

REFLEXIONES EN TORNO AL NUEVO ESCENARIO DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA

(REFLECTIONS AROUND THE NEW
SCENARIO OF UNIVERSITY MANAGEMENT)

Francisco A. GANGA CONTRERAS * - José VERA GARNICA **

RESUMEN

La universidad enfrenta una profunda mutación de su entorno y nuevos desafíos. Estos cambios se relacionan con la creación acelerada de conocimientos, globalización de la educación superior y la competencia exacerbada entre las instituciones. Ello exige recursos adicionales para impulsar el rediseño docente de los contenidos y la certificación de carreras a fin de asegurar la perennidad institucional. El desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación modifican el paradigma tradicional de la docencia y exigen un redefinición institucional con el fin de sustentar un nuevo tipo de asimilación de conocimiento centrado en el aprendizaje del estudiante.

Lo anterior, coloca en primer plano, la necesidad de una eficiente administración de recursos materiales y humanos arrastrando con ello a las teorías de organización y de gestión universitaria. La teoría de la agencia y su modelo de "principal-agente" responde a estas expectativas de modificar la gerencia universitaria entregándole ella, un carácter profesional al rol de los actores en las diferentes instancias institucionales de administración.

Palabras Clave: gestión, gobierno universitario, principal, agente, universidades.

ABSTRACT

Today university faces deep mutation of its surroundings and new challenges. These changes are related to the accelerated creation of new knowledge, the globalization of superior education and the great competition among institutions. It demands additional resources to push the educational redesign of contents and the certification of careers in order to assure institutional survival. The development of information and communication technologies modify the traditional paradigm of teaching and require an institutional redefinition with the purpose of sustaining a new type of knowledge assimilations centered in student's learning. The necessity of an efficient administration of material and human resources bringing with it the theories of organization and university management. The theory of the agency and its model of "principal-agent" is an answer to these expectations, of modifying

* Universidad de Los Lagos - Correo Postal: Serena 77 - Universidad de Los Lagos - Puerto Montt - Chile. **Correo electrónico:** fganga@ulagos.cl

** Universidad de Los Lagos - Correo Postal: Serena 77 - Universidad de Los Lagos - Puerto Montt - Chile. **Correo electrónico:** jvera@ulagos.cl

FRANCISCO A. GANGA CONTRERAS - JOSÉ VERA GARNICA
*university management giving it a professional character to the role of actors in the
different institutional instances.*

Key Words: *management, university government, principal, agent, university.*

INTRODUCCIÓN

El tema central de este trabajo, está orientado a reflexionar, bajo un prisma amplio, respecto de lo que está ocurriendo en el gobierno de las universidades en Chile. Pero interesa especialmente relevar a la teoría de agencia, como un marco teórico que puede servir de base para la estructuración de un modelo que posibilite una comprensión analítica y praxiológica de la gestión universitaria, en el marco de la eficiencia organizativa.

La temática representa en la actualidad una preocupación permanente, tanto al interior de la academia, como para la sociedad en su conjunto. Es así como desde diferentes puntos reflectarios, se analiza a la enseñanza superior, como un requisito primario e imprescindible para alcanzar el desarrollo de nuestros países.

Conforme a lo anterior, se entregan antecedentes de las universidades en Chile, se clarifican los alcances del enfoque principal-agente, para finalizar con un modelamiento de una propuesta tentativa de análisis del gobierno universitario.

DESARROLLO

ANTECEDENTES PRELIMINARES

No es fácil hablar de la educación superior en Chile, no sólo porque se ha escrito mucho de ello, sino también por que este tema se encuentra estrechamente relacionado con los grandes desafíos de un país que pretende pertenecer algún día al mundo de las economías desarrolladas.

El modelo imperante en la actualidad, nos impone a primera vista una pregunta casi obvia: ¿Cómo mutar los actuales sistemas o modelos de gestión universitaria, para que respondan adecuadamente a las necesidades de la sociedad, con elevados estándares de excelencia? Es probable que una interrogante de esta naturaleza tenga respuestas disímiles y variadas, dependiendo de sus contextos y del tipo de universidad que queramos analizar. Pero lo que probablemente no merece doble interpretación, es el hecho de que el actual sistema universitario, basado en las leyes dominantes que impone el neoliberalismo económico, ha posibilitado una reacción de las universidades, especialmente las tradicionales, las cuales, para poder subsistir, han tenido que desarrollar toda una batería de iniciativas que les posibiliten acceso a fuentes alternativas de financiamiento, tales como implementación de programas especiales de titulación, programas de capacitación, asesorías a empresas, programas de educación continua; llegando incluso algunas casas de estudio, a arrendar sus dependencias.

Al parecer, las universidades no logran aún afrontar y superar la gran metamorfosis que están sufriendo, inducido entre otras cosas, por el fenómeno de

la globalización de la educación superior. De una universidad con una función pública de educación, investigación y extensión, el Estado les ha modificado su rol histórico, a otro que tiene un carácter de empresa de autofinanciamiento con giro de actividades en la "Educación Superior".

De esta manera el Estado se libera de su responsabilidad central de formar las élites del desarrollo del país, para limitarse a subvencionar selectivamente proyectos, entregar becas y respaldar un crédito para un segmento de los estudiantes. Todo esto ha convertido la educación superior, en un verdadero "campo de batalla", en donde el territorio de conquista lo constituyen los potenciales estudiantes, cualquiera sea su condición, sean éstos egresados de enseñanza media, dueñas de casa, trabajadores, adultos mayores y en general, cualquiera que eventualmente se ilusione con la posibilidad de acceder a un "cartón universitario".

Es en este escenario, donde se gestan expectativas y meditaciones profusas que emergen a la luz de los modelos de gestión universitaria que pudiesen aplicarse para mejorar los indicadores de eficiencia. En este orden de cosas, es dable pensar que una de las alternativas factible de aplicar provenga por ejemplo, de la economía, este es el caso de un enfoque de amplia utilización en Europa y Estados Unidos, en investigaciones del ámbito empresarial. Se trata de la teoría de agencia.

Es probable que la verdadera viabilidad de enfoque, como prefieren llamarlo muchos autores, debiera estar supeditado a propuestas que no depongan la perspectiva e idoneidad de nuestras universidades. Esa debiera ser la principal preocupación al momento de buscar una aplicación.

Para entender mejor el modelo, que se propone como base de análisis, a continuación se entregan algunos antecedentes relacionados con las universidades en Chile, para luego hacer una revisión de las principales características de la teoría de agencia.

LAS UNIVERSIDADES EN CHILE

1. ALGUNOS DATOS A CONSIDERAR

Parece lógico pensar y afirmar que los nuevos escenarios organizacionales, han complejizado angustiosamente el sistema universitario en Chile, implicando ineluctablemente nuevos desafíos que deben ser asumidos. Estos contextos han determinado la necesidad de asumir el mejoramiento de la calidad de la educación terciaria en todos sus niveles y fomentar la igualdad de oportunidades, tanto en el acceso como en la permanencia en el sistema, sin homogeneizar a las instituciones y atendiendo a una demanda creciente (Armanet 2000).

Pareciera ser que estamos frente a un gran conflicto puesto que el actual sistema de educación superior no ha resuelto los problemas de equidad y ha generado muchas oportunidades especialmente para aquellos que cuentan con los recursos económicos. Pero el resto de la población, debe optar por un sistema público que debe hacer grandes esfuerzos para mantener su excelencia académica y continuar por la senda no solo de la docencia, sino también de la extensión y sobretodo la

investigación, siendo esta última área, en la mayoría de los casos, inviable en términos económicos (por lo menos en el corto plazo), razón por la cual el sistema privado privilegia primordialmente la docencia.

Actualmente existen antecedentes que muestran nítidamente las profundas transformaciones estructurales que han perturbado en forma drástica el panorama de este relevante sector de la sociedad.

A nivel general, es claro que estamos en un mundo que requiere ser observado con profundidad y detenimiento por las universidades, ya que se está dando paso a un nuevo tipo de organización social –del trabajo, de los intercambios, de la experiencia y las formas de poder- que se ha dado en llamar una sociedad global de la información, sustentada por una economía cuya base es la utilización del conocimiento (Brunner ____).

En un ámbito más local, afectado obviamente por lo general, se podría citar el acelerado incremento en la cobertura del sistema universitario. Esta situación fue propulsada por la profunda reforma que se realizó en Chile en los años 80', transformación que por el contexto político y social de la época, seguramente careció de un debate profundo. En todo caso, este hecho, ha implicado el surgimiento de múltiples instituciones de educación superior, fenómeno que posibilitó que para el año 2002 se lograra una cobertura educativa total cercana al 30%, en el grupo de edad entre los 18 a 23 años. (Allard 2003). Este porcentaje llegó el año 2005 nada menos que al 33,32%, cifra que duplicó claramente el poco más de 16% de cobertura que existía en el año 1992 (Ver figura N° 01).

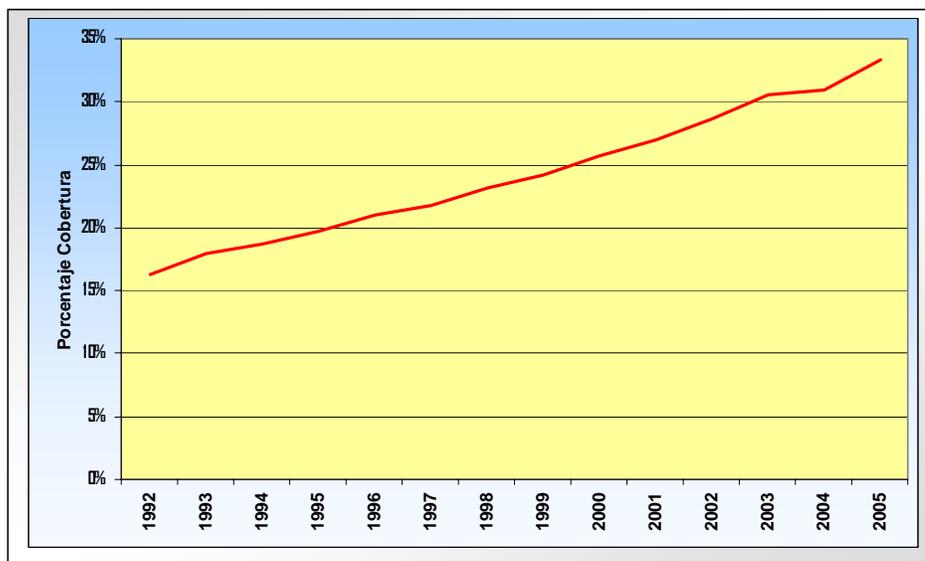


Figura N° 1. Cobertura Educación Superior tramo etáreo 18-24 años

Fuente: División de Educación Superior e Instituto Nacional de Estadísticas INE, 2006.

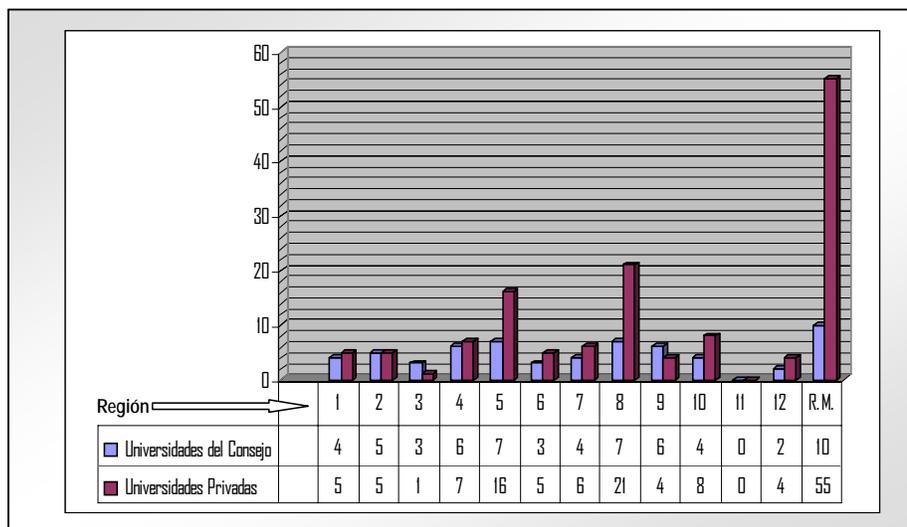
Esto se ha traducido en un notable aumento del número de matriculados, tanto a nivel de pre-grado, como también en lo referente a los post-títulos y post-gradados. Este incremento del año 1983 al año 2004 fue de un 273,53%, siendo el porcentaje de variación promedio de un año a otro de un 7,7%, cifra que pudo haber sido muy superior, de no ser por el incremento negativo ocurrido el año 1989 (-6%), el cual fue producto de una baja importante en la matrícula de las universidades tradicionales, en todos sus niveles (pre-grado, post-título y postgrado). Esta situación no afectó a las universidades privadas, dado que ellas siempre han mantenido una tendencia positiva en sus matrículas (Tabla N° 00).

Año	N° Matriculados Pre-Grado		N° Matriculados Post-Título		N° Matriculados Post-Grado		Total de matrícula
	Us. Consejo de Rectores	Us. Privadas	Us. Consejo de Rectores	Us. Privadas	Us. Consejo de Rectores	Us. Privadas	
1,983	105,341	2,708	151	0	1,933	0	112,116
1,985	108,674	4,951	2,155	0	2,299	0	120,064
1,987	113,567	7,652	3,309	0	2,571	0	129,086
1,989	102,185	13,773	2,105	0	1,300	0	121,352
1,990	108,119	19,509	1,931	0	2,143	0	133,692
1,991	114,698	28,828	1,719	0	1,475	0	148,711
1,992	122,736	40,690	2,926	0	1,940	0	170,284
1,993	138,267	49,986	2,796	0	3,283	0	196,325
1,994	145,744	59,994	2,166	0	3,660	0	213,558
1,995	154,885	69,004	2,633	207	4,332	166	233,222
1,996	167,282	77,212	4,032	888	3,627	465	255,502
1,997	175,641	84,149	4,805	758	3,643	599	271,592
1,998	188,522	86,061	5,807	831	5,644	805	289,668
1,999	195,372	90,985	5,626	826	5,576	1,010	301,394
2,000	201,186	101,386	7,611	1,201	6,487	1,218	321,089
2,001	213,663	107,570	5,478	1,146	8,143	3,200	341,201
2,002	225,781	123,105	8,783	644	9,029	1,991	371,335
2,003	230,174	148,662	7,088	2,535	9,488	5,423	405,373
2,004	229,726	162,568	6,787	2,381	10,116	5,201	418,783

Tabla N° 1. Matrículas en las universidades chilenas

Fuente: Diseño propio, basado en MINEDUC 2006.

Este acelerado aumento de la matrícula, es producto no sólo de la gran cantidad de Universidades que proliferaron a partir de los años 80, sino también, por la apertura de sedes en prácticamente todas las ciudades importantes del país, existiendo actualmente alrededor de 200 (61 de estas sedes corresponden a universidades tradicionales o del consejo de rectores y 137 a universidades privadas). En la siguiente figura (02) se presenta un desglose de sedes por región y tipo de universidad.



Fuente: Diseño propio, basado en Unidad de Registro MINEDUC-Chile 2005.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Previo al golpe de Estado del año 1973, en Chile las ocho universidades tradicionales eran las protagonistas de la educación post-media(1), ya que entregaban un basto abanico de opciones formativas, incursionando inclusive en ofertas de carreras de nivel técnico superior(2).

Con el quiebre del sistema democrático y la llegada al poder del régimen militar, comenzaron a gestarse una serie de mutaciones que provocaron la afloración de una basta gama de procesos, que reconfiguraron el contexto político, económico, social y los estilos de desarrollo de las universidades. Entre las decisiones que se tomaron, podrían citarse la supresión de las carreras técnicos-profesionales, se menguaron los aportes estatales directos y se generaron las condiciones para que las universidades aplicaran políticas agresivas de cobros de matrículas y cuotas (mensualidades), cuyos montos se acrecentaron en el tiempo. En estas circunstancias, las reformas estructurales y de gobierno que habían sido desarrolladas a finales de los años sesenta, quedaron totalmente obsoletas (Brunner 2000).

También se podría añadir el hecho de que a partir del año 1977, el gobierno militar inicia un cambio en la composición de sus colaboradores, debido a que se adicionan un número creciente de civiles, quienes asumen cargos ministeriales. Estos nuevos personeros fueron claves en la conformación de una nueva arquitectura política, la cual tendría alcances probablemente insospechados en lo referente a las instituciones de educación superior.

De este modo se transitó hacia la denominada "Nueva Institucionalidad", proceso que culminó con la aprobación de una nueva Constitución Política en el

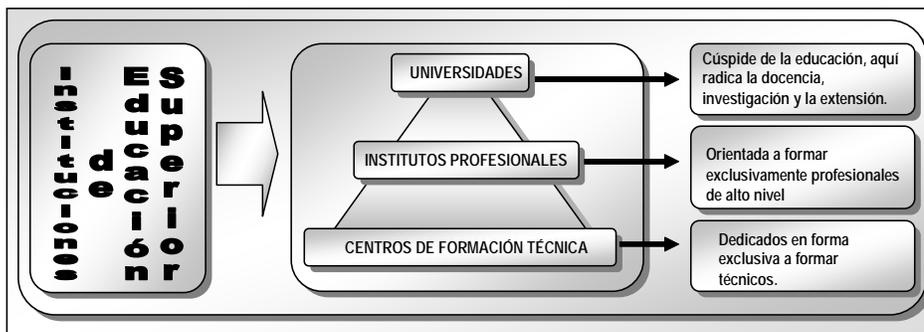
año 1980. Fue en su artículo 19, N° 10, donde se estableció con nitidez el derecho de los ciudadanos a la educación, confirmándolo como la potestad de toda persona para desarrollarse enteramente en las diferentes etapas de su vida; además, se establecen como responsables de este derecho, en primera instancia a los padres, luego a la comunidad y en último término, al Estado. Junto a lo anterior, se endosan al Estado las obligaciones de proporcionar protección especial en el ejercicio del derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, de promover la educación parvularia, de financiar un sistema gratuito de educación básica y secundaria obligatoria, de impulsar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y de incentivar la investigación científica y tecnológica.

Ese mismo año (1980), se estructuró una comisión interministerial, que tenía como finalidad primordial, abordar decididamente la modernización de la educación superior, teniendo como marco inspiratorio el pensamiento neoliberal y la doctrina de seguridad nacional.

En estas circunstancias, se dictaron entre el mes de diciembre de 1980 y noviembre de 1981 una serie de normativas que se constituyeron en verdaderos corpus legales de la época, con la clara intención de transformar el sistema de educación superior vigente (caracterizado, entre otras cosas, por un descenso importante en la matrícula y una posición nuclear de las universidades), por otro que fuese más vasto y diversificado, es decir, con mayores alternativas para los potenciales estudiantes(3). En esa línea de trabajo, la normativa más relevante, es sin duda la contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del 30 de diciembre de 1980, la cual reestructuró dramáticamente la organización de la educación superior chilena con el fin de optimizar la administración educativa y dinamizarla frente a las crecientes demandas de educación, que estaba generando una extrema falta de alternativas al sistema universitario tradicional y la imposibilidad del Estado de financiar un crecimiento de ese nivel, cuyo costo es significativamente alto(4) (Ministerio de Educación 2005).

Pero la situación en la que se encontraba la educación superior en Chile, a fines de la década de los '80, indicaba manifiestamente la necesidad de instaurar nuevos dispositivos de regulación del sistema privado. De esta manera, la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional(5) de Enseñanza (LOCE) promulgada el 07 de marzo de 1990, por el Ministerio de Educación(6), colocó la plataforma para un sistema con normas más estrictas para abrir y mantener instituciones de educación superior, dándole las atribuciones para su administración, al [Consejo Superior de Educación](#).

Fue así como se diseñó una división vertical tripartita de instituciones, donde cada grupo tenía sus propios objetivos y orientaciones(7). En la cúspide de la pirámide educacional chilena, deberían ubicarse las universidades, instituciones que les correspondería abocarse a su misión tradicional, es decir, la docencia, investigación y extensión. En segundo escalón aparecían los institutos profesionales, los cuales deberían dedicarse a formar profesionales de alto nivel, en profesiones no reservadas a las universidades. Finalmente, se ubicaban los centros de formación técnica, entidades orientadas a formar técnicos en carreras de dos años de duración. La siguiente figura (N° 03) esquematiza y clarifica este nuevo escenario educacional.



Fuente: Diseño propio, basado en MINEDUC-Chile 2005, DFL N° 1 de 1980, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 1990.

En cuanto a las estructuras y a los objetivos que se definieron en esa época, es factible citar la implantación de mecanismos institucionales de regulación directa y autónoma, la búsqueda de la pertinencia de las universidades con las regiones donde se ubicaban; como a su vez, generar las condiciones privatizadoras; de forma tal, que se fomentara la competencia en esta “industria” emergente(8). Fue así, las sedes de las grandes universidades con presencia nacional, se transformaron en las denominadas “universidades derivadas”, que cuentan con plena autonomía de sus matrices, emergiendo en forma paralela, una gran cantidad de universidades privadas. (Bernasconi y Rojas 2005).

De esta forma se produjo una apertura del sistema, trasladando la responsabilidad en el crecimiento, desde el sector estatal al privado y de paso, provocó un cambio en la óptica de la problemática, desde lo cuantitativo a lo cualitativo, esto quiere decir, que la preocupación actual no está centrada en la cobertura o la cantidad de oferta que debe existir, sino más bien en la excelencia de la investigación, extensión y de las carreras que se imparten.

Una mención especial merecen las universidades regionales de carácter público (derivadas), las cuales han debido realizar magnos esfuerzos para sobrevivir y lograr su afianzamiento. Lo anterior, debido a las grandes limitaciones presupuestarias que han enfrentado, junto a modificaciones permanentes en la asignación de los recursos fiscales.

Es así como el mapa universitario ha quedado conformado por instituciones que albergan en su seno una amplia variedad de disciplinas, con un crecimiento uniforme y racional de éstas(9). Sin embargo, también es factible detectar algunas instituciones con mínima infraestructura y circunscritas a un par de áreas disciplinarias, las que generalmente están radicadas de manera principal en la docencia(10).

En la actualidad, estamos en presencia de una multidiversidad de instituciones de educación superior, con diferentes niveles de cobertura, excelencia,

posicionamiento, crecimiento y desarrollo. El sector se ha tornado hipercompetitivo, con universidades que han extendido sus tentáculos de manera transversal a las diferentes regiones.

Es en este contexto, donde Chile cuenta actualmente con un total de 61 universidades, las cuales pueden clasificarse en dos grandes grupos: tradicionales(11) y privadas. Las primeras, cuentan con aporte estatal directo, para financiar asignación de crédito universitario y aporte fiscal indirecto, que se otorga por alumnos captados entre los 27.500 mejores puntajes de ingreso(12), obtenidos en la prueba de aptitud académica (PAA)(13). En este grupo se encuentran las universidades estatales antiguas(14) y derivadas (cuya propiedad es del Estado) y las universidades particulares con financiamiento estatal.

En cuanto a las universidades particulares con financiamiento estatal, se distinguen por un lado las universidades laicas (antiguas), las cuales emergen como producto de la necesidad de una determinada comunidad por contar con una institución de educación superior. Por ello se dice que los dueños de estas instituciones corresponden a la comunidad donde está instalada, y por esa razón cuentan con una junta general de socios y un directorio, donde participan representantes de ésta. A su vez existen las universidades confesionales (antiguas y derivadas), que tienen como dueño a instituciones religiosas (Universia 2005, Mineduc-Chile 2005).

Por su parte, las universidades privadas fueron creadas a partir del año 1982 y se financian con aporte de los socios y con los ingresos por las actividades académicas que realizan. Sin embargo, al igual que las tradicionales, también tienen acceso al aporte fiscal indirecto. En este grupo es factible distinguir las universidades laicas, cuyos dueños son privados provenientes de diversas esferas del quehacer económico, político y social; y las universidades privadas confesionales, que al igual que en el caso de las que están en el grupo de las tradicionales, tienen como dueño a instituciones religiosas. Todas ellas pueden tener la condición de autónomas o en examen(15) (Ministerio de Educación 2005).

Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	
62	Sistema Universitario chileno	25	Tradicionales	8 Antiguas	
				17 Derivadas	
			37	Privadas	36 Autónomas
					1 En examen
		2 Estatales			
		6 Particulares con aporte estatal	3 Laica	3 Confesional	
		14 Estatales	0 Laica	3 Confesional	
3 Particulares con aporte estatal	29 Laica	7 Confesional			
1 Laica	0 Confesional				

Figura Nº 4. Tipos de universidades existentes en Chile.

Fuente: Diseño propio, basado en Ministerio de Educación 2005, Consejo Superior de Educación 2005, Cruz-Coke 2004, Velasco 2004, Universia 2005.

El detalle de las clasificaciones y sub-clasificaciones, de las universidades chilenas, con su correspondiente número, pueden observarse en la figura 04.

Cualquiera sea el tipo de universidad de que se trate –siempre y cuando no estén en “periodo de examinación”- todas gozan de plena autonomía principio que quedó claramente establecido en el artículo 3º al indicar textualmente que “la universidad es una institución autónoma que goza de libertad académica y se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación”. Más adelante, en su artículo 4º, aclara lo que se entiende por autonomía universitaria, y al respecto señala que es “el derecho de cada universidad a regirse por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica(16), económica(17) y administrativa(18)”.

3. TEORÍA DE AGENCIA: UNA OPCIÓN PARA ANALIZAR LA GESTIÓN UNIVERSITARIA.

Las universidades en Chile, al igual como ha ocurrido en la mayor parte de Latinoamérica, han asumido enfoques o herramientas de la administración, con la clara intención de eficientar sus procesos y de paso obtener mejores resultados, de modo de posicionarse y ganar ascendencia respecto de sus competidoras, en el mentado “mercado universitario”. Es así como la administración por objetivos, el desarrollo organizacional, la gestión por competencias, la administración del conocimiento y la dirección estratégica, se han convertido en lugares comunes al interior de los gobiernos universitarios. Sin embargo, pensamos que la teoría de agencia, también conocida como enfoque contractual o modelo “principal-agente”, puede ayudarnos a entender algunas cuestiones de relevancia del gobierno universitario.

Comenzaremos por comprender los principales elementos que involucra la teoría de agencia. En este orden de cosas, es ineluctable centrar nuestras miradas en los destacados profesores Jensen y Meckling (1976), quienes en los años 70, plantearon la relación de agencia como un contrato bajo cuyas cláusulas una o más personas –que pudiesen denominarse agente- contrata(n) a otra(s) persona(s), para que efectúen un determinado servicio a nombre del “principal”, situación que implica cierto grado de delegación de autoridad y responsabilidad, en el ente conocido como “agente”. Lo anterior significa que una relación de agencia funciona en aquellos eventos donde el “principal” encomienda el control sobre algunos recursos al ya mencionado “agente”, quien tiene la obligación de encarnar los intereses del delegador, todo ello, a cambio de algún tipo de retribución.

Cuando un principal decide delegar autoridad y responsabilidad, para que sean otro(s) el(los) individuo(s) que tome(n) las decisiones, se enfrenta a dos grandes peligros: primero, que el agente no se comporte como el principal desea y muy por el contrario, se dedique a perseguir sus propios intereses, hablándose en este caso de riesgo moral. Segundo, que fortuitamente se contrate un agente sin las competencias suficientes, como para asumir eficientemente el cargo o las responsabilidades que se les confiere, caso que se conoce como selección adversa. La ocurrencia de cualquiera de estas situaciones provoca costos, los que son conocidos como “costos de agencia”.

Adicionalmente, la teoría de agencia parte de la premisa de que existen “asimetrías de información” entre los dos entes (principal y agente), dado que nítidamente el agente maneja mucho más información, porque se ubica al interior de la organización, a diferencia del principal, que monitorea exógenamente. Este fenómeno se agudiza en aquellas situaciones donde existe más de un agente, que se hace responsable de diversas áreas funcionales, hecho que obliga al principal a manejar mayor variedad de información, pero lógicamente, con menor profundidad.

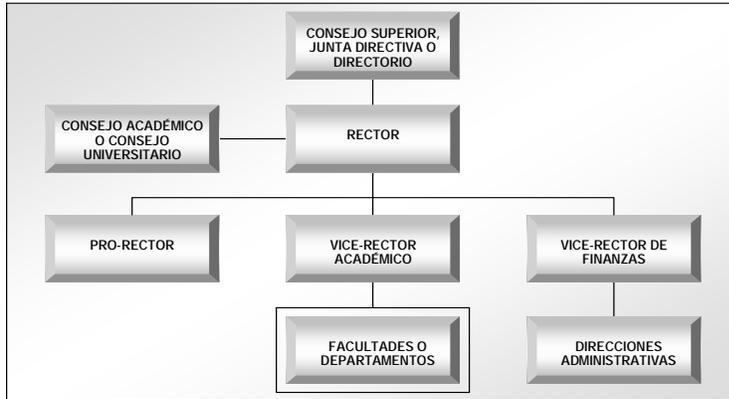
Es en este escenario, donde la teoría de agencia promueve la utilización de una serie de mecanismos, que posibiliten un manejo más homogéneo de la información, además de la factibilidad de “alinearse los intereses” divergentes entre principal y agente.

4. LA GESTIÓN UNIVERSITARIA, DESDE LA ÓPTICA DE LA TEORÍA DE AGENCIA

Se comenzará el análisis, reconociendo que la administración llevada a cabo en el ámbito universitario, tiene características muy particulares, pues sobre todas las cosas se debe cuidar y cautelar la irradiación de vida intelectual, bajo sus diferentes expresiones. En tal sentido, la universidad es la manifestación de una organización de naturaleza peculiar que se constituye en firmamentos de desarrollo de ideas, concepciones y significaciones, donde se siembra el conocimiento en todas sus dimensiones y proporciones, siendo por lo tanto, un inevitable espacio de cavilación y abstracción, derivado de la contingencia y de las coacciones de la vida diaria inmediata, propia de su inclusión con el medio social, con el cual constantemente está interrelacionándose.

Pero a pesar de todo y como cualquier tipo de organización que busque la viabilidad, estas instituciones requieren de un sistema de gobierno que les permita proyectarse reflexivamente hacia el futuro. Es así como asumen modelos, donde se mezclan directivos, que ejercen la gestión, unipersonalmente, como a su vez, cuerpos colegiados que están orientados a supervisar y controlar la labor de los primeros.

En el caso de las autoridades unipersonales, el directivo superior está representado por el rector quien asume la administración académica, financiera y económica, apoyado directamente por el llamado “equipo de rectoría”, el cual está conformado, en la mayoría de las universidades chilenas, por el pro-rector, el vicerector académico y el vicerector de administración y finanzas. Paralelamente están las llamadas “autoridades pluripersonales”, como son: consejos superiores o juntas directivas y los consejos académicos, también conocidos como consejos universitarios. (Ver figura N° 05)



Fuente: Diseño elaborado por F. Ganga, basado en estatutos de las universidades de: Los Lagos, Chile, Austral de Chile, Concepción, Católica de Chile, Católica de Temuco y Autónoma del Sur.

Tomando en consideración la estructura de gobierno universitario, previamente descrito, es factible sostener, que bajo la visión de la teoría de agencia, el principal lo constituye la sociedad, la que de alguna forma delega sus atribuciones en un cuerpo colegiado, que podría ser la junta directiva, directorio o consejo superior, según sea la universidad analizada. En el caso de las universidades privadas, la situación es muy parecida, sólo que en este caso, la junta directiva está integrada por representantes de los dueños.

Por otra parte, cualquiera sea el tipo de Universidad, es claro que el rol de agente es asumido por los respectivos rectores. La situación previamente descrita, puede observarse de manera esquematizada en la figura siguiente.

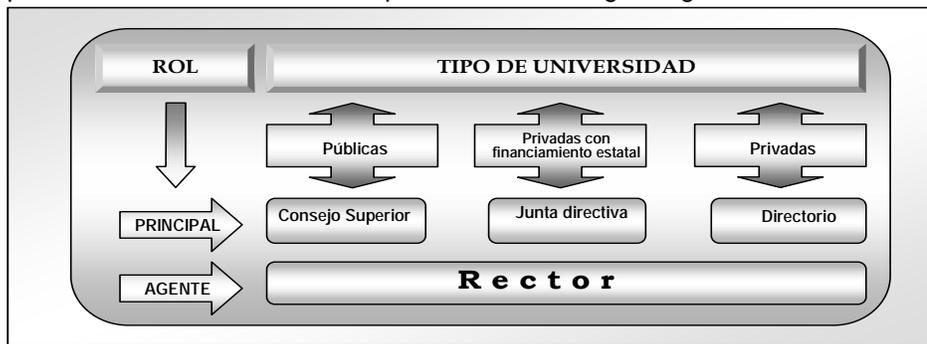


Figura Nº 6. Aplicación de la teoría de agencia al gobierno universitario

Fuente: Diseño elaborado por F. Ganga, basado en los estatutos de las universidades de: Los Lagos, Chile, Austral de Chile, Concepción, Católica de Chile, Católica de Temuco y Autónoma del Sur. Azofra 1999, Bengochea 1996, Salas 2002.

5. La gestión y los desafíos de la Universidad en el siglo XXI.

Los sistemas de gestión universitaria han adquirido importancia en los últimos años debido a la intensificación de la competencia y el incremento de la oferta de carreras de las instituciones de la educación superior. La existencia en el ámbito nacional de más de 500 sedes universitarias en diferentes ciudades del país, la creciente oferta de carreras y cupos por parte de las instituciones de la educación superior, la reducción de los aportes financieros directos del Estado a las universidades públicas, las necesidades de las reformas curriculares y los requisitos de recursos para la acreditación de carreras académicas han puesto en primera línea las políticas de austeridad interna y racionalización de los recursos materiales y humanos de las corporaciones. En este ecosistema, las teorías de la organización y gestión universitaria cobran una vigencia decisiva y un rol que hasta ahora no había tenido precedente. La capacidad de integrar una nueva cultura de administración institucional para ponerla al servicio de la academia, se transforma en un desafío estratégico más para asegurar la perennidad de la universidad.

Las transformaciones económicas y sociales de los últimos 25 años han abierto un proceso de transición a un nuevo tipo de sociedad postindustrial caracterizada por el incremento del rol del sector terciario en la estructura económica. El desarrollo de la sociedad de la información tiene como rasgo específico la intensidad de la creación/destrucción de conocimientos. En ella, el valor agregado en conocimientos que se integra a cada producto y servicio es creciente y decisivo, tanto en sus aspectos cuantitativos, como cualitativos. Esta situación va aparejada a una diferenciación del dinamismo de las competencias profesionales y técnicas del desarrollo de la fuerza de trabajo. La creación de nuevas necesidades en competencias profesionales y la obsolescencia de otras, coloca en el primer plano la necesidad de redefinir los perfiles del egreso de los estudiantes universitarios y su relación con la empleabilidad de cada profesión. Esta nueva situación desafía a las instituciones de enseñanza superior a una constante necesidad de adaptar sus mallas curriculares y modernizar sus sistemas didácticos con el fin de continuar siendo atractivas en su oferta de programas docentes a los estudiantes. La consecuencia de esta intensificación de la competitividad interuniversitaria tensiona todas las estructuras internas de ella a fin de mantenerse vigente y no ser relegada o expulsada del escenario de juego.

Las primeras víctimas están quedando en el camino debido a la tardía percepción de su situación. La inadecuación de los sistemas de gestión ha conducido a la quiebra de algunas universidades privadas de reciente creación, a un alto endeudamiento por parte de las universidades estatales (Tabla N° 2) y también a una crisis de ciertas universidades tradicionales pertenecientes al consejo de rectores(19).

Universidad	Monto en dólares
U. de Chile	47,438,811.1
U. de Santiago	16,481,358.8
U. Tecnológica Metropolitana	14,745,944.5
U. de Valparaíso	10,326,682.7
U. de Antofagasta	7,935,968.7
U. de Atacama	7,894,970.1
U. de Playa Ancha	4,850,355.0
U. de Los Lagos	4,666,341.6
U. de La Frontera	3,293,830.3
U. de Magallanes	2,966,055.5
U. Arturo Prat	2,445,953.7
U. del Bio-Bio	2,388,068.0
U. de Talca	2,302,302.0
Total deuda	127,736,642.0

Tabla Nº 2: Endeudamiento de las universidades estatales chilenas al 2003

Fuente: Vicerectorías de Administración y Finanzas de las Universidades Estatales citadas por diario El Mercurio 26/7/2005.

En forma más específica, autores como Vessuri (1993), Gonzalez (2000), Molina (2000), Chaves (2002), Allar (2003), Bernasconi y Rojas (2003), han planteado una serie de desafíos, entre los que es factible destacar los siguientes: la necesidad de mejorar la calidad en la formación de pre y post-grado, así como también la investigación que realizan estas casas de estudios superiores; se debe diversificar, modernizar y actualizar los servicios que prestan estas instituciones; relevar el tema social y la pertinencia de los conocimientos que se generan y transmiten a la sociedad; ligar apropiadamente el mundo de la universidad con el mundo del empleo; intensificar y diversificar las relaciones entre la educación superior y el sector productivo, colocando un énfasis especial en los temas éticos. Además se deben mejorar sustantivamente los procesos internos y externos de las universidades; también se debe promover la equidad y la igualdad de oportunidades; fortalecer la capacidad de innovación de las instituciones, junto a la incorporación

de nuevas tecnologías de información y comunicación en los procesos de enseñanza-aprendizaje; cooperar en la formación de una ciudadanía responsable, involucrada y participativa y; mejorar sustancialmente los sistemas de gobierno que operan en estas instituciones de educación superior; entre otros retos (Ver figura N° 07).

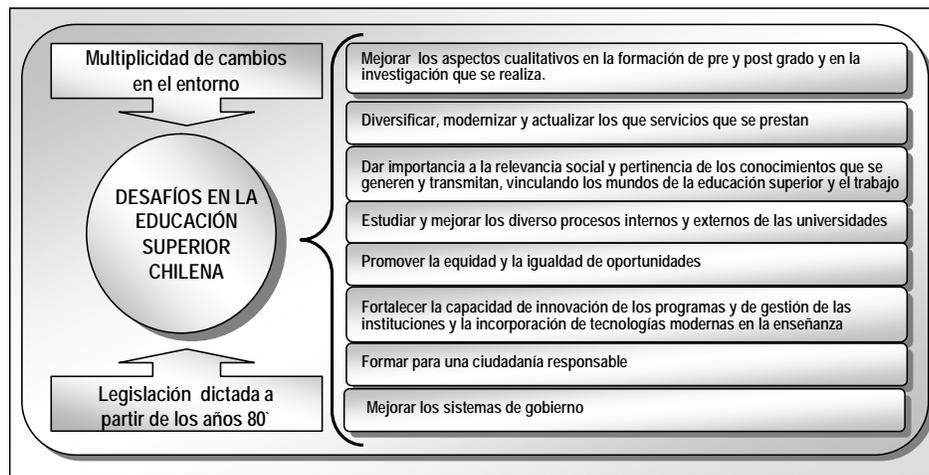


Figura N° 7. Desafíos de la educación superior chilena.

Fuente: Diseño propio, basado en Vessuri 1993, González 2000, Molina 2000, Allard 2003, Bernasconi y Rojas 2003.

6. PROPUESTA DE UN MODELO TENTATIVO, PARA ESTUDIAR LA GESTIÓN UNIVERSITARIA

Conscientes de que el estudio del gobierno en las universidades no es una tarea elemental a emprender, en parte, por la multiplicidad de factores que deben ser tomados en cuenta, además de la hipermutación de los actuales escenarios organizacionales, se propone tentativamente un modelo que procure analizar las diversas relaciones de agencia, que se vislumbran en la administración de las universidades chilenas, por lo tanto, los fundamentos teóricos debieran encontrarse en el modelo "principal-agente" y en las teorizaciones que se han hecho sobre el gobierno corporativo.

Para poder materializar el estudio, reafirmamos el hecho de que se debiera considerar como agente, a los rectores de la Universidades y como principal, sus máximos cuerpos colegiados. Bajo estos parámetros, los elementos que se deben tener en cuenta en la relación principal-agente son: los diferentes niveles de información (especialmente lo que dice relación con la cantidad y el acceso que se tiene a ella), los intereses contrapuestos (considerando por ejemplo las diferencias entre los años de servicio y el capital intelectual de las partes involucradas), la efectividad de los mecanismos alineadores (verbi gracia: sistemas de incentivos intrínsecos y extrínsecos, además de la composición específica de las

contribuciones), los niveles de eficiencia (tomando en consideración los grados de autonomía del agente, junto con su capital humano y la forma como éste es elegido o designado) y; los reductores de variabilidad (referidas a las herramientas de control interno y la acción de los organismos contralores externos), por citar los más relevantes.

Suplementariamente, el modelo no debe hacer abstracción de las fuerzas que intervienen positiva y negativamente en las universidades, afectando directa o indirectamente la gestión universitaria. En el primer caso tenemos el hecho de que las universidades están inmersas en un espacio muy competitivo con características similares y que están regidas por marcos regulatorios que son ampliamente conocidos por todos los participantes.

Respectos de las variables que intervienen negativamente, se puede mencionar el caso de que las universidades tienen diferente origen jurídico, dado que pueden ser corporaciones de derecho privado, corporaciones de derecho público o corporaciones de derecho privado con financiamiento estatal. En este punto, se puede considerar además los disímiles niveles de experiencia en cargos de administración superior de los actores del gobierno universitario.

La conjunción de todos los elementos ya analizados, son los que finalmente determinan los resultados que obtienen las universidades (Ver figura nº 08).

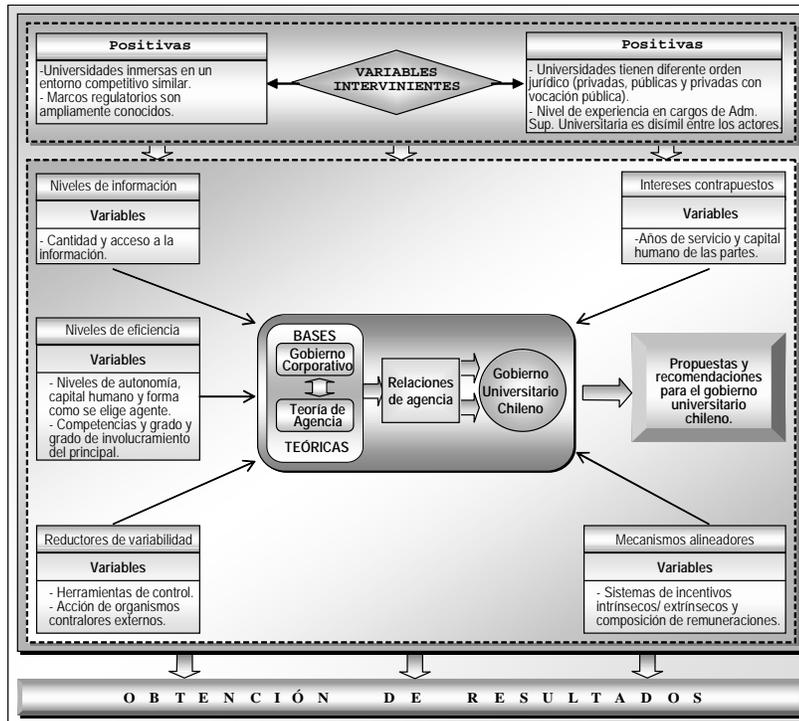


Figura Nº 8. Propuesta de modelo para estudiar gobierno universitario.

Fuente: Diseño propio.

CONCLUSIÓN

Las teorías sobre gestión y su incorporación a la cultura de una administración universitaria, tienen su sustento en la coherencia interna de ellas, con el objeto mismo de hacer más competitivas a las universidades. Sin embargo, todo sistema de gestión no es neutro frente a las particularidades de una “empresa de interés educativo” cuyo fin es el desarrollo de la materia gris y la adquisición de conocimientos y competencias profesionales por parte de los estudiantes. En este sentido, la academia no es una empresa pública como las otras y su rol están siendo “puesto en jaque” por la deriva financiera de los nuevos gerentes universitarios que dominan el escenario.

El requisito de una adecuada teoría de la gerencia universitaria en condiciones de enfrentar las diferentes situaciones y requerimientos de las instituciones, se organiza en torno a seis condiciones:

- La ineluctable necesidad de avanzar hacia un proceso continuo y sistemático de transformación en la gestión universitaria.
- La necesidad de alcanzar pertinencia teórica del modelo propuesto y su coherencia con la capacidad práctica de resolver situaciones en las diferentes áreas requeridas por la institución.
- La necesidad de contar con un modelo que se caracterice por la simpleza de sus componentes, los que deben permitir una articulación coherente y global por parte de los operadores de la gestión, a fin de facilitar los aspectos relacionados con la administración interna y externa de ella.
- La necesidad de contar con un diseño técnico estratégico de un plan maestro universitario, que integre el sistema de gestión con sus respectivas herramientas de las sub-áreas requeridas.
- El imperioso desafío de entender que el cambio cultural en las universidades es gradual, pues, estamos frente a actores altamente reflexivos y parsimoniosos ante los cambios a los que se enfrentan.
- La necesidad de identificar las fórmulas más apropiadas para disminuir las asimetrías de información y las divergencias de intereses entre los participantes en la gestión universitaria.

Frente a estos desafíos y posiblemente otros no contemplados en nuestra reflexión, emerge un enfoque que puede facilitar las indagaciones, análisis y generación de propuestas, nos referimos a la teoría de agencia. Esta visión integra una nueva perspectiva de la gestión universitaria, con el objetivo de entregar respuestas a los retos actuales. Esta senda se abre camino, entre las reestructuraciones y profusas reflexiones universitarias, a fin de transitar por los estrechos callejones de la reducción de presupuestos, la austeridad financiera y en general, todo lo que diga relación con la eficiencia organizativa.

AGRADECIMIENTO

Los autores agradecen la colaboración, comentarios y sugerencias realizados por el Dr. Jorge Weil, académico de la Universidad de Los Lagos y de los distinguidos pares evaluadores anónimos.

NOTAS

- 1) Se entiende por educación post-media, aquella que viene a posteriori de los ocho años de la denominada enseñanza básica y de los cuatro años de la llamada enseñanza media.
- 2) Estas carreras tenían por lo general una duración de cinco semestres.
- 3) Desde el año 1975 al año 1980, la matrícula en la educación superior había disminuido en un 30% (Barnasconi y Rojas 2003).
- 4) Es interesante remarcar el hecho, de que fue la Constitución Política de Chile, promulgada el 8 de agosto de 1980, la que instituyó el régimen jurídico de la educación superior, al establecer en sus artículos N° 10 y N° 11, del capítulo III, "sobre los derechos y deberes constitucionales", el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.
- 5) Las leyes orgánicas constitucionales, se dictan con el propósito de regular determinadas materias de alta relevancia institucional, las que son reservadas para ella por la propia constitución política. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere del voto de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, estando sujetas a un control de carácter preventivo de constitucionalidad, llevada a cabo por el tribunal constitucional.
- 6) Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de Chile tres días después (10.03.1990), es decir, un día antes que asumiera la Presidencia de la República Dn. Patricio Aylwin A (Concertacionista).
- 7) Para efectos de este trabajo, no se consideran en los análisis los Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden, los cuales forman un cuarto componente del sistema.
- 8) El nuevo régimen de educación superior, gestado a partir de las reformas, se orientó de acuerdo a los siguientes lineamientos: libertad de enseñanza, sin más restricciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional; determinación legal de los títulos propiamente universitarios; incentivo a la calidad académica, por medio de premiar a las universidades que obtengan el ingreso de los mejores puntajes; principio de subsidiaridad del Estado, garantizado por la autonomía de las instituciones de educación superior; participación privada en el sistema, dado que se abren mayores posibilidades para que la iniciativa privada se desarrolle en el ámbito de la educación superior, especialmente a través de la creación de nuevas entidades y de mayor participación del financiamiento privado en dicho nivel y; coordinación del sistema de educación superior, por medio de la competencia entre las instituciones, dentro del marco establecido por la regulación estatal.
- 9) En este grupo pueden encontrarse fundamentalmente las universidades tradicionales más antiguas, como las Universidades de Chile, Católica de Chile, de Santiago, Católica de Valparaíso, Técnica Federico Santa María, de Concepción, Austral de Chile, Católica del Norte.
- 10) La mayoría de estas instituciones heredaron la calidad y los recursos restrictivos de sus matrices nacionales, esto es: la Universidad de Chile y Universidad

Técnica del Estado. Pero también se encuentran en este grupo, especialmente las nuevas universidades privadas.

- 11) Sólo estas universidades, son las que participan en el llamado “Consejo de Rectores”.
- 12) Esta cifra se estableció recién el año 1989, dado que la definición primaria realizada el año 1981, sólo alcanzaba a los 20.000 mejores puntajes de ingreso.
- 13) Esta PAA, era un test nacional estandarizado, de ingreso a la universidad, que rigió hasta el año 2002. A partir del año 2003, este test se reemplazó por otro que recibió el nombre de prueba de selección universitaria PSU, el cual rige hasta la actualidad.
- 14) En esta categoría se ubican las universidades chilenas creadas antes de los años 80.
- 15) Cuando se autoriza la creación y funcionamiento de una universidad por parte del Ministerio de Educación, ésta nueva institución queda dependiendo de una universidad tradicional, la cual debe supervisar y examinar su proceso educativo. En la medida que la nueva universidad es capaz de demostrar que cuenta con las competencias organizacionales suficientes como para funcionar en forma independiente, entonces el Estado le otorga la condición de universidad autónoma, que es un derecho que se concede, para que se rijan por sí mismas, con autonomía económica y administrativa. Adquieren los mismos derechos de las Universidades tradicionales, con excepción, de la subvención económica directa del Estado.
- 16) Se entiende por autonomía académica, la potestad de la universidad, para decidir por sí misma la forma como se cumplen sus funciones de docencia, investigación y extensión, además de la fijación de sus planes y programas de estudio (DFL N° 1 de 1980).
- 17) La autonomía económica, es la que permite a la universidad, disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios, de acuerdo con sus estatutos y las leyes (DFL N° 1 de 1980).
- 18) La autonomía administrativa, según DFL N° 1 de 1980, es la que faculta a cada universidad, para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada, de conformidad con sus estatutos y las leyes.
- 19) Las Universidades de Temuco y Puerto Varas quebraron. Las Universidades de Concepción, Santiago, Atacama y Tecnológico Metropolitana han presentado políticas de reestructuración drásticas frente al endeudamiento desproporcionado y la insolvencia financiera.

BIBLIOGRAFÍA

ALLARD, R (2003) Tendencias en la educación superior en Chile. Chile: Revista de las educación superior. Disponible en Internet: <http://www.mecesup.cl/difusion/revista/revista2A.pdf> (Accesado en: Junio de 2005)

ARMANET, P (2000) Los desafíos de la educación superior chilena en el siglo XXI. Chile: Consejo Superior de Educación: Edición María Eugenia Morales Contreras.

FRANCISCO A. GANGA CONTRERAS - JOSÉ VERA GARNICA
AZOFRA, V (1999) El consejo de administración como mecanismo de gobierno de la empresa: fundamentos teórico y evidencia empírica. España: Trabajo de investigación. Departamento de Economía y Administración de Empresas. Universidad de Valladolid.

BENGOECHEA, J (1996), El gobierno de empresas: características del debate actual. España: Revista Situación. N° 3.

BERNASCONI, A, y ROJAS, F (2003) Principales innovaciones en la educación superior chilena: 1987-2002. Disponible en Internet:
<http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/chile/Reformas%20en%20la%20ES%20Chilena.PDF> (Accesado en: Junio de 2005)

BRUNNER, J Educación superior y desarrollo en el nuevo contexto latinoamericano. Disponible en Internet: <http://www.mecesup.cl/difusion/revista/revista1B.pdf> (Accesado en: Noviembre de 2003)

BRUNNER, J (2000): La innovación en las políticas y políticas de innovación. Chile: Consejo Superior de Educación: Edición María Eugenia Morales Contreras.

CHAVES, J (2002) Ética, empresa y educación superior. Revista Iberoamericana de Educación. 29.

El Mercurio (2005) Endeudamiento de las universidades estatales chilenas.

GONZALEZ, P (2000) Educación superior: ¿compromisos pendientes?. Revista perspectivas. Vol. 4. Disponible en internet: <http://www.perspectivas.cl/ArticulosVol4-N1/Gonzalez-Pablo.pdf> (Accesado en: Junio 2005).

JENSEN, M y MECKLING, W (1976) Teoría de la empresa: La gerencia; costes de agencia y estructura de la propiedad. Apunte proporcionado en la Asignatura Economía Financiera del Programa de Doctorado en Nuevas Tendencias en Dirección de Empresas. Universidad de Valladolid. España.

Ministerio de Educación de Chile, Estadísticas institucionales. Disponible en Internet: <http://www.mineduc.cl/> (Accesado en: mayo, 2006)

Ministerio de Educación de Chile, Marco legal. Disponible en Internet: http://w3app.mineduc.cl/edusup/instituciones/inst_marc_lega.html (Accesado en: Enero, 2005)

Ministerio de Educación de Chile (1997) Estatutos de la Universidad Autónoma del Sur.
Molina, S. (2000): Logros de la década de los noventa y desafíos futuros. Revista perspectivas. Vol. 4. Disponible en internet: <http://www.perspectivas.cl/ArticulosVol4-N1/Molina-Sergio.pdf> (Accesado en: Junio 2005)

Salas, Vicente (2002) El gobierno de la empresa. España: Caja de ahorros y pensiones La Caixa.

Universidad Austral de Chile (1986) Estatus de la Universidad Austral de Chile. Chile.

Universidad Autónoma de Chile, Estatus de la Universidad Autónoma del Sur. Chile.

Universidad Católica de Temuco (1991) Estatus de la Universidad Católica de Temuco. Chile.

Universidad Concepción, Estatus de la Universidad Concepción. Chile.

Universidad de Chile (1981) Estatus de la Universidad de Chile. Chile.

Universidad de Los Lagos (1994) Estatus de la Universidad de Los Lagos. Chile.

Universia (2005) El sistema universitario chileno. Disponible en Internet: http://www.universia.cl/contenidos/universidades/Universidades_sistemauniversitario.htm (Accesado en: Enero, 2005).

VESSURI, H (1993) Desafíos de la educación superior en relación con la formación y la investigación ante los procesos económicos actuales y los nuevos desarrollos tecnológicos. Revista Iberoamericana de Educación. 2.