucional priorizado como en los Convenios de Desempeño de las Facultades. Por el contrario, entre los elementos que restringen el alineamiento interno se distinguen la falta de supervisión por parte del Consejo Superior, el débil compromiso del Rector y los Vicerrectores del área académica con respecto a las prioridades institucionales oficiales, en particular con aquellas asociadas al crecimiento de la matrícula y la gestión económica y también, la débil capacidad de los Decanos para alinear a todos los académicos en función de los compromisos asumidos en los Convenios de Desempeño. Con todo, los resultados concretos alcanzados por las Facultades durante los últimos años sugieren que los incentivos económicos por resultados (o pago por mérito) han tenido una mayor influencia en las preferencias de una parte significativa de los académicos, que los efectos derivados del conjunto de dichas restricciones. De todos modos, dicha influencia ha implicado un cambio parcial en las preferencias de los académicos. En los hechos, el mayor nivel de alineamiento desde las Facultades se ha producido respecto a las prioridades relacionadas con el crecimiento de la matrícula de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. A diferencia de las prioridades asociadas a un aumento de la complejidad de las labores académicas por medio del fortalecimiento del postgrado y la producción de conocimiento científico.

Por último, se deduce que las autoridades que ejercen un mayor nivel de influencia sobre las decisiones que en la práctica determinan la trayectoria que adopta la universidad, corresponden al Comité Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad. En otras palabras, la institución es gobernada de manera compartida entre estos tres actores. Durante los últimos años, el mayor protagonismo alcanzado por el Comité Económico, que despliega su influencia, por una parte, en el Consejo Superior a través de los Consejeros externos que lo integran y, por otra, en la Administración Central por medio del Vicerrector Económico, ha favorecido la consideración de los criterios económicos en los procesos de toma de decisiones y, en consecuencia, ha contribuido a establecer una mayor grado de equilibrio en la influencia que tienen los criterios académicos y económicos en la gestión tanto a nivel institucional como en las Facultades. En el caso de los Decanos, se advierte que su mayor influencia se produce en el Consejo Superior más que al interior de las Facultades, donde salvo excepciones, el Consejo de Facultad representa el principal espacio de toma de decisiones respecto a los asuntos internos. Finalmente, la evidencia empírica al respecto confirma los supuestos que se derivan de la normativa interna en relación con la existencia de un sistema de gobierno compartido entre las

diversas autoridades universitarias. No obstante, llama la atención la falta de capacidad de mando y la escasa influencia que ejerce el Rector en el gobierno institucional.

5.5 Síntesis del quinto capítulo

La universidad privada tradicional en estudio cuenta con un sistema de gobierno compartido entre las diversas autoridades colegiadas y unipersonales, tanto a nivel institucional como al interior de las Facultades, cuyo funcionamiento se sustenta, por una parte, en los arreglos de gobierno establecidos en la normativa interna y, por otra, en las prácticas de gobierno que se manifiestan por medio de la conducta de las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, este esquema de gobierno compartido se caracteriza por la existencia de un significativo nivel de superposición de roles entre las autoridades que ejercen labores de dirección y ejecución. De esta manera, el gobierno institucional evidencia un elevado nivel de complejidad que se refleja principalmente en una permanente disputa entre las diversas autoridades por espacios poder e influencia en la conducción de la institución y las unidades académicas, también en los conflictos de interés que enfrentan autoridades que ejercen un doble rol como juez y parte en los procesos de toma de decisiones y además, en la existencia de débiles relaciones jerárquicas entre las autoridades tanto a nivel superior como intermedio.

En cuanto a la relación entre el Consejo Superior y la Administración Central, los hallazgos confirman que el máximo organismo colegiado se comporta como un principal colectivo y que su funcionamiento responde a los patrones de conducta de un cuerpo político más que a un organismo de dirección superior. Esto se debe principalmente a la ausencia de un Presidente del organismo (distinto del Rector) que promueva un proceso de toma de decisiones con un sentido institucional, estratégico y pensando en el largo plazo, una composición diversa donde ninguna de las partes representadas (la Administración Central , los Decanos, los académicos y los Consejos externos) ejerce una posición dominante o de mayoría, la heterogeneidad de preferencias que manifiestan sus integrantes y los conflictos de interés que estos enfrentan dado el doble rol que ejercen como principales en el Consejo Superior y como agentes en labores de gestión tanto formal como informalmente en los distintos niveles. Por el contrario, en el caso de la Administración Central se aprecia un comportamiento del tipo agente múltiple que difiere del supuesto inicial que presumía un fuerte liderazgo del Rector y un accionar cohesionado del equipo ejecutivo central. En los hechos, el Rector ejerce una débil conducción ejecutiva que deja un vacío de poder y al mismo tiempo abre un espacio en disputa entre el resto de las autoridades superiores, aun cuando se aprecia que la mayor influencia sobre la agenda ejecutiva institucional proviene desde el Vicerrector Económico, el Comité Económico y en menor medida desde el Consejo Académico. De este modo, la relación de agencia entre el Consejo Superior y la Administración Central corresponde a la configuración más compleja que podría existir desde el punto de vista de la teoría de agencia. Por un lado, una relación entre un principal colectivo y una agente múltiple basada en la interacción de diversos actores con diferentes intereses y preferencias respecto a las prioridades institucionales. Y, por otro lado, debido a la ausencia de una separación efectiva de roles entre principal y agente. Con todo, se visualiza que el Consejo Superior ha logrado establecer mandatos ejecutivos explícitos y específicos a través del Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional. No obstante, se advierte

que la definición de estos contratos estuvo influenciada por la reciente crisis económica que afectó a la institución y la diligencia con que actuó el Comité Económico al establecer las acciones correctivas orientadas a superar el déficit presupuestario. Esto se ve reflejado en la priorización del Plan Estratégico que pone énfasis en el aumento de los ingresos a través de un incremento significativo de la matrícula de estudiantes de pregrado, una mayor competitividad en la captación de recursos públicos para proyectos de investigación y el aumento de los excedentes económicos institucionales. Ahora bien, se visualizan diferencias entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos que persiguen las autoridades ejecutivas centrales, salvo el caso del Vicerrector Económico cuyo desempeño converge con el mandato establecido por el Consejo Superior. Asimismo, se aprecia que este organismo tiene serias dificultades para acceder a información y realizar una supervisión efectiva particularmente acerca del desempeño de la gestión académica institucional. Esto se produce principalmente por la falta de interés tanto de los representantes de la Administración Central como de los Decanos por desplegar mecanismos de control sobre las labores académicas, la falta de conocimiento en profundidad de los procesos académicos por parte de los Consejeros externos que restringe su capacidad de fiscalización y también, por el débil desempeño de las autoridades unipersonales responsables de proveer información y apoyar al Consejo Superior en sus labores de vigilancia como, por ejemplo, el Contralor y el Secretario General.

Respecto de la relación entre la Administración Central y las Facultades, la evidencia empírica muestra la existencia de una cuasi relación de agencia entre un principal colectivo y un agente colectivo sobre la base de débiles vínculos de autoridad y superposición de roles entre las partes. Referente al principal, se aprecia que los Vicerrectores sostienen preferencias heterogéneas en cuanto a los lineamientos de trabajo que debieran orientar el desarrollo de las unidades académicas y que en los hechos, se relacionan con las Facultades a nivel colectivo por medio de un contrato que contiene objetivos complementarios y también algunos que persiguen fines contrapuestos. Sobre los agentes, se constata que la conducta de las Facultades responde a permanentes procesos de negociación entre actores que representan fracciones de poder dispersos, preferencias heterogéneas y que compiten por influir en las decisiones internas. En efecto, se visualizan débiles relaciones jerárquicas entre las autoridades académicas unipersonales y los profesores y un mayor protagonismo de los organismos colegiados en la toma de decisiones asociadas a la gestión local bajo un esquema de prácticas de gobierno propias de los modelos tradicionales político y colegial.

En este contexto, se aprecia que los académicos cuentan con amplios espacios de libertad para establecer sus agendas de trabajo en función de sus propios intereses y preferencias individuales. Asimismo, se advierte que la participación de un representante de los Decanos en el Comité Directivo Ampliado, instancia de coordinación del equipo ejecutivo central, tiende a debilitar la capacidad de conducción de la Administración Central, ya que la definición de la agenda ejecutiva institucional pasa por un proceso de negociación con los Decanos. Aun así, la reciente instalación de un nuevo modelo de gestión por resultados basado en la evaluación de desempeño y la entrega de incentivos económicos ha permitido fortalecer la capacidad de conducción ejecutiva de la Administración y ha logrado generar un mayor nivel de alineamiento entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos oficiales de las

Facultades y los objetivos operativos de los académicos. En este sentido, se observa que el contrato por resultados suscrito entre la Administración Central y cada una de las Facultades denominado Convenio de Desempeño, ha contribuido a alinear las agendas de trabajo individual de los académicos en función de los compromisos asumidos por la Facultad de manera colectiva. No obstante, se percibe la existencia de un conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales del principal y los objetivos operativos del agente en relación con el fortalecimiento de las labores académicas relacionadas con el postgrado y la investigación. En concreto, los resultados alcanzados durante los últimos años muestran que las Facultades han logrado cumplir con las prioridades institucionales asociadas al crecimiento de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica. No así en el caso de los resultados comprometidos en el ámbito del postgrado y la investigación. De este modo, la evidencia sugiere que este nuevo modelo de gestión basado en una gestión por resultados y pago por mérito podría no ser suficiente para lograr que las Facultades avancen de manera efectiva hacia un mayor nivel de complejidad de sus labores académicas y que todas logren la auto-sustentabilidad económica debido a la naturaleza de sus disciplinas y las diferencias en el potencial de desarrollo de cada una de ellas. Por otra parte, aun cuando la Administración Central enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información respecto al comportamiento y el desempeño de las unidades académicas, se constata que las labores de supervisión se concentran en la gestión económica de las Facultades que se ejerce desde la Vicerrectoría Económica, en contraste con el escaso seguimiento y control de la gestión académica debido principalmente a la falta de liderazgo político de los Vicerrectores del área y la débil capacidad técnica de su equipos de gestión.

Finalmente, se concluye que las relaciones de gobierno entre las principales autoridades institucionales están influenciadas por un conjunto de factores tanto estructurales como coyunturales. En cuanto a los elementos considerados como estructurales, se distingue en primer término la forma de designación de las autoridades unipersonales a nivel superior e intermedio. El Rector es designado por decisión del controlador a partir de una terna de candidatos seleccionada por un comité de búsqueda integrado por personas externas a la institución nombradas por el controlador y también por representantes de los académicos elegidos por votación democrática. En efecto, se asume que este mecanismo le entrega al Rector un significativo nivel de autonomía para llevar adelante una conducción ejecutiva centrada en los intereses institucionales y distanciarse de grupos de presión internos que promuevan objetivos particulares en contraposición con las prioridades institucionales formales. Asimismo, se aprecia que la atribución del Rector para designar a la totalidad de los Vicerrectores y Directores Generales que conforman su equipo ejecutivo fortalece una capacidad de mando como principal responsable de la gestión institucional. En cambio, la elección democrática de los Decanos por parte de los académicos debilita la capacidad de conducción del Rector, ya que en los hechos los Decanos tienden a privilegiar sus objetivos individuales y los intereses de sus respectivas unidades por sobre las directrices provenientes desde la Administración Central. De este modo, se advierte que la falta de una relación jerárquica sobre los Decanos relativiza la capacidad de mando potencial que su forma de designación le entrega al Rector.

Enseguida, la participación de los Decanos en el Consejo Superior y su inclinación por evitar tomar decisiones que puedan afectar sus intereses produce una ambigüedad dada la falta de lineamientos y supervisión, especialmente en el ámbito académico, lo que limita el rol directivo del organismo y, al mismo tiempo, restringe la capacidad ejecutiva de la Administración Central al no contar con un mandato suficientemente claro. A su vez, el papel consultivo que la normativa interna le otorga al Consejo Académico fortalece la figura del Consejo Superior como el principal órgano colegiado responsable de las decisiones políticas, estratégicas y normativas en todos los ámbitos del quehacer institucional. Por su parte, las amplias atribuciones del Consejo de Facultad en las decisiones ejecutivas de las unidades académicas establecen la figura de un gobierno compartido entre autoridades unipersonales y colegiadas que restringe la capacidad de mando de los Decanos y favorece la influencia de los académicos en las decisiones internas.

Con respecto a los factores coyunturales, se aprecia que el estilo de liderazgo declarativo y ambiguo del Rector en la toma de decisiones deja un vacío de poder que es ocupado por otras autoridades unipersonales y colegiadas como los Vicerrectores, el Consejo Académico y el Comité Económico. Al respecto, se constata que la mayor influencia en las decisiones ejecutivas es ejercida ampliamente por el Vicerrector Económico, que en la práctica se desempeña como un Prorrector y también por el Comité Económico que entrega lineamientos ejecutivos al Vicerrector Económico no solo en materias económicas, sino que de manera creciente en aquellos asuntos académicos que tienen un importante efecto en la gestión económica institucional. En particular, se visualiza que la crisis económica que enfrentó la universidad recientemente permitió evidenciar un conjunto de problemas de gestión que justificaron la intervención del Comité Económico en la definición de las medidas de ajuste necesarias para superar la situación de déficit económico. A partir de ese momento, el Comité Económico se ha transformado en la principal instancia de toma de decisiones y, a la vez, ha permitido contrapesar la falta de conducción del Rector, el poder de los Decanos y la fuerte influencia que los académicos ejercen desde las Facultades. De igual manera, se advierte que el estilo de liderazgo predominante en los Decanos que promueve relaciones de gobierno horizontales y procesos de toma de decisiones colectivas, termina potenciando la influencia de los académicos en la gestión de las Facultades. En segundo lugar, se concluye que las prácticas de gobierno se diferencian de las formas de gobierno establecidas en la normativa interna. En los hechos, la relación de agencia formal entre el Consejo Superior y el Rector es reemplazada por la relación entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico. Asimismo, el gobierno compartido de las Facultades tiende a transformarse en un modelo de gobierno anárquico con una fuerte influencia de prácticas propias del modelo tradicional político. En tercer término, se infiere que la institución cuenta con un nivel moderado de articulación entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos de la Administración Central y los objetivos operativos de las Facultades y los académicos en forma individual. Entre los factores que contribuyen a un mayor alineamiento interno destacan la implementación de la modalidad de contratos por resultados e incentivos suscritos en las Administración Central y las Facultades y el rol que ejerce el Comité Económico a través de la promoción de relaciones jerárquicas y la supervisión del cumplimiento de los contratos, particularmente en el ámbito de la gestión económica. Por el contrario, la falta de involucramiento del Consejo Superior en labores de

supervisión, el débil compromiso del Rector y los Vicerrectores del área académica respecto a las prioridades institucionales relacionadas con el crecimiento y el mejoramiento de la gestión económica y además, la débil capacidad de conducción y alineamiento interno de los Decanos en función de los compromisos asumidos en los contratos por resultados, emergen como los principales elementos que restringen la articulación y compatibilización de intereses a nivel institucional. En último término, se concluye que el gobierno de la universidad se ejerce en la práctica de manera compartida principalmente entre el Comité Económico, el Vicerrector Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad.