

DOI: 10.11565/cuocient.v1i3.23

Innovación en el Gobierno y la Gestión Universitaria desde Nuevas Teorías y Prácticas Organizacionales: Una Reflexión desde la Teoría de Agencia y *New Managerialism*¹.

Francisco Ganga Contreras y Patricio Valdivieso Fernández

Universidad de Los Lagos-Chile. Correo postal: República N° 517,

Universidad de Los Lagos, Chile.

Resumen

En el contexto de la creciente importancia de los nuevos enfoques de gestión, este estudio argumenta que junto a los efectos beneficiosos de un conjunto de innovaciones en la gestión y el gobierno universitario surgen una serie de riesgos y desafíos. En este sentido, se propone reflexionar respecto de la innovación en el gobierno de las universidades, a partir de dos modelos. Desde el enfoque contractual, se identifican riesgos en las relaciones entre el principal y el agente que podrían afectar el funcionamiento y la sustentabilidad de la organización; adicionalmente el trabajo aborda el aporte del *New Managerialism*, especialmente observado desde la óptica de un enfoque novedoso que apunta principalmente a la transformación de las organizaciones de gran escala en unidades menores.

Palabras claves: Teoría de la Agencia, *New Managerialism*, Gobierno Universitario

Summary

In the context of the growing importance of new management approaches, this study argues that along with the beneficial effects of an innovation set in university management and governance, risks and challenges arise. Taking this in account, we propose to focus the thinking on university government innovation, based in two models. From the contractual approach, risks are identified within the relationship between the principal and the agent that could affect the operation and sustainability of the organization, also our work addresses the contribution of *New Managerialism*, especially seen from the perspective of a novel approach that aims mainly to the transformation of large-scale organizations into smaller units.

Keywords: Agency Theory, *New Managerialism*, University Government

(1) Francisco Ganga agradece el apoyo financiero de FONDECYT. Este artículo es parte de los compromisos de proyecto CONICYT, FONDECYT/Regular N° 1131134.

1. Introducción

Una reflexión, en el contexto de la modernización educativa y la creciente importancia de los nuevos enfoques de gestión, resulta muy necesario, especialmente si se trata de avanzar en el logro de la eficiencia y eficacia de las organizaciones.

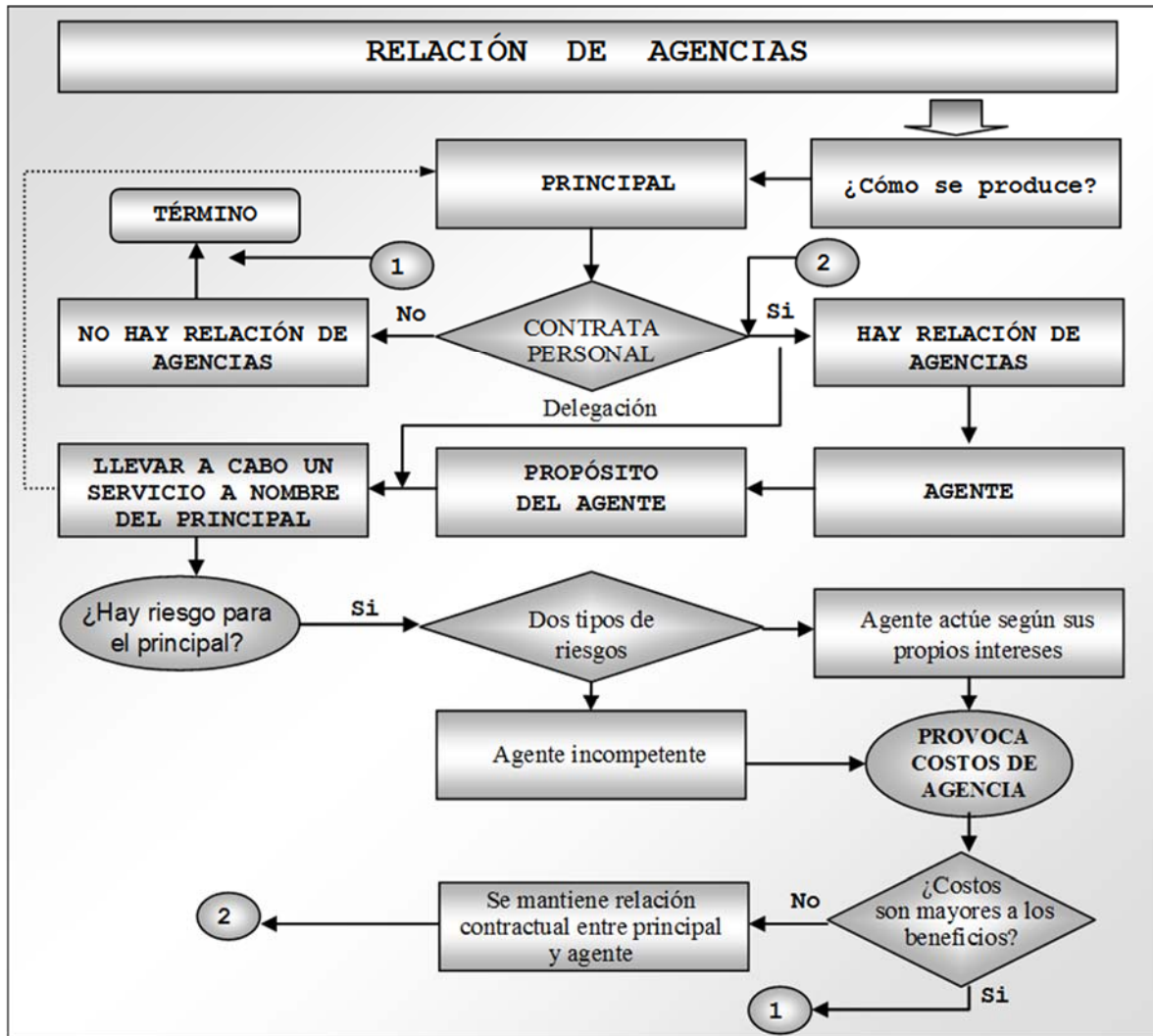
El ámbito de la educación superior no es una excepción; muy por el contrario, asiste el deber de vislumbrar las nuevas ópticas en relación con la organización y el gobierno de las universidades, considerando que ellas tienen la función de formar a las nuevas generaciones y ser luminarias que posibiliten tener mayor claridad para avanzar en la generación de nuevo conocimiento en todas las disciplinas y ciencias. Estudiar, por lo tanto, enfoques, teorías y modalidades organizacionales que permitan innovar en el gobierno universitario pasa ser un imperativo categórico.

Para alcanzar las metas reflexiva propuestas, este trabajo académico está organizado en tres apartados. En la primera parte sintetizamos planteamientos de la Teoría de la Agencia, aplicables a las organizaciones en el mundo de las universidades. En la segunda nos referimos al New Managerialism y las transformaciones en las organizaciones del sector público y en la educación superior, y subrayamos algunos riesgos que se derivan de lo anterior para la gestión y el gobierno universitario. En la tercera parte se concluye con un conjunto de puntos críticos y propuestas que podrían dar lugar a innovaciones para el progreso de los gobiernos universitarios.

2. Teoría de agencia (TA)

La TA, también conocida como enfoque contractual o teoría agente-principal, es sin lugar a dudas una perspectiva idónea y novedosa para abordar los desafíos contemporáneos del gobierno en las universidades. La TA ofrece una apropiada explicación acerca de las funciones y relaciones de los actores al interior de la organización, de las relaciones de la organización con su medio externo, situándola en el contexto global de la economía de mercado, y los mecanismos correspondientes de regulación y control externo y también internos (Álvarez et al 2000, Pérez y Mozo 2000, Camarero 2002). En este orden de cosas, este enfoque organizacional parte de la premisa que en todo sistema de gobierno corporativo existen dos actores, el agente y el principal; el principal o mandante—dueños o accionistas— es quien contrata o mandata a un segundo ente para realizar un trabajo determinado en su representación; por su parte el agente —mandatario, representante o factótum, (verbigracia, un gerente) es quien actúa con el poder que le transfiere el primero (Ganga y Burotto 2010). Estos dos entes, funcionan y se relacionan con el apoyo de un contrato, bajo cuyas cláusulas una o más personas contratan a otra persona para realizar determinado servicio en su nombre, lo que implica delegación de autoridad (Jensen y Mecling 1976). Para una mayor claridad, ver figura N° 1.

Figura N° 1: Principales implicaciones de la teoría de agencia.



Fuente: Diseño propio, basado en Jensen y Meckling 1976, Vergés 2000, Mascareñas 2004, García 2004, Palacín 2004, Ganga y Vera 2008.

El principal y el agente dan origen a un sistema de relaciones estables en la organización, con una visión de largo plazo. Pero hay un conjunto de condiciones que pueden dar lugar a comportamientos oportunistas de los agentes y dificultades.

En una primera instancia, se observa que existen dos entes que se relacionan bajo un entorno de información heterogénea o dispar (asimetrías de información): por un lado está el agente (tales como: directivos, ejecutivos, gerentes, rectores, directores etc, que manejan mucha información intra-organizacional), y por otro el principal (como es el caso de los inversionistas, dueños, clientes, ciudadanos, académicos etc; que manejan información general de la organización). El vínculo que se gesta entre estos dos actores es el resultado de acuerdos celebrados oportunamente, es decir, son de naturaleza contractual. En esta aligación, el agente tiene una posición de subordinación, acatamiento, observancia, sujeción o dependen-

cia del principal. Sin embargo, las motivaciones de las partes son disímiles, existiendo por lo tanto intereses divergentes. Además, los sujetos están dispuestos a asumir diferentes niveles de riesgo.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que una de las restricciones más significativas y difíciles de abordar dice relación con el hecho de que el principal o mandante no puede monitorear, observar y supervigilar fácilmente o de manera perfecta la acción del agente. Las acciones orientadas a corregir esta situación llevan aparejado un coste que debiese ser sensato, ponderado, si es que se quiere garantizar la viabilidad en la respectiva organización (Arruñada 1990, Martín y Gutierrez 2001, Ganga 2005, Peris-Ortiz et al 2012).

En el sistema de la educación superior, estos riesgos e inconvenientes adquieren gran actualidad debido a los procesos de modernización que están experimentando las universidades, muy especialmente por los efectos de los factores que fortalecen la posición del agente (administrador, rector o gestor) y debilitan la posición del principal (consejo universitario, junta directiva u otro gremio académico).

3. El New Managerialism (NM): cambios, posibilidades y riesgos

Desde hace tres décadas, el “New Managerialism”(NM) se ha ido difundiendo como un nuevo modelo de gestión de las organizaciones. Con criterios de mercado, desarrollados en el mundo de las empresas, el NM propone marcos regulatorios y sistemas de gestión que prioricen el cumplimiento de los objetivos de mercado con el apoyo de un conjunto de mecanismos e instrumentos de comando y control (Clarke 2007; Lynch et al. 2012).

El NM subraya la importancia del control descentralizado, la flexibilidad y la capacidad de elección de los agentes, y por sobre todo la calidad de los servicios para los usuarios como criterio que debe subordinar otro tipo de consideraciones. Cuando se aplica en el ámbito público y de la educación, implica la inclusión de valores y prácticas de mercado en la regulación y la organización de sectores que, tradicionalmente han operado de una forma distinta.

Por lo tanto, el NM es una propuesta que apunta a un nuevo sistema de gobernanza de las organizaciones, cuya operacionalización consiste en una nueva forma de gestión. El NM propone transformar las organizaciones de gran escala en unidades menores, con un control centralizado de la gerencia y la descentralización de las responsabilidades. En este sistema, el modelo de control y regulación prioriza los inputs en relación con los resultados, y mide en términos de indicadores de control de eficacia. Los indicadores y la disposición de mecanismos de monitoreo, apoyados por nuevas tecnología de la información, facilitan el trabajo gerencial de gestionar y controlar (Deem 2004). El NM enfatiza los indicadores, la competitividad y los servicios para los usuarios (Farrell y Morris 2003, O’Reilly y Reed 2010, Lynch, Grummell y Devine, 2012). Por lo tanto, promueve la flexibilidad laboral y la descentralización de la autoridad presupuestaria en los gerentes (Chandler et al. 2002, Clarke y Newman 1997, Clarke et al. 2000, Court, 2004, Docking 2000, Jennings y Lomas 2003). Con mayor capacidad de comando y control, y nuevos conocimientos que suman a la experiencia, los gerentes están en condiciones de aumentar su poder y fortalecer su posición.

Los cambios del NM se traducen en una redefinición de las relaciones de poder a favor de los agentes, los gestores y administradores. En efecto, en un contexto de las responsabilidades de la organización y con mayor disposición de información (indicadores), pasan a ser los agentes que disponen de más conocimientos sobre las organizaciones y los mecanismos de comando y control. Estas circunstancias se traducen en el fortalecimiento de su posición para tomar decisiones y actuar con gran autonomía, tanto en la organización y en el mercado, como en relación con los propietarios (el principal).

La experiencia internacional con la introducción del NM en el sector público demuestra que hay numerosos riesgos y situaciones que se podrían extender al ámbito universitario. Bajo las nuevas condiciones de la gestión, los funcionarios más experimentados y con mayor responsabilidad tienen incentivos para definir su rol como líderes innovadores, marketeables, dentro y fuera del sector público. Por lo tanto, pierden su identidad definida como servidores públicos, y pasan a ser elites profesionales administradoras con conocimientos y experiencia que puede beneficiar los intereses privados, por ejemplo actuando como consultores de empresas en temas fiscales y tributarios. En este sentido, los funcionarios directivos del servicio público pasan a estar en ventaja con las prácticas managerialistas, y pueden transformarse en jugadores corporativos en la economía de mercado en cualquier momento. Dado que no hay controles ni sanciones, ellos pueden migrar del sector público al sector privado, con información privilegiada. Por ejemplo, en el caso de Irlanda, Lynch (2012) informa que desde la crisis bancaria distintos reportes han documentado el movimiento de altos funcionarios desde el sector público para trabajar como consultores expertos en el sector financiero y comercial. En el mundo de las universidades públicas podría suceder algo similar, si emigran altos directivos que se han beneficiado de los nuevos conocimientos y tecnologías introducidas por el NM para dirigir entidades privadas con fines de lucro.

Para mayor claridad, en la figura N° 2, se pueden apreciar las características más relevantes del New Managerialism.

Figura N° 2: Principales características del NM



Fuente: Diseño propio, basado en Chandler et al. 2002, Clarke y Newman 1997, Clarke et al. 2000, Court, 2004, Docking 2000, Jennings y Lomas 2003.

4. Conclusiones

Los basamentos presentados de la TA y los riesgos que produce el NM, nos permiten inferir que uno de los desafíos más relevantes en el gobierno de las organizaciones universitarias consiste en definir el contrato más eficiente posible entre dos partes, principal y agente, de manera de lograr un equilibrio en esta relación, en beneficio del gobierno y la sustentabilidad de la organización. Ciertamente, el contrato más adecuado debe tomar en cuenta las características de los entes implicados, y el hecho de que los entornos altamente dinámicos e inciertos y los costes de consecución de información no posibilitan un monitoreo eficiente del agente.

Es por ello que germina con fuerza la necesidad de desarrollar, junto al contrato más eficiente o como parte de este, un conjunto de condiciones que colaboren con la supervisión de la función del agente, de tal forma que éste desempeñe tareas que son valoradas por el principal y refuercen la relación. Para alcanzar estos propósitos, se requiere de un esquema apropiado de incentivos, de instrumentos controladores, disciplinadores, de garantías y de procedimientos de resolución de conflictos, así como de las decisiones de inversión y financiaciones correspondientes. En todo caso, los costes de estas innovaciones no pueden ser superiores a los beneficios reportados, pues una situación contraria implicaría tarde o temprano el término de la relación entre mandante y mandatado.

Es claro que abordar la problemática de los gobiernos universitarios -desde enfoques modernos de gestión- es un ejercicio conveniente, especialmente si se considera que las meditaciones académicas pueden “dar pie” a futuras líneas de investigación, que aborden desde una óptica empírica el problema que tienen las universidades en sus modelos de gobernanza.

Referencias

- Álvarez, M., Arbesú, P., y C. Cantó. (2000): Las cooperativas en el marco de la teoría de agencia. España: Centro Internacional de Investigación Inform. sobre la economía Pública Social y Cooperativa (CIERIEC). Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. N° 34.
- Arruñada, B. (1990): Economía de la Empresa: Un enfoque contractual. Editorial Ariel. Barcelona.
- Camarero, M. (2002): Relaciones entre empresas. De la transacción a la cooperación.. España: Secretaría de publicaciones en intercambio editorial. Universidad de Valladolid.
- Clarke, J. and Newman, J. (1997). The Managerial State, London, Sage.
- Clarke, J., Gewritz, S. and McLaughlin, E. (2000). New Managerialism New Welfare? London: Sage.
- Clarke, J. (2007) “Unsettled Connections: Citizens, Consumers and the Reform of Public Services”, Journal of Consumer Culture, 7 (2), pp. 159-178.
- Court, M. (2004). “Talking Back to New Public Management Versions of Accountability”, in: Education. Educational Management Administration and Leadership, 32, pp. 171-194.
- Chandler, J., Barry, J. and Clark, H. (2002). Stressing Academe: The Wear and Tear of New Public Management. Human Relations, 55, pp. 1051-1069.

- Deem, R. (2004); The Knowledge Worker, the Manager-academic and the Contemporary UK University: New and Old Forms of Public Management? *Financial Accountability & Management*, 20 (2), pp. 107 - 128.
- Docking, J. (2000). *New Labour's Policies for Schools: Raising the Standard?* London: David Fulton.
- Ganga, F. (2005): Análisis preliminar del gobierno universitario chileno. *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 10. N° 30.
- Ganga, F. y J. Vera (2008): El Gobierno Corporativo: Consideraciones y Cimientos Teóricos. *Revista Estudios Gerenciales*. Vol. 28. N° 122.
- Ganga, F. y J.F. Burotto (2010): Mecanismos de control externo en las universidades de Chile: una mirada a partir del enfoque contractual. *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 15. N° 51.
- García, E. (2004): Características del poder y la rentabilidad en una almazara cooperativa: Teoría de agencia versus teoría del servidor. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*. N° 83.
- Jennings, K. & Lomas, L. (2003) "Implementing Performance Management for Headteachers in English Secondary Schools: A Case Study". *Educational Management Administration and Leadership*, 31, 369.
- 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.
- Lynch, K., Grummell, B. y D. Devine (2012). *New Managerialism in education: commercialization, carelessness, and gender*. N. York: Palgrave MacMillan.
- Martín, N., y A. Gutiérrez. (2001): Relaciones de agencia en el sector farmacéutico español: marco institucional y decisiones estratégicas. España: Documentos de trabajo Nuevas Tendencias en Dirección de Empresa. Departamento de Economía y Administración de Empresas. Universidad de Valladolid.
- Mascareñas, J. (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)
- Pérez-Ortiz, M., Armengot, C., de Souza, C., y M. Pérez. (2012): Fundamentos de la teoría organizativa de agencia. *Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico*. ICE. N° 865.
- Pérez, M., y F. Mozo. (2000b): Una perspectiva dual para la gestión de los recursos humanos: ¿optimizar recursos o reducir costes contractuales?. España: *Revista de Dirección y Organización*.
- Palacín, M. (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)