

El gobierno de las universidades en Chile: percepciones de agente y principal¹

(Resumen y conclusiones)

Francisco Ganga Contreras²

Esta investigación ha apuntado a reconocer la aplicabilidad, para la compleja realidad de las universidades chilenas y sus gobiernos corporativos, del enfoque contractual o teoría de agencia. Para ello, no se ha excluido de entre éstos los que parecieran no confirmar los aspectos más salientes de la modalidad teórica; antes bien, si se exige a la teoría de una cierta teleología, cuya confirmación implicaría el divorcio *per se* y constante del agente y el principal, se podrá observar, en cambio, notorios momentos en los procesos corporativos en los que sí existe dicho divorcio.

Es, *prima facie*, imprescindible constatar que los nuevos contextos, donde se desenvuelven las organizaciones, han complejizado de forma notoria la educación superior a nivel global, y por supuesto, Chile no ha escapado a esta realidad. Las plataformas actuales establecen una serie de imperativos imposibles de desatender, tales como: establecimiento de elevados estándares de calidad, mecanismos de acreditación cada vez más rigurosos, fomento de la igualdad de oportunidades para los clientes o usuarios, énfasis de la flexibilidad e innovación de las diversas entidades productivas y de servicios, disminución racional de costos, rediseños permanente de procesos estratégicos, agilización y versatilidad de las estructuras, dinamización y prontitud de los tiempos de respuesta, manejo adecuado de los ingresos, entre otros aspectos; los cuales pasan necesariamente por un mejoramiento sustantivo de la eficiencia en la gestión organizacional.

Lo expresado previamente, tiene pleno sentido para el caso de las universidades, dado que estas entidades, al igual que cualquier tipo de organización, utilizan sistemas o modelos de gobierno donde interactúan recursivamente autoridades unpersonales y cuerpos colegiados. En este sentido, es útil reconocer y resaltar que las universidades en Chile, han venido evidenciando un presuroso crecimiento, situación que las ha transformado en uno de los sectores más relevantes e influyentes de nuestro país. Su expansión ha implicado el surgimiento de múltiples casas de estudios (sobre todo del sector privado), nuevas sedes y un incremento profuso de su respectiva matrícula. Esta nueva realidad organizacional ha provocado que estas instituciones también sean sometidas a mecanismos sofisticados que permitan validar su excelencia, factor que obviamente pasa, entre otras cosas, por su adecuado sistema de gobierno. Por lo tanto, las universidades han debido desarrollar estrategias tendientes a adaptarse a estos nuevos escenarios, situación que las ha obligado a escudriñar y adoptar modelos, enfoques o teorías que le den respuesta teórica y práctica, posibilitándoles el logro de estándares superiores de eficiencia.

De esta forma, la indagación ha analizado un tópico de extrema importancia, en el contexto de la administración de organizaciones, como lo es la teoría sobre gobierno corporativo.

¹ Un agradecimiento especial a los comentarios, aportes y sugerencia que ha realizado desinteresadamente a esta investigación, mi colega y amigo Prof. Juan Felix Burotto.

² El autor tiene el título de Administrador Público y los grados de , Licenciado en Administración, Magister en Administración de Empresas, DEA en Organización de Empresas y Doctor en Administración de Empresas. Actualmente es académico jornada completa de la Universidad de Los Lagos-Chile. Correo postal: Chinquihue Km 6, Universidad de Los Lagos, Puerto Montt, Chile. Correo electrónico: fganga@ulagos.cl

La realización de esta indagación académica ha permitido darle una cierta profundidad al tema de las universidades, especialmente desde la óptica de su gobierno y desde la mirada de los actores relevantes como son los máximos cuerpos colegiados (MCC) y los rectores, quienes entregaron su opinión en temas tan trascendentes para la teoría sobre gobierno corporativo, entidades no lucrativas y enfoque de agencia, como son: asimetrías de información, divergencia de intereses, sistemas retributivos, marcos regulatorios, mercado de directivos, aportación de fondos, tamaño, composición, funcionamiento y problemas de doble rol en los MCC.

Un primer hallazgo interesante es la percepción diferenciada que autoridades de universidades tradicionales y privadas tienen sobre el uso de la información corporativa; en este sentido, se puede destacar en este colofón, la excelente voluntad y adecuada disposición de los rectores y MCC de las universidades tradicionales, quienes -a pesar de lo difícil que resulta para ellos disponer de tiempo en sus respectivas agendas, por los cargos que ostentan- siempre se manifestaron dispuestos a apoyar la investigación, prueba de ello, es que prácticamente el 80% de estas casas de estudios respondieron sin inconvenientes la encuesta. Sin embargo, esta realidad es discrepante con la opinión de muchas autoridades de universidades privadas -que en la mayoría de los casos- se negaron a contestar las interrogantes planteadas, puesto que un buen número de ellos argumentaron que consideraban que el instrumento de recolección de información era, en la especie, un recolector de información de carácter privada, estratégica o confidencial; esta postura se reflejó en el hecho de que sólo un 36% de estas instituciones resolvió contestar la encuesta, fenómeno que parece expresar una forma peculiar de entender lo que se considera confidencial o estratégico, al interior de ciertas organizaciones, particularmente de algunas privadas.

En otro tema, y relacionado con la edad de los encuestados, se averiguó que la mayoría de los directivos tiene entre 45 y 60 años, existiendo una leve brecha generacional entre agente y principal de las universidades privadas, versus sus pares de las universidades tradicionales, dado que en el último caso, casi el 40% tienen más de seis décadas, en comparación al 33% de los primeros. En el rango menor a 45 años, no se detectaron casos.

En relación a los antecedentes académicos, al analizar el caso del agente se comprueba que el 50% cuenta con grado de magíster y el 30% con grado de doctor, por su parte, se descubrió que los MCC internos tienen mayor porcentaje de doctorados que los MCC externos; en estos últimos, predomina el grado de magíster. En términos agregados (agente más principal), las universidades privadas concentran una mayor cantidad de magíster y sus pares de las universidades tradicionales mayormente doctorados.

También se detectó que las rentas de los rectores de las universidades privadas son superiores, en promedio, a la de sus colegas de las universidades tradicionales, dado que los primeros, en casi un 60%, tienen ingresos superiores a \$5 millones (US\$ 9.025), mientras que los segundos, tienen estipendios que oscilan entre 4 (US\$ 7.220) y \$5 millones mensuales.

Ahora bien, ya en el *cor* de la investigación, articulando la hipótesis del enfoque contractual, relacionada con las “asimetrías de información”, a partir de los datos acopiados y desplegados en su oportunidad, es factible desprender que en este punto se consolida la comprobación del supuesto que plantea que en una relación contractual o de agencia, los agentes (en este caso los rectores), manejan mayor cantidad de información que los principales (que hemos denominado MCC), con el dato adicional, que en este estudio queda demostrado, que la información que maneja cada agente, además tiene mayor nivel de precisión.

A la luz de lo expresado previamente, dos hallazgos específicos resultan interesantes de destacar:

Primero, que existen grados de información en los cuales los MCC poseen niveles de conocimiento altamente insatisfactorio, como en el caso siguiente:

- Información relacionada con el número de proyectos en ejecución (FONDEF, FONDECYT),
- Total de ingresos por aporte fiscal directo,
- Total de ingresos por aporte fiscal indirecto,
- Total de ingresos propios (fuentes de autofinanciamiento) y,
- Promedio de renta económica del alumnado;

En las materias citadas previamente, el porcentaje promedio de MCC que tienen conocimiento sobre estas temáticas consultadas supera levemente el 3%. Esta demostración es más evidente cuando se analizan las respuestas de los MCC externos, quienes en ninguna de las diez preguntas, esto es en su singularidad, alcanzan el 10% de conocimiento (en el caso de los MCC internos, hay 5 preguntas que superan el 10%).

En segundo término, es destacable el alto nivel de información que manejan los agentes, dado que en nueve de las diez preguntas demostraron un nivel de conocimiento superior al 40%, y dentro de las nueve interrogantes precitadas, seis superan el 50% y tres el 60%, existiendo sólo una variable que tiene un nivel de conocimiento inferior al 40%, teniendo por lo tanto, un promedio de respuestas cercanas al 50%.

Por otra parte, el supuesto de la teoría de agencia que plantea que en una relación contractual existe divergencia de intereses entre principal y agente, no fue factible comprobarla en el estudio, dado que las pruebas estadísticas aplicadas determinaron que al comparar las opiniones de MCC y rectores, no existen diferencias estadísticamente significativas. Lo anterior implica sostener que se ha observado una coincidencia -entre agente y principal- respecto de la relevancia que le asignan a una serie de aspectos relacionados con las casas de estudios superiores de las cuales forman parte; sólo fue posible apreciar intereses divergentes respecto del factor “intereses personales”.

Otro de los hallazgos de esta investigación, dice relación con la percepción de principal y agente, respecto de los denominados “mecanismos alineadores” de intereses. En este orden de cosas, se investigaron tres grandes tópicos: percepción general del sistema de control, percepción del sistema de control externo y percepción del sistema de control interno. Respecto del primero, ha quedado nítidamente de manifiesto que los actores creen que en general los sistemas de control que tienen las universidades son ineficientes, posición que asume más del 70% promedio de los MCC y un porcentaje no menor, que alcanza el 43% de los rectores. Esta opinión negativa de los sistemas de control, se extrapola a la apreciación que se tiene de los sistemas de control externo, pues, más del 65% del principal lo evalúan como “malo” y en el caso del agente, el porcentaje sobrepasa el 50%. No obstante, se debe reconocer que esta situación es diferente cuando nos focalizamos en los MCC de las universidades privadas, debido a que su opinión es mayoritariamente positiva.

También es interesante constatar que los organismos públicos que deben ejercer algún nivel de control en las universidades (Ministerio de Educación, Contraloría General de la República, Servicio Nacional del Consumidor e Inspección del Trabajo), resultan muy mal evaluadas, pues en general se considera que ellos ejercen “poco o ningún control”. Este mismo nivel de criticidad es posible observar en la calificación que se hace de las actuales normativas y leyes en materia de educación superior, situación que se evidencia con un porcentaje promedio de más del 70% de los encuestados que estiman que estos corpus legales son definitivamente “malos”, siendo los más críticos los MCC internos, que en más del 80% están en esta posición. Es necesario aclarar, en este punto, que son las universidades tradicionales las que lideran esta evaluación negativa, debido a que en las instituciones privadas existe un 65% que las califica como “buenas”. Del mismo modo, existe otro

hallazgo que toma una dirección similar, este tiene que ver con la evaluación que se hace del modelo de gestión universitaria existente en Chile y en este orden de cosas, en una escala de 1 a 7 (siendo el 1 el menos importante y el 7 el más relevante), la mayoría de los rectores y MCC (40%) lo califican con nota 3; y en segunda instancia, un 25% promedio lo evalúa con nota 4. Al centrarse el análisis en la hipótesis que plantea que un apropiado sistema legal -que regule el funcionamiento de las universidades- condiciona positivamente la eficiencia de la gestión universitaria, se puede deducir que desde la percepción de agente y principal esto es efectivo, dado que existen más de un 80% de ellos que participan de este supuesto. Las diferencias se detectan al compulsar las instituciones privadas con las tradicionales, dado que en el caso de las primeras, la mitad piensa que “no afecta”, en circunstancias que en las segundas, sólo el 8% tiene esta opinión. Sin embargo, más de un tercio de los encuestados considera que las actuales normativas que regulan el funcionamiento de las universidades chilenas, le permiten al principal controlar o monitorear apropiadamente la labor que desempeña el agente, en sus respectivas casas de estudios superiores, hecho que evidentemente puede tener efecto en la eficiencia en la gestión universitaria. Un pensamiento similar existe respecto de la aplicación de la ley de aseguramiento de la calidad en la educación superior chilena.

En lo que dice relación con el mercado de directivos, preconizado por muchos, como mecanismo alineador que reduce la discrecionalidad directiva en pro de la convergencia de intereses, era otro de los temas que interesaban y atraían una posible indagación, y en esta orientación, se puede colegir que es interesante constatar que la mayoría de los encuestados creen que existe en las universidades de Chile, una gran cantidad de académicos con las competencias suficientes como para asumir eventualmente el cargo de Rector, hecho que tiene un efecto en la eficiencia de la gestión de los rectores en ejercicio, tanto es así, que en promedio, más del 50% de los MCC y rectores está “de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” con esta afirmación. De igual manera, el 40% promedio cree que a partir de la dictación de la LOCE en los años 80, la multiplicación de universidades ha acrecentado el mercado de los directivos, acontecimiento que ha afectado positivamente la eficiencia de la gestión de las universidades chilenas. De idéntica forma, más del 75% del principal y agente está “de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” de que un directivo con méritos en su capacidad de gestión, puede asumir eventualmente la rectoría de otras universidades con mayor prestigio o estatus; ello probablemente determina la opinión que sostienen en su mayoría los encuestados respecto de que en el sistema universitario chileno, existen mecanismos que permiten “reconocer” y “valorar” a los agentes que hayan realizado gestiones exitosas en sus respectivas casas de estudios. Sin embargo, no fue posible obtener una opinión consistente en relación a la incidencia que pudiese tener el amplio mercado de los directivos en la alineación de intereses de agente y principal, de hecho, los rectores, en promedio, centralizan sus respuestas en la alternativa “de acuerdo”, a diferencia de los MCC externos que están “en desacuerdo” y los MCC internos, que prefieren la opción “ni de acuerdo ni en desacuerdo”.

Pero junto a lo que ocurre con los sistemas de control externo, emerge la necesidad de ponderar la percepción que existe de los mecanismos de control interno y al respecto, en esta dimensión tanto el agente como el principal, lo califican en términos generales como “bueno” y se pudo constatar además, que el tipo de control más habitual al que se someten los rectores es el “control por resultados” y en segundo término, el “control de procesos”.

En el mismo contexto de los mecanismos alineadores, se intentó identificar los sistemas de compensación e incentivos que más motivan al agente y luego se comparó con la visión de los MCC, en relación a lo que ellos creían que eran los “dispositivos retributivos” que tenían mayor interés de parte de los rectores; para ello, se les solicitó a principal y agente que definieran el grado de relevancia que le otorgan a la siguiente tipología de estímulos: desarrollo profesional o autorrealización, ampliación de relaciones personales, responsabilidad (ampliación de tareas,

enriquecimiento del puesto), formación, financiamiento de viajes, pasantías y otro, incremento del salario fijo, retribución variable y estatus. Los resultados permitieron advertir que no hay discrepancias significativas entre agente y principal, en relación a la materia en estudio; sólo en una de las nueve variables (variable estatus), fue posible identificar diferencias en la valoración, eso significa que un porcentaje que no supera el 50% de los agentes, lo consideró “importante” y “muy importante”, en circunstancias que este porcentaje llegó al 83% de los MCC.

Pero es innegable que el órgano de gobierno más relevante en el ámbito del control son los consejos de administración, tanto es así que Jensen (1993) lo consideraba como el vértice del sistema de control interno, dado que su tarea abarca la supervisión y validación de las decisiones estratégicas que debe tomar una organización para lograr niveles de viabilidad. Tanta es la preponderancia de este órgano de gobierno, que ella queda reflejada en la profusión teórica y empírica emergida en el ámbito del gobierno corporativo, pero adicionalmente en nuevas indagaciones gestadas y realizadas no sólo en el contexto de las empresas privadas tradicionales, sino que también en las organizaciones del sector público, las instituciones del tercer sector y también en el campo de las universidades; todas las cuales han buscado de manera continua y sistemática, nuevas formas de gestión, que se traduzcan en incremento de los niveles de eficiencia, contribuyendo de esta forma, al logro de la visión, misión y objetivos organizativos. Esta importancia atribuida, es reconocida claramente por los encuestados, quienes estiman que el funcionamiento de los MCC es fundamental para el logro del éxito en la gestión de las universidades, por la importante contribución que pueden hacer al proceso decisional y a la mejora del gobierno universitario en su conjunto.

Las razones descritas previamente son unos incentivos poderosos para abordar el tema de los consejos, desde sus características más significativas como son: tamaño o dimensión, composición, funcionamiento y conflicto de doble rol en el MCC.

En cuanto a la dimensión del consejo (medido por el número de consejeros), la mayoría de los encuestados considera que el número más adecuado de los integrantes debe estar en el intervalo de “más de 6 y menos de 12”, el cual coincide en general con la mayor cantidad de estudios empíricos que existen sobre la materia. Donde no fue posible obtener una opinión determinante, es en la percepción del agente y principal, respecto del efecto en la eficiencia de la función fiscalizadora del tamaño del MCC, esto quiere decir, que por ejemplo, el 44% de los rectores considera que la dimensión no tiene importancia en la eficiencia de la función supervisora del MCC, opinión que es totalmente contraria de parte del principal. Una fenómeno muy similar se observa, cuando se trata de averiguar la percepción de los actores, en cuanto a las consecuencias que tiene el tamaño de los MCC en la gestión universitaria, tanto es así, que lo que están “en desacuerdo” con la aseveración de que el dimensión de los MCC no tiene incidencia en los resultados de la gestión universitaria llega al 30% y un punto más abajo, los que están “de acuerdo”. Donde si existe cierto grado de acuerdo, es en el hecho de que la mayoría de los “mandantes” y mandatados”, consideran que los MCC de menor envergadura, funcionan de manera más eficiente que los de mayor tamaño, dado que tienden a actuar de manera más coordinada y sinérgica.

La composición de los MCC fue otro de los asuntos abordados, especialmente porque la naturaleza de los consejeros o directores miembros de los MCC, se consideran también temas relevantes, cuando se trata de lograr eficiencia organizacional. En general la literatura existente sobre la materia, tiende a recomendar complementar los consejeros internos, con la incorporación de consejeros externos, lo anterior debido a que estos últimos pueden asumir posturas más objetivas e independientes, teniendo por lo tanto, mayores niveles de autonomía en sus puntos de vista, en el proceso decisional y en su capacidad de supervigilar, evaluar y ejercer control en los agentes. En esta perspectiva, lo primero que se indagó es que tanto el agente como el principal, en su mayoría

están “de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” de que la incorporación al MCC, de individuos que no tienen vínculo laboral con la universidad, influye positivamente en la eficiencia de la gestión universitaria, dado que pueden actuar con mayores niveles de independencia y objetividad. Sin embargo, lo anterior no es concordante con lo que ocurre en las universidades tradicionales (específicamente las estatales), dado que un 40% de los encuestados consideran o están “de acuerdo” que en las universidades estatales, la participación de los representantes del(a) Presidente (a) de la República, no es fundamental para mejorar la eficiencia en la gestión de estas casas de estudios; en todo caso, este porcentaje está significativamente influido por los tres cuartos de los MCC externos – por cierto los representantes ya aludidos - que participan de esta apreciación. Distinto es lo que ocurre con la percepción existente en el terreno de las instituciones del sector privado, debido a que casi la mitad de los rectores, 43% de los MCC externos y casi un 20% de los MCC internos consideran que en el caso de las universidades privadas, se puede afirmar que la participación de los representantes de los empresarios y personas de la sociedad en general, influye significativamente en el mejoramiento de la eficiencia en la gestión de esas entidades. Por último, cuando se intenta averiguar respecto del porcentaje más apropiado de miembros externos en el MCC, los resultados logrados están muy divididos, dado que un 31% de los MCC y rectores está “de acuerdo”, pero en contrapartida, un 33% está “en desacuerdo” con el planteamiento de que los miembros del MCC externos, no deben representar más del 30%, porque de lo contrario, se podría afectar negativamente la eficiencia en la gestión de las universidades.

Otra de las variables de interés en esta investigación, está relacionada con el funcionamiento de los MCC, el cual se trató de medir utilizando como factor de adecuado funcionamiento, el número de reuniones que realiza el principal. Lo primero que es factible destacar es que la mayoría de los encuestados concuerda plenamente que el número de reuniones que realizan los MCC, tiene un impacto positivo en el desempeño de la gestión de los rectores. Algo muy similar, pero mucho más incuestionable, ocurre con la percepción existente en relación a la importancia que tiene un adecuado funcionamiento del MCC, cuando se trata de influir en los eventuales comportamientos oportunistas del agente; esto, porque el principal tiene una opinión que supera el 70% en esta dirección, hecho que no es tan categórico en el caso del principal, dado que un porcentaje que supera un cuarto de sus respuestas estima que un funcionamiento apropiado de los MCC no interviene en los ocasionales actuaciones oportunistas que puedan tener los rectores. Otro elemento que se evaluó en esta variable está referido a la frecuencia de las reuniones, y para ello se indagó acerca de la percepción existente respecto del número más conveniente de reuniones que debería celebrar al año un MCC; los resultados arrojan que la mayoría del agente y principal concuerdan que el número más adecuado de reuniones anuales que le correspondería realizar el MCC, no debiera ser inferior a 6, ni superior a 10, vale decir, se habla en promedio de una reunión cada 45 días aproximadamente.

En último término, se abordará una de las variables que está relacionada con la estructura de los MCC y que resulta en general difícil de acometer, nos referimos a la eventual colisión de intereses que puede generarse cuando el mandatado asume concomitantemente el rol de presidente del MCC y máximo ejecutivo de la organización, fenómeno que se conoce como “conflicto de doble rol”, ello porque el agente -además de asumir su función de alta gerencia- debe controlarse asimismo, concentración de poder que podría inducirlo a influir en el proceso decisional y/o tomar decisiones que se encausen en su propio beneficio o en función a sus particulares intereses, neutralizando de esta forma el rol del consejo de ser un mecanismo efectivo de disminución de la discrecionalidad directiva. En esta dirección, y con la nítida intención de conocer la percepción que tenía el agente y principal, respecto de esta materia, se comenzó por averiguar quien debiera ser el presidente de los MCC y las respuestas fueron muy concluyentes, dado que más del 80% de los encuestados estimaba que debería ser un integrante elegido por los miembros del respectivo cuerpo colegiado, opinión apoyada nítidamente por el 68% de los rectores. Esta opinión fue confrontada con el 60% promedio

de los encuestados que consideró que dado que el MCC tiene como misión supervigilar el funcionamiento de la alta dirección de una universidad, no es recomendable que el rector ocupe el rol de Presidente de este cuerpo colegiado. Como era de esperar, esta posición se entiende, porque la mayoría de los encuestados cree que si el rector es el presidente del MCC, puede influir en la independencia y objetividad del rol que deben desempeñar los miembros de éste. De igual modo, la mayoría de los “mandantes” y “mandatados” estiman que no es aconsejable que el rector tenga derecho a voz y voto, más bien, la mayor proporción de respuestas está de acuerdo en que participen en el MCC, pero sólo con derecho a voz.

Los resultados anotados, no dejan de impedir una reflexión epistemológica, ya que ellos y su significación, en cuanto tales, se han trabajado bajo el imperio de paradigmas y referentes ideológicos inevitables. La tentación del investigador es el sometimiento a-crítico a nociones que suelen adherirse a conceptualizaciones haciendo un *noise* que bien pudiese perjudicar la inteligencia de las hipótesis y el desarrollo de las mismas en el proceso investigativo.

Por el contrario, entendemos que la problemática de los gobiernos universitarios y su análisis, presupone mucho más que un ejercicio académico, de traslación de supuestos o presupuestos teóricos al campo empírico, para transformarse en una serie de indicadores que, por abarcar un gran sector de la institucionalidad universitaria, pueden marcar los rumbos para el control y ajuste de procesos corporativos que, de no efectuarse, disminuyen la posibilidad de endilgar hacia la efectividad tales procesos.

Sólo en este único sentido, más restrictivo que emblemático, los esquemas contractualistas utilizados pudiesen haber proporcionado una herramienta singular, precisamente, para desactivar los mecanismos ideológicos, tantas veces rígidos, que tornan como inviolables para el estudio las formas en que se dirigen realmente las corporaciones universitarias. De esta suerte, las majestades de lo académico, a la hora de transformar los rectores en *agentes* y a los máximos cuerpos colegiados en *principales*, se disuelven en provecho de un análisis duro de la ocurrencia de eventuales y negativas distorsiones de lo administrativo. A guisa de ejemplo, si el velo de las majestades siguiese tendido sobre el asunto administrativo y gubernamental, las asimetrías de información y las divergencias de intereses entre unos y otros, serían precisamente ocultadas, más allá de los condicionantes de una alteración de la *bona fides*, que acá sería una eventual detección *ex post*, de ésta investigación o de otras que importaran propósitos parecidos.