

4

PERCEPCIÓN PRELIMINAR DE RECTORES Y MIEMBROS DE LOS MÁXIMOS CUERPOS COLEGIADOS DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS, RESPECTO DE DETERMINADOS MECANISMOS ALINEADORES DE INTERESES

Francisco Ganga Contreras (*)
(Universidad de Los Lagos, Chile)

Juan Felix Burotto (**)
(Universidad de Los Lagos, Chile)

RESUMEN

El marco legal, político y reglamentario, constituyen uno de los mecanismos alineadores para morigerar la tensión que la teoría contractualista detecta entre agente y principal. En este contexto, es posible destacar algunos organismos públicos como: el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, el Servicio Nacional del Consumidor y la Inspección del Trabajo. La investigación indaga en la percepción de rectores e integrantes de los máximos cuerpos colegiados de las universidades chilenas, en orden a establecer si para tales actores este marco específico de orden público es o no un mecanismo de control eficiente en el escenario de la Agencia. Como se examinará, la percepción es, en términos gruesos, negativa, lo que alerta sobre ineficiencia en las políticas públicas al respecto y, en lo inmediato, importa reforzar los sistemas de control interno de los gobiernos corporativos universitarios.

PALABRAS CLAVE:

organismos públicos de control, marco reglamentario, mecanismo alineadores de intereses, agente y principal, universidades.

(*) E-mail: fganga@ulagos.cl

(**) E-mail: burotto@ulagos.cl

ABSTRACT

The policy, legal and regulatory are one the alignment mechanisms to moderate the tension of the contract theory detected between agent and principal. In this context, it is possible to highlight some public bodies such as the Ministry of Education, the Comptroller General of the Republic, the National Consumer Protection and the Labour Inspectorate. The research explores the perceptions of rectors and members of the top collegiate bodies of Chilean universities, in order to establish whether such actors to the context of public order are or not an efficient control mechanism on the stage of Agency. As discussed, the perception, in rough terms, is negative, warning about inefficiency in public policy in this regard and, in the immediate, care to strengthen internal control systems of corporate governance in the university.

KEY WORDS:

public control agencies, regulatory framework, interest alignment mechanisms, agent and principal, universities.

RECEPCIÓN: 29/12/10

ACEPTACIÓN FINAL: 19/07/11

1 INTRODUCCIÓN

Cuando se examinan los gobiernos corporativos de la universidad chilena, la primera de las consideraciones previas es la de señalar que el mundo de la educación superior chilena y, particularmente la universitaria, se conforma en términos de extrema complejidad. Tal coyuntura, producto de situaciones de orden histórico, de política económica, de ideologización, en suma, de diferentes factores culturales está lejos de alejarse de la escena nacional chilena, la que no deja de conmoverse, entre otras consideraciones, porque no existen los dispositivos que permitan un estado de régimen para sus emprendimientos en la educación superior, los que quedan sometidos a lo aleatorio y a una riesgosa confusión la que atañe, incluso, a su pervivencia. Sin entrar al tema, es posible entender, *grosso modo*, que a partir del gobierno de facto, en la década de los 80, la educación chilena se volcó hacia el mercado, municipalizándose su educación básica y secundaria –ayer estatal– con más una rápida revitalización del colegio privado, fenómeno que aconteció como un dispositivo de alta calidad frente a la progresiva merma cualitativa de una deficiente educación municipal y particular subvencionada. En el sector terciario, bajo la consigna –a la postre efectiva– de aumentar la cobertura de la enseñanza superior¹, se abrió la posibilidad de abrir instituciones privadas, lo que fue prestamente

atendido por grupos de interés variopinto. Lo anterior, dispuso un escenario con universidades tradicionales, entre ellas las estatales (que llegan a dieciséis) y las particulares con financiamiento estatal, con las cuales se suma un total de veinticinco, todas agrupadas en el denominado Consejo de Rectores. Adicionalmente existen treinta y cinco universidades privadas.

En lo económico, el segmento de las universidades vuelto hacia el mercado, con escaso apoyo estatal, volvería a las universidades a ser reguladas, *prima facie*, por las leyes del mercado y, de ahí en más, de la gratuidad de otrora, la universidad se hizo un servicio pago que, innúmeros mecanismos crediticios, permitieron el acceso de un estudiantado abultado que veía la posibilidad de, vía endeudamiento de alto costo y plazo, acceder a un mundo del consumo, estimulado por la misma sociedad de mercado. Tras la dictadura, los gobiernos de la democracia representativa sostuvieron el modelo descrito, proveyendo de ciertos dispositivos de certificación de calidad como reguladores mínimos para el aseguramiento del servicio ofertado.

El presente estudio, que esta inscripto en tal realidad, abarca, tal como se señalará en detalle en el texto, a las universidades chilenas y sus gobiernos corporativos en la mirada epistemológica que dispensa la Teoría de Agencia. Como se sabe, la Agencia entiende que existe una tensión en la tendencia al divorcio de intereses y de información entre el agente y el principal y que, desde luego, se debe hacer un esfuerzo, de coste variable, para morigerar dicha tensión y evitar una relación anómala entre ambos polos del eje. En la investigación, el lugar del agente es ocupado por el rector, figura universal en estos gobiernos, en tanto que en el puesto del principal se colocan a los máximos cuerpos colegiados (MCC) de las universidades en donde las denominaciones más frecuentes son las de Junta Directiva, Consejo Superior o Directorio.

El punto preciso del presente escrutinio es saber como justiprecian estos actores el marco legal, político y reglamentario sobre las universidades chilenas; de manera más precisa, lo que se busca es analizar la percepción de los rectores y MCC de las universidades chilenas, en relación al papel que juegan determinados organismos públicos (Ministerio de Educación, Contraloría General de la República, Servicio Nacional del Consumidor e Inspección del Trabajo) como mecanismos alineadores de intereses entre agente y principal.. Se trata, desde luego, de una investigación que transita en dos ámbitos distintos. Desde un punto de vista estrictamente teórico, es el comprobar si, conforme a la Teoría de Agencia, los controles aludidos son percibidos como relevantes y, por lo mismo actúan como mecanismos alineadores en pro de atenuar, con costes no significativos para la corporación, las tensiones agente-principal. El

que no fuese percibido, haría inverosímil que tales controles actuaran como mecanismo alienador y, por lo mismo, implicaría apelar a otros mecanismos de control externo cuya detección es más gravosa o, todavía más, si se quedara reducido al o los mecanismos de control internos que, como es evidente, implican un gasto muchísimo mayor.

Sin embargo, a parte de ese ámbito se puede cruzar a otro más próximo, cual es el de que la indagación implique que, en la supuesta relevancia del control público, se aseguraría en gran medida la estabilidad del sistema universitario por la vía de la confianza que dispensarían los mecanismos de control externo señalados. *Mutatis mutandis*, si la percepción es distinta ello significaría que habría un desajuste entre lo existente como regulación y lo deseable y, por lo mismo, esperable de mejores políticas públicas en el tema. De otro lado, no es ocioso afirmar que, como es el caso, la opinión que se recoge viene de sujetos de la más alta calificación en cualquiera sociedad en un muestrario que es, en principio, capaz de solventar un *plus* de confiabilidad si se le compara con integrantes de otros miembros del grupo societal. Los rectores, elegidos entre sus pares (es la situación de la mayoría de las universidades tradicionales, dado que en el caso de las universidades católicas, la generalidad es que su máximo ejecutivo sea nombrado por la Santa Sede Vaticana, de una terna propuesta por un comité de búsqueda), o reclutados por las corporaciones universitarias privadas, tienen un alto nivel asegurado en lo académico y profesional. Sucede lo mismo en los MCC: los miembros internos o externos de las universidades tradicionales tienen los avales académicos o de respaldo público y político importante; en el caso de las universidades privadas, los MCC tienen un incuestionable involucramiento en un determinado emprendimiento por el han apostado de manera muy directa, sea como propietarios sea como ligados a éstos.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

En las actuales plataformas organizacionales, las instituciones deben desarrollar capacidades para concebir y entender convenientemente las vinculaciones e interacciones que se producen tanto interna como externamente; y en este sentido, sus sistemas de gobierno pasan a ocupar un rol protagónico, pues deben desarrollar la habilidad de analizar su misión, sus estrategias, sus objetivos, su forma de conducción, su orientación al cliente externo e interno y, en general, la totalidad de sus estructuras y procesos, indagaciones que deben estar destinadas

a transformar con excelencia los insumos en productos o servicios de calidad, que satisfagan apropiadamente a los respectivos clientes o usuarios, según corresponda. Pero para lograr estas metas, necesariamente se debe recurrir, entre otras cosas, a la instalación de adecuados mecanismos de control.

Por lo tanto, y tomando en cuenta que los sistemas de gobierno corporativo, tienden a complejizarse y a volverse intrincados, se torna necesario considerar modelos que nos ayuden en comprender estas realidades. En este orden de cosas, el enfoque contractual, es uno de los referentes teóricos que nos puede ofrecer un amplio camino por donde poder transitar para mejorar el desempeño de las organizaciones. Ello es especialmente necesario ya que en los sistemas de gobierno corporativo existen conflictos de intereses, dilemas en la confianza, dificultades en la gestión, problemas de riesgo moral, costes involucrados y obviamente problemas en los sistemas de control.

Este trabajo apunta en la dirección previamente esbozada: comprender, utilizando la teoría de la agencia como patrón analítico, lo que ocurre con la gestión de las universidades y en forma particular con el marco legal, político y reglamentario vigente, en el sistema universitario chileno, para “alinear los intereses” entre agente (rectores) y principal (MCC).

2.2. OBJETIVOS

Considerando los contextos planteados a modo de diagnóstico inicial, en la presentación del problema, se puede indicar que el propósito central de este trabajo, está orientado a analizar la percepción de los rectores y MCC de las universidades chilenas, en relación al rol que cumplen determinados organismos públicos (Ministerio de Educación, Contraloría General de la República, Servicio Nacional del Consumidor e Inspección del Trabajo) como mecanismos alineadores de intereses entre agente y principal.

2.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

Para el caso de este trabajo, el universo que se proyectó utilizar, está constituido por la totalidad del sistema universitario chileno, lo que incluye a las universidades tradicionales (divididas en ocho antiguas y diecisiete derivadas, de las cuales dieciseis son corporaciones de derecho público y el resto, corporaciones de derecho privado) y las treinta y cinco universidades privadas (creadas a partir del año 1982 y por lo tanto privadas no tradicionales), cuyo conjunto totaliza sesenta casas de estudios superiores (ver Figura 1).

Figura 1

Nombre de universidades tradicionales y privadas en Chile

Universidades tradicionales		Universidades privadas	
Nº	Nombre antiguas	Nº	Nombre privadas
1	de Chile	1	Diego Portales
2	Católica de Chile	2	Gabriela Mistral
3	de Concepción	3	Central de Chile
4	Católica de Valparaíso	4	Mayor
5	Técnica Federico Santa María	5	Finis Terrae
6	Austral de Chile	6	La República
7	de Santiago (ex U. Técnica del Estado)	7	Bolivariana
8	Católica del Norte	8	Nacional Andrés Bello
		9	Adolfo Ibañez
		10	Arte y Ciencias Sociales
		11	Las Américas
		12	Adventista
		13	Autónoma del Chile
		14	Bernardo O'Higgins
		15	del Mar
		16	Los Andes
		17	Marítima de Chile
		18	Viña del Mar
		19	del Desarrollo
		20	del Pacífico
		21	Internacional SEK
		22	San Sebastián
		23	Santo Tomás
		24	Arte, Ciencia y Comunicación
		25	Tecnológica de Chile
		26	Iberoamericana de Ciencias y Tecnología
		27	Alberto Hurtado
		28	Miguel de Cervantes
		29	Academia de Humanismo Cristiano
		30	Pedro de Valdivia
		31	Católica Card. Raúl Silva Henríquez
		32	Aconcagua
		33	Ciencias de la Informática
		34	Regional de San Marcos
		35	Chileno Británica de Cultura

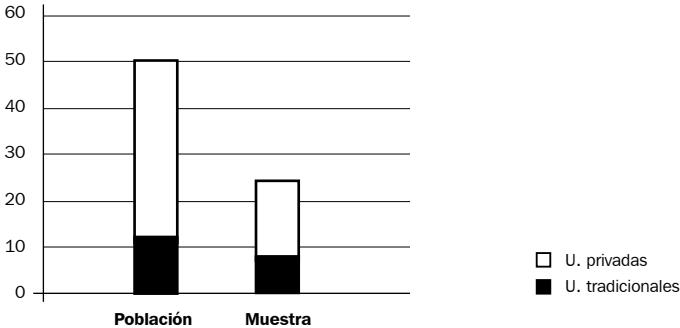
Fuente: elaboración propia, basada en Mineduc 2009, Universite.cl 2009.

Para la población determinada, se buscó un diseño muestral que facilite la obtención de resultados, con un apropiado grado de confianza y un adecuado margen de error.

Tomando como base los aspectos anteriormente indicados, y tal como puede observarse graficamente en la Figura 2, la muestra quedó finalmente constituida por un total de 29 universidades (que corresponde al 54% del universo) de las cuales 11 son privadas y el resto tradicionales, es decir, el 78,3% de las universidades tradicionales están representadas; en el caso de las privadas, sólo el 35,5%. El bajo porcentaje de respuestas de parte de las universidades privadas, se debió a la poca disposición, comprensión, sentido de colaboración y sensibilidad de sus máximos ejecutivos y miembros de sus directorios, por los temas investigativos.

Figura 2

Comparación de encuestas recibidas por tipos de universidades



Fuente: elaboración propia, basada en Mineduc 2009, Universite.cl 2009.

En cada una de las universidades del sistema universitario chileno seleccionada, se encuestó a su máximo directivo (rector) y además, a dos integrantes del máximo cuerpo colegiado (MCC), debiendo ser en lo posible uno interno y el segundo externo a la casa de estudios. De este ejercicio resultó que se recibieron un total de 77 respuestas, de las cuales 54 corresponden a la condición de Principal y las restantes son respuestas correspondientes a la categoría de Agente.

Para el análisis de los datos recopilados, en este estudio se utilizaron técnicas cualitativas, junto con herramientas cuantitativas de investigación.

La confianza utilizada fue del 95% y el error del 8,11%, considerando para ello varianza máxima; del igual manera, las características de las variables resultantes de la encuesta implicaron la utilización exclusivamente de pruebas no paramétricas para el análisis de los resultados.

3 DESARROLLO TEÓRICO

3.1. EL SISTEMA UNIVERSITARIO CHILENO

Las universidades en Chile, se han definido legalmente como corporaciones de derecho privado o público, sin fines de lucro, lo cual significa que no pueden repartir utilidades, sino que deben abocarse de manera concentrada a reinvertir sus excedentes, de forma tal, que se impacte positivamente en la excelencia de los servicios universitarios que se ofertan.

Previo al golpe de Estado del año 1973, en Chile sólo ocho universidades, denominadas tradicionales², eran las protagonistas de la educación post-media³, ya que entregaban un basto abanico de opciones formativas, incursionando inclusive en ofertas de carreras de nivel técnico superior⁴.

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, siendo reemplazadas por otras con una nítida inspiración neoliberal (Brunner 2005).

Siguiendo la misma línea de análisis, se podría añadir el hecho de que a partir del año 1977, la dictadura 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. Ese mismo año, se estructuró una comisión interministerial, que tenía como finalidad primordial, abordar decididamente la modernización de la educación superior, teniendo como marco inspiratorio el pensamiento de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, de orientación neoliberal y la doctrina de seguridad nacional.

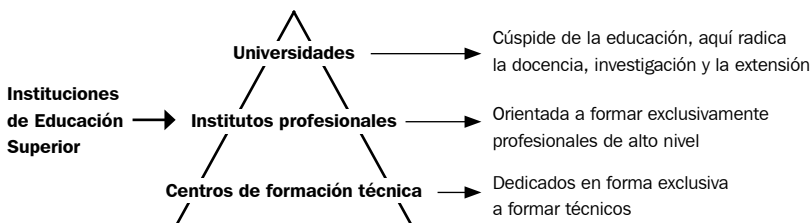
En estas circunstancias, se dictaron entre el mes de diciembre de 1980 y noviembre de 1981 una serie de normativas que se constituyeron en verdaderos corpus legales de la época, con la clara intención de transformar el sistema de educación superior, caracterizados por un descenso importante en la matrícula, una posición nuclear de las universidades, por otro que fuese más vasto y diversificado, es decir, con mayores alternativas para los potenciales estudiantes⁵. 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 alto⁶ (Universia 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 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) promulgada el 07 de marzo de 1990, por el Ministerio de Educación⁷, 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 orientaciones⁸. 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, gestión y extensión, pudiendo dictar todas las carreras que estimen necesario y pertinente, y otorgar grados y postgrados académicos. En el 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 Figura 3 esquematiza y clarifica este nuevo escenario educacional.

Figura 3

La pirámide educacional chilena



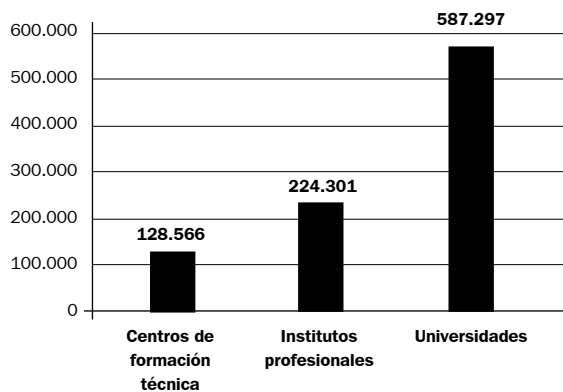
Fuente: elaboración propia, basada en MINEDUC-Chile 2005, DFL N° 1 de 1980, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 1990.

Esta nueva estructura posibilitó el principal logro del sistema de educación superior chileno de los últimos años, el que dice relación con el claro incremento de la cobertura, la cual ha llegado al 40%, acercándose (aunque todavía lejano) al promedio de los países de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), el que se empina en el 65%. Pero, como se puede visualizar en la Figura 4, la matrícula se ha concentrado primordialmente en las universidades (con casi seiscientos mil matriculados, lo que representa prácticamente el 60%), fenómeno ha traído aparejado un nuevo problema, el que dice relación con la necesidad del país de contar con más egresados de los centros de formación técnica e institutos profesionales, que de universidades, dado que se estima que hoy en Chile se gradúan dos universitarios por un técnico-profesional; en circunstancias que en los países de la OECD, el porcentaje es diametralmente opuesto, es decir, se titulan tres técnicos por cada universitario.

Ahora bien, el mayor crecimiento del número de estudiantes universitarios, es producto de un aumento considerable de las ofertas provenientes del sector privado, cuyas universidades en menos de 30 años han prácticamente nivelado los ingresos, con casi 260 mil alumnos. Las universidades tradicionales también a aumentado su matrícula, desde los aproximadamente 100 mil de los años 80, a más de 270 mil estudiantes el año 2009 (ver Figura 5).

Figura 4

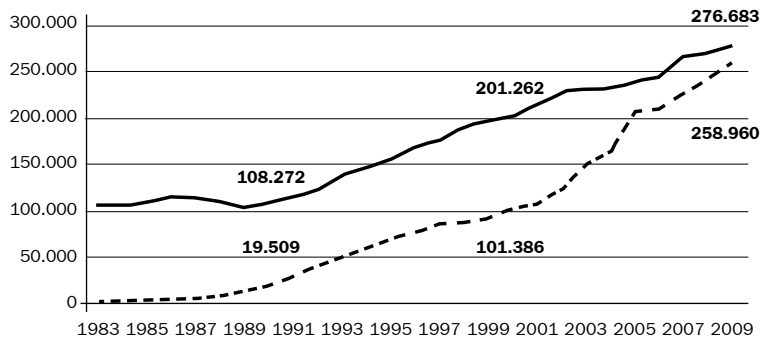
Composición de la matrícula en el sistema de educación superior de Chile



Fuente: elaboración propia, basada en MINEDUC-Chile 2010.

Figura 5

Evolución de la matrícula en las universidades de Chile



Fuente: elaboración propia, basada en MINEDUC-Chile 2010.

— U. Consejo rectores
- - - U. privada

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” emergente⁹. De este modo, las sedes de las grandes universidades con presencia nacional (como la Universidad de Chile, Técnica del Estado de Chile y Católica de Chile), 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 2004).

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 del Estado, no está centrada en la cobertura o la cantidad de oferta que debe existir (fenómeno que se supone lo resuelve perse el mercado), sino más bien, en la excelencia de la investigación, extensión y de las carreras que se imparten. Es en esta dirección donde deberían encaminarse las diversas políticas, planes y programas que se formulen y apliquen en la educación superior chilena.

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.

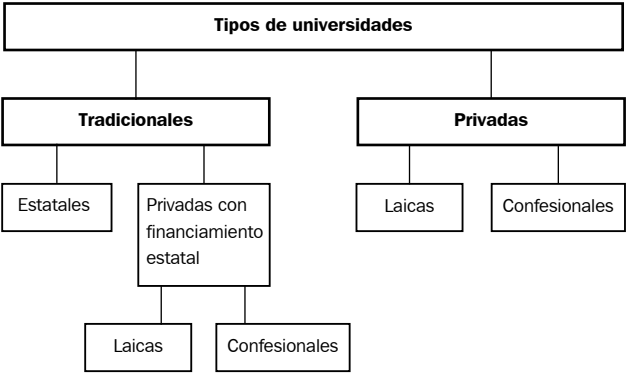
Es en este contexto, donde Chile cuenta actualmente con un total de sesenta universidades, las cuales pueden clasificarse en dos grandes grupos: tradicionales¹⁰ y privadas. Las primeras, cuentan con aporte estatal directo, para financiar asignación de crédito universitario y aporte fiscal indirecto, que se otorga por alumnos captados entre los 27.500 mejores puntajes de ingreso¹¹, obtenidos en la prueba de aptitud académica (PAA)¹². En este grupo se encuentran las universidades estatales antiguas¹³ 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 (Universidad de Concepción 2005, 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 examen¹⁴ (Universia 2005). Un esquema resumen de los diferentes tipos de universidades, se puede observar en la Figura 6.

Figura 6
Tipología de universidades en Chile



Fuente: elaboración propia, basada en MINEDUC-Chile 2010.

3.2. EL CONTROL CORPORATIVO Y SU RELACIÓN CON LAS UNIVERSIDADES

El control corporativo, desde la mirada del enfoque contractual o de agencia, esta provisto de una serie de herramientas que tienen como finalidad alinear los comportamientos oportunistas del agente (que para el caso de las universidades en Chile es el rector), hacia los objetivos que tienen los máximos cuerpos colegiados (MCC) o principal.

Se ha realizado la aseveración anterior, sobre la base del supuesto de que la calidad de principal de los MCC en las universidades chilenas es perfectamente sostenible pese a las diferencias entre universidades privadas y tradicionales y dentro de éstas las estatales. En efecto, siendo la condición jurídica que las universidades en Chile no persiguen fines de lucro, es evidentes que en el principal del las universidades privadas, los MCC están compuestos por personas directamente relacionadas con el acto de emprendimiento, esto es los inversores –accionistas o no–. que le dan nacimiento y sostén a la casa de estudios de que se trata, como en cualquier empresa que se ejemplifica en la Teoría de Agencia. En el caso de las universidades tradicionales la conformación de las juntas directivas o los consejos superiores cuida el representarse como el principal en base a las siguientes consideraciones:

a) Los MCC son elegidos por la comunidad académica de entre sus componentes de las más altas jerarquías, intentando con ello un nivel cualitativamente alto que represente a la universidad en tanto depositaria de una identidad y tradición que, por cierto, le da sostén. Aquí se ubican los MCC internos.

b) Los MCC externos, representan, en general, a la sociedad, partícipe activa en la conformación de la universidad. Todavía más, en el caso de las universidades públicas, el Estado propietario, se hace representar por personeros que reciben su mandato de la autoridad pública, de suerte de vincular al MCC externo con el Estado dueño de la universidad.

c) En la totalidad de los casos, los MCC tienen dos competencias que hacen ostensibles su calidad de principal: fijan la remuneración e incentivos de los rectores; y tienen capacidad para la remoción de los mismos.

Ahora bien, la relación de agencia en las universidades se produce en términos figurativos, cuando los miembros de los máximos cuerpos colegiados (principal), contratan a un rector (agente) para que actúe en nombre de él, es decir, llevar a cabo funciones o servicios a nombre del principal, debiendo delegar en el mandatado (rector) cierto poder de decisión. En este proceso, el MCC debe asumir dos riesgos a saber:

- Que el rector actúe o ejecute sus funciones de acuerdo a sus intereses

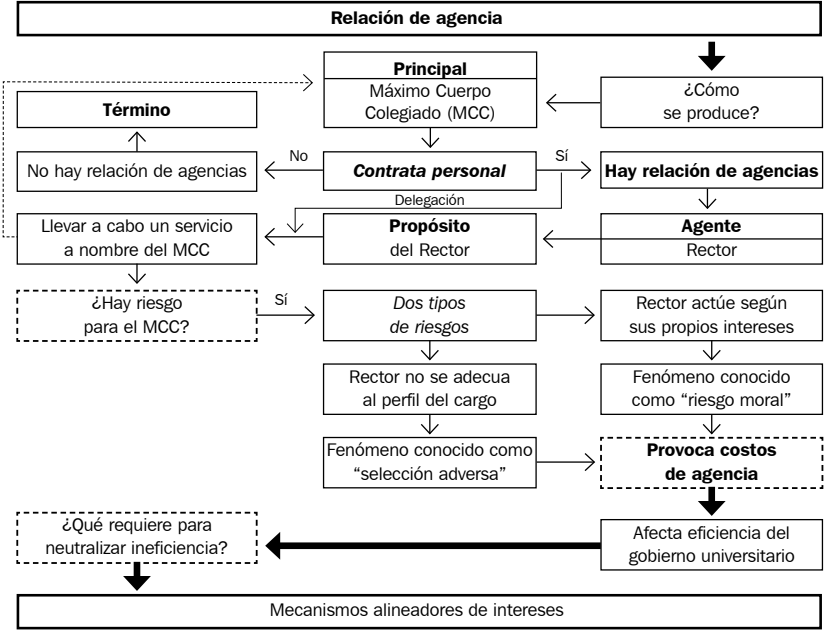
particulares, es decir, por alguna razón actuaría de forma completamente distinta si y sólo si, este componente o factor no existiera; este fenómeno es conocido como riesgo moral o,

- Que el rector seleccionado, producto del contexto de información asimétrica, no sea pertinente en su desempeño al perfil respectivo, hecho conocido como selección adversa, antiselección o selección negativa.

Las situaciones descritas previamente provocan costes a la organización, afectando de paso la eficiencia en la gestión organizacional; surgiendo de este modo, la necesidad de recurrir a mecanismos alineadores de intereses o sistemas de control que posibiliten la neutralización de las respectivas ineficiencias.

El esquema que se presenta en la Figura 7, grafica con mayor nitidez la aplicación de los elementos del enfoque agencia, a las respectivas universidades.

Figura 7
Aplicación de la relación de agencia a las universidades



Fuente: elaboración propia, basada en en Jensen y Meckling 1976, Trebilcock 1995, Hodge, Anthony y Gales 2003, Mascareñas 2004 y Palacín 2004.

Complementariamente, los autores han indicado que dependiendo de donde se ejercen estos mecanismos, pueden ser clasificados en internos y externos. En el primer caso se encuentran principalmente las acciones que desarrollan los consejos de administración, la designación de comités de auditoría y los sistemas retributivos que se utilizan para compensar a los directivos; a su vez, respecto de los mecanismos de control externo, se distinguen los mercados de capitales (específicamente el mercado de control corporativo), el sistema legal, político y regulatorio y los mercados de factores y productos (Jensen 1993, Fernández y Gómez-Ansón 1998, Manjón 2000, Fernández et al 2001, Maroto y Melle 2001, Cuervo et al 2002, Maroto et al 2006, Chisari, Omar, y Ferro, Gustavo 2009). Todos estos mecanismos conforman el denominado gobierno de la organización y tienen una serie de características que no son análogas entre los países, dado que dependen del cuerpo normativo de cada uno de ellos, así como también de las diversas culturas empresariales.

3.3. VISIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO (MCE)

Como el agente tiende a comportarse de acuerdo a sus propios intereses, los que por lo general no coinciden con las expectativas del principal, se necesita de mecanismos alineadores de intereses. En este orden de cosas, los MCE juegan un papel muy importante en el enfilamiento de propósitos, entre los dueños y los directivos, especialmente cuando los mecanismos de control interno son ineficientes, inadecuados o fallan en su aplicación (Hoskisson y Turk 1990).

Por su parte, los autores Jensen y Mecling (1976), Fama (1980), Demsetz (1983), Hart (1983), Jensen (1993), Shivdasani (1993), Azofra y Santamaría (2004), sostienen que es posible identificar los principales MCE, entre los cuales se pueden citar: el mercado de capital humano, el mercado de donaciones, el mercado de capitales, el mercado de productos y servicios, y el marco legal, político y reglamentario.

En el caso del primero, estamos hablando de espacio donde los directivos son contratados y cuya retribución dependerá del renombre o reputación que haya alcanzado. Este mercado funciona como mecanismo de supervisión, que es sub-producto de los esfuerzos mancomunados de propietarios y directivos, por tratar de alcanzar al máximo su correspondiente satisfacción (Ocaña y Salas 1983, Lozano 2005).

Cuando se habla de mercado de donaciones, nos referimos a un mecanismo que es aplicable a organizaciones que tendrán acceso a recursos financieros de

parte de donantes, dependiendo de la mayor o menor eficiencia que muestren en su gestión y a la atractividad de su misión.

Por su parte, el mercado de capitales se refiere primordialmente a el lugar donde se establece el precio de las acciones de una empresa.

En relación al mercado de productos y servicios, se puede decir que es la instancia donde se evalúa la administración de los recursos por parte de la organización, dado que el consumidor ejercerá su “soberanía”, eligiendo o valorando aquellas instituciones que considere más eficientes.

Finalmente, el marco legal, político y reglamentario, está referido a las acciones que proporcionan la posibilidad de regular, precisar y estabilizar normativamente ciertos aspectos del potencial comportamiento oportunista del agente.

3.4. ORGANISMOS PÚBLICOS QUE EJERCEN CONTROL EN LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Tal como puede visualizarse en la Figura 8, podría decirse que en Chile el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, el Servicio Nacional del Consumidor y la Inspección del Trabajo, son algunos de los organismos que tienen como tarea ejercer control en las respectivas universidades.

Figura 8

Algunos organismos que ejercen control en la universidades chilenas



Fuente: elaboración propia.

En el caso del Ministerio de Educación (2010), podría indicarse que este organismo tiene como misión: “asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad que contribuye a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial”. Las tareas más relevantes que debe asumir dicen relación con:

- Diseñar, normar, evaluar y supervisar la ejecución de las políticas, los planes y objetivos de desarrollo educacional y cultural, que permitan orientar el sistema educacional en todos sus niveles y modalidades y velar por su cumplimiento.
- Diseñar, proponer e implementar programas que contribuyan al desarrollo de las distintas áreas de conocimiento.
- Determinar, fijar, diseñar e implementar las políticas y programas de protección que se estimen necesarias y apropiadas para cautelar las garantías constitucionales que consagran el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y velar por la aplicación estricta de la normativa con tal objeto.
- Asignar, distribuir y fiscalizar los recursos de las subvenciones estatales y, adicionalmente, focalizar otros recursos o elementos necesarios para el desarrollo de los distintos niveles y modalidades de educación, en conformación con la normativa vigente.
- Diseñar, implementar, fiscalizar y evaluar los programas de mejoramiento e innovaciones educativas, que apoyen las políticas ministeriales.
- Estimular el desarrollo educativo de los alumnos, focalizando los recursos con el objeto de apoyar significativamente a aquellos de mayor vulnerabilidad, de conformidad a la ley.
- Gestionar, asignar y monitorear las ayudas estudiantiles.
- Diseñar, desarrollar y adoptar las medidas para la aplicación del marco curricular y los planes y programas de estudio para los niveles prebásico, básico y medio y modalidades de enseñanza.
- Proponer, asignar y distribuir los recursos que la ley de Presupuestos consulta anualmente para las Instituciones de Educación Superior.
- Mantener un registro Nacional de Instituciones de Educación Superior.
- Diseñar, proponer e implementar programas de fortalecimiento y desarrollo de las Instituciones de Educación Superior, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades.
- Establecer las condiciones y desarrollar la normativa que permita la existencia y funcionamiento de los mecanismos que aseguren la calidad de las Instituciones de Educación Superior.
- Cumplir las otras funciones que le encomiende la ley.

Por su parte, la Contraloría General de la República (2010) –según lo señala el propio organismo– tiene como su razón de ser dos grandes tareas: *la primera, dice relación con el fortalecimiento del Estado de Derecho*, debido a que es un órgano superior de control de la Administración, constitucionalmente autónomo. Desempeña diversas funciones que el ordenamiento jurídico le ha encargado para el fortalecimiento del Estado de Derecho y que están destinadas a hacer respetar el principio de juridicidad; resguardar el patrimonio público; velar por el cumplimiento del principio de probidad administrativa y asegurar la transparencia de la información que generan los órganos públicos. La segunda gran tarea de la Contraloría General de la República *tiene que ver con el despliegue del sistema de control*; como Entidad Fiscalizadora Superior, constituye un elemento fundamental del sistema nacional de control y en ese sentido, ejerce sus funciones con el fin de promover la certeza, estabilidad y predictibilidad de las decisiones administrativas, y por lo mismo, se convierten en un mecanismo de protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración del Estado. Estos grandes objetivos se logran por medio de los siguientes propósitos estratégicos:

- Fortalecer el principio de probidad administrativa y de la transparencia de la gestión pública.
- Mejorar la capacidad operativa de la Institución.
- Reestructurar el sistema de incentivos al desempeño de los funcionarios.
- Contribuir al proceso de modernización del Estado.
- Ayudar a promover el bien común, al proceso permanente de modernización del Estado.

En cuanto al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) (2010), de acuerdo a la Ley 19496, que “establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores”, promulgada el 07 de febrero de 1997, el Servicio Nacional del Consumidor será un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Este organismo público deberá asumir, entre otras, las siguientes funciones:

- Formular, realizar y fomentar programas de información y educación al consumidor.
- Realizar, a través de laboratorios o entidades especializadas, de reconocida solvencia, análisis selectivos de los productos que se ofrezcan en el mercado en relación a su composición, contenido neto y otras características.

- Recopilar, elaborar, procesar, divulgar y publicar información para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de las características de la comercialización de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

- Recibir reclamos de consumidores que consideren lesionados sus derechos y dar a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes. El documento en que dicho acuerdo se haga constar tendrá carácter de transacción extrajudicial y extinguirá, una vez cumplidas sus estipulaciones, la acción del reclamante para perseguir la responsabilidad contravencional del proveedor.

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores y hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores.

Finalmente, la Inspección del Trabajo (2010), de acuerdo a lo establecido por Dirección del Trabajo (2010), se trata de un Servicio Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N°2, del 30 de mayo de 1967). En la misma normativa se señala además que su misión está orientada a contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo, promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores el mundo del trabajo, empleador y trabajador.

4 RESULTADOS OBTENIDOS

4.1. ANTECEDENTES PREVIOS

El enfoque contractual o de agencia presupone que en la relación contractual entre principal y agente, se producen asimetrías de información, divergencias de intereses y acciones desaprensivas del mandatado. Estas situaciones deben ser enfrentadas, a través, de los denominados “mecanismos alineadores” o “sistemas neutralizadores” de comportamientos oportunistas; son estos dispositivos los que deben factibilizar la concordancia entre los intereses del agente con los del principal. En general, estos mecanismos conforman el denominado gobierno

de las organizaciones, y dependiendo de donde se ejercen estos dispositivos, pueden ser clasificados en internos y externos. La idea de este apartado será por lo tanto, indagar acerca de dos grandes temas asociados a mecanismos compensatorios: percepción de agente y principal de los sistemas de control y, percepción de agente y principal de los sistemas de control externo.

4.2. RESULTADOS PROPIAMENTE TALES

En relación a la percepción general de los sistemas de control existentes en Chile para las universidades, se buscaba indagar acerca de la opinión del MCC y rectores, respecto a la evaluación que realizaban de los sistemas de control de las universidades chilenas. En este orden de ideas, al preguntársele a los encuestados “si consideraban que los sistemas de control de las universidades en Chile son ineficientes”, más del 60% promedio está “de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” con que los sistemas de control son ineficientes; del mismo modo, más del 70% promedio de los MCC opta por esta opinión (porcentaje que en el caso del agente llega sólo al 38%). En todo caso, en relación a los rectores, la mayoría de ellos (43%) no se define en una posición, eligiendo por lo tanto, la alternativa “ni de acuerdo”, “ni en desacuerdo”. Complementariamente, la utilización de la prueba de Kruskal Wallis, arrojó como productos un $H=7,040$, y un $p=0,030$, resultados que nos indica que existen diferencias estadísticamente significativas, entre la opinión del agente respecto del principal.

También interesaba indagar en términos globales respecto de la evaluación que realizaban los encuestados del sistema de control externo, para ello, el principal y el agente disponían de una escala de cuatro niveles (“muy bueno”, “bueno”, “malo” y “muy malo”). Al observar las respuestas, se pudo constatar que éstas se aglomeraron solamente en dos alternativas, es decir: “bueno” y “malo”. En contraposición a la valoración que se realiza de los sistemas de control interno, en este caso, más del 65,4% de lo MCC –tanto internos como externo– lo califican como “malo”; percepción que es compartida por m los regentes de las universidades chilenas (52,4%). Como se puede desprender de los datos citados, el parecer de los encuestados sobre esta materia, es claramente coincidente, evidencias que quedan corroboradas con la prueba Chi Cuadrado de independencia, cuyos resultados son: $\chi^2=1,07$ y $p=0,59$; estadígrafos que demuestran que no existen diferencias de opinión estadísticamente significativas, entre agente y principal.

Del mismo modo, se consideró adecuado efectuar una comparación que permitiese identificar la existencia de diferencias de opinión de los MCC de

las universidades privadas, respecto de las universidades tradicionales. Fue así como se detectó que el 69% de los mandantes de las instituciones privadas evalúan como “bueno” el sistema de control externo; esta valoración es diametralmente inversa en el caso de los MCC de las universidades tradicionales, quienes en un 81% lo califican como deficiente o “malo”. Del análisis de las respuestas, se puede desprender con nitidez que los mandantes de las universidades del sector privado, tienen una percepción reveladoramente más favorable de los controles externos, que los MCC de las instituciones tradicionales; este descubrimiento se revalida con la aplicación de la prueba estadística Chi-Cuadrado de independencia, cuyos resultados son: $\chi^2=9,82$ y $p=0,0017$, estadígrafos que confirman que existe diferencia estadísticamente significativa entre el principal (según sea el tipo de universidad) en su percepción respecto de la calidad del sistema de control externo.

Las disimetrías de percepción identificadas entre los MCC de las universidades tradicionales y privadas, no se reproducen en la visión que tiene el agente, respecto de la valoración que efectúan de los sistemas de control externo, dado que ellos realizan una evaluación muy homogénea, con un nítido ecuanimidad entre las opciones “bueno” y “malo”. Lo anterior significa que exactamente la mitad de los rectores de las universidades privadas consideran los sistemas de control externo como “bueno”; estos porcentajes disminuyen en tres puntos (47%), cuando las respuestas son de los rectores de las universidades tradicionales.

Adicionalmente, se intentó conocer la percepción de agente y principal, en relación al nivel de control que ejercen una serie de organismos externos que en Chile tienen vinculación directa o indirecta con las universidades. Las instituciones analizadas son: Ministerio de Educación (MINEDUC), Contraloría General de la República (CGR), Servicio Nacional de Consumidor (SERNAC) y la Inspección del Trabajo. Para ello se les solicitó a los mandantes y mandatados, que especificarán el nivel de control que estos organismos públicos ejercían, en una escala que consideraba cinco niveles: “ningún control”, “poco control”, “control medio”, “suficiente control” y “mucho control”. Los productos posibilitan asegurar que en términos agregados, en promedio el 24,07% de los encuestados considera que estos organismos ejercen “ningún control”; en esta aseveración, son los MCC internos los que en mayor proporción optan por esta valoración, con una poderación del 26,9%. En la misma línea indicada anteriormente, un 30,3% promedio, sostiene que hay “poco control”; en este caso, son mayoritariamente los mandantes provenientes de fuera de la institución los que en mayor medida se inclinan por esta alternativa con un 38,5%, seguido de los MCC internos

con un 30,8% y los rectores con un 21,7%. De forma similar, es llamativo el hecho de que en promedio un poco más de un cuarto (28,07%) promedio de los encuestados considera que los organismos externos ejercen “suficiente control” y “mucho control”; frente a esta particularidad, son los mandatados los que le dan la mayor ponderación (30,4%), mientras los MCC internos y externos comparten cada uno el 27%. De forma más específica, la alternativa “control medio”, sólo es considerada por el 17,5% del agente y principal. Para complementar el análisis, se aplicó la prueba estadística de Chi Cuadrado, obteniendo los valores $\chi^2=1,94$ y $p=0,93$, valores que demuestran que la opinión de los encuestados es homogénea, estadísticamente hablando.

Un análisis específico de la percepción que tienen los agentes y principales, del nivel de control que ejercen determinados organismos públicos en las instituciones de educación superior, se presenta a continuación.

- *Ministerio de Educación (Mineduc)*

En promedio el 12,4% de los encuestados considera que el Ministerio de Educación ejerce “ningún control”; los más críticos son los MCC internos, quienes en casi el 20% optan por esta alternativa. Complementariamente, un porcentaje que se empina en el 35% de los encuestados piensa o percibe que este organismo ejerce “poco control”; de ellos el mayor nivel de concentración de las respuestas se encuentra en los mandantes externos, con un 39%. También es interesante considerar que más de la mitad promedio de los encuestados, considera que existe un grado de “control medio” o “suficiente control”, aglutinándose esta respuesta principalmente en el agente, quienes en un 36% considera que el control es de mediana intensidad y el 23% los evalúa como un control suficiente; de igual modo, es significativo el alto porcentaje de rectores (32%) que valoran como “poco” el control que ejerce este organismo. Al aplicar la prueba Chi Cuadrado se obtienen resultados de $\chi^2=1,94$ y $p=0,92$, productos que corroboran que la opinión de agente y principal no tienen diferencias estadísticamente significativas.

Parece interesante un comentario adicional: salvo las excepciones que constituyen los organismos certificadores como la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) gestado en las políticas del Ministerio y supervisada por éste, la tendencia general es a la autonomización de la CNA como, obviamente, de las agencias privadas de acreditación. El *cor* de un escenario de control y supervisión cualitativo del quehacer académico se ha perdido como una de las esencias dentro de las funciones del organismo público referido. Lo anterior hace evidente la menor gravitación del MINEDUC dentro de las estrategias

gubernamentales de las administraciones a partir de 1990, luego de la dictadura que para estos efectos, como se ha escrito más arriba, promovió un libre mercado educacional desafectado de controles importantes.

- *Contraloría General de República (CGR)*

Respecto de este organismo público, resulta llamativo el alto porcentaje de los encuestados que estima que éste ejerce “ningún control”; prueba de ello, es que el 34,8% de los rectores y el 34,6% de los MCC externos tienen esta opinión. Cuando el análisis se centra en los MCC Internos, el porcentaje llega al 40,7%. En todo caso, y como contrapartida, habría que resaltar que más de la mitad de los rectores (52,2%) considera que la CGR ejerce “suficiente y mucho control”, porcentaje que sobrepasa el 30% (33%), en el caso de los MCC interno y casi la mitad (46%) de los MCC externos. Para enriquecer el análisis, se aplicó la prueba Chi Cuadrado, la cual dió como resultado un $\chi^2=2,31$ y $p=0,68$, estadígrafos que posibilitan la confirmación de la homogeneidad de opiniones entre rectores y MCC.

Si bien la Contraloría General de la República goza de un incuestionable prestigio dada su solvencia técnica y maximizada probidad, el alcance de sus funciones en lo educativo superior apunta a las universidades públicas y en menor medida al resto de las casas de estudios. En el caso de las primeras sus afanes tienen que ver con la supervisión del cumplimiento del Estatuto Administrativo, que regula los derechos y deberes del funcionario público, dentro de los cuales están incluidos los académicos, y, claro está, el correcto y probo funcionamiento de las universidades como componentes de la administración del Estado. Esta función de control de la probidad por cierto alcanza al resto de las instituciones universitarias en la misma medida que ellas se vinculen con organismos estatales, sea como recipiendarias de dineros de la caja fiscal, sea como partes contratantes con el aparato estatal; sin embargo, en el gobierno corporativo universitario su incidencia sólo queda radicada en la especificidad de las áreas de administración y finanzas, lo que implica que la Contraloría por su naturaleza no se vincula con lo académico, lo que, objetivamente, morigera su carácter de mecanismo alineador de intereses.

- *Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)*

En relación a la evaluación que se realiza del SERNAC, existe un buen porcentaje de los encuestados que estima que este organismo público “no controla nada”, con un 20% promedio de las opiniones; dentro de éstas, el 25,9% corresponde a los MCC internos y un 11,5% a los MCC externos.

Siguiendo el mismo camino analítico, fue factible determinar que el mayor porcentaje promedio se aglutina entorno a la alternativa “poco control” con un 52% promedio, concentrándose el mayor porcentaje, en los MCC externos, con casi el 70% (en el caso de los MCC internos, llega al 48.1%). Los regentes –por su parte– se centran más en las alternativas “poco control” y “medio y suficiente control”, con un 39,1% para cada alternativa.

Como última aproximación de análisis, y a pesar de los resultados previamente presentados, se puede afirmar que la percepción de los encuestados, respecto de nivel de control que ejerce este servicio, no difiere –estadísticamente hablando– entre el principal y el agente, tal como queda demostrado con los estadígrafos $\chi^2=5,5$ y $p=0,24$, obtenidos luego de la aplicación de la prueba Chi Cuadrado.

La función genérica del SERNAC, desde su inicio, ha sido la de evitar el abuso del que puede ser víctima el consumidor de parte de los proveedores, dentro de la economía libremercadista en que se sitúa Chile y dar las normas y advertencias, a fuer de la publicidad que, parcialmente, otorga a los transgresores dentro de la esfera de los prestadores de bienes y servicios. En esta óptica, es evidente que entender al estudiante como un simple consumidor y, por ende, a la universidad como un comercio o industria a secas, no está en el espíritu del SERNAC, por lo cual sus intervenciones son, a menudo, el producto de cuestiones puntuales de la relación estudiante-universidad, las que son cogidas como las de consumidor-proveedor. El fenómeno antecedente se ve agravado, cuando acontece, por la falta de competencias técnicas del organismo en la cosa académica.

- *Inspección del Trabajo*

La Inspección del Trabajo, fue el último organismo público analizado y se consolidan las percepciones negativas que en general existen, por las instituciones del Estado que deben ejercer algún control en las instituciones de educación superior. En esta vía de reflexión, fue posible percatarse que se mantiene el alto porcentaje de encuestados que estima que este organismo público no ejerce control en la gestión de las universidades, prueba de ello es que 24,8% promedio de los rectores y MCC tiene esta percepción; de este grupo, son los mandatados los que tienen el mayor porcentaje de opinión centrada en esta alternativa, con un porcentaje del 30,4%, seguido de los MCC Internos con un 24% y los MCC externos con el 20%. Si embargo, el mayor porcentaje de las respuestas se aglutina entorno a la alternativa “control medio” y “suficiente control”, con un promedio del 42,8%, ejerciendo en este porcentaje, mucho

predominio la opinión de los rectores, quienes en un 56,5% evalúan con esta opción, contra el 36% de los MCC. En cuanto a la opción “poco control”, son los MCC Externos quienes mayoritariamente (44%) se deciden por esta alternativa, le siguen los MCC Internos con un 40% y finalmente los rectores, con un porcentaje que sobrepasa levemente los dos dígitos (13%). En todo caso, a pesar de las disimilitudes visualizadas, y luego de aplicada la prueba Chi Cuadrado, se puede afirmar que desde el punto de vista estadístico, no existen diferencias significativas entre la opinión que tienen manadantes y mandados de las universidades chilenas, por lo menos así lo reflejan los estadígrafos $\chi^2=6,12$, y $p=0,186$.

Como comentario general, se deberá indicar que, en cuanto a los dispositivos de control del sistema universitario, en este caso y de modo muy general, se pudo constatar que los MCC valoran más negativamente los sistemas de control que los rectores de las universidades chilenas, sin embargo, y tal como ha quedado de manifiesto en los resultados presentados, en términos estadísticos no existen diferencias significativas entre lo que opinan agente y principal de las universidades chilenas, respecto de ciertos organismos que deben ejercer control en estas instituciones de educación superior. La excepción la constituyen los resultados de la prueba de Kruskall Wallis, la cual fue aplicada a la “percepción de los sistemas de control”.

La función de la Inspección del Trabajo, dependiente del Ministerio del rubro, es asesorar y mediar en los eventuales conflictos que atañen a los trabajadores del mundo privado, junto con hacer el control del cumplimiento de la normativa laboral –básicamente el Código del Trabajo y leyes complementarias– en dicho sector; dado lo anterior su campo de acción sólo se extiende, en este caso, a las universidades privadas ya que, como se señalase más arriba, el trabajador de la universidad pública se ciñe al Estatuto Administrativo. De nuevo, el área pertinente en donde se aquilatan las acciones de la Inspección es la que constituye la de administración y finanzas de la universidad privada.

Como complemento, en la Tabla 1, se presenta una especie de resumen de los diversos resultados previamente analizados, en cuanto al grado de control que ejercen determinados organismos públicos en las universidades de Chile.

Tabla 1

Grado de control que ejercen organismos públicos de Chile en sus Universidades

Instituciones evaluadas												
Nivel de control	Ministerio de Educación			Contraloría General de la República			Servicio Nacional del Consumidor			Inspección del Trabajo		
	R.	MCCI	MCC	R.	MCCI	MCC	R.	MCCI	MCC	R.	MCCI	MCC
Ningún control	9,1%	16,7%	11,5%	34,8%	40,7%	34,6%	21,7%	25,9%	11,5%	30,4%	24,0%	20,0%
Poco control	31,8%	29,2%	38,5%	13,0%	25,9%	19,2%	39,1%	48,1%	69,2%	13,0%	40,0%	44,0%
Control medio	36,4%	25,0%	23,1%				39,1%	25,9%	19,2%	56,5%	36,0%	36,0%
Control suficiente	22,7%	29,2%	26,9%	52,2%	33,3%	46,2%						

Fuente: elaboración propia, basada en encuesta aplicada a rectores y MCC de las universidades chilenas.

5 CONCLUSIONES

La presente investigación, que tiene como objeto de análisis las percepciones de un grupo significativo de rectores y miembros de máximos cuerpos colegiados de las universidades chilenas sobre la influencia de ciertos organismos del Estado en la gestión corporativa, arroja interesantes resultados sobre dichas percepciones lo que viene a clarificar el que, en definitiva, el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, el Servicio Nacional de Consumidor, SERNAC, y la Inspección del Trabajo –dependiente del Ministerio del Trabajo– son evaluados de manera más bien negativa y, en términos estadísticos, de modo homogéneo por agentes y principales según las asignaciones de roles de la teoría de agencia.

El “suficiente control” es una calificación que sólo alcanza la Contraloría General de la República, con un significativo porcentaje entre agentes y principales aunque, conforme a lo explicitado más arriba, tal incidencia es valorada de igual o casi igual manera por tales actores.

De lo anterior se coligen, a nuestro juicio, algunas consecuencias posibles que se pueden exhibir a modo de conclusiones.

En primer término, se debe destacar el hecho que desde la perspectiva de la pregnancia de cuatro instituciones fundamentales de la República de Chile, tal pregnancia como fuente de control para los gobiernos universitarios es percibida como menor, con la excepción ya mencionada de la Contraloría General de la República. Tratándose de instituciones de una alta e incuestionable reputación y prestigio a nivel país, no son percibidas respecto de los quehaceres de la gestión universitaria como organismos de una incidencia interesante. Ello puede deberse en que tales organizaciones del Estado no cuentan con una normativa que les de, sino tangencialmente, un poder que, singular o conjuntamente, controle eficazmente a los gobiernos universitarios. Lo anterior parece manifiestamente inquietante respecto del Ministerio de Educación, organismo llamado, desde su propio establecimiento institucional, a tener un rol determinante en la educación superior chilena.

En seguida, si examinamos el asunto dentro de los esquemas de la Agencia, parece evidente que, conteste con lo anterior y por otra parte, ninguno de los organismos mencionados actúa como mecanismo alineador de intereses. En efecto, la homogeneidad de las respuestas de agentes y principales en general represente la inexistencia de tal mecanismo alineador. Lo referido, importa que, ante tal falta de incidencia, deba buscarse tal mecanismo bajo formas distintas y, por cierto, que a diferencia de las considerada, tendrán costes que pudieren ser significativos.

Más allá de la Agencia, una tarea que se hace evidente es el recabar de los diferentes actores de la política nacional de Chile, políticas públicas que busquen el acendramiento de organismos *qua* Ministerio de Educación para que, más allá de exhibir un haz de mecanismos de control, sean capaces de proveer una dirección y sentido a la cuestión universitaria chilena la que se muestra como un proceso de la mayor complejidad.

Sin perjuicio de que las conclusiones aportadas son de interés, parece evidente que el presente trabajo debiera ser observado como una propuesta inicial que invita a nuevos desarrollos, o futuras líneas de investigación, haciendo presente que éste como afanes futuros no parecen baladías siendo la universidad y su buen gobierno una necesidad indispensable dentro de cualquier sociedad y, particularmente, en la chilena, hoy en la búsqueda de una mejor educación en pro de desarrollo armónico y equitativo.

Agradecimientos

Los autores Ganga y Burotto, desean hacer un reconocimiento especial y agradecer sinceramente los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos, aportes que enriquecieron considerablemente se trabajo.

NOTAS

¹ En el año 1981 la cobertura alcanzaba a 100.000 sujetos; al año 2010 la cifra se empujaba por sobre los 940.000 estudiantes y el 2011 llega al millón de estudiantes, de éstos, más del 50% corresponden a matrículas de universidades.

² Estas ocho universidades eran las siguientes: Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Norte, Universidad Técnica del Estado (Actualmente derivada en Universidad de Santiago de Chile) y Universidad Técnica Federico Santa María.

³ 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.

⁴ Estas carreras tenían por lo general una duración de cinco semestres.

⁵ Desde el año 1975 al año 1980, la matrícula en la educación superior había disminuido en un 30% (Bernasconi y Rojas 2003).

⁶ Es interesante mencionar, 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.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ 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 subsidiariedad 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.

¹⁰ Sólo estas universidades, son las que participan en el llamado "Consejo de Rectores".

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ En esta categoría se ubican las universidades chilenas creadas antes de los años 80.

¹⁴ 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.

BIBLIOGRAFÍA

Albrecht, Douglas y Ziderman, Adrian (1992): *Financing universities in developing countries*. The World Bank. PHREE Background Paper Series.

Azofra, Valentín y Santamaría, Marcos (2004): *El gobierno de las cajas de ahorro españolas*. *Universia Business Review*. N° 2.

Bernasconi, Andrés y Rojas, Fernando (2004): *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A.

Brunner, Joaquín (2005): *Transformaciones de la universidad pública*. Chile: Artículo preparado en el marco del proyecto FONDECYT N° 1050138.

Crespí, Rafel y García-Cestona, Miguel (2002): *Propiedad y control: una perspectiva europea*. *Revista Vasca de Economía Ekonomiaz*. N° 50. 2° Cuatrimestre.

Contraloría General de la República (2010): *Información institucional*. Disponible en Internet: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal?_nfpb=true&_pageLabel=_MIniciov1 (Accesado en: Enero, 2010).

Cuervo, Alvaro, Fernández, Ana y Gómez, Silvia (2002): *Mecanismos externos de control de la empresa: el papel de los bancos y el mercado de control en entorno de baja protección del inversor*. *Revista Vasca de Economía Ekonomiaz*. N° 50. 2° Cuatrimestre.

Chisari, Omar y Ferro, Gustavo (2009): *Gobierno Corporativo: los problemas, estado actual de la discusión y un ejercicio de medición para Argentina*. Disponible en Internet: http://mpa.ub.uni-muenchen.de/15630/1/MPRA_paper_15630.pdf (Accesado en: julio 2011)

Demsetz, Harold (1983): *The structure of ownership and theory of the firm*. *Journal of Law and Economics*. N° 26.

Fama, Eugene y Jensen, Michael (1983): *Separation of ownership and control*. Journal of Law and Economics. Vol. XXVI.

Fama, Eugene (1980): *Agency problems and the theory of the firm*. Journal of Political Economy. N° 88.

Fernández, Isabel y S. Gómez-Anson (1998): *El gobierno corporativo: la supervisión y control de las actuaciones gerenciales*. Revista Economía Aragonesa. N° 5.

Fernández, Enrique, Suárez, Eugenia y Ventura, José (2001): *Discrecionalidad directiva en las mutuas de accidentes del trabajo*. Cuadernos de Economía y Dirección de Empresas. N° 10.

Fogelberg, Graeme (1980): *Ownership and control in 43 of New Zealand's largest companies*. New Zealand Journal of Business. 2.

Forbes, Daniel y Milliken, Frances (1999): *Cognition and corporate governance: understanding boards of director as strategic decision –making groups*. Academy of Management Review. N° 24.

García G., Adriana (2006): *El problema de agencia, ¿un problema que nos afecta a todos?* Fórmula Ingeniería Jurídica y Económica. Disponible en Internet: <http://www.ije.com.mx/Articulos/EI%20problema%20depdf> (Accsado en: septiembre 2008).

Giménez, Isabel (2003): *El gobierno corporativo, el control de las empresas y la defensa de los derechos de los accionistas minoritarios*. España: Revista Valenciana de Economía y Hacienda. N° 9-III.

Hart, Oliver (1983): *The market mechanism as an incentive scheme*. Bell Journal of Economics. N° 14.

Hodge, B.J., Anthony, W. y Lawrence, Gales (2003): *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*. España: Editorial Pearson Educación, S.A.

Hoskisson, Robert y Turk, Tomaz (1990): *Corporate restructuring: governance and control limits of internal market*. Academy of Management Review. 15.

Inspección del Trabajo de Chile (2010): *Información institucional*. Disponible en Internet: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html> (Accesado en: Enero, 2010)

Jensen, M. y W. Meckling (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, October, 1976, V. 3, N° 4, pp. 305-360.

Jensen, Michael (1993): *The modern industrial revolution, exit, and the Failure of Internal Control Systems*. The Journal of Finance. N° 48.

Krause, Martín (2000): La Teoría del Agente y el Principal en la estructura de la Empresa. *Revista Libertas* N° 33. Disponible en Internet: www.eseade.edu.ar (Accesado en: Febrero, 2009).

Lozano, María (2005): *El mercado de control empresarial ante el conflicto de agencia accionista-directivo*. Tribuna de Economía. ICE. N° 823.

Maroto, Juan y Melle, Mónica (2001): *Sistemas financieros y economía real: modelos de relación y gobierno de las empresas*. Revista Vasca de Economía Ekonomiaz. N° 50. 2° Cuatrimestre.

Maroto, Juan, Melle, Mónica, Moreno, Ignacio, Rodríguez, José (2006): *Grado de competencia, presión de la deuda y productividad empresarial: un análisis empírico desde la perspectiva del gobierno corporativo*. Panorama Socioeconómico. Año 24. N° .33.

Mascareñas, Juan (2004): *Contratos financieros principal-agente*. España: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en Internet: <http://www.ucm.es/info/jmas/dirfin/03DF.pdf> (Accesado en: Junio, 2005).

Manjón, Miguel (2000): *Un estudio empírico de la separación de la propiedad y el control en las sociedades bursátiles españolas (1989-1995)*. España: Universidad Rovira i Virgili (URV). Departamento de Economía. Disponible en Internet: <http://www.fcee.urv.es/departaments/economia/recerca/grit/doc/IIIENCUENTRO-Manjon.pdf>

Méndez, Carlos (1988): *Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas*. Colombia. Editorial McGraw-Hill, Bogotá.

Ministerio de Educación de Chile (2003): *Estadísticas institucionales*. Disponible en Internet: <http://www.mineduc.cl/> (Accesado en: Octubre, 2003).

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

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

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

Ministerio de Educación de Chile (2008): *D.F.L. N° 4. Fija normas sobre financiamiento de las universidades*. Disponible en Internet: http://www.educacionsuperiorchile.cl/docs/doc2004/DFL_4.doc (Accesado en: Enero, 2008).

Ministerio de Educación de Chile (2008): *D.F.L. N° 1. Fija normas sobre universidades*. Disponible en Internet: http://www.divesup.cl/images/archivos/leyes/6.%20df%201_1981.pdf (Accesado en: Enero, 2008).

Ministerio de Educación de Chile. División de Educación Superior (2009): *Directorio de Instituciones*. Disponible en Internet: http://www.divesup.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=131 (Accesado en: Mayo, 2009).

Ministerio de Educación de Chile (2010): *Información institucional*. Disponible en Internet: http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=1 (Accesado en: Enero, 2010).

Montoro, Juan y García, Francisco (2001): *El papel del sector no lucrativo en la provisión voluntaria de bienes públicos*. Revista Valenciana de Economía y Hacienda (RVEH). N° 2.

Monks, Robert y Minow, Nell (1995): *Corporate governance*. Cambridge, MA: Blackwell Business.

Morin, Edgar (2008): *La Méthode*, Paris, Seuil.

Ocaña, Carlos y Salas, Vicente (1983): *La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas*. Cuadernos Económicos del ICE. Vol. 22-23.

Ortega-Argilés, Raquel, Moreno, Rosina y Surinach, Jordi (2006): *La aplicación de los mecanismos de control de los problemas de agencia. Un análisis de las empresas manufactureras españolas*. Tribuna de Economía. ICE. N° 829.

Palacín, María (2004): *El gobierno de empresa: mecanismos de control interno y mecanismos de control externo*. Esic Market. N° 113. Disponible en internet: <http://www.personal.us.es/marpalsan/investigacion.htm> (Accesado en: Junio 2005).

Servicio Nacional del Consumidor (2010): *Información institucional*. Disponible en Internet: <http://www.sernac.cl/acercade/index.php> (Accesado en: Enero, 2010).

Schellenger, Michael H., David D. Wood y Ahmad Tashakori (1989): *Board of director composition, shareholders weath, and dividend policy.* Journal of Management. Vol. 15.

Shivdasani, Anil (1993): *Board composition ownership structure and hostile takeovers.* Journal of Accounting and Economics. N° 16.

Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1997): *A survey of corporate governance.* The Journal of Finance. N° 52.

Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1995): *A survey of corporate governance.* Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper N° 1741.

Universite (2009): Universidades en Chile. Disponible en: http://www.universite.cl/universidades_en_chile.html

Universia (2005): Universidades en Chile. Disponible en: <http://www.universia.cl/>

Universidad de Concepción (2005): Disponible en: <http://www.udec.cl/pexterno/>

Zahra, Shaker y Pearce, John (1989): *Board of directors and corporate financial performance: a review and integrate mode.* Journal of Management. Vol. 15. N° 2.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Ganga Contreras, Francisco y Burotto, Juan Felix (2011) "Percepción preliminar de rectores y miembros de los máximos cuerpos colegiados de las universidades chilenas, respecto de determinados mecanismos alineadores de intereses", *DAAPGE*, año 11, N° 16, 2011, pp. 121-154. UNL, Santa Fe, Argentina.
