



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 6

Análisis Comparado de los Casos de Estudio

En este capítulo se presenta un análisis comparativo de los resultados obtenidos en cada uno de los tres casos estudiados. Los temas de este apartado se organizan en torno a tres secciones. En la primera sección se desarrolla una síntesis y comparación entre las relaciones de agencia de las tres universidades en base a los conceptos establecidos en los postulados de la teoría de agencia, con énfasis en las principales similitudes y diferencias. A su vez, en la segunda sección se describe una comparación acerca de la capacidad de alineamiento estratégico interno de las tres universidades y se identifican los actores que en la práctica ejercen mayor nivel de influencia en el gobierno institucional. En la tercera sección se establece una comparación entre los arreglos de gobierno de las universidades chilenas estudiadas y las principales tendencias de cambio en materia de gobierno institucional a nivel internacional. De esta manera, el capítulo aborda los objetivos específicos de la investigación asociados a la identificación de las similitudes y diferencias más relevantes entre las relaciones de gobierno de los casos analizados y también, respecto a las corrientes de cambio en las formas de gobierno universitario a nivel global.

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

6.1.1 Comparación de la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central

En este punto se contrastan las relaciones de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central de los tres casos de universidades estudiadas, considerando cuatro dimensiones de análisis que corresponden a los conceptos que sustentan la teoría de agencia: la relación entre principal y agente, los contratos, los problemas de agencia y la gestión del riesgo moral. Esta comparación se basa en los análisis descritos en los Capítulos 3, 4 y 5 y se pone especial énfasis en las similitudes y diferencias entre los casos.

Perfiles y tipos de relación entre principal y agente

En cuanto a la figura del principal, se visualizan semejanzas y diferencias entre los tres casos en relación con el nivel de diversidad de los actores que conforman la Junta Directiva o Consejo Superior, el comportamiento que adoptan en el proceso de toma de decisiones y el nivel de profundidad con que abordan las materias académicas y económicas. En la universidad estatal la Junta Directiva está integrada por diez miembros de los cuales seis son externos, tres nombrados por el Consejo Académico y otros tres designados por el Presidente de la República. En el caso de la universidad privada, la Junta Directiva está compuesta por diez personas externas nombradas por los socios de la corporación, de los cuales solo uno de ellos tiene una trayectoria como académico, mientras que el resto cuenta con experiencia en el ámbito empresarial y profesional ligado preferentemente a la gestión estratégica y financiera. Por su

parte, el Consejo Superior de la universidad privada tradicional cuenta con dieciocho miembros, el Rector, los tres Vicerrectores, los ocho Decanos, un representante de los académicos y cinco Consejeros externos designados por el controlador. Respecto a la diversidad de partes interesadas que participan en el máximo organismo colegiado institucional, se aprecia una mayor semejanza entre las universidades estatal y privada tradicional que incluyen tanto a partes interesadas internas como externas. Aun cuando ambas partes tienen distintos niveles de peso en términos de la cantidad de asientos. En la universidad estatal los miembros internos representan el 40 por ciento y los externos un 60 por ciento, a pesar de que la mitad de estos últimos son nombrados por el Consejo Académico. En la universidad privada tradicional la distribución corresponde a 72 por ciento de internos y un 28 por ciento de externos. A diferencia de la universidad privada donde el cuerpo académico no tiene representación. Por otra parte, las universidades estatal y privada cuentan con la figura de un Presidente de la Junta Directiva que corresponde a un externo (precisamente uno de los controladores en el caso de la institución privada), en contraste con la universidad privada tradicional donde el propio Rector ejerce la presidencia del Consejo Superior. Referente a la existencia de comités, se constata que tanto la universidad privada como la privada tradicional cuentan con un comité de trabajo que funciona de manera regular como apoyo a la labor del máximo organismo colegiado. En la universidad privada, se denomina Comité Ejecutivo y está integrado por el Presidente y el Secretario General de la Junta Directiva. En el plano formal, su rol está orientado a facilitar la coordinación y comunicación entre la junta y el Rector respecto a las decisiones adoptadas. No obstante, en los hechos el Comité Ejecutivo asume labores de agente involucrándose en la micro gestión. En la universidad privada tradicional, la normativa considera la existencia de un Comité Económico conformado por tres personas elegidas por el Consejo Superior (que pueden ser externas a la institución) cuya principal función consiste en apoyar al Rector y al organismo en las grandes políticas económicas y financieras de la institución. Sin embargo, en la práctica se suman como miembros regulares el Vicerrector Económico y el Director de Presupuesto. Asimismo, se advierte que en su accionar el comité aborda asuntos de orden ejecutivo no solo en el ámbito económico, sino que también crecientemente en materias académicas. Por consiguiente, se visualiza una similitud adicional entre estos comités tanto en la informalidad de su funcionamiento como en el elevado nivel de influencia que ejercen en la conducción ejecutiva de la agenda institucional.

Con respecto al proceso de toma de decisiones, en la universidad estatal los Directores externos tienen un bajo nivel de involucramiento en las decisiones y tienden a actuar como legitimadores de las iniciativas impulsadas por el Rector. Igualmente, los Directores internos ejercen un papel pasivo salvo cuando perciben que determinadas medidas podrían afectar los intereses gremiales de los académicos. En realidad, la escasez de decisiones relevantes se produce por la falta de compromiso de los Directores y no por la existencia de desacuerdos explícitos producto de preferencias contrapuestas como se podría suponer. A su vez, la Junta Directiva aborda preferentemente materias económicas y en menor medida asuntos de carácter académico, no obstante, lo hace con un bajo nivel de profundidad debido a la falta de conocimientos y manejo en temas económicos y financieros de casi la totalidad de sus integrantes. Así, se aprecia que la Junta Directiva desempeña una débil función como principal sobre todo en las decisiones respecto a las prioridades institucionales, en contraste con sus atribuciones establecidas en la

normativa interna. Ahora bien, en la universidad privada el escenario es completamente opuesto al anterior. En este caso, los Directores no controladores participan activamente como socios o consejeros cercanos a través de una actitud de colaboración hacia el Rector y el Comité Ejecutivo del organismo. De hecho, tanto el Vicerrector Académico como el Vicerrector Económico participan de manera regular en las sesiones de la junta con el ánimo de generar un espacio de trabajo favorable para el análisis de los temas y la toma de decisiones. Asimismo, se evidencia que la junta pone mayor foco en asuntos relacionados con la gestión económica institucional y los temas académicos son tratados en la medida que tienen un efecto significativo en lo económico. También, se constata un elevado nivel de convergencia entre las preferencias de los Directores respecto a las políticas y lineamientos relacionados con la gestión económica que se explica principalmente por la homogeneidad de sus perfiles profesionales y trayectorias laborales. Adicionalmente, el Comité Ejecutivo se involucra activamente en el tratamiento de los temas económicos no solo en la definición de políticas y estrategias, sino que también a nivel ejecutivo. De todos modos, se advierte que las decisiones finales son adoptadas por el Comité Ejecutivo que ejerce una fuerte conducción del organismo y en la práctica asume el rol de principal frente al equipo ejecutivo central. En efecto, es posible homologar las preferencias de la Junta Directiva con las prioridades del Comité Ejecutivo. En este sentido, se reconoce que en cierta medida los Directores no controladores también actúan como legitimadores de las resoluciones de dicho comité.

De manera similar al caso de la institución privada, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior también tiene un rol activo preferentemente en la toma de decisiones asociadas a materias de índole económico y menos interesado en asuntos de carácter académico. Este involucramiento en los temas económicos es reciente y ha estado influenciado por los Consejeros externos, especialmente por el Comité Económico que ha asumido un significativo nivel de protagonismo en las decisiones del organismo después de la crisis económica que afectó a la institución. En la práctica, el Consejo Superior en pleno adopta decisiones económicas a nivel general y posteriormente, el comité se encarga de abordar las cuestiones específicas. Por su parte, los Consejeros internos representantes del cuerpo académico (Decanos y delegado) adoptan una conducta pasiva que tiene dos matices. Por un lado, por la fuerza de los hechos relacionados con la crisis económica se ven forzados a tener que legitimar las decisiones económicas impulsadas desde el Comité Económico y, por otro, intentan evitar que el organismo aborde en profundidad temas académicos con el fin impedir que los Consejeros externos se inmiscuyan en asuntos propios del trabajo académico y también, que los intereses de los académicos se puedan ver afectados. En este sentido, su comportamiento se asemeja a la conducta de los Directores internos de la Junta Directiva de la universidad estatal. De igual modo, los Consejeros internos que forman parte de la Administración Central (Rector y Vicerrectores) tienden a coincidir con los intereses de los otros dos grupos. Por una parte, concuerdan con los Consejeros externos respecto a la conveniencia de revisar de manera continua en el Consejo Superior el cumplimiento de las políticas y lineamientos orientados a fomentar una mayor disciplina en la gestión económica institucional y, por otra, comparten con los Decanos la preocupación por no abordar los temas académicos en profundidad al interior del organismo. Con todo, el Consejo Superior corresponde a un principal con preferencias diversas y cuyas decisiones como cuerpo unitario

dependen de la influencia y las negociaciones que de manera implícita o explícita realicen las distintas partes o grupos de interés en un determinado período de tiempo.

En resumidas cuentas, se evidencia una similitud en el comportamiento de la Junta Directiva y el Consejo Superior de la universidad privada y privada tradicional respectivamente, en base a la figura de un principal activo con especial foco en el tratamiento y toma de decisiones en materias económicas y además, que cuenta con un comité que se vincula con la Administración Central y se involucra en asuntos relacionados con la micro gestión, traspasando la frontera de sus competencias formales de naturaleza directiva. A diferencia de la universidad estatal donde su principal ejerce un rol pasivo como máximo organismo directivo institucional.

En relación con el agente, la primera diferencia está asociada al nivel de poder que el Rector tiene al interior de la Administración Central. En la universidad estatal, el Rector ejerce una elevada capacidad de mando que se manifiesta por medio de su atribución para nombrar (y también cambiar) a todos los directivos superiores que conforman su equipo ejecutivo sin la obligación de tener que consultar con alguna otra autoridad institucional. Asimismo, según la normativa interna, el Rector constituye la única autoridad superior habilitada para entregar directrices ejecutivas a los Vicerrectores. En cambio, en la universidad privada el Rector ejerce un bajo nivel de poder básicamente por dos motivos. Primero, porque los Vicerrectores son designados por la Junta Directiva, y segundo, debido a que el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva establece una relación de agencia directa con cada uno de los Vicerrectores en materias propias de la gestión ejecutiva, situación que afecta la influencia del Rector. A su vez, el Rector de la universidad privada tradicional cuenta con un moderado nivel de poder, ya que aun cuando tiene la prerrogativa para conformar su equipo directivo, cada una de las designaciones debe ser ratificada por el controlador. De igual forma, los Vicerrectores están permanentemente siendo evaluados por los Consejeros externos del Consejo Superior, especialmente por aquellos que forman parte del Comité Económico, quienes pueden influir sobre el controlador para solicitar al Rector que realice algún ajuste en su equipo ejecutivo. Igualmente, la capacidad de mando del Rector se ve mermada por la influencia que ejerce en el plano ejecutivo el Comité Económico particularmente a través de la relación de agencia que establece de manera directa con el Vicerrector Económico. Por otra parte, se aprecia una similitud en el estilo de liderazgo ambiguo y declarativo de los Rectores de la universidad estatal y la universidad privada tradicional. Ahora, aunque por razones distintas, se advierte que en los tres casos los Rectores no ejercen el protagonismo en la conducción de la agenda ejecutiva institucional. Tanto en la universidad estatal como privada tradicional, esto responde a las débiles habilidades directivas de los rectores. Mientras que, en la universidad privada, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva empuja al Rector a concentrar sus labores preferentemente en la gestión de las relaciones institucionales con el medio externo. En los hechos, se evidencia en las tres instituciones los Rectores destinan una parte significativa de su tiempo a tareas de representación fuera de la institución.

Referente al tipo de gestión de la Administración Central, se aprecia una similitud entre las universidades estatal y privada tradicional que coinciden en una gestión basada en la convivencia de dos estilos. Por un lado, una gestión de tipo gerencial que incorpora la

profesionalización de cargos, orientación a resultados y evaluación de desempeño como principales componentes. Y por otro, una gestión burocrática tradicional centrada en la aplicación de procedimientos y con una escasa utilización de instrumentos de administración moderna. No obstante, se diferencian respecto a las unidades centrales que suscriben a cada uno de estos estilos. En la universidad estatal, la gestión gerencial está presente en la Vicerrectoría de Gestión Institucional y también, en la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado. Mientras que la gestión burocrática tradicional está asentada en la Vicerrectoría Académica y la Vicerrectoría Económica. Por su parte, en la universidad privada tradicional la gestión gerencial se aprecia en la Vicerrectoría Económica, en contraste con la Vicerrectoría Académica y la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, que funcionan en base al esquema burocrático tradicional. Análogamente, en ambos casos las unidades centrales tienden a funcionar de manera fragmentada con escasos niveles de coordinación. En cambio, la universidad privada evidencia un funcionamiento de todas sus unidades centrales bajo un modelo de gestión de tipo gerencial con sofisticados instrumentos de apoyo y también, con elevados niveles de coordinación y colaboración entre ellas.

En definitiva, se constata la existencia de similitudes y diferencias cruzadas entre los casos respecto al grado de separación de roles, el nivel de vínculo de autoridad y el tipo de relación entre la Junta Directiva o Consejo Superior y la Administración Central. En primer término, se advierte una similitud en el bajo nivel de separación de roles entre principal y agente, en los casos de la universidad privada y la universidad privada tradicional. En la primera, el principal representado por el Comité Ejecutivo se involucra en asuntos ejecutivos y asume un rol de agente a través de una relación directa con el equipo central de manera paralela al Rector. En la segunda, tanto el Rector como los Vicerrectores ejercen un doble rol como juez y parte al formar parte del Consejo Superior con plenos derechos. Por el contrario, la universidad estatal cuenta con una total separación de roles entre principal y agente. Ahora bien, tanto la universidad estatal como la universidad privada tradicional evidencian un bajo nivel de autoridad jerárquica entre principal y agente. A diferencia de la universidad privada donde existe una fuerte relación de autoridad vertical. Por último, se constatan tres tipos de relaciones distintas: principal único y agente (universidad estatal), principal único y agente múltiple (universidad privada) y principal colectivo y agente múltiple (universidad privada tradicional).

Contratos

En términos generales, se aprecia que, en los casos asociados a la universidad privada y la universidad privada tradicional, el Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional constituyen los contratos más relevantes en la relación entre la Junta Directiva o Consejo Superior y la Administración Central. Asimismo, se observa que el Presupuesto tiene un predominio sobre el Plan Estratégico en ambas universidades. En el caso de la universidad privada, se constata que una vez aprobado y ratificado el Presupuesto anual (después del proceso de matrículas), se confirma o ajusta el plan académico quinquenal y luego se establecen las acciones prioritarias para el año en curso por medio de un plan ejecutivo anual. En la universidad privada tradicional, a partir de la crisis económica se realizó una priorización del Plan Estratégico con foco en el aumento de los ingresos y disminución de los costos como principales objetivos institucionales.

También, en ambas universidades privadas se visualiza que la estructura del Presupuesto tiene una mayor orientación al financiamiento de acciones o comportamiento a través de partidas de gasto que se ajustan con criterios históricos. No obstante, este instrumento cuenta con una parte enfocada hacia resultados que están asociados al cumplimiento de las prioridades establecidas en sus respectivos planes estratégicos institucionales. Con respecto al proceso de formulación del Plan Estratégico, se visualizan diferencias en relación con los actores que tienen mayor influencia en la definición de las prioridades institucionales oficiales. En la universidad privada el Plan Estratégico es definido por el Comité Ejecutivo con apoyo de los Vicerrectores y legitimado por la Junta Directiva, instancia que participa en la discusión del diagnóstico y el establecimiento de orientaciones generales. Por su parte, en la universidad privada tradicional las prioridades oficiales vigentes fueron definidas por el Comité Económico en conjunto con el Vicerrector Económico y luego, legitimado por el Consejo Superior que tuvo una baja participación en su elaboración.

A diferencia del resto de los casos, la Junta Directiva de la universidad estatal tiene una escasa participación en la definición del Plan Estratégico y el Presupuesto Institucional. En los que, hechos, ambos instrumentos son elaborados por la Administración Central con amplios espacios de libertad y la aprobación por parte de la Junta Directiva tiene una connotación más bien ceremonial. En efecto, a pesar de la existencia de un Plan Estratégico oficial, se aprecia que en la relación de agencia entre la Junta Directiva y la Administración Central predominan mandatos ejecutivos de carácter implícitos y difusos. De igual modo, en contraposición con las universidades privadas, el Presupuesto Institucional de la universidad estatal está completamente orientado a comportamiento y el financiamiento que vincula insumos con resultados proviene de contratos suscritos con agencias gubernamentales que asignan recursos por medio de proyectos o programas que persiguen objetivos específicos.

Ahora bien, se evidencia una semejanza transversal respecto a la estructura y contenido del plan. En todos los casos se advierte la existencia de un Plan Estratégico con una estructura similar a los instrumentos de planificación utilizados por las organizaciones empresariales, que se basan en la definición de lineamientos generales, objetivos específicos, indicadores de desempeño y metas con resultados esperados. Dicho en otras palabras, las tres instituciones cuentan con un Plan Estratégico de tipo gerencial. En cuanto a su contenido, también se nota una similitud en la fijación de estrategias al fortalecimiento de la docencia, un aumento en el nivel de actividad de la investigación y el aseguramiento de la sostenibilidad económica institucional.

En cuanto a su implementación, se aprecia una similitud entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional acerca del compromiso de la Administración Central con la ejecución de las prioridades oficiales establecidas en el Plan Estratégico. En efecto, se constata que en ambos casos se produce una división al interior del equipo ejecutivo central entre aquellas autoridades que asumen un compromiso total con la implementación del plan y quienes lo hacen de manera parcial o selectiva en función sus preferencias individuales. Por último, se aprecia que la Administración Central de la universidad estatal y la universidad privada tradicional, suscriben contratos con agencias gubernamentales que establecen

compromisos a veces más exigentes que las obligaciones contraídas internamente con la Junta Directiva y el Consejo Superior respectivamente. En este sentido, en algunas materias las agencias gubernamentales representan la figura de un principal externo más exigente que el propio principal interno.

Problemas de agencia

A propósito de los conflictos de objetivos, se reconoce una similitud entre la universidad privada y privada tradicional que muestran un nivel moderado de desacuerdo entre las preferencias del principal y el agente. En el caso de la universidad privada, mientras las prioridades reales del Comité Ejecutivo están centradas en mantener un nivel reducido de desarrollo de las labores asociadas a la investigación y postgrado, el Rector y parte del equipo ejecutivo central estiman que la institución debiese potenciar el nivel de actividad de estas labores, por medio de una mayor inversión en el fortalecimiento de capacidades académicas, especialmente a través de la creación de programas de doctorado. Con todo, estas diferencias no se traducen en un escenario de riesgo moral debido a la intensa supervisión que ejerce el Comité Directivo sobre la conducta de las autoridades ejecutivas centrales. Entretanto en la universidad privada tradicional, se evidencia que el Rector junto al Vicerrector Académico y el Vicerrector de Investigación y Postgrado están en desacuerdo con la impronta economicista de las prioridades institucionales establecidas en el Plan Estratégico. En efecto, el Vicerrector Económico es el único directivo superior que se muestra completamente de acuerdo con las preferencias oficiales. Por otro lado, en la universidad estatal no se percibe la presencia de conflictos de objetivos básicamente por la falta de definiciones claras por parte de la Junta Directiva.

Sobre la asimetría de información, se observan diferentes escenarios en los tres casos estudiados. En la universidad estatal, la Junta Directiva enfrenta serios problemas en el acceso a información acerca de la conducta y el desempeño de la Administración Central. Por un lado, se aprecia que el principal no ejerce sus atribuciones en términos de solicitar información al agente respecto al estado de la gestión institucional. Y por otro, se constata que la información que voluntariamente provee el ejecutivo central carece de confiabilidad y oportunidad en su entrega. Muy por el contrario, la Junta Directiva de la universidad privada ejerce sus labores con un bajo nivel de asimetría de información acerca del comportamiento y desempeño de las autoridades centrales con respecto a las tareas delegadas. En este caso, el principal asume un papel activo en la solicitud de información y la institución cuenta con sofisticados sistemas de apoyo que permiten disponer de información de calidad y en forma oportuna. En cuanto a la universidad privada tradicional, el Consejo Superior dispone de un nivel moderado de información en relación con la actuación de la Administración Central. En realidad, los requerimientos de información que realiza el principal se concentran preferentemente en materias relacionadas con la gestión económica institucional. Al respecto, se evidencia que la Administración Central provee información confiable y de manera oportuna. Por el contrario, el principal tiene un escaso acceso a información acerca de la gestión académica institucional.

En suma, se infiere que los problemas de agencia más acentuados que enfrenta el máximo organismo colegiado institucional están presentes tanto en la universidad estatal como en la universidad privada tradicional.

Gestión del riesgo moral

En lo relativo a la supervisión del cumplimiento de los contratos y la gestión del riesgo moral, se aprecia que la Junta Directiva de la universidad privada destaca por encima de sus homólogos por su elevada capacidad y efectividad para vigilar el comportamiento y desempeño de las autoridades centrales en el ejercicio de sus labores. En un primer nivel de control, la Junta Directiva realiza un seguimiento sistemático y permanente al estado de la situación económica y financiera de la institución. En un segundo nivel, el Comité Ejecutivo participa activamente en las reuniones de coordinación de la Administración Centrales, instancias donde ejerce un control directo y pormenorizado de las materias académicas y económicas. Y un tercer nivel a cargo de un denominado oficial de cumplimiento que asume las tareas propias de un Contralor y entrega información al Comité Ejecutivo acerca del cumplimiento de las políticas, criterios, estándares y decisiones adoptadas por la Junta Directiva. En el caso de la universidad estatal, la Junta Directiva muestra una escasa voluntad política para ejercer su rol fiscalizador de las labores del ejecutivo central y al mismo tiempo, dispone de débiles instrumentos para llevar adelante estas labores. A diferencia de las otras dos instituciones, el principal no cuenta con la figura de uno o más comités permanentes o temporales que apoyen las labores de dirección y vigilancia de la gestión del agente. Asimismo, se constata que la Junta Directiva recibe un insuficiente o casi nula información por parte del Contralor con respecto al cumplimiento de las disposiciones normativas internas, especialmente aquellas relativas a ámbito académico. A su vez, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior muestra un mayor interés y efectividad para ejercer labores de supervisión sobre la gestión económica que realiza la Administración Central. Por un lado, prácticamente en todas las sesiones mensuales del organismo, el Vicerrector Económico entrega un reporte global o parcial con resultados de la gestión económica. Y por otro, el Comité Económico se reúne una vez al mes para revisar asuntos generales o específicos y también para orientar los temas que son abordados en el pleno del Consejo Superior. En contraste, se advierte que el organismo ejerce ocasionalmente una supervisión sobre alguna materia relacionada con la gestión académica. Asimismo, se constata que las autoridades que realizan tareas de fiscalización como el Contralor y el Secretario General proporcionan escasa información valiosa al Consejo Superior para apoyar sus labores de vigilancia.

6.1.2 Comparación de la relación entre la Administración Central y las Facultades

En esta parte se comparan las relaciones de agencia entre la Administración Central y las Facultades de cada una de las instituciones en estudio. Al igual que en el punto anterior, se identifican las principales similitudes y diferencias al contrastar los perfiles del principal, agente y el tipo de relación que establecen ambas partes, también los contratos, los problemas de agencia y finalmente, la gestión del riesgo moral.

Perfiles y tipos de relación entre principal y agente

Con respecto a la Administración Central como principal, se visualiza un patrón común en los casos de la universidad estatal y la universidad privada, relacionado con una fragmentación en el accionar de las autoridades que conforman el equipo ejecutivo central, sin embargo, con distintos niveles de intensidad. En la universidad estatal, cada uno de los Vicerrectores establece sus prioridades sectoriales y agenda de trabajo y al mismo tiempo, despliega su propio estilo de gestión en la relación con las Facultades. Por una parte, los gerencialistas emprendedores buscan elevar el nivel de efectividad institucional y en su vínculo con las unidades académicas promueven la implementación de acciones orientadas al cumplimiento de las prioridades oficiales y los resultados esperados establecidos en el plan estratégico. Por otra, los burócratas tradicionales privilegian la búsqueda de legitimidad por sobre la efectividad a través de una relación amistosa con las autoridades y el cuerpo académico. A su vez, el Rector no se involucra en materias de gestión ejecutiva, tampoco en la relación con los Decanos, pero se activa para resolver las disputas que se producen entre los Vicerrectores. Si bien el Rector avala ambos estilos de gestión, internamente tiende a preferir la búsqueda de legitimidad y a utilizar las capacidades gerencialistas para dar señales de buena gestión hacia las agencias gubernamentales. En cuanto a la universidad privada, se aprecia que la conducción de la agenda ejecutiva y la relación con las Facultades es compartida entre el Vicerrector Académico que según la normativa tiene la responsabilidad de articular el trabado de las autoridades superiores e intermedias y el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva que ejerce labores de dirección ejecutiva de manera informal con un elevado nivel de poder y reconocimiento interno como la principal autoridad institucional, situación que en los hechos restringe la capacidad de mando del Vicerrector Académico. En este contexto, se producen algunos problemas asociados a mandatos inconsistentes o contradictorios producto de la superposición de roles y preferencias entre dos principales que se relacionan con un mismo agente. En efecto, las principales diferencias se producen dado que el Vicerrector Académico impulsa una agenda ejecutiva basada en las prioridades oficiales planteadas en el Plan Estratégico, mientras que el Comité Ejecutivo promueve objetivos operativos que favorecen la consecución de resultados económicos. Por último, en la universidad privada tradicional la conducción de la agenda ejecutiva y la relación con las Facultades está en manos de los Vicerrectores quienes tienen distintos niveles de compromiso con las prioridades institucionales oficiales y establecen sus lineamientos trabajo en función de sus preferencias individuales. En este sentido, se observa que tanto el Vicerrector Académico como el Vicerrector de Investigación y Postgrado persiguen objetivos operativos que no siempre coinciden con las prioridades oficiales, en contraste con el Vicerrector Económico que asume un compromiso cabal con el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional. De igual modo, se constata que, dada la falta de liderazgo ejecutivo del Rector y el respaldo político del Comité Económico del Consejo Superior, el Vicerrector Económico ejerce el rol de articulador del equipo directivo central y establece una relación de trabajo preferente con los Decanos. En los hechos, el Vicerrector Económico desempeña una labor similar a un Prorector. Por su parte, el Rector actúa como mediador y dirime los conflictos que se producen entre los Vicerrectores producto de la orientación economicista de las prioridades oficiales. Al respecto, se advierte que en materias de relevancia

el Rector tiende a respaldar al Vicerrector Económico, quienes en la práctica establecen una relación de poder más horizontal que vertical.

En lo que atañe al agente, se visualiza una marcada diferencia en las formas y prácticas de gobierno de las Facultades entre las universidades consideradas tradicionales y la universidad privada. En general, las primeras comparten arreglos de gobierno que combinan, por un lado, elementos colegiales propios de la cultura académica tradicional como la falta de relaciones de autoridad vertical y la búsqueda de consensos y, por otro, prácticas políticas basadas en el uso del poder como método de coordinación interna. En cambio, la configuración del gobierno de las Facultades de la universidad privada responde a criterios y formas de administración propias de la corriente gerencialista, centradas básicamente en relaciones jerárquicas y responsabilidades individuales. Particularmente, en las Facultades de la universidad estatal los Decanos ejercen un bajo nivel de autoridad sobre los académicos y comparten la conducción ejecutiva con los Directores de Departamento que son elegidos democráticamente por sus pares. Asimismo, el Consejo de Facultad constituye la principal instancia de toma de decisiones en materias académicas y administrativas y también, el lugar donde se resuelven las disputas entre los distintos grupos de interés internos. En este marco, la organización del trabajo académico se realiza en función de las preferencias individuales de los académicos y no mediante un proceso de planificación estructurado de manera vertical. Si bien algunos Decanos logran ejercer un liderazgo directivo efectivo, se trata de casos excepcionales ya que en la mayoría de las Facultades predomina un escenario de poderes dispersos y relaciones que se articulan bajo un esquema más político que colegial. En este sentido, se reconoce la existencia de relaciones clientelistas entre algunos directivos académicos y profesores. De manera semejante, en las Facultades de la universidad privada tradicional la conducción ejecutiva es compartida entre autoridades académicas unipersonales y colegiadas, con un predominio de configuraciones de gobierno donde el poder del Decano está en equilibrio o subordinado a la influencia del Consejo de Facultad. Salvo un par de casos en los que el Decano asume un nivel significativo de liderazgo ejecutivo, en la mayoría de las unidades académicas su rol se limita a ejercer como mediador en las disputas internas o portavoz de las decisiones que adopta el Consejo de Facultad. Así, la falta de relaciones de autoridad efectivas ha generado históricamente espacios de libertad para que los profesores establezcan sus agendas de acuerdo con sus objetivos y preferencias individuales. De hecho, la normativa interna establece que la asignación de carga académica debe ser acordada (no impuesta) entre el profesor y el Decano. También se registran prácticas clientelistas de algunos Decanos hacia sus electores que se manifiestan desde la repartición de cargos y la asignación de una carga académica liviana hasta la posibilidad que los propios académicos puedan elegir democráticamente a sus Directores de Departamento, prerrogativa que según la normativa le corresponde ejercer al Decano mediante designación directa. Con todo, se advierte que durante los últimos años se han producido importantes cambios en la organización del trabajo académico a partir de la implementación de contratos por resultados y mecanismos de incentivos suscritos entre la Administración Central y las Facultades. Esta nueva relación de tipo transaccional basada en instrumentos gerencialistas ha permitido establecer un contrapeso a las prácticas de gobierno y gestión de naturaleza política y colegial que históricamente han predominado como mecanismos de coordinación al interior de las Facultades.

Por otra parte, en las Facultades de la universidad privada los Decanos conducen la agenda ejecutiva de manera efectiva y ejercen una fuerte relación jerárquica sobre los académicos. A diferencia de lo que ocurre en las universidades tradicionales estudiadas, en este caso los Decanos están más comprometidos con los intereses de la autoridad ejecutiva central que con las preferencias o demandas del cuerpo académico. No obstante, se visualizan algunos matices en los estilos de liderazgo que ejercen los Decanos. Por un lado, están aquellos que promueven espacios de participación y privilegian la búsqueda de consensos en primera instancia. En este esquema, el Consejo de Facultad funciona como el espacio de diálogo y toma de decisiones en materias relevantes. Ahora bien, esta práctica no reemplaza el carácter consultivo del consejo y menos las relaciones jerárquicas entre quienes ejercen cargos académicos directivos y los profesores tanto de la unidad como de las subunidades académicas. Asimismo, estos Decanos buscan establecer un acuerdo con los académicos con el fin de determinar sus cargas y compromisos relacionados con el trabajo académico individual, antes de adoptar decisiones en forma vertical. Y, por otro lado, están los Decanos que ejercen su autoridad de manera explícita y concentran la toma de decisiones en materias académicas y administrativas relacionadas con la gestión de la Facultad. En este contexto, el Consejo de Facultad constituye un espacio esencialmente informativo y la organización del trabajo académico individual se establece de forma estructurada de arriba hacia abajo, teniendo en cuenta los objetivos oficiales de la Facultad definidos en su Plan de Desarrollo. De todos modos, cualquiera sea el estilo de liderazgo del Decano, se constata la existencia de un elemento común en la gestión de las Facultades que está relacionado con la obligación de todos sus integrantes de tener que rendir cuentas ante un superior jerárquico acerca de su desempeño individual ya sea en el ámbito administrativo y/o académico.

En cuanto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, se perciben más elementos comunes entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional. En ambas instituciones, se constata que tanto el Rector como el resto de las autoridades centrales ejercen un bajo nivel de autoridad vertical sobre el Decano y los directivos académicos de las Facultades. También, se aprecia que las relaciones de agencia responden a las configuraciones más complejas que se pueden adoptar entre principal y agente. En la universidad estatal, se establece una relación de gobierno entre un principal múltiple y un agente colectivo. En los hechos, las autoridades ejecutivas centrales se relacionan a través de dos o más contratos por separado con un agente colectivo integrado por individuos con heterogeneidad de preferencias en un contexto de poderes dispersos que ejercen influencia en las decisiones respecto a los asuntos ejecutivos internos. Asimismo, se evidencia que algunas las autoridades académicas y profesores de las Facultades tienden a adoptar conductas similares a un agente múltiple y establecen relaciones de agencia más o menos formales con las autoridades ejecutivas centrales de acuerdo con el nivel de convergencia de intereses y objetivos existentes entre ambas partes. A su vez, en la universidad privada tradicional la relación entre la Administración Central y las Facultades responde al comportamiento de un vínculo entre un principal colectivo integrado por autoridades ejecutivas central con diversas preferencias pero con liderazgo predominante del Vicerrector Económico que establecen un contrato preferente en la relación con un agente colectivo compuesta por individuos, grupos de académicos y subunidades académicas formales que tienen preferencias heterogéneas en relación con la gestión del trabajo académico y

administrativo de la Facultad. Sin embargo, se visualiza un factor distintivo en la universidad privada tradicional que incrementa el grado de complejidad de la relación de agencia. En concreto, se advierte un nivel moderado de separación de roles de entre principal y agente, que se produce por medio de la participación de un representante de los Decanos en el Comité Directivo que corresponde a la instancia de coordinación más importante donde la Administración Central toma decisiones respecto a las prioridades y la agenda ejecutiva institucional.

Entretanto, la universidad privada presenta notorias diferencias en comparación con las instituciones tradicionales. Por una parte, se evidencia una fuerte relación jerárquica entre las principales autoridades ejecutivas centrales y los Decanos. En particular, los directivos superiores más influyentes son aquellos que tienen una relación de colaboración más estrecha con el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva. Y por otra, la relación de agencia responde a los patrones de un vínculo entre un principal múltiple y un agente único. En este caso, la figura compuesta del principal muestra un menor nivel de fragmentación de poder y heterogeneidad de preferencias en comparación el principal múltiple de las universidades tradicionales. Análogamente, solo en la universidad privada es posible hacer equivalente el comportamiento de la Facultad con la conducta del Decano.

Contratos

En general, se aprecia que en las dos universidades privadas predominan los contratos orientados a resultados, a diferencia de la universidad estatal donde estos instrumentos tienen un foco preferente en la ejecución de acciones o compromisos asociados a comportamiento. En la universidad privada, prima la figura de los contratos individuales por resultados. En efecto, cada Decano suscribe un contrato individual basado en los resultados esperados a nivel agregado contenidos en el Plan de Desarrollo de la Facultad. Asimismo, internamente el Decano asume el rol de principal y establece un contrato individual orientado a resultados con cada uno de los académicos. Se trata de un instrumento denominado compromiso académico que contiene los objetivos, productos y resultados que cada profesor asume desarrollar durante el año en labores relacionadas con la docencia, investigación, extensión y administración según su perfil académico. Este contrato funciona de forma complementaria al instrumento tradicional basado en el reglamento de carrera académica, calificación y jerarquización que tiene un enfoque mixto de evaluación por comportamiento y resultados académicos individuales. Por otro lado, el Presupuesto anual de la Facultad constituye otro contrato colectivo que tiene una parte orientada a insumos y otra hacia resultados que funciona de manera articulada con el Plan de Desarrollo de la Facultad.

Ahora, en el caso de la universidad privada tradicional y en contraste con la universidad privada, se visualiza el predominio de un contrato colectivo por resultados denominado convenio de desempeño suscrito entre la Administración Central y cada una de las Facultades, a través de un proceso de negociación entre ambas partes en condiciones bastante simétricas desde el punto de vista de las relaciones de poder. A su vez, no existe un contrato individual asociado a los Decanos y al interior de las Facultades, se produce un proceso de negociación

entre el Decano y cada profesor para determinar su distribución de la carga académica, los productos y resultados individuales comprometidos semestralmente. Al respecto, la evidencia muestra que la aplicación de incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de los resultados establecidos en los convenios de desempeño ha generado un creciente nivel de alineamiento entre las agendas individuales de los académicos y los compromisos colectivos asumidos como Facultad frente a la Administración Central. Aparte, la asignación de Presupuesto hacia las unidades académicas corresponde a un segundo contrato colectivo que se compone de una parte orientada a insumos mediante partidas de gastos y otra enfocada en el cumplimiento de los resultados proyectados en los respectivos convenios de desempeño.

En cuanto a la universidad estatal, la puesta en marcha de contratos orientados resultados es todavía incipiente y su adopción corresponde a una decisión voluntaria por parte de las unidades académicas. En la práctica, solo un tercio de las Facultades cuenta con un contrato colectivo basado en resultados y solo una de ellas está implementando la figura de contratos individuales por resultados a través de una experiencia piloto. A pesar de que la normativa interna considera como obligatoria la existencia de compromisos de desempeño a nivel individual que deben suscritos con el respectivo Director del Departamento disciplinar al que pertenece cada académico. En la práctica, se advierte la existencia de un contrato individual orientado hacia resultados que solo se aplica, por un lado, a los académicos contratados centralmente para desarrollar exclusivamente labores de investigación con foco en la publicación de artículos en revistas de corriente principal. Estos académicos están adscritos a una categoría académica extraordinaria, no cuentan con derechos políticos para participar en procesos de elección de autoridades académicas y sus remuneraciones son variables de acuerdo año nivel de productividad alcanzado en un determinado período. Y, por otro lado, a los académicos de las Facultades pertenecientes a la categoría académica ordinaria que voluntariamente y sin renunciar a sus derechos políticos, quieran suscribir un contrato como investigador con el centro de investigación institucional basado en un pago de incentivos monetarios por artículo publicado. A su vez, el único instrumento colectivo vigente a nivel transversal es el Presupuesto de la Facultad que constituye un contrato orientado a financiar insumos basado en partidas de gasto que se evolucionan de manera inercial. En el plano individual, no existe un contrato que establezca un mandato especial desde la Administración Central hacia los Decanos. Al interior de la Facultad, la asignación de carga individual para el desarrollo de las distintas labores académicas representa el contrato por comportamiento más importante entre el Decano y cada profesor.

Problemas de agencia

En relación con la presencia de conflictos de objetivos, se observa una similitud entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional donde ambas relaciones de agencia entre la Administración Central y las Facultades enfrentan un elevado nivel de conflicto de objetivos. En la universidad estatal, se aprecia que el ejecutivo central está impulsando tres objetivos que no son compartidos por todas las unidades académicas. El primero, busca introducir cambios en el currículo de los programas de pregrado con el propósito de incorporar mayor espacio para el desarrollo de competencias laborales en los estudiantes y también,

disminuir la duración formal de los planes de estudios. Al respecto, desde el cuerpo académico se argumenta que la formación universitaria no debiera ser reducida a una mera instrucción para el mundo de trabajo. El segundo objetivo apunta a promover desarrollo de labores de investigación enfocadas preferentemente hacia la publicación de artículos en revistas de corriente principal. En contraste, los académicos plantean que no se debiese limitar el concepto generación de conocimiento exclusivamente a la producción de publicaciones en revistas indexadas (WoS y Scopus) y que más bien se debieran reconocer otras formas como la elaboración textos de apoyo a la docencia, artículos en revistas locales, entre otros. En los hechos, la producción científica de las Facultades es considerablemente baja si se mide por la cantidad de artículos publicados en revistas de corriente principal. El tercer objetivo que persigue la Administración Central está asociado al mejoramiento de la gestión y la sostenibilidad económica de la institución. En la gestión interna de Facultades esta materia no representa un asunto de interés y el discurso dominante en la academia plantea que el Estado debiera asumir un mayor compromiso con la universidad a través de la entrega de los recursos que sean necesarios en forma directa.

En la universidad privada tradicional, los conflictos están relacionados básicamente con dos objetivos que promueve la Administración Central. Por una parte, se busca fortalecer el desarrollo del postgrado especialmente por medio de la creación de programas de doctorado que cumplan con las exigencias de calidad establecidas por la agencia estatal responsable de su acreditación. En este sentido, se constata que los objetivos operativos de las Facultades no apuntan en la dirección de cumplir con los criterios y estándares de calidad, especialmente aquellos relacionados con la conformación de claustros académicos que tengan las credenciales necesarias para sustentar un programa de doctorado. Por otra parte, al igual que en el caso de la universidad estatal, uno de los objetivos oficiales a nivel institucional persigue aumentar la producción científica a través de la publicación de artículos en revistas de corriente principal. De manera semejante, los académicos cuestionan esta orientación que consideran arbitraria y simplista. Aun cuando en todas las Facultades se ha registrado un aumento de las publicaciones indexadas (WoS y Scopus), este aumento se explica en gran medida por el aumento de productividad de un número reducido de académicos y no se advierte el despliegue de estrategias que apunten al fortalecimiento de capacidades en investigación con un sentido de mediano y largo plazo.

Por el contrario, en la universidad privada se evidencia un bajo nivel de conflicto de objetivos entre la Administración Central y las Facultades. Si bien se perciben algunas tensiones producto de diferencias asociadas a la organización del trabajo académico en las Facultades, se reconoce que no hay espacio mucho espacio para desplegar objetivos divergentes con las prioridades institucionales y menos para conductas oportunistas.

Respecto a la existencia de asimetrías de información, se aprecia que en ambas universidades privadas la Administración Central no enfrenta dificultades para acceder a información acerca de la conducta y el desempeño de las Facultades. No obstante, la diferencia entre las dos instituciones dice relación con las capacidades instaladas para la gestión de la información que, a la vez, se expresan en la oportunidad y calidad de la información a la que se tiene acceso. En

la universidad privada las autoridades superiores e intermedias cuentan con sofisticados sistemas de información que apoyan los procesos de toma de decisiones en los distintos niveles en materias de gestión académica, administrativa y económica. A su vez, en el caso de la universidad privada tradicional la Administración Central dispone de sistemas de información básicos pero suficientes para monitorear la gestión colectiva e individual de los académicos en las Facultades. Sin embargo, se advierte que la información asociada a la gestión económica presenta mejores niveles de oportunidad y calidad que la información relacionada con la gestión académica.

Por último, a diferencia de las instituciones privadas, se visualiza que la Administración Central de la universidad estatal enfrenta un elevado nivel de asimetría de información acerca del comportamiento y desempeño de las Facultades. En el ámbito académico, el ejecutivo central tiene serias dificultades para acceder a información respecto a los criterios utilizados por los Decanos para la distribución y asignación de la carga académica de los profesores, acerca de las metodologías de enseñanza que utilizan los académicos en sus labores de docencia y sus resultados en la progresión académica de los estudiantes, entre otras materias. En la esfera económica, la Administración Central desconoce la estructura de costos por actividad y por centro de costo a nivel de carrera, subunidad y unidad académica. Y, en consecuencia, no cuenta con información desagregada acerca del margen de contribución económico que producen las carreras y las subunidades académicas.

Gestión del riesgo moral

Referente al riesgo de moral, se constata que las universidades tradicionales están más expuestas a conductas oportunistas por parte de los académicos. Tanto en la universidad estatal como en la universidad privada tradicional se registran manifestaciones de riesgo moral comunes asociadas a la elusión y búsqueda oportunista de ingresos. Entre las principales formas de elusión se distinguen la creación de cargos o responsabilidades administrativas para evitar asumir carga en tareas de docencia y la existencia de contratos paralelos con otras instituciones de educación superior de académicos con jornada completa en la universidad. Mientras que la búsqueda oportunista de ingresos se produce a través de la participación de los académicos en programas de extensión y postgrados profesionales. En estas labores, los académicos que asumen roles de dirección cuentan con amplios espacios de discrecionalidad para definir la oferta de servicios y sus niveles calidad, los precios de venta, los académicos que imparten las clases, la carga docente y las remuneraciones que reciben de los académicos involucrados. En este escenario, algunos académicos tratan de maximizar sus ingresos por medio comportamientos no esperados, tales como el aumento artificial de las horas de dedicación a este tipo de tareas y/o la fijación de remuneraciones académicas por sobre los precios de mercado. En efecto, se evidencia que este tipo de servicios o programas representa un mecanismo orientado a la generación de ingresos complementarios para los académicos, más que una fuente importante de diversificación de ingresos para las instituciones. Ahora bien, se advierte que en el caso de la universidad estatal existen otras manifestaciones de riesgo moral adicionales a las anteriores, relacionadas con la irracionalidad del gasto y subsidios cruzados oportunistas. Durante los últimos años, se ha producido un importante déficit

económico a nivel institucional que en parte se explica por el significativo incremento de los costos de operación de las Facultades. Teniendo presente la existencia de conflictos de objetivos entre principal y agente, los problemas de asimetrías de información que afectan a la Administración Central y la autonomía con que cuentan las Facultades para establecer sus propios criterios y estándares en relación con la organización del trabajo académico, se estima como muy probable que la asignación de recursos desde el centro hacia unidades académicas incluya subsidios cruzados que estén financiando objetivos operativos asociados a intereses particulares no alineados con las prioridades institucionales oficiales o aun cuando estén alineados funcionen operativamente de manera ineficiente. En contraste con los escenarios que experimentan las universidades tradicionales, en la universidad privada se percibe un mínimo nivel de exposición a conductas oportunistas en las Facultades que se refleja en un bajo número de ocurrencia de este tipo de eventos.

En relación con las labores de supervisión, se observan diferentes realidades entre las universidades estudiadas. La evidencia empírica muestra que la Administración Central de la universidad estatal dispone de precarios mecanismos para controlar de manera efectiva la gestión académica y económica de las Facultades. En particular, el ejecutivo central no cuenta con un instrumento que permita evaluar el desempeño individual de los Decanos en la conducción de las unidades académicas. Asimismo, se aprecia que las tareas de control y seguimiento que se impulsan desde el centro sobre las Facultades se realizan de manera paralela o por cuerdas separadas desde las distintas Vicerrectorías, a excepción de la Vicerrectoría Económica que no dispone de instrumentos de control para supervisar la gestión económica de las Facultades. En cuanto a la evaluación individual de los académicos, se reconoce que en la práctica no se realiza un control permanente y sistemático del cumplimiento de los compromisos de los profesores por parte de las autoridades académicas de la Facultad. Asimismo, se aprecia que no se aplica el proceso de calificación académica dispuesto en la normativa de carrera académica vigente. En efecto, las decisiones relacionadas con la promoción o jerarquización de los académicos se llevan adelante sin la totalidad de las evaluaciones formales. En suma, la principal medición del desempeño individual de los académicos corresponde al mecanismo de evaluación por pares que en los hechos se aplica de manera irregular.

En el caso de la universidad privada, la Administración Central cuenta con un conjunto de mecanismos de supervisión que permiten asegurar un efectivo control del comportamiento y los resultados asociados a la gestión de las Facultades. En este sentido, se reconoce que el contrato individual que establece los resultados comprometidos por cada uno de los Decanos, en relación con la gestión de las unidades académicas, constituye el principal instrumento de vigilancia que se aplica desde la Administración Central. De igual modo, se implementan otras actividades de seguimiento y control tales como reuniones bilaterales periódicas entre el Vicerrector Académico y los Decanos para revisar el estado de avance de las iniciativas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo de las unidades académicas, reuniones de trabajo donde participan el Rector, los Vicerrectores y los Decanos con el fin de monitorear el estado de situación de las Facultades en términos generales o con foco en alguna materia específica y también, reuniones mensuales entre el Vicerrector Económico y los Decanos para revisar el

estado de avance de la ejecución presupuestaria. Asimismo, se evidencia la existencia de una instancia adicional de evaluación que realiza el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva directamente sobre los Decanos. Este mecanismo funciona en forma paralela y no siempre de manera articulada con el resto de los instrumentos formales de evaluación. En efecto, se aprecia que esta superposición de roles debilita la capacidad de mando de las autoridades centrales que tienen la responsabilidad formal de ejercer las labores de supervisión sobre la gestión de los Decanos. Con respecto a la evaluación del desempeño de los académicos, se distinguen dos tipos de mecanismos. Por un lado, está la evaluación que realiza el Decano en base a los objetivos y metas individuales establecidas en los compromisos académicos asumidos semestralmente por cada profesor. Y por otra, el proceso de calificación académica que también está en manos de los Decanos. Esta evaluación individual considera el cumplimiento del compromiso de actividades académicas, la propia autoevaluación del profesor, su trayectoria académica y los resultados de la evaluación docente que realizan los estudiantes. Los resultados del proceso anual de calificación sirven como insumo para las decisiones de promoción académica que adoptan las comisiones de jerarquización tanto en las Facultades como a nivel institucional.

Por su parte, en la universidad privada tradicional se visualiza que la Administración Central concentra las labores de supervisión preferentemente sobre el desempeño económico de las Facultades. En la práctica, las actividades de control se ejercen de manera fragmentada o paralela a través de cada una de las Vicerrectorías con distintos grados de sistematicidad, periodicidad y efectividad. Por una parte, se aprecia que las Vicerrectorías asociadas a la esfera académica no cuentan con las capacidades técnicas, el liderazgo político de sus directivos superiores y la legitimidad interna necesaria para llevar adelante procesos de evaluación de manera rigurosa y efectiva, acerca del desempeño de las Facultades en el cumplimiento de los compromisos académicos colectivos suscritos en los Convenios de Desempeño. Por el contrario, se advierte que la Vicerrectoría Económica cuenta con la capacidad de mando y mecanismos de control efectivos para supervisar los resultados asociados a la gestión económica de las unidades y subunidades académicas. A diferencia de la universidad privada, esta institución no dispone de un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los Decanos y a la vez, estos no evalúan de manera directa el trabajo de los académicos. De hecho, el principal instrumento de evaluación del desempeño individual de los académicos corresponde al proceso de calificación que está a cargo de un comité de pares donde el Decano participa asumiendo un rol secundario. Otro mecanismo complementario opera de manera indirecta por medio de incentivos monetarios que se entregan a cada académico en función del desempeño colectivo e individual alcanzado en relación con los compromisos establecidos en los respectivos convenios de desempeño. Concretamente, a nivel individual el pago de incentivos está asociado a la cantidad de horas de dedicación a labores de docencia y también, a la cantidad de artículos anuales publicados en revistas de corriente principales. Este instrumento de incentivo se diferencia de los utilizados tanto por la universidad estatal como la universidad privada que solo consideran el pago de incentivos a la producción de artículos y no incluyen tareas relacionadas con la docencia directa.

Cuadro 6: Comparación de las relaciones de agencia en los tres casos de estudio

Dimensiones	Universidad Estatal		Universidad Privada		Universidad Privada Tradicional	
	R1	R2	R1	R2	R1	R2
Tipo relación	Principal único-Agente único	Principal múltiple-Agente colectivo	Principal único-Agente múltiple	Principal múltiple-Agente único	Principal colectivo-Agente múltiple	Principal colectivo-Agente colectivo
Contrato (predominante)	Implícito y difuso	Colectivo por comportamiento	Explícito y específico	Individual por resultados	Explícito y específico	Colectivo por resultados
Nivel de problemas de agencia	CO: Bajo AI: Alto	CO: Alto AI: Alto	CO: Moderado AI: Bajo	CO: Bajo AI: Bajo	CO: Moderado AI: Moderado	CO: Alto AI: Bajo
Nivel de supervisión	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Moderado	Moderado

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 6 resume las principales características de las relaciones de agencia considerando las cuatro dimensiones de análisis utilizadas. En cada uno de los casos R1 corresponde a la relación entre la Junta Directiva (o Consejo Superior) y la Administración Central, mientras que R2 a la relación entre la Administración Central y las Facultades.

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

6.2.1 Alineamiento estratégico interno en las universidades

En el Capítulo 1 se hizo una descripción de los principales arreglos de gobierno que están utilizando las universidades para generar un mayor nivel de alineamiento de los diversos intereses y objetivos internos, con el fin de fortalecer su funcionamiento como una entidad unitaria y así responder de mejor manera a las crecientes presiones externas. Asimismo, se revisó el alcance del concepto de alineamiento utilizado comúnmente en la gestión estratégica de organizaciones empresariales y al mismo tiempo, se reconoció la necesidad de establecer una definición que sirviera como referencia para ser utilizado en la universidad, considerando sus particularidades que la diferencian de las organizaciones más tradicionales. De este modo, se propuso asumir que el grado de alineamiento estratégico al interior de la universidad corresponde al nivel de coherencia que existe entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos reales que persiguen tanto el ejecutivo central como las unidades académicas. Considerando esta definición, la evidencia empírica muestra que los tres casos estudiados presentan escenarios distintos respecto a su capacidad de alineamiento interno.

En la universidad estatal, se constata la existencia de débiles capacidades en las relaciones de gobierno entre la Junta Directiva, la Administración Central y las autoridades académicas de las Facultades para compatibilizar los diversos intereses y objetivos alrededor de propósitos comunes. En efecto, se visualiza un bajo nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos que impulsa la Administración Central y los

objetivos operativos que persiguen las Facultades. En este sentido, se reconocen tres elementos que influyen de manera significativa en la configuración de este escenario interno. En primer término, sea aprecia una falta de involucramiento y escaso protagonismo de la Junta Directiva en la definición de las prioridades institucionales. En otras palabras, la Junta Directiva no ejerce las labores directivas esenciales relacionadas con el reconocimiento de los diversos intereses internos, la definición de propósitos comunes y el establecimiento de un mandato ejecutivo hacia la Administración Central con las prioridades institucionales oficiales. En segundo lugar, se nota un comportamiento ambivalente por parte de la Administración Central en relación con la conducción de la agenda ejecutiva institucional. Por un lado, el ejecutivo asume la tarea de definir las prioridades institucionales oficiales por medio de la elaboración de un Plan Estratégico quinquenal que termina siendo legitimado por la Junta Directiva. Pero por otro, se observa que el ejecutivo central ejerce una escasa autoridad sobre las Facultades y los académicos para articular sus preferencias colectivas e individuales en torno a las prioridades institucionales. Al respecto, se advierte que el Rector se inclina por establecer una relación amistosa con los académicos y, por consiguiente, sus decisiones o iniciativas tienden a privilegiar la búsqueda de legitimidad en el cuerpo académico por sobre su efectividad respecto al cumplimiento de los lineamientos estratégicos oficiales. Esta falta de voluntad política del Rector debilita el accionar de las autoridades centrales que promueven la instalación de instrumentos de gestión tipo gerencialista en las Facultades. En tercer lugar, se evidencia un elevado grado de dispersión del poder al interior de las Facultades y la ausencia de arreglos de gobierno que promuevan una articulación efectiva de los diversos intereses existentes. En realidad, el gobierno se ejerce de manera compartida entre el Decano, el Consejo de Facultad y los Directores de los Departamentos disciplinares. En particular, la elección democrática de los Directores de Departamentos y la existencia de planes estratégicos en cada una de estas subunidades, definidos con amplios espacios de autonomía, generan un ambiente complejo para la compatibilización de intereses.

En definitiva, se visualiza que, en ninguna de las dos relaciones de agencia estudiadas, las autoridades que según la normativa interna tienen responsabilidades de dirección ejercen un rol activo como principal. Ni la Junta Directiva ni el Rector desempeñan la labor de principal en los términos establecidos en la teoría de agencia y tampoco se evidencian otros liderazgos informales que sustituyan dichas labores en ninguno de los dos niveles. De igual manera, se evidencia que la falta de protagonismo en el ejercicio de las labores directivas como principal por parte de la Junta Directiva y el Rector, no se explica por la ausencia de atribuciones normativas o mecanismos para desempeñar sus respectivos roles. Por cierto, existen arreglos de gobierno de tipo colegial que restringen las relaciones de autoridad vertical, pero al mismo tiempo, ambos principales disponen de instrumentos como por ejemplo la aprobación del Presupuesto Institucional y la asignación centralizada de recursos hacia las unidades académicas, que podrían utilizar para establecer prioridades institucionales y generar condiciones favorables para un mayor alineamiento interno. Respecto a la Junta Directiva, la evidencia recolectada indica que casi la totalidad de sus miembros tienen un bajo nivel de compromiso y también, débiles capacidades técnicas para ejercer sus funciones. En cuanto al Rector, se observa que su escasa preocupación por la gestión y efectividad institucional responde a sus débiles competencias directivas y especialmente, a su interés por mantener la

adhesión política de los académicos para ser reelecto en el cargo. Distinta es la situación al interior de la Facultades, donde los arreglos de gobierno vigentes restringen la posibilidad de contar con un liderazgo ejecutivo fuerte que logre establecer prioridades y lineamientos comunes de trabajo.

Por el contrario, en la universidad privada se visualiza que los arreglos de gobierno asociados a las relaciones de agencia generan condiciones favorables para el alineamiento estratégico interno, incluso si se considera la versión empresarial del concepto de alineamiento. Es decir, se constata una articulación de arriba hacia abajo entre las prioridades establecidas por el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva, los objetivos operativos de las autoridades centrales y los objetivos operativos tanto de los Decanos como de los académicos. Conviene subrayar que existe una diferencia entre las prioridades institucionales formales aprobadas por la Junta Directiva (contenidas en el Plan Estratégico) y las prioridades efectivas que define el Comité Ejecutivo tomando como referencia aquellas oficiales. En efecto, se reconoce que dicho comité prioriza la consecución de los resultados económicos esperados por sobre los objetivos académicos. Esta situación produce algunas tensiones entre los directores controladores y algunos directivos superiores incluido el Rector que promueven una mayor relevancia y consideración de los objetivos académicos, especialmente aquellos relacionados con el fortalecimiento del postgrado científico y la investigación. Con todo, estos conflictos de objetivos no se traducen en conductas oportunistas por parte de las autoridades ejecutivas centrales y se logra mantener un fuerte nivel de alineamiento, básicamente por tres factores. Primero, por la fuerte influencia y participación del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva que desplaza al Rector en la definición de los contratos ejecutivos de los Vicerrectores y Decanos. Segundo, por la existencia de contratos individuales orientados hacia resultados, particularmente con los Decanos y los propios académicos, que permiten minimizar el riesgo de posibles conductas oportunistas. Y tercero, por las permanentes y sistemáticas labores supervisión que ejercen tanto las autoridades ejecutivas centrales como el Comité Ejecutivo sobre los Decanos y la gestión de las Facultades.

En este caso, en las dos relaciones de agencia analizadas, se aprecia que las autoridades identificadas bajo la figura de principal (la Junta Directiva y la Administración Central respectivamente), por un lado, cuentan con las atribuciones normativas y los mecanismos necesarios para ejercer labores de dirección como mandantes de acuerdo con los supuestos establecidos en la teoría de agencia. Y por otro, se comprueba que ambas autoridades en la práctica ejercen su rol como principal. En realidad, la configuración normativa del gobierno institucional se sustenta en la jerarquía vertical como elemento base para establecer las relaciones de gobierno entre los diversos actores internos. En este sentido, se podría decir que dichas relaciones de gobierno entre las autoridades superiores e intermedias de la universidad privada se basan en las premisas básicas de la teoría de agencia que suponen la existencia de un principal que delega ciertas labores a un agente mediante un contrato. No obstante, en este caso dichos postulados básicos no se cumplen plenamente. En los hechos, los dueños o controladores de la universidad no delegan en un agente la administración de la institución. Más aún, ambos controladores forman parte de la Junta Directiva, conforman el Comité Ejecutivo, conducen el equipo ejecutivo central y se relacionan directamente con los Decanos

en tareas de planificación y control a un nivel de micro gestión. De esta forma, se aprecia que la participación de los controladores amplifica o potencia la jerarquía como modo de gobierno y restringe la posibilidad de ver el funcionamiento de relaciones de agencia en estado puro, es decir, en un escenario donde los controladores delegan la dirección de la universidad en una Junta Directiva que luego designa a un Rector, si se considera una separación total entre propiedad y administración. En efecto, la evidencia sugiere que, en un esquema de gobierno sin la presencia de los controladores ni la existencia de una superposición de roles, es probable que aumente el nivel de tensión entre las autoridades ejecutivas centrales y en su relación con los Decanos.

Referente a la universidad privada tradicional, se constata la existencia de una moderada capacidad institucional para articular los múltiples objetivos de las diversas partes interesadas en torno a fines compartidos. De hecho, se aprecia un nivel medio y parcial de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos de las autoridades ejecutivas centrales y los objetivos de operativos tanto de las autoridades académicas como de los profesores. En efecto, el mayor nivel de coherencia de objetivos se registra en aquellos relacionados con la expansión de la matrícula de estudiantes de pregrado y el mejoramiento de la gestión económica institucional. Por el contrario, se evidencia un bajo nivel de alineamiento respecto a las prioridades institucionales asociadas al fortalecimiento del postgrado y la investigación. En términos comparados, esta institución muestra una mayor capacidad de alineamiento interno que la universidad estatal pero menor que en el caso de la universidad privada. Entre los factores que restringen la capacidad de alineamiento destacan, a nivel superior, el escaso rol que ejerce el Consejo Superior en las labores de supervisión y el débil compromiso que asume el Rector y los Vicerrectores del área académica con las prioridades institucionales oficiales, especialmente con aquellas asociadas al crecimiento de la matrícula de estudiantes y la gestión económica. Mientras que, a nivel intermedio, se distingue la autonomía de los Decanos y la débil capacidad de estos para alinear la heterogeneidad de preferencias de los académicos. En cuanto a los elementos que favorecen la convergencia de objetivos sobresalen dos. En primer lugar, el liderazgo del Comité Económico del Consejo Superior que junto al Vicerrector Económico han promovido al interior del Consejo Superior la definición de prioridades institucionales oficiales y la formulación de contratos explícitos y formales tanto con la Administración Central como con las Facultades con el fin de elevar el nivel de efectividad institucional. Y en segundo lugar, la puesta en marcha de contratos orientados a resultados (Plan Estratégico Institucional y Convenios de Desempeño de las Facultades) y mecanismos de incentivos económicos dirigidos al cuerpo académico, que en los hechos han permitido contrarrestar los efectos negativos de las prácticas de gobierno basadas en formas de tipo colegial y políticas y al mismo tiempo, han facilitado un creciente pero aún parcial nivel de convergencia entre las prioridades institucionales oficiales y los objetivos operativos de las Facultades.

En esta institución, se percibe que las autoridades formales que tienen responsabilidades directivas como el Consejo Superior y el Rector tienden a no ejercer el papel que tienen como mandantes o principales según sus funciones y atribuciones establecidas en la normativa interna. Este comportamiento de las autoridades superiores se asemeja a la conducta de sus

homólogos de la universidad estatal, aun cuando con un menor nivel de intensidad. Más aún, se advierten similitudes en relación con la autonomía de los Decanos, la heterogeneidad de preferencias al interior de las Facultades y las restricciones para la articulación de intereses y objetivos alrededor de propósitos comunes. No obstante, se aprecia que las diferencias entre ambas instituciones dicen relación con dos elementos fundamentales. Primero, en el caso de la universidad privada tradicional emergen liderazgos individuales tanto en el Consejo Superior como en la Administración Central, representados por un par de Consejos externos que conforman el Comité Económico y el Vicerrector Económico, respectivamente; que logran establecer una relación de agencia que reemplaza a los actores formales, es decir, al Consejo Superior y al Rector y, además, consiguen desplegar una agenda ejecutiva parcial con foco en la gestión económica. Por cierto, ninguno de estos dos liderazgos se aprecia en la universidad estatal. Y segundo, este mismo eje de poder de facto, logra generar crecientes niveles de alineamiento estratégico por medio del funcionamiento de instrumentos gerencialistas de tipo transaccional en las Facultades, como los contratos por resultados y mecanismos de incentivos a los académicos. En el caso de la universidad estatal, estos dispositivos se encuentran en proceso de prueba y tienen un carácter más bien ritual.

6.2.2 Balance de poder en el gobierno institucional de los múltiples casos

En los tres casos de estudio, se visualiza una diferencia entre la distribución de autoridad establecida en las respectivas normativas internas y la distribución del poder que en los hechos ejercen los directivos superiores e intermedios en cada una de las instituciones. No obstante, se constata una disparidad entre las autoridades unipersonales y colegiadas que en la práctica concentran un mayor nivel de poder e influencia en las decisiones internas.

De acuerdo con sus propios reglamentos, en rigor las tres universidades cuentan con un gobierno institucional de tipo dual asimétrico. Esta configuración supone que el máximo organismo colegiado institucional delega en el Consejo Académico el tratamiento de los temas académicos de manera preferente y con un rol principalmente consultivo. Esto significa que las decisiones académicas más relevantes son adoptadas por el máximo organismo colegiado teniendo en consideración las recomendaciones o sugerencias establecidas por el Consejo Académico. Sin embargo, los hallazgos empíricos muestran que en la universidad estatal y la universidad privada la relación entre ambos organismos responde a un esquema dual tradicional. Es decir, que el Consejo Académico tiene una elevada influencia en las discusiones asociadas a materias académicas y que sus decisiones tienden a ser vinculantes. Mientras que, en la universidad privada, el funcionamiento se asemeja a una configuración unitaria dado que en la práctica la Junta Directiva concentra la toma de decisiones en asuntos académicos, administrativos y económicos.

En las universidades tradicionales, se evidencia un bajo nivel de involucramiento del máximo organismo colegiado institucional en el tratamiento y toma de decisiones relacionadas con asuntos académicos. En ambos casos, ante esta omisión, la Administración Central se apoya en el Consejo Académico para abordar y resolver lineamientos de trabajo asociados a la esfera

académica. En la universidad estatal, el Rector promueve una conducción ejecutiva participativa y el Consejo Académico constituye la instancia donde se procesan las diversas preferencias y se establecen orientaciones para el desarrollo del trabajo académico en las Facultades a pesar de que sus decisiones no son completamente vinculantes para las unidades académicas. Respecto a las prioridades oficiales definidas en el Plan Estratégico Institucional, se aprecia que las decisiones del Consejo Académico tienden a coincidir en mayor medida con los objetivos relacionados con el ámbito de la docencia y menos con los desafíos establecidos en materia de investigación. Por cierto, las implicancias económicas de las decisiones académicas no es un tema que sea abordado en esta instancia. En el caso de la universidad privada tradicional, se visualiza que las Vicerrectorías del ámbito académico recurren al Consejo Académico para legitimar sus propias agendas de trabajo sectoriales y también para fortalecer sus posiciones de poder frente a la injerencia del Vicerrector Económico en la gestión académica. No obstante, se observa que los Decanos actúan de manera concertada y aprovechan este espacio para frenar la agenda ejecutiva de las autoridades centrales cuando ven amenazados sus intereses corporativos. En la universidad privada, se advierte que la Administración Central maneja el Consejo Académico básicamente para sondear algunas iniciativas entre los Decanos o para informar las decisiones académicas adoptadas por la Junta Directiva o el Comité de Rectoría. De este modo, el Consejo Académico funciona más como una instancia ceremonial que deliberativa.

Por otra parte, se evidencia una similitud en el comportamiento que adoptan tanto el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de la universidad privada como el Comité Económico del Consejo Superior de la universidad privada tradicional. En los hechos, ambos comités ejercen funciones que sobrepasan sus atribuciones formales establecidas en sus respectivas normativas internas. Por su parte, el Comité Ejecutivo toma decisiones en nombre de la Junta Directiva y las comunica a la Administración Central antes de ser ratificadas formalmente por el pleno de la junta. A través de su participación permanente en el Comité de Rectoría y también por medio de un vínculo directo con los Vicerrectores y Decanos, los integrantes del Comité Ejecutivo ejercen labores como autoridades unipersonales ejecutivas entregando lineamientos de trabajo, controlando la implementación de iniciativas y verificando el cumplimiento de los resultados esperados, en aquellos asuntos considerados como críticos para el desempeño institucional, especialmente en el ámbito de la gestión económica. En cuanto al Comité Económico, la formalidad de la norma establece que su principal función es asesorar al Rector y al propio Consejo Superior en las decisiones de grandes políticas económicas y financieras de la institución. Si bien el comité asesora al máximo organismo colegiado en la toma de decisiones relevantes en materias económicas, en la práctica el comité funciona como una instancia que no solo aconseja, sino que además entrega respaldo político y lineamientos de trabajo al Vicerrector Económico para el despliegue de la agenda ejecutiva del área. En suma, ambos comités ejercen mayor influencia y poder que la autoridad otorgada a través de la norma de cada institución.

Ahora, en los tres casos se visualiza que los Rectores no ejercen la conducción de la agenda ejecutiva institucional aun cuando esta labor es parte de sus responsabilidades de acuerdo con lo establecido en la normativa de cada institución. En la universidad estatal, se aprecia que la

falta de liderazgo ejecutivo del Rector deja un vacío en la labor de articulación y conducción de una agenda de trabajo común que ninguna otra autoridad central logra cubrir. En el caso de la universidad privada, los integrantes del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva desplazan al Rector en las tareas relacionadas con la coordinación y manejo de la agenda ejecutiva institucional. A su vez, en la universidad privada tradicional se evidencia que el Vicerrector Económico tiende a ocupar parcialmente el vacío que deja el Rector dado su escaso nivel de involucramiento en la definición de lineamientos de trabajo y la elaboración de una agenda ejecutiva común.

Por otro lado, en las Facultades de la universidad estatal y la universidad privada tradicional se visualiza el predominio de relaciones de gobierno donde los Decanos ejercen un limitado nivel de influencia en las decisiones relacionadas con la gestión interna especialmente en la esfera académica. Si bien las respectivas normativas internas establecen la figura de un gobierno compartido al interior de las unidades académicas, en la práctica los Decanos enfrentan dificultades para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. En las Facultades de la universidad estatal, se aprecia la preeminencia de esquemas de gobierno donde los Directores de los Departamentos disciplinares constituyen las autoridades unipersonales con mayor influencia en las decisiones ejecutivas al interior de las subunidades. Por su parte, en las Facultades de la universidad privada tradicional se observa el predominio del Consejo de Facultad como la principal instancia de toma de decisiones respecto a los objetivos prioritarios y la organización del trabajo académico.

Por último, se advierte que en los tres casos de estudio existe un Plan Estratégico que establece las prioridades oficiales nivel institucional. Sin embargo, se evidencia que dichas prioridades enfrentan tensiones entre sí debido a la existencia de objetivos contrapuestos y también, se producen conflictos entre estas prioridades y los objetivos particulares de individuos o grupos internos. La diferencia entre las tres universidades se produce respecto a los actores que finalmente ejercen el poder para determinar a nivel operativo cuales son los verdaderos objetivos prioritarios. En la universidad estatal el poder está en manos de los Directores de Departamento y los académicos de las Facultades, quienes finalmente cuentan con amplios espacios para definir sus objetivos operativos. Por el contrario, en la universidad privada es el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva la instancia que tiene el poder para definir los objetivos reales y también la capacidad para asegurar que los objetivos operativos de los Decanos y los académicos estén alineados con sus orientaciones. Mientras que, en la universidad privada tradicional, los objetivos operativos pasan por una permanente negociación entre el Comité Económico del Consejo Superior, el Vicerrector Económico, los Decanos y los Consejos de Facultad. Al respecto, se visualiza que las autoridades centrales tienen mayor capacidad para asegurar el alineamiento de los objetivos operativos de las Facultades con las prioridades institucionales asociadas a la gestión económica. En contraste, las Facultades disponen de mayores espacios de libertad para definir sus objetivos operativos relacionados con la gestión académica.

6.3 El gobierno institucional de los casos en perspectiva internacional comparada

6.3.1 Principales tendencias globales de cambio en el gobierno institucional

En este punto, se retoma la revisión desarrollada en el Capítulo 1 acerca de las tendencias de cambio experimentadas en el gobierno institucional de las universidades a nivel internacional, con el fin de contrastarlas con los arreglos de gobierno de las universidades chilenas incluidas en este estudio.

La revisión de la literatura descrita detalladamente en el Capítulo 1, evidencia una orientación común a nivel mundial en los cambios introducidos al gobierno institucional de las universidades donde históricamente los académicos han tenido un elevado nivel de influencia en las decisiones internas. El sentido del cambio ha apuntado fundamentalmente a redistribuir el poder en beneficio de las autoridades que ejercen funciones en la esfera institucional, en desmedro de la influencia del cuerpo académico. De igual modo, dicha revisión muestra la existencia de patrones comunes en la adopción de arreglos de gobierno de tipo gerencial por parte de las universidades, aunque sus implementaciones locales presentan formas diversas. Como se dijo en el primer apartado, estas transformaciones han sido impulsadas por un conjunto importante de universidades pertenecientes a países de Europa Continental, Reino Unido, Canadá, Japón y Australia.

En términos concretos, a partir de la revisión de la reciente literatura se pueden reconocer al menos cinco arreglos de gobierno que han predominado en los cambios incorporados en el gobierno institucional de las universidades, inspirados en el Nuevo Gerencialismo como principal corriente de transformación. En primer lugar, la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas (Krüger *et al.*, 2018; Shattock, 2014). Al respecto, se visualiza que la tendencia hacia el fortalecimiento de la gestión corporativa de las universidades ha implicado cambios en la forma como se nombran las principales autoridades unipersonales a nivel superior e intermedio. La histórica participación de los académicos en la elección del Rector está siendo remplazada por el nombramiento directo desde el máximo organismo de toma de decisiones a nivel institucional. Algo semejante ocurre con los cargos de Decano y Directores de Departamentos cuyos nombramientos desde arriba están sustituyendo el mecanismo de votación democrática por parte de los académicos.

Una segunda tendencia de cambio está relacionada con la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales (Krücken y Meier, 2006; Shattock, 2014). En este sentido, se sostiene que los problemas derivados de la fragmentación y falta de coherencia e integración de las decisiones (Gornitzka *et al.*, 2017), han motivado la incorporación de arreglos de gobierno e instrumentos de gestión orientados a fortalecer el poder de las autoridades centrales en los procesos de toma de decisiones institucionales. A propósito, se argumenta que la percepción de ineficiencia y lentitud en el funcionamiento de los organismos colegiados democráticos (Broucker y De Wit, 2015), ha llevado a fortalecer el rol de las Juntas Directivas como principales instancias de toma de decisiones y dotar de mayor poder a los equipos

directivos centrales en la conducción de las agendas ejecutivas institucionales (Kretek *et al.*, 2013). Al mismo tiempo, estos cambios han implicado la eliminación o modificación de las funciones de los organismos colegiados democráticos hacia labores de carácter consultivas (Gornitzka *et al.*, 2017).

En tercer lugar, se reconoce un incremento en la participación de partes interesadas externas en las estructuras de gobierno de las universidades (Gornitzka *et al.*, 2017; Krüger *et al.*, 2018; Veiga *et al.*, 2015). Estos autores plantean que la incorporación de externos al gobierno institucional responde a la necesidad de las universidades de fortalecer su vínculo con la sociedad, mejorar su funcionamiento interno a partir de la experiencia empresarial de los representantes del sector productivo y también como una manera de hacer frente a las presiones externas por una mayor rendición de cuentas acerca de su desempeño. En Europa, la participación de externos en las Juntas Directivas varía entre aproximadamente un 20 por ciento (Francia) y un 100 por ciento (Países Bajos). De igual modo, en algunos casos las universidades tienen libertad para escoger a los externos y en otros, estos son designados por autoridades gubernamentales.

Un cuarto arreglo de gobierno se refiere al reforzamiento de las responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo (Gornitzka *et al.*, 2017). Históricamente, la autoridad de la profesión académica ha constituido la base de la organización y el gobierno de las universidades. Bajo el modelo de gobierno colegial, se asume que las decisiones se adoptan de manera democrática, se privilegia la búsqueda de acuerdos, no existen jerarquías verticales, las responsabilidades son colectivas y la toma de decisiones se concentra en los cuerpos colegiados en todos los niveles (Clark, 1970; Gornitzka *et al.*, 2017; Millet, 1962). Al respecto, se sostiene que la falta de responsabilidad y compromiso individual de los integrantes de los organismos colegiados, la escasa preocupación por los intereses institucionales y la resistencia que se ejerce desde estos organismos hacia las reformas promovidas desde el ejecutivo central, han motivado cambios orientados a potenciar la influencia de las autoridades unipersonales en las decisiones institucionales por sobre las autoridades colegiadas basadas en el principio de representación colectiva (Gornitzka *et al.*, 2017; Graham y Donaldson, 2019). Asimismo, se reconoce una tendencia hacia la reducción del tamaño de los organismos colegiados académicos y la incorporación de restricciones en sus funciones para evitar su involucramiento en materias relacionadas con la gestión institucional (Krüger *et al.*, 2018; Rowlands, 2013).

Y finalmente, se aprecia una tendencia hacia el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias (Kohtamäki, 2019; Lavigne, 2018; Santiago *et al.*, 2006). Diversos estudios muestran que el reemplazo del gobierno colegial por prácticas de gobierno de tipo gerencial está cambiando el rol que tradicionalmente han ejercido los Decanos y Directores de Departamento (Bobe y Kober, 2018; Pepper y Giles, 2015; Verhoeven, 2010). En efecto, estas autoridades intermedias son percibidas de manera creciente como gerentes y menos como líderes académicos (Floyd, 2016). En este sentido, se enfatiza que el fortalecimiento de las relaciones jerárquicas y el desplazamiento de la toma de decisiones desde espacios colectivos hacia las autoridades unipersonales, han aumentado el protagonismo y la influencia de los Decanos y los Directores de Departamento en labores de conducción y control

de la gestión de sus unidades académicas (Bobe y Kober, 2018). De igual forma, se reconoce que, si bien es deseable que el perfil de estas autoridades académicas tenga un equilibrio entre capacidades administrativas y tradición académica, los procesos de búsqueda y reclutamiento están tendiendo a privilegiar las habilidades gerenciales (Lavigne, 2018).

6.3.2 Comparación entre el gobierno institucional de los casos y las tendencias globales

En esta última parte, se contrastan los hallazgos empíricos asociados a los arreglos de gobierno de las universidades estudiadas, con las principales tendencias de cambio a nivel global reconocidas en la literatura especializada. En particular, se establece el nivel de convergencia de los actuales arreglos de gobierno de los tres casos en relación con las orientaciones de cambio predominantes.

Designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas

De los tres casos de estudio, solo la universidad privada utiliza la designación directa como mecanismo de nombramiento de sus autoridades unipersonales y colegiadas. El Rector es designado por la Junta Directiva por medio de un proceso de búsqueda reservado que no considera la participación de la comunidad académica. Por su parte, los Vicerrectores y Decanos son designados por la Junta Directiva a proposición del Rector. Mientras que los Directores de Departamento y otras autoridades de las Facultades son propuestas por el Decano y designadas por acuerdo entre el Vicerrector Académico y el Rector. En definitiva, la Junta Directiva juega un papel preponderante en la designación de las autoridades ejecutivas en todos los niveles. De esta manera, se constata que la forma de nombramiento de las autoridades unipersonales de la universidad privada converge plenamente con la tendencia internacional.

En cambio, se evidencia que en las universidades tradicionales predomina la elección democrática como mecanismo para elegir a las autoridades ejecutivas. En el caso de la universidad estatal, el Rector es electo por votación democrática del claustro académico institucional, al igual que los Decanos y Directores de Departamento que son elegidos por sus respectivos claustros académicos locales. De este modo, se advierte una divergencia respecto a la corriente de cambio a nivel global. En la universidad privada tradicional, el Rector es designado a través de un mecanismo compuesto que incorpora la participación indirecta de la comunidad académica y la voluntad del controlador. En concreto, se conforma un comité de búsqueda que tiene como principales labores establecer el perfil del cargo, la identificación de posibles candidatos, su evaluación y la conformación de una terna de nombres que se presenta al controlador quien finalmente elige al Rector. Dicho comité está integrado por dos representantes académicos y dos personas nombradas por el controlador. Respecto a las autoridades académicas, cada Decano es elegido democráticamente por el claustro académico de su respectiva Facultad y cuenta con la atribución para designar a los Directores de Departamento y Escuela. No obstante, algunos Decanos han traspasado esta prerrogativa a los académicos para que puedan elegir a sus autoridades académicas locales a través de votación directa. En efecto, se podría decir que la forma de nombramiento de las autoridades ejecutivas

converge parcialmente con la tendencia internacional, si se considera que el mecanismo de designación del Rector se aleja de la elección democrática directa.

Centralización del poder para la toma de decisiones institucionales

En la universidad estatal, se aprecia que la distribución de autoridad establecida en la normativa interna favorece la capacidad de mando e influencia de los directivos centrales en la toma de decisiones a nivel institucional. Sin embargo, los hallazgos empíricos muestran que tanto la Junta Directiva como el Rector no ejercen sus atribuciones directivas relacionadas con la definición de prioridades institucional y lineamientos de trabajo hacia las Facultades, aun cuando existe un Plan Estratégico oficial que en la práctica representa una figura más bien decorativa. De esta manera, se evidencia que los arreglos de gobierno de la universidad estatal convergen en el plano formal con la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales, pero divergen desde el punto de vista de las prácticas de gobierno.

Por el contrario, en el caso de la universidad privada la convergencia con esta tendencia es total. Por un lado, las disposiciones normativas concentran la capacidad de toma de decisiones institucionales en la Junta Directiva y las autoridades ejecutivas centrales. Y por otro, se constata que dichas autoridades desempeñan plenamente sus funciones y atribuciones establecidas en la norma. Más aún, como se mencionó anteriormente, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva ejerce un elevado nivel de poder que trasciende sus competencias oficiales.

En relación con la universidad privada tradicional, se visualiza una divergencia tanto en la esfera de diseño de gobierno como en la práctica. A nivel de diseño, la normativa de gobierno establece la participación de los Decanos y un representante de los académicos en el Consejo Superior. Esta superposición de roles donde las autoridades académicas intermedias también forman parte del máximo organismo directivo institucional, se contrapone con la tendencia de centralizar el poder de las autoridades centrales para la toma de decisiones institucionales. De hecho, la evidencia empírica muestra que en este caso el Consejo Superior tiende a funcionar más como un órgano político y menos como una instancia directiva. Ahora, desde la praxis se aprecia que tanto el Consejo Superior como el Rector ejercen un débil liderazgo en la toma de decisiones institucionales. En realidad, las decisiones que formalmente se han adoptado en el Consejo Superior y han formado parte de la agenda ejecutiva institucional, están asociadas a materias económicas prioritarias impulsadas por el Comité Económico del Consejo Superior y el Vicerrector Económico.

Participación de partes interesadas externas en el gobierno institucional

En los tres casos de estudio, el máximo órgano directivo institucional considera la participación de partes interesadas externas. Las diferencias se producen en las cuotas de participación, las formas como son nombrados y roles que ejercen en la práctica. En la universidad estatal, los directores externos ocupan el 60 por ciento de los asientos en la Junta Directiva. La mitad de estos son designados por el Presidente de la República y la otra mitad, por el Consejo Académico de la institución. En cuanto al papel que desempeñan, los hallazgos empíricos

muestran que tienen un bajo nivel de protagonismo en la toma de decisiones del organismo y que actúan como legitimadores de las preferencias del Rector. En la universidad privada, la Junta Directiva está conformada en un 100 por ciento por externos quienes son designados por los controladores de la institución. En este caso, los externos actúan como consejeros o asesores que apoyan la toma de decisiones preferentemente en asuntos estratégicos y económicos. No obstante, también se percibe que ejercen un rol de legitimadores de las decisiones del Comité Ejecutivo. A su vez, en la universidad privada tradicional el Consejo Superior cuenta con cerca de un tercio de sus asientos reservados para externos que son designados directamente por el controlador. La evidencia revela que los Consejeros externos ejercen un contrapeso a la influencia de los diversos intereses internos y tienen un rol activo en la toma de decisiones relacionadas con la gestión económica institucional. De esta manera, se estima que en los tres casos de estudio convergen con la tendencia que promueve la participación de externos en las estructuras del gobierno institucionales. Aun así, se considera que la universidad estatal diverge de esta tendencia desde el punto de vista de la contribución esperada por parte de los externos.

Responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo

En este arreglo se constata una marcada diferencia entre la universidad privada y las universidades tradicionales. En la primera, se advierte un elevado nivel de convergencia con el fortalecimiento de las responsabilidades individuales en la práctica de las labores de gobierno. Tal como se describió en el Capítulo 4, todas las autoridades unipersonales superiores (Rector y Vicerrectores) e intermedias (Decanos, Directores de Departamento y Escuela) cuentan con contratos individuales que establecen sus responsabilidades y los resultados esperados de su desempeño. En cambio, como se vio en el Capítulo 3, en la universidad estatal predominan los contratos colectivos y las responsabilidades de las autoridades unipersonales tienden a ser difusas en todos los niveles. Algo semejante ocurre en la universidad privada tradicional, donde las responsabilidades del Rector, los Vicerrectores y los Decanos son ambiguas y las decisiones se toman en espacios colectivos. Las decisiones económicas se adoptan en el Comité Económico, mientras que las decisiones académicas se abordan en el Consejo Académico. Asimismo, los contratos de tipo colectivo constituyen el principal instrumento de gestión de las Facultades, tal como se describe en el Capítulo 5.

Fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias

La evidencia empírica recolectada muestra que solo la universidad privada ha incorporado las habilidades directivas como un criterio relevante en los procesos de búsqueda, selección y designación de los Decanos, Directores de Escuelas y Carreras. En contraste, las autoridades académicas de las Facultades de las universidades tradicionales son elegidos preferentemente por sus pares y criterios que no necesariamente consideran las competencias administrativas de los académicos. Así, las universidades tradicionales divergen con esta tendencia internacional orientada a fortalecer las capacidades gerenciales de las autoridades académicas intermedias.

6.4 Síntesis del sexto capítulo

Al modelar el gobierno institucional de los tres casos de estudio sobre la base de los postulados de la Teoría de Agencia, los hallazgos evidencian la existencia de más diferencias que similitudes en la configuración de las relaciones de gobierno entre las principales autoridades institucionales. En el caso de la universidad estatal, la relación de gobierno entre la Junta Directiva y la Administración Central responde a la figura de una relación de agencia entre un principal único y agente único. Respecto al principal, su carácter unitario responde a la pasividad y falta de compromiso común de casi la totalidad de los integrantes de la Junta Directiva. Por su parte, el Rector concentra la capacidad de mando de la Administración Central. En este marco, el mandato que la Junta Directiva entrega al Rector es implícito y difuso y se percibe que el principal actúa fundamentalmente como legitimador de las decisiones que adopta el Rector. De esta manera, existe un bajo nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias de la Junta Directiva y la Administración. No obstante, el principal ejerce un débil de supervisión de la conducta del agente y enfrenta un elevado nivel de asimetría de información respecto de su desempeño.

Por el contrario, en la universidad privada la relación entre la Junta Directiva y la Administración Central responde a los patrones de comportamiento de un vínculo entre un principal único y un agente múltiple. En cuanto al principal, sus preferencias son equivalentes a las prioridades del Presidente de la Junta Directiva, quien establece mandatos explícitos y específicos a la Administración Central en términos colectivos (Plan Estratégico y Presupuesto Institucional) y también mandatos paralelos a los distintos Vicerrectores. En efecto, el Presidente ejerce labores de agente y desplaza al Rector en las tareas de coordinación de la agenda ejecutiva institucional. Asimismo, se produce un moderado nivel de conflictos de objetivos entre el principal y algunos agentes respecto al nivel de desarrollo que deberían tener el postgrado científico y la investigación. En este caso la Junta Directiva ejerce un elevado nivel de supervisión del accionar de las autoridades ejecutivas y enfrenta un bajo nivel de asimetrías de información acerca de su desempeño.

Por otra parte, en la universidad privada tradicional, la relación entre el Consejo Superior y Administración Central se asemeja a un vínculo entre un principal colectivo y un agente múltiple. El Consejo Superior está integrado por diversas partes interesadas tanto internas como externas (incluidos los Vicerrectores y Decanos con derecho a voto) con diferentes preferencias respecto a las prioridades institucionales. En este sentido, tanto el Rector como los Vicerrectores y Decanos ejercen un doble rol como principales y agentes. En particular, el Rector ocupa el cargo de Presidente del Consejo Superior. Referente al agente, la falta de liderazgo del Rector en la toma de decisiones y la conducción de la agenda institucional lleva a los Vicerrectores a establecer sus propias prioridades y agendas sectoriales. Si bien el principal tiene dificultades para adoptar acuerdos, el Comité Económico del Consejo Superior ha logrado influir en la formalización de mandatos explícitos y específicos, entre los que destaca el Plan Estratégico cuyos objetivos prioritarios están fuertemente relacionados con la gestión económica institucional. De igual forma, existe una especial relación de agencia entre el Comité Económico y el Vicerrector Económico que reemplazan el protagonismo del Consejo

Superior y el Rector, respectivamente, en la toma de decisiones y la implementación de una agenda ejecutiva institucional con especial foco en materias económicas y crecientemente en asuntos académicos con fuerte influencia en la gestión económica. Asimismo, se produce un moderado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales establecidas en el Plan Estratégico y los objetivos operativos del Rector y los Vicerrectores, básicamente por la impronta economista de los objetivos estratégicos contenidos en el plan. La Junta Directiva ejerce un moderado nivel de supervisión que se concentra en los resultados económicos de la institución y en general, enfrenta un moderado nivel de asimetría de información con mayores problemas en el acceso a información acerca de la gestión académica institucional.

Con respecto a la relación de agencia entre la Administración Central y las Facultades, aun cuando los tres casos presentan distintos formatos, se visualizan algunas similitudes entre la universidad estatal y la universidad privada tradicional, básicamente en cuanto al comportamiento colectivo de las Facultades y la existencia de un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las preferencias que impulsa la Administración Central y los objetivos que persiguen las unidades académicas. En la universidad estatal, la relación adopta la figura de un principal múltiple y un agente colectivo. Esto implica que existen diversos principales que se vinculan por medio de diferentes contratos con un agente integrado por individuos y grupos que tienen diferentes preferencias. Aunque también se aprecia que algunas autoridades académicas y profesores actúan como agentes múltiples y establecen contratos particulares con las autoridades centrales en materias específicas en función de intereses y objetivos compartidos. En general, se visualiza un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades oficiales establecidos en el Plan Estratégico y los objetivos operativos de las Facultades, asociadas principalmente a la innovación curricular, la investigación orientada a la publicación de artículos en revistas de corriente principal y la sostenibilidad económica de las unidades. Además, la Administración Central enfrenta un elevado nivel de asimetría de información acerca de la gestión interna de las Facultades y en la práctica, ejerce un bajo nivel de supervisión de su desempeño a nivel colectivo e individual.

En la universidad privada tradicional, el vínculo predominante se produce a través de un contrato orientado a resultados denominado convenio de desempeño entre un principal colectivo, integrado por autoridades centrales con diversas preferencias y un agente colectivo conformado por autoridades académicas, profesores y grupos formales e informales con diferentes intereses. Asimismo, al igual que en el caso de la universidad estatal, se constata un elevado nivel de conflicto de objetivos entre las prioridades de la Administración Central y las Facultades en relación con el crecimiento del postgrado (profesional y científico) y el aumento de la investigación con foco en la publicación de artículos en revistas de corriente principal. No obstante, en este caso la Administración central enfrenta un bajo nivel de asimetría de información y logra ejercer un moderado grado de supervisión, en mayor medida en la gestión económica y escasamente en la gestión académica. Ahora bien, en la universidad privada se produce una relación entre un principal múltiple que se relaciona por medio de diversos contratos y un agente único representado por el Decano. Entre los contratos, existe uno formal y predominante que corresponde a un contrato individual por resultados y, además, varios contratos semiformales por comportamiento. A diferencia de las universidades tradicionales,

en este caso la Administración Central enfrenta un bajo nivel de conflicto de objetivos con los Decanos, un bajo nivel de asimetría de información respecto a sus respectivas gestiones y logra ejercer un alto nivel de supervisión acerca del desempeño de estos. No obstante, la supervisión se realiza por medio de dos vías, una formal a cargo del Vicerrector Académico y otra informal en la que interviene el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva Directiva. En este escenario se producen algunas tensiones que afectan la coherencia en el accionar del principal y debilita la autoridad de los directivos centrales responsables de las tareas de supervisión frente a los Decanos.

En cuanto a la capacidad de alineamiento estratégico interno de las universidades estudiadas, se constatan diversos escenarios. Los resultados empíricos muestran que la universidad privada registra un elevado nivel de coherencia entre las prioridades institucionales oficiales, los objetivos operativos que impulsa la Administración Central y los objetivos operativos que persiguen las Facultades. Esta fuerte capacidad de alineamiento se produce fundamentalmente por la existencia de propósitos institucionales oficiales, relaciones de gobierno basadas en una cadena de mando jerárquica y mecanismos de gestión de tipo gerencial que facilitan la articulación de objetivos desde arriba hacia abajo. En este marco, el Comité Ejecutivo de la Junta Directiva constituye la autoridad que mayor nivel de poder e influencia ejerce sobre las decisiones institucionales a través de un rol formal como Junta Directiva y un papel informal compartiendo labores de agente como parte de la Administración Central.

En contraste, la universidad estatal evidencia un bajo nivel de coherencia entre los objetivos entre las prioridades oficiales, los objetivos de la Administración Central y las Facultades. En este caso ninguno de los principales ejerce completamente su rol directivo y en la práctica, los académicos tienen amplios espacios de libertad para establecer sus agendas de trabajo en función de sus intereses individuales y grupales bajo la figura de los Departamentos disciplinares. En este sentido, los Directores de Departamento sobresalen como la autoridad unipersonal con mayor influencia en los objetivos operativos que se despliegan en las subunidades.

A su vez, la universidad privada tradicional presenta un moderado nivel de coherencia entre los objetivos que se impulsan en los distintos niveles. El mayor nivel de alineamiento se produce respecto a los objetivos oficiales relacionados con el crecimiento de la matrícula y el mejoramiento de la gestión económica. A diferencia de las prioridades asociadas al fortalecimiento del postgrado y la investigación donde el alineamiento ha sido bajo. Al respecto, se evidencia que un marco de gobierno compartido entre el Consejo Superior, la Administración Central, los Decanos y los Consejos de Facultad, el liderazgo y trabajo conjunto desarrollado entre el Comité Económico del Consejo Superior y el Vicerrector Económico ha permitido establecer prioridades oficiales, contratos por resultados, incentivos y mecanismos de control en base a una negociación y acuerdo con los Decanos y sus respectivos Consejos de Facultad.

Por último, los hallazgos empíricos muestran que la universidad privada corresponde al único caso de estudio que converge con las cinco tendencias de cambio a nivel internacional en

materia de gobierno institucional, asociadas a la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de elecciones democráticas, la centralización del poder para la toma de decisiones institucionales, la participación de partes interesadas externas en el gobierno institucional, la promoción de responsabilidades individuales por sobre el compromiso colectivo y el fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de las autoridades académicas intermedias. En el caso de la universidad estatal, los hechos constatan una divergencia con todos los arreglos de gobierno que la literatura reconoce como tendencias de cambio, a pesar de que en términos normativos se aprecia una convergencia con la centralización del poder para la toma de decisiones y la participación de externos en la Junta Directiva. Mientras que la universidad privada tradicional evidencia una convergencia con las tendencias asociadas a la participación de externos en las estructuras de gobierno y la designación de autoridades ejecutivas en reemplazo de las elecciones democráticas (aunque de manera parcial).