



XIV COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA

La gestión del conocimiento
y los nuevos modelos de Universidades

Florianópolis, 3 al 5 de Diciembre de 2014

CIGU2014

AREA TEMATICA 4 MODELOS DE ESTRUCTURA, GESTIÓN Y GOBIERNO UNIVERSITARIO

TITULO: PERCEPCIÓN DE LOS MARCOS REGULATORIOS DEL SISTEMA UNIVERSITARIO IBEROAMERICANO¹

Francisco Ganga Contreras²

Resumen

Muchos coinciden en señalar que la gestión del gobierno universitario es uno de los factores determinantes para mejorar el quehacer administrativo y, desde esa plataforma, las tareas académicas. Considerando esta realidad, este trabajo se plantea como objetivo cardinal conocer la percepción que tienen los expertos del ámbito universitario respecto de las normativas que regulan el quehacer universitario. Para lograr este propósito, se analizan 8 variables de un cuestionario auto aplicado a diferentes funcionarios universitarios denominados -en el marco de esta investigación- como expertos³. Se trabaja con una muestra no probabilística de 354 personas pertenecientes a diferentes universidades iberoamericanas.

¹ Se agradece el apoyo financiero de FONDECYT. Esta ponencia es parte de los compromisos de proyecto CONICYT, FONDECYT/Regular N° 1131134.

² Administrador Público, Licenciado en Administración, Magíster en Administración de Empresas, DEA en Organización de Empresas, Doctorado en Administración de Empresas y Postdoctorado en Ciencias Humanas. Actualmente es investigador del Programa de Investigación sobre Gobernanza e Inclusión Organizacional y académico del Departamento de Ciencias del Desarrollo de la Universidad de Los Lagos-Chile. Correo postal: República N° 517, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: fganga@ulagos.cl

³ En esta investigación se entiende por expertos a funcionarios universitarios que tengan experiencia en gestión universitaria desde algún cargo administrativo de relevancia o desde su participación en la docencia e investigación en las universidades.

Como hallazgos relevantes, se pueden destacar la identificación y la reflexión en torno a elementos y factores determinantes considerados por la teoría de agencia, los que son aplicables al mundo de la gestión universitaria. Asimismo, se observa en general una postura dividida respecto a la calidad y eficiencia de los diferentes sistemas de control de las universidades iberoamericanas. Sin embargo, la postura crítica es levemente mayor.

Palabras clave: Regulación universitaria, Legislación Universitaria,

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de los temas universitarios, concita cada día un mayor interés por parte de la comunidad académica. En esta perspectiva, es innegable que uno de los tópicos que ha incrementado la privanza investigativa dice relación con la gestión universitaria.

Las universidades –como organizaciones complejas que son- ineluctablemente requieren de condiciones muy apropiadas para desenvolverse adecuadamente en el entorno turbulento y cambiante en el cual deben funcionar. En este orden de cosas, es innegable que las políticas, o marcos de acción, que existen afectan la manera como se gobiernan estas casas de estudios.

Tomando en cuenta las aseveraciones previamente detalladas, este trabajo se ha planteado como finalidad más importante, conocer la opinión que tienen los expertos de universidades iberoamericanas, respecto de los marcos regulatorios al que están sujetas las instituciones universitarias en su país.

Para alcanzar el objetivo detallado, se procedió a la recopilación de datos provenientes de fuentes primarias, las cuales se obtuvieron por medio de la aplicación de un cuestionario a una muestra de 354 expertos, que pertenecen a diferentes universidades de Iberoamérica. Se trata de una muestra no probabilística e intencionada.

Si se tuvieran que destacar sucintamente los hallazgos más importantes, habría que referirse a la identificación y a la reflexión en torno a elementos y factores determinantes considerados por la teoría de agencia, los que son aplicables al mundo de la gestión universitaria, como es el caso de los marcos regulatorios, visualizados como mecanismos alineadores des intereses, desde la mirada del enfoque contractual. Asimismo, se observa en general una postura dividida respecto a la calidad y eficiencia de los diferentes sistemas de control de las universidades iberoamericanas. Sin embargo, la postura crítica es levemente mayor. Podría mejorar la legislación y normativa existente, y se podría mejorar el nivel de control de algunos organismos externos. Mientras algunos creen que la legislación y los sistemas de control de las universidades son los adecuados, otros plantean que la normativa y legislación de los respectivos países generan ineficiencia en la gestión de las universidades o que el nivel de control externo es inexistente.

II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Son múltiples los enfoques o teorías que podrían ser utilizados para analizar los sistemas control de las organizaciones, como por ejemplo, el de las universidades. Para este caso, los lineamientos teóricos están basados en la denominada teoría de agencia, que de acuerdo a sus principales promotores formula que en todo gobierno de las organizaciones existen dos actores, los cuales se conocen como agente y principal (de ahí una de sus nominaciones); entre ellos se realizan contratos (tácitos y/o explícitos), donde el mandatario (agente) es contratado por un mandante (principal), para que realice un determinado servicio en su nombre, lo cual implica cierto grado de delegación de autoridad en el agente (Jensen y Meckling 1976). En este enlace organizacional (entre agente y principal), se gestan una serie de desavenencias entre los dos actores citados, y en este orden de cosas, el enfoque contractual propone una serie de mecanismos alineadores para poder enfrentar esas divergencias de intereses y las correspondientes asimetrías informativas.

Es así como se postula -entre otros mecanismo alineadores- los sistemas de control externo o marcos regulatorios que rigen a las organizaciones, en este caso a las universidades. Desde un punto de vista teórico, se señala que estos mecanismos están orientados a restringir la capacidad de los agentes para asumir y eventualmente mantener, comportamientos oportunistas. Estos mecanismo de control externo (MCE) provienen del funcionamiento de los múltiples escenarios competitivos, que se encuentran inmersos en una economía de mercado. Siguiendo a diversos autores, como Jensen y Mecling (1976), Fama (1980), Demsetz (1983), Hart (1983), Jensen (1993) y Shivdasani (1993), Azofra y Santamaría (2004), es posible citar los siguiente MCE: 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. Una sucinta explicación se presenta a continuación.

- a) **El mercado de capital humano:** en el cual los directivos son contratados y cuya retribución (valor recibido por el directivo) dependerá del prestigio que haya logrado alcanzar. 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).
- b) **El mercado de donaciones:** este mecanismo es aplicable para el caso de las entidades no lucrativas, las 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 atraktividad de su misión.

- c) **El mercado de capitales:** corresponde a el lugar donde se establece el precio de las acciones de una empresa;
- d) **El mercado de productos y servicios:** instancia donde se evalúa la administración de los recursos por parte de la empresa, pues, el consumidor ejercerá su “soberanía”, eligiendo aquellas empresas que considere más eficientes y;
- e) **El marco legal, político y reglamentario:** en este se pueden regular, precisar y estabilizar ciertos aspectos del comportamiento de los directivos.

Como ha quedado de manifiesto, esta investigación estará centrada en los marcos regulatorios del sistema universitario, particularmente el Iberoamericano.

III. ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

Este estudio se ha planteado como objetivo principal conocer la opinión que tienen los expertos de las universidades iberoamericanas, respecto de los marcos regulatorios al que están sujetas las instituciones universitarias en sus respectivos países. A partir de este propósito central, se derivan dos específicos:

- a) Indagar en la percepción de los participantes, con experiencia en gestión universitaria, en cuanto a la legislación que regula el sistema universitario en su respectivo país.
- b) Conocer la evaluación y apreciación que tienen los expertos respecto a la calidad de los sistemas de control de gestión a las que están sometidas las universidades.

Se trata de una investigación de carácter exploratoria y forma parte de un proyecto investigativo de mayor envergadura sobre Gobernanza Universitaria.

Para la obtención de información, se recurre a la aplicación de un cuestionario auto-aplicado con preguntas, mayoritariamente cerradas, a una muestra de 354 funcionarios universitarios, pertenecientes a diversos tipos de universidades de la región iberoamericana. Se trabaja con una muestra no probabilística e intencionada de funcionarios universitarios, dada las siguientes restricciones: limitaciones clásicas de recursos temporales y financieros; la dimensión espacial que busca abarcar (nivel Iberoamericano) y la naturaleza del universo de estudio difícilmente determinable. Sin embargo, se cumple con ciertos criterios mínimos de heterogeneidad: abarcar la mayor parte de países iberoamericanos y entrevistar a funcionarios de diferentes tipos de universidades, según dependencia jurídica – administrativa.

La selección de los funcionarios universitarios que conforman la muestra se basan en los siguientes criterios: personas que ocupen o hayan ocupado cargos directivos de gestión universitaria, tales como, jefes de área, carrera y/o programas, directores, decanos, vicerrectores, rectores; o bien, académicos que hayan formado parte de algún Cuerpo Colegiado en su Universidad.

A continuación se presenta un cuadro resumen de la muestra de funcionarios universitarios del presente estudio, según tipo de institución y país.

Tabla 1. Composición de la muestra de investigación

Pais	N° de Us. Estatales	N° de Us. Privadas	N° de Us. Confesionales	Otra Institución Educativa	Total
Argentina	31	2	0	0	33
Brasil	23	5	2	0	30
Chile	45	16	11	1	73
Colombia	9	8	6	1	24
Costa Rica	1	0	0	0	1
Cuba	1	0	0	0	1
Ecuador	60	3	6	0	69
España	35	1	0	0	36
Guatemala	1	1	0	0	2
México	17	1	4	0	22
Paraguay	5	1	0	0	6
Perú	0	8	3	0	11
Uruguay	1	1	0	0	2
Venezuela	39	4	1	0	44
Total	268	51	33	2	354

Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

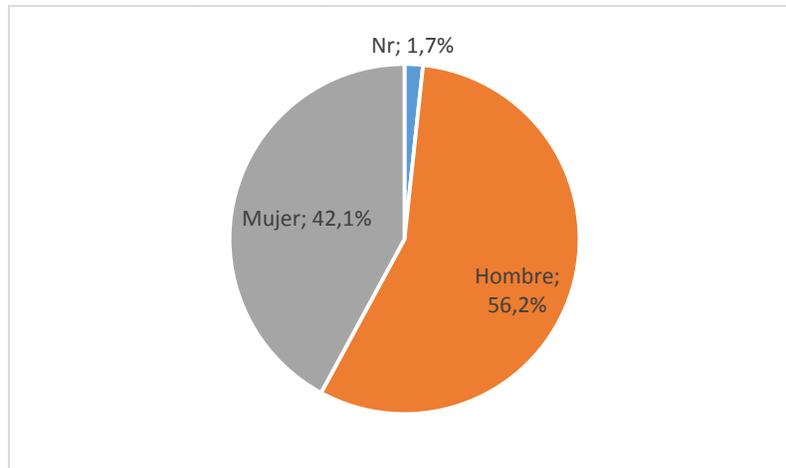
IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

1. Caracterización de Funcionarios Encuestados

Antes de presentar los resultados de la percepción de los expertos sobre el marco regulatorio de sus respectivas universidades, se describe brevemente, al grupo de funcionarios que conforma la muestra de estudio.

Este grupo está compuesto, en forma relativamente equivalente, de mujeres y hombres. Los hombres alcanza una proporción levemente mayor (56,2%) y las mujeres representan a un 42,1% de grupo de estudio (ver gráfico N° 1).

Gráfico 1. Sexo muestra de Estudio

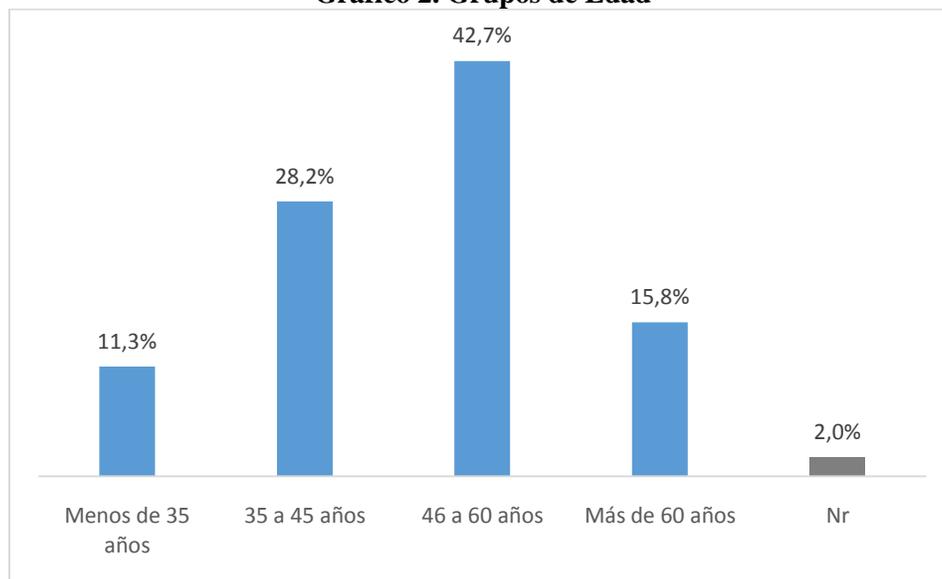


Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

La muestra de estudio está compuesto principalmente por profesionales mayores, concentrándose en profesionales mayores de 45 años. Los jóvenes, menores de 35 años representan aproximadamente al 10%.

Como puede observarse en el gráfico N° 2, un 42,7% tiene de 45 a 60 años de edad y un 15,8% tiene más de 60 años. Poco menos del 30% tiene entre 35 a 45 años de edad y, un 11,3% menos de 35 años.

Gráfico 2. Grupos de Edad



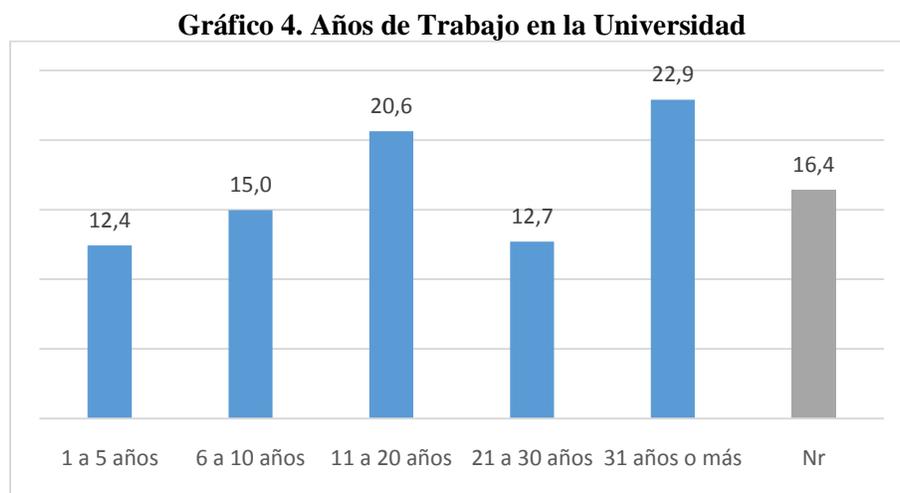
Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

En cuanto los niveles de estudios, la mayor parte de los expertos que conforman la muestra cuentan con un postgrado. El 48,6% tienen un doctorado, un 35,6% un Magíster, Máster o MBA; apenas el 5,4% tienen una licenciatura (ver Gráfico 3).



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

En cuanto al tiempo de trabajo en las respectivas universidades, la mayor parte han trabajado por más de 10 años (56,2%), y un 35,6% tienen más de 20 años de antigüedad en la institución (ver gráfico N° 4).



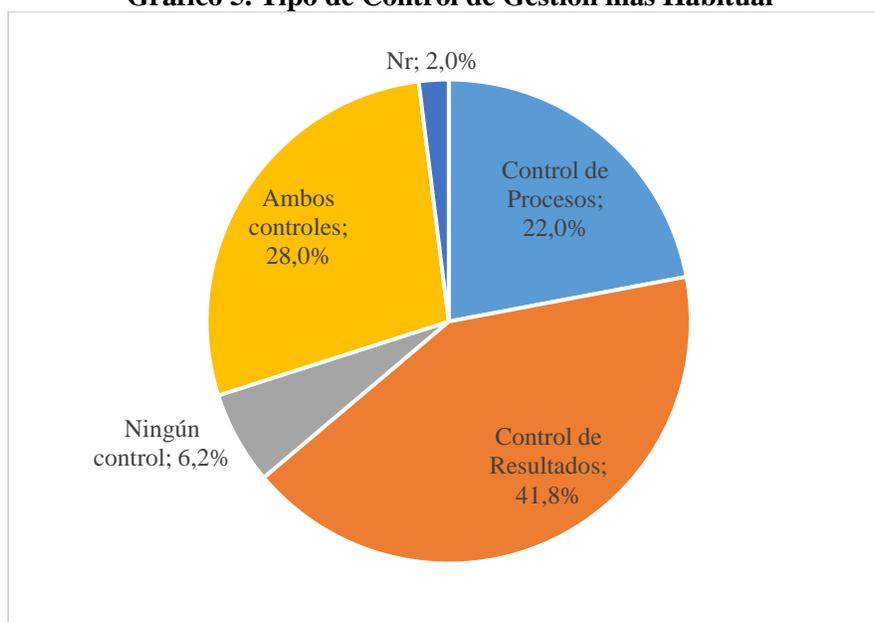
Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

2. Apreciaciones de los sistemas de control

Como un primer elemento a analizar están los sistemas de control de gestión al que está sometida la administración de sus respectivas universidades.

El 41,8% de los expertos que conforman la muestra señalan que el tipo de control de gestión más común en sus universidades es el control por resultados, en cambio, un 22% manifiesta que el tipo más habitual es el sistema de control de procesos⁴. A su vez, poco menos de un tercio de la muestra (28%), plantea que ambos tipos de control son habituales en la supervisión de la gestión en sus universidades. A su vez, un 6,2% de los encuestados dice que no existe ningún sistema de control de la gestión en sus universidades (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Tipo de Control de Gestión más Habitual

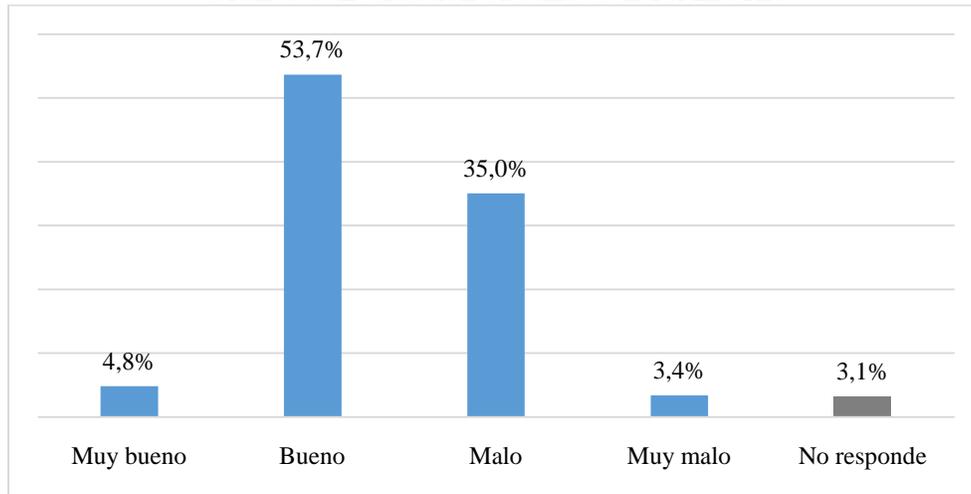


Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

Al evaluar los sistemas de control interno de sus respectivas universidades un 53,7% de los expertos encuestados señala que el sistema de control interno de sus universidades son buenos, a esto se suma un 4,8%, que considera que el sistema de control interno es muy bueno. Por el contrario, el 35% señala que el control interno es malo, y un 3,4%, dice que es muy malo (ver gráfico N° 6).

⁴ Se entiende como control de procesos a la supervisión de su comportamiento de forma habitual, mientras que el por resultados se refiere a un control por cumplimiento de objetivos en un período pre fijado.

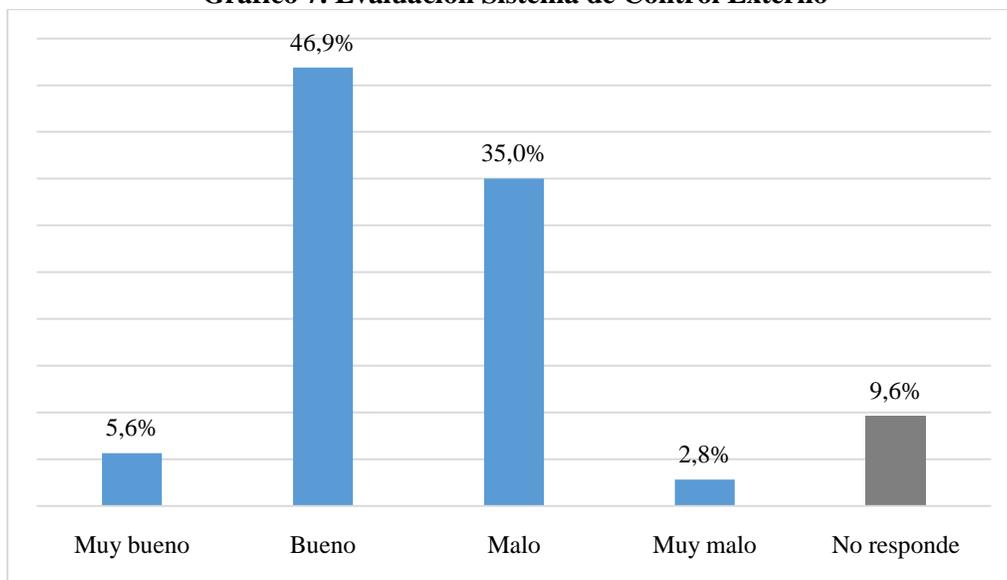
Gráfico 6. Evaluación Sistema Control Interno



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

En cuanto al sistema de control externo, como puede observarse en el gráfico N° 7, un 52,3% de los expertos encuestados opina que es bueno o muy bueno, y un 37,8% cree que es un sistema malo o muy malo; a su vez, casi un 10% de los funcionarios encuestados omiten su respuesta.

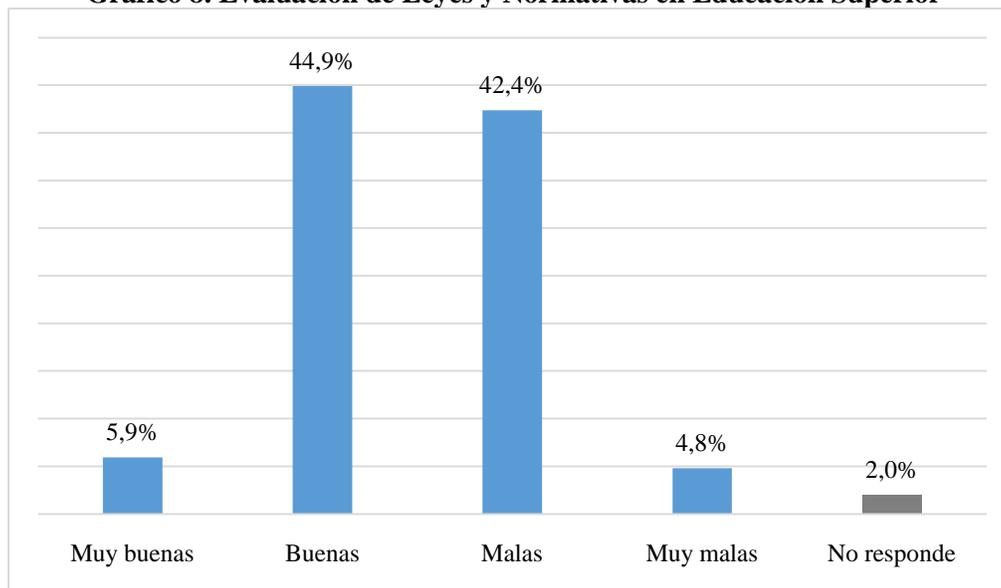
Gráfico 7. Evaluación Sistema de Control Externo



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

En relación a la normativa y legislación de cada país, los funcionarios encuestados están divididos, tanto es así, que un 50,8% manifiesta que la normativa y las leyes de su país son buenas o muy buenas, mientras el porcentaje de quienes la encuentran malas o muy malas representa al 47,2% de la muestra (ver gráfico N° 8).

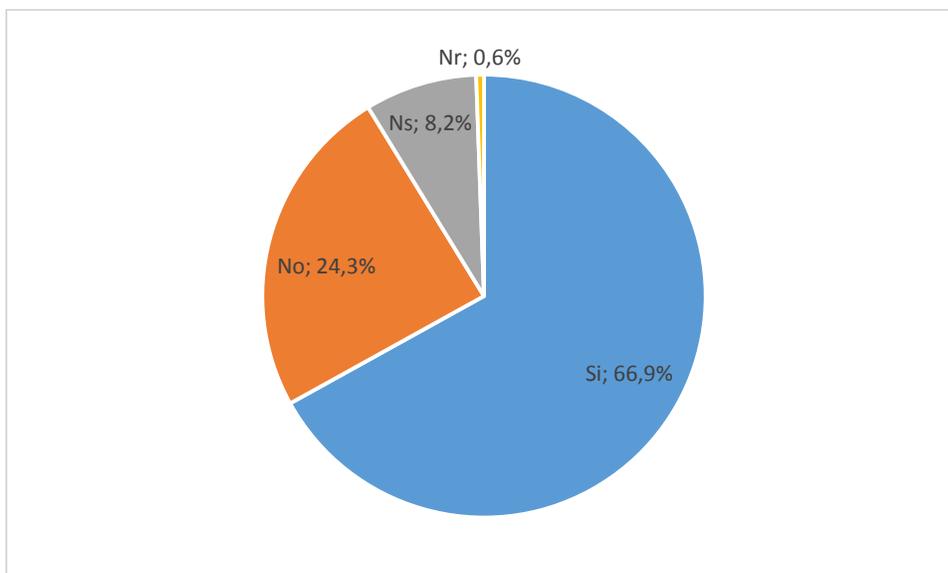
Gráfico 8. Evaluación de Leyes y Normativas en Educación Superior



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

Si bien la opinión respecto a la normativa y legislación, como se plantea anteriormente, está dividida, la mayor parte de los expertos encuestados (66,9%) considera que la legislación ha afectado la eficiencia en la gestión de las universidades donde trabajan; sin embargo, el 24,3% plantea que la legislación no afecta la eficiencia de la gestión universitaria (ver gráfico N° 9).

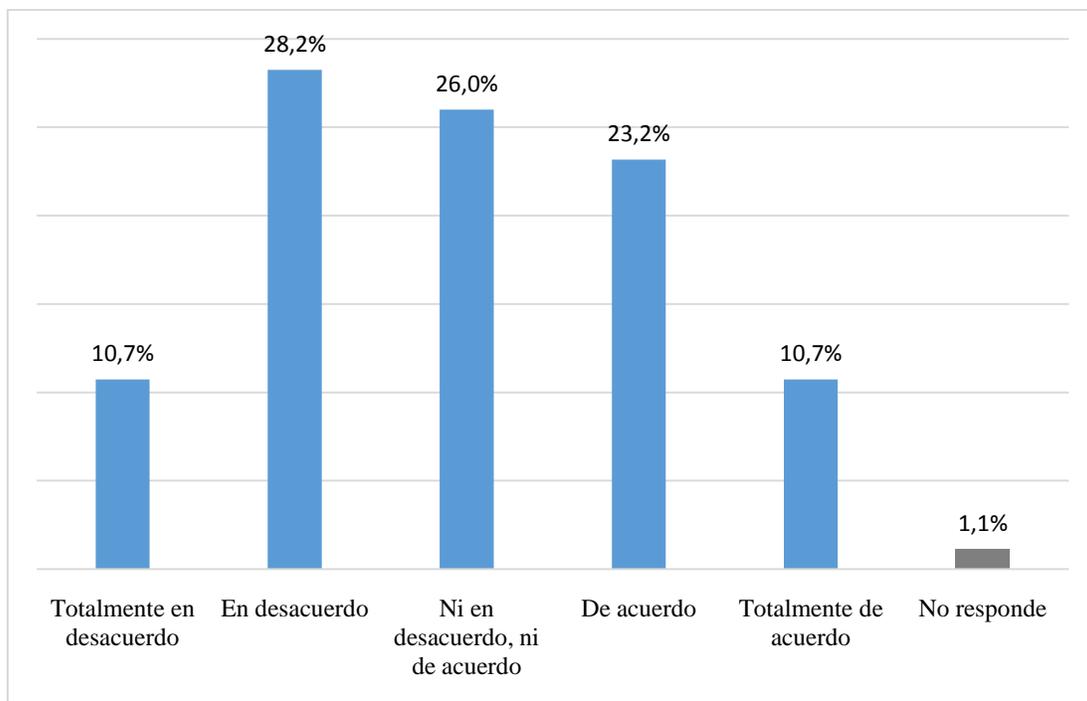
Gráfico 9. ¿Cree usted que la legislación actual ha afectado la eficiencia de la gestión de la(s) universidad (es) donde trabaja?



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

Como puede vislumbrarse en la figura N° 10, el 38,9% de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación que plantea: “la normativa que regula las universidades no permite a los máximos cuerpos colegiados monitorear adecuadamente la labor del rector”; de este grupo, poco más del 10%, es más radical en su mirada y plantea estar totalmente en desacuerdo. Similar proporción se ubica en la postura contraria, un 33,9% concuerda con dicha afirmación, mientras que un 26% no está de acuerdo, ni en desacuerdo con este planteamiento.

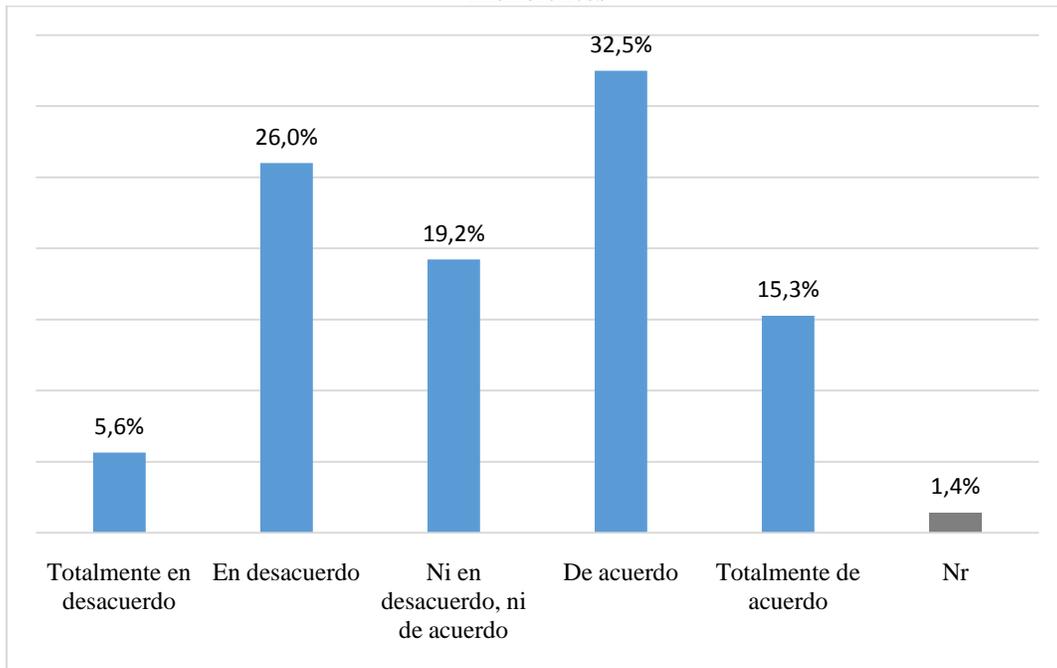
Gráfico 10. Las normativas que regulan el funcionamiento de las universidades en mi país, no permiten a los MCC monitorear adecuadamente la labor del rector



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

La proporción de expertos que considera que los sistemas de control de sus respectivos países son ineficientes es mayor que el porcentaje que está en desacuerdo con dicha afirmación (47,8% versus un 31,6%). Un 19,2% se ubica en un posición intermedia, y no se manifiesta ni en contra, ni a favor de dicha afirmación (ver gráfico N° 11).

Gráfico 11. Considero que los sistemas de control de las universidades en mi país son ineficientes



Fuente: Elaboración propia, Encuesta Expertos Gobernanza Universitaria 2014

Finalmente, desde otra perspectiva, y en forma más específica, se pregunta al grupo de funcionarios, cuáles son los organismos externos que supervisan la gestión de las universidades y en qué nivel ejercen éste control.

En la tabla 2 se exponen las instituciones que ejercen control externo a la gestión de sus respectivas universidades, según el país al que pertenecen y el nivel de control⁵ que tienen según la posición de los expertos encuestados.

En varios de los países el Ministerio de Educación constituye una de las instituciones reguladoras más mencionadas, no obstante no representan necesariamente el organismo que ejerza un mayor control. Del mismo modo, muchos de los encuestados mencionan instituciones públicas como contralorías, que deben regular a las universidades al utilizar fondos públicos en su ejecución.

Por otro lado, es posible constatar que en varios de los países existen organismos dedicados exclusivamente a supervisar las instituciones de educación superior, como es el caso de las entidades que se encargan de acreditar a las universidades, buscando asegurar la calidad de la educación superior; verbigratia: CONEAU en Argentina, CNA en Chile, CAPES en Brasil, el CEAACES en Ecuador.

⁵ El nivel de control se mide en una escala de 1 a 5, donde 1 significa “ningún control” y 5 “mucho control”.

En cuanto a los niveles del control que ejerce cada institución externa, se observan promedios disimiles, mientras que en Brasil y Ecuador las instituciones mencionadas caen en el rango de suficiente control a mucho control, otros países como Chile, Argentina, España y México, los organismos son variados, unos ejercen poco control y otros ejercen un control suficiente

Tabla 2. Organismo de control externo según país

País	Organismo de control	Número de Menciones	Nivel de control promedio
Argentina	Ministerio de Educación de la Nación Argentina	16	3,00
	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU	9	3,56
	Sindicatura General de la Nación, SIGEN	7	3,00
Brasil	Ministerio de Educación y Cultura	19	4,05
	Coordinación de Perfeccionamiento de Personas de Nivel Superior, CAPES (Control de Calidad de Post Grado)	9	4,00
	Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil)	5	4,60
Chile	Ministerio de Educación, MINEDUC	36	3,08
	Comisión Nacional de Acreditación, CNA	14	3,60
	Contraloría General de la República	20	4,43
Colombia	Ministerio de Educación Nacional de Colombia	16	3,50
	Contraloría	3	4,00
	Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología e Innovación, Colciencias	8	4,00
Cota Rica	Auditoría	1	3,00
	Contraloría General de la República	1	5,00
Cuba	MINED	1	5,00
Ecuador	Secretaría Nacional de Educación Ciencia y Tecnología, SENESCYT	69	4,12
	Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES	69	4,88
	Consejo de Educación Superior, CES	69	4,71
España	Ministerio de Educación Cultura y Deporte	20	3,25
	Cámara de Cuentas	2	3,00
	Auditoría Externa	2	3,00
Guatemala	Consejo de Fiduciarios	1	4,00
	Contraloría General de Cuentas	1	3,00
México	Secretaría de Educación Pública, SEP	19	3,00
	Organismos de acreditación	3	3,67

	Asociación para la Acreditación y Certificación en Ciencias Sociales, ACCECISO	2	4,50
	Programa Nacional de Postgrado de Calidad, PNPC	2	4,50
Paraguay	Contraloría General de la República	3	4,67
	Consejo Nacional de Educación	1	3,00
	Ministerio de Educación - ANEAES (Agencia Nacional de Evaluación y acreditación de la Educación Superior)	3	3,00
Perú	Asamblea Nacional de Rectores (ANR)	7	2,29
	Ministerio de Educación	6	3,50
	Association to Advance Collegiate School of Bussines, AACCSB	2	3,50
Uruguay	Ministerio de Educación y Cultura	1	4,00
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria	34	3,21
	Oficina de Planificación del Sector Universitario, OPSU	7	4,00
	Contraloría General de la República	3	3,00

Fuente: Elaboración propia, Encuesta Experto en Gobernanza Universitaria, 2014

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En general, se observa una postura dividida respecto a la calidad y eficiencia de los diferentes sistemas de control de las universidades iberoamericanas; sin embargo, la postura crítica es levemente mayor. Podría mejorar la legislación y normativa existente, y podría mejorar el nivel de control de algunos organismos externos.

Mientras algunos creen que la legislación y los sistemas de control de las universidades son los adecuados, otros plantean que la normativa y legislación de los respectivos países generan ineficiencia en la gestión de las universidades o que el nivel de control externo es inexistente.

Específicamente, respecto a la legislación y normativa de cada país, la muestra de estudio está dividida entre quienes lo consideran buenas y quienes creen que son malas, sin embargo, es levemente superior la opción de quienes consideran que la legislación y normativa respecto a las universidades es deficiente. Asimismo, en consistencia con lo anterior, es superior el porcentaje de quienes consideran que la normativa y legislación del país afecta la eficiencia de las universidades.

En cuanto a los sistemas de control a la gestión universitaria, la mayoría se muestra conforme tanto con el sistema de control interno, como con el sistema de control externo. Cerca del 58,5% de los expertos plantean que los sistemas de control interno a la gestión universitaria son buenos versus un 35,4% que los considera malos. Esta proporción es muy similar respecto a la percepción de calidad de los sistemas de control externo, sobre el 53,9% considera que son buenos y sobre el 37,8% considera que es malo.

Ante la afirmación que plantea que los sistemas de control de gestión de las universidades de su país son ineficientes, un 47,8% concuerda con dicha afirmación y un 31,6% se muestra en contra de este postulado.

Es mayor la proporción de quienes creen que los sistemas de control son buenos, pero también es mayor la proporción de quienes lo consideran ineficientes.

Es posible constatar que los países varían de acuerdo a los organismos externos que cumplen la función de supervisar a las universidades. Mientras que algunos cuentan con los organismos más genéricos de control como las contralorías o los ministerios, otros cuentan con diferentes organismos especializados en acreditación y evaluación de calidad.

Entre los organismos de control externo mencionados por los encuestados, existen algunos que son calificados con un nivel de control suficiente, mientras que otros no ejercen el control suficiente de acuerdo a los expertos encuestados.

Como se ha podido observar, es evidente que la comunidad académica está mostrando un interés genuino por aportar en las materias relacionadas con los mecanismos alienadores de intereses, junto con ello, emergen claras oportunidades para continuar investigando estas temáticas, especialmente en un escenario caracterizado por una profusa demanda por educación superior, cambios vertiginosos y estrecheces financieras que impiden cumplir adecuadamente con la misión de la universidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Azofra, V., y M. Santamaría. (2004): *El gobierno de las cajas de ahorro españolas*. Universia Business Review. N° 2.
- Baysinger, B., y H. Butler. (1985): Corporate governance and the board of directors: performance effects of changes in board composition. *Journal of Law, Economics and Organization*. 1.
- Demsetz, H. (1983): *The Structure of Ownership and The Theory of the Firm*. *Journal of Law and Economics*.
- Fama, E. (1980): *Agency problems and the theory of the firm*. *Journal of Political Economy*. N° 88.
- Hart, O. (1983): *The market mechanism as an incentive scheme*. *Bell Journal of Economics*. N° 14.
- 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, No 4, pp. 305-360.
- Jensen, M. (1993): *The modern industrial revolution, exit, and the Failure of Internal Control Systems*. *The Journal of Finance*. N° 48.
- Shivdasani, A. (1993): *Board composition ownership structure and hostile takeovers*. *Journal of Accounting and Economics*. N° 16.