

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

Hacia un nuevo modelo de reforma organización  
al de la Universidad

**María Luisa Aguerre**  
Tutor: Jorge Landinelli

**1996**

## PRESENTACIÓN

Este trabajo lo que pretende en el contexto de los debates de notoriedad sobre reforma universitaria, es ofrecer elementos de reflexión en torno a un problema específico como es el que tiene que ver con el régimen de gobierno de la Universidad de la República y el proceso de toma de decisiones, en relación a la estructura organizativa de la misma.-

Se ha desarrollado en cuatro partes. La primera de ellas es una introducción acerca de las condicionantes internas y externas que inciden hoy para presionar los cambios organizacionales en las complejas universidades latinoamericanas, y especialmente en la, hasta fecha relativamente reciente, monopólica Universidad estatal uruguaya. Se exponen los principales argumentos críticos a la situación aparecidos en diversas publicaciones.-

En la segunda parte se incluye una exposición teórica de los principales modelos de organización universitaria y de toma de decisiones, y su adecuación a la realidad de la Universidad de la República; así como los principales hitos históricos en la evolución del gobierno universitario.-

En la tercera, se presenta el nuevo método de gestión universitaria: la planificación estratégica. Se tratan de explicar aspectos conceptuales de este método en su aplicación específica a la organización universitaria y su eventual adaptación al caso de nuestra Universidad.-

La cuarta y última parte, está dedicada a los actuales problemas de gestión de la Universidad de la República, los desafíos provenientes de la propia interna universitaria y la forma como se están procesando actualmente los cambios. En las perspectivas finales se propone una nueva estructura del gobierno universitario para transformar la racionalidad puramente política en una racionalidad corporativa.-

La realización de este trabajo se fundamenta de manera importante en las entrevistas realizadas al Dr. Jorge Ares Pons, asesor académico del Rector; al Sr. Domingo Carlevaro, Director de la Oficina de Planeamiento Universitario; a la Cdra. Marcela Ituño, integrante del Consejo Académico del Dpto. de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas; al Prof. Jorge Landinelli, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y al Cdor. José Pini, integrante del Consejo Académico del Dpto. de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, y participante en calidad de informante ejecutivo del proyecto de diagnóstico sobre gestión administrativa de la Universidad de la República, a los cuales agradezco muy especialmente el tiempo que me fuera dedicado y el interés demostrado.-

Abril de 1995.-

## I) INTRODUCCIÓN.-

La Universidad de la República vive desde hace varias décadas un proceso de cambios graduales para adaptarse a las condicionantes de la sociedad uruguaya y a la emergencia de la "educación superior de masas". Diversos fenómenos ocurridos a escala mundial en los últimos años exigen una aceleración de las transformaciones, provocando la controversia entre los universitarios sobre los objetivos y las vías que llevan a esos cambios. Si bien existe un acuerdo sobre sus fines básicos: enseñanza, investigación y extensión del conocimiento hacia la comunidad, el debate se plantea no bien la reforma de la educación superior, debe emprender el camino de los cambios institucionales, formalizando nuevas metas y nuevas estructuras para continuar su valiosa contribución al medio social al que pertenece.-

El antiguo modelo de equilibrio entre la institución estatal de enseñanza superior, la sociedad y el gobierno se ha desajustado en el último decenio; modalidades de funcionamiento fuertemente arraigadas en el quehacer universitario, como el financiamiento integral de la Universidad por las arcas del Estado, la antigua definición de las relaciones de la Educación Superior y la investigación con el mundo del trabajo y el sector productivo, la persistencia de valores como la solidaridad intrauniversitaria expresada en la homologación de los salarios, han comenzado a cambiar.-

En el mundo contemporáneo se despliega un nuevo paradigma "economicista" desplazando los objetivos ideológicos y políticos que habían motivado hasta ahora los debates; los problemas del individuo desbordan el campo social y político y lo vacían de contenido. Las dinámicas sociales occidentales viven el retorno a la idea de mercado como principal regulador y motor de la eficiencia económica, constituyéndose un patrón liberal que se extiende al mundo entero, y produce el efecto de la globalización del comercio.-

La competitividad plantea actualmente una de las mayores preocupaciones a todos los gobiernos latinoamericanos, a medida que aumenta el impacto de los mercados internacionales de factores de producción en las economías nacionales. Con frecuencia en el ámbito interno los debates sobre las ventajas de la competencia se polarizan en torno a cuestiones relacionadas con la formación de recursos humanos calificados en el proceso de creación e innovación tecnológica, o respecto a la renovación de las prácticas de organización y gestión de las empresas.-

El salto cualitativo operado desde la "etapa industrial" en las sociedades desarrolladas, a la llamada "etapa post-industrial" ha producido cambios importantes en la organización de las empresas modernas. Con la ayuda de los autores que en los últimos años se han dedicado a la exposición de una nueva teoría administrativa, observaremos en este trabajo la aplicación de esos aportes a los problemas específicos de la organización universitaria.-

La reforma educativa e institucional de la enseñanza superior es una tarea muy compleja, porque en la propia naturaleza de estas instituciones está el sustentarse en un plantel académico formado por expertos en múltiples ramas del conocimiento, cuyas opiniones no son necesariamente coincidentes; éstas se cruzan con los intereses de los

estudiantes, las demandas de la sociedad y los diferentes puntos de vista de la clase política. Estos procesos de transformación o de modernización se ven afectados también por visiones ideológicas que se avizoran detrás de los discursos más pretendidamente técnicos.-

Una interesante controversia se desarrolla a nivel de los organismos internacionales, -cuya influencia no es desdeñable-, por medio de la cual se replantea el rol de la enseñanza superior en la sociedad contemporánea. Para el BANCO MUNDIAL como para el BID, el principio sobre el cual se rige la inversión en recursos humanos, -considerado un elemento clave de la estrategia de desarrollo de la región-, es la de que el beneficio social de la inversión en recursos humanos debe exceder el beneficio privado.-

En el documento "Educación Superior: La lección de la experiencia (BANCO MUNDIAL, setiembre de 1993), se expresa que la existencia de beneficios sociales no justifica por sí sólo las subvenciones públicas a la educación superior, ya que la tasa de retorno para la instrucción superior es inferior a la de los otros niveles de la enseñanza, y por tal razón las políticas estatales deben subsidiar más la educación primaria que la superior basándose en los conceptos de eficiencia y equidad. Se considera por otra parte que si los beneficios privados son suficientemente grandes como para realizar inversiones privadas considerables en la educación superior, el rol que se requeriría del gobierno sería muy pequeño. De acuerdo a esta opinión, las universidades estatales deberían dedicar sus esfuerzos exclusivamente en las disciplinas básicas y en la educación de postgrado relacionada con la investigación tecnológica, de gran interés para el país, pero que no son emprendimientos rentables a corto y mediano plazo para la inversión privada y poner así menos atención en el financiamiento de la educación profesional.-

En el citado documento se declara expresamente que el objetivo del Banco en materia de educación terciaria es "el logro de una mayor eficiencia con el menos gasto público" y a partir de las definiciones para medir esa eficiencia, se establece una política educativa para el sector terciario. Este marco de medidas constituyen condicionamientos para el apoyo financiero a los gobiernos, las que se han venido imponiendo en los países latinoamericanos: el control del acceso a la educación terciaria; la conformación de un ámbito propicio para el desarrollo de instituciones privadas; la diversificación del financiamiento en la educación terciaria, buscando no sólo nuevas fuentes de recursos extrapresupuestales sino suprimiendo todo tipo de subsidio interno a la actividad estudiantil y el cobro por concepto de matriculación, son algunas de las medidas adoptadas.-

El BID sigue una línea muy similar a la del BANCO MUNDIAL en materia de educación superior; en un artículo publicado en el Boletín de setiembre de 1993, se decía: "Para aumentar la competitividad de la región en los mercados internacionales, es importante mantener las inversiones en educación orientadas a los campos de la ingeniería, la ciencia y la tecnología, ya no parece justificarse la subvención pública de otras disciplinas a nivel universitario". Sin embargo, no es tan drástico en cuanto a priorizar la enseñanza primaria y secundaria. En el "Informe 1993. Progreso Económico y Social en América Latina", en el tema referente a recursos humanos, dice: "Los niveles más altos de secundaria y los niveles terciarios de educación

son considerados con menos frecuencia como derechos básicos y pueden tener efectos de desigualdad en la distribución. Pero también podrían producir importantes beneficios sociales que superen a los beneficios privados mediante el incremento en las contribuciones al conocimiento (un bien público) e incrementando la capacidad de ajuste". Ello implicaría una razón de eficiencia, suficiente como para subsidiar niveles de educación relativamente más altos, -en lugar de más bajos-, y una compensación recíproca entre eficiencia y equidad.-

El enfoque que le ha dado la UNESCO al papel de la educación superior, como palanca para la superación del subdesarrollo, se opone a estas posiciones restrictivas. Las discrepancias motivaron la realización de un foro en procura de lograr un acercamiento entre ambos organismos, sin buenos resultados. En febrero de 1995, el Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza dió a conocer un documento donde se expresan los puntos de vista de la institución. Para UNESCO las universidades son un factor esencial para la resolución de los problemas de las sociedades y en consecuencia el apoyo público deber ser entendido como una inversión nacional de largo plazo y de impostergable necesidad. A diferencia del BANCO MUNDIAL para el cual lo fundamental es la disminución del gasto público, la educación superior constituye un valor en si mismo, no sólo por su relación con el empleo, el desarrollo y la producción, sino también por su influencia sobre la cultura y la cohesión social.-

Cabe preguntarse en este proceso de transformaciones de las universidades estatales latinoamericanas, cuál es el modelo adecuado para una Universidad como la uruguaya, de gobierno unificado, no monopólica, pero de gran centralidad en la educación superior nacional.-

La Universidad como un elemento fundamental de la compleja red de servicios a través de los cuales se transmite la intervención estatal en la tarea de reproducción social, cumple objetivos trascendentes que no pueden ser restringidos a las demandas del aparato productivo y comercial. Los universitarios han reconocido desde hace largo tiempo los aspectos formativos de la educación superior y su rol de elemento integrador de una sociedad y de una cultura.-

En tal sentido, la Universidad de la República cuenta con una riquísima historia, enaltecida por los años de lucha de los pioneros de la Reforma, quienes formularon la utopía de brindar una formación plena del ser humano que trascendiera el mero interés práctico de la vida profesional y fuera acorde y simultáneo a la creación de un ethos universitario.-

En un tiempo de cambios dinámicos es insoslayable recordar que la Universidad se reivindica a si misma "como un espacio autónomo para una comunidad de cultura, de naturaleza plural y crítica, productora de valores y bienes intelectuales, nutrida de la independencia de criterios; la disparidad de intereses y la búsqueda sincera de alternativas plausibles a los problemas planteados en sus esferas de actividad" (1).-

Hoy por hoy las dos disyuntivas prioritarias que enfrenta la Universidad de la República son las siguientes: una primera relacionada con el ámbito externo, entre flexibilizar el funcionamiento de los servicios para dar cabida a muy diversas

formaciones demandadas por la sociedad y el entorno geográfico de los países del Mercosur, o continuar aumentando lo ya existente; y hacia lo interno, ganar en eficiencia mediante cambios en la gestión administrativa y en la tarea del co-gobierno, o mantener un alto nivel de ineficiencia, que distorsiona el progreso de sus objetivos.-

La Universidad de la Reforma estuvo abocada en su relación con el medio social, a la homogeneización cultural del país; e internamente, en elevar el nivel de la formación de los futuros profesionales. Hoy debe trascender estos objetivos, para transmitir un conocimiento de calidad acorde a las exigencias de la revolución científico-técnica que vive la humanidad, debe ser capaz de abrir el espectro de especializaciones, de diversificar las disciplinas conexas a las tradicionales, a fin de cubrir las necesidades del medio y las potenciales de la región.-

Las universidades estatales latinoamericanas son por otra parte, un ejemplo de instituciones con muy larga permanencia en el tiempo, y con experiencia para equilibrar los cambios y mutaciones del entorno con la permanencia y estabilidad. Las universidades emiten normalmente programas para la admisión y promoción del cambio, políticas de tipo incremental que preparan con frecuencia una gran transformación de calidad, y otras veces, políticas de carácter condensado o repentino, que sólo se consolidan si inauguran series de mutaciones graduales o lentas. En esa trayectoria institucional hay modificaciones provenientes de lo externo, presiones no previstas que agregan un elemento de tensión con el ambiente socio-político y también reformas de los propios programas de cambio (2).-

En una palabra, podría afirmarse que en la Universidad de la República coinciden diversos procesos de transformación, y en el largo plazo la modalidad del cambio institucional ha sido de tipo continuo e incremental, respondiendo no a la sistematicidad de una planificación, sino al empirismo en la adopción de reformas.-

¿Cuáles son los principales problemas de debate hoy respecto de los cuales existe una demanda por cambios y readaptaciones de la educación superior?. Sin duda la Universidad ha cambiado desde 1985 a la fecha, la agenda de transformaciones abarca desde la pluralización de los servicios, los contenidos y métodos de docencia y los planes de investigación, a la intercomunicación con empresas públicas y privadas, con las universidades de la región y en general del extranjero, entre las más importantes.-

Las principales líneas de discusión provenientes de la sociedad, el sistema político y la propia interna universitaria, de acuerdo a los datos recogidos en diversas fuentes de información serían las siguientes (\*):

a) En primer lugar, existe un notorio cambio de actitud de los gobiernos estatales en las dos últimas administraciones hacia la educación superior; con motivo de la aprobación del Presupuesto del quinquenio 1995-2000, algunos parlamentarios del partido de gobierno manifestaron públicamente no estar dispuestos a mantener el sistema de asignaciones presupuestarias incrementales basadas en el aumento de los montos del año anterior sin una reforma interna.- En tal sentido, reclamaron la presentación por parte de la Universidad de un proyecto detallado de los programas y reformas que justificara el aumento de las partidas presupuestales.-

La Universidad mantiene una distribución interna de los recursos en función de un criterio histórico incremental, que no ha admitido prioridades institucionales, salvo para la distribución de partidas complementarias. En los hechos, la batalla en torno al mantenimiento de la fórmula de asignaciones incrementales se ha trasladado al plano de las reivindicaciones salariales del personal docente y no docente, cuyas gremiales pugnan por mantener el poder adquisitivo de sus remuneraciones.-

En los países donde el Estado tiene intervención directa en los asuntos internos de la Universidad, la evaluación docente ha sido el vehículo para implantar un sistema de remuneraciones basado en la productividad de los rendimientos y en las condiciones del mercado académico. En la Universidad de la República ha regido hasta ahora el principio de homologación o equiparación de los salarios docentes, con independencia de la consideración de los rendimientos individuales, a excepción de quienes perciben recursos extrapresupuestales a través de convenios y por dedicación total.-

La Universidad ha emprendido un camino de vinculación con el sector productivo público y privado, por medio de los convenios, captando recursos extrapresupuestales que, sin considerar las donaciones, hoy pueden ser estimados en el 10% de sus ingresos.-

Desde la Universidad se levantan voces críticas respecto a la retracción financiera del Estado, porque entre otras consecuencias ha estimulado la expansión de instituciones terciarias privadas, que en general son más sensibles a las señales del mercado.-

b) Una crítica que se formula desde la propia interna universitaria es que la Universidad en la medida que ha enlentecido en demasía el ritmo de los cambios, en un momento en que la sociedad se está transformando rápidamente, no puede responder de manera adecuada a los desafíos de este tiempo histórico.-

Algunos alegan que la eficiencia externa de los sistemas ha decaído en parte como consecuencia de la menor rentabilidad social que resulta del aumento de personal altamente calificado, y la existencia de una proporción relativamente alta de desempleados educados. Son partidarios de limitar el ingreso a la universidad, reimplantando el "numerus clausus" para adecuar los egresos a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, en contradicción con este modo de encarar el problema, día a día crece la demanda por niveles terciarios de educación, tendencia que es comparable a la que se manifiesta en todas partes del mundo y que probablemente ha de continuar en el futuro. La Universidad ha absorbido gran parte de esa demanda incorporando más estudiantes a las carreras tradicionales y a las licenciaturas creadas en dos nuevas facultades no profesionales (Facultad de Cs. Sociales y Facultad de Ciencias).-

Otra corriente de opinión importante considera que se debe ampliar la cobertura educativa diversificando la oferta; en tal sentido, algunos se inclinan por incluir nuevas opciones de educación terciaria y superior con carreras de mediana y corta duración dentro de la Universidad. La mayoría, sin embargo, considera que el país debería crear un sistema público de politécnicos (dentro o fuera de la ex-UTU) para atender estas formaciones, que si bien serían autónomas podrían funcionar coordinadas al sistema universitario tradicional. Ya

tenemos ejemplos exitosos funcionando de esta manera, con la creación de dos carreras cortas: una en lechería y otra de tecnólogo mecánico, en colaboración con la Facultad de Agronomía y con la Facultad de Ingeniería respectivamente.-

Hasta ahora ha habido una resistencia potencial o manifiesta de parte de algunos colegios profesionales por la competencia que las profesiones de corta duración generan en el mercado de trabajo.-

También son exigencias de una sociedad moderna, brindar educación permanente y posibilidad de actualización a los egresados universitarios.-

Las soluciones para satisfacer la demanda estudiantil global excede la competencia de la Universidad; seguramente requerirá la unidad de esfuerzos de todos los niveles de la enseñanza, aunque la Universidad tiene mucho para aportar sobre el tema.-

c) Existe también la percepción de un deterioro de la calidad de la enseñanza superior, que se atribuye a diversas causas o a la suma de éstas: la masificación del ingreso y la carencia de barreras selectivas; la reducción de los recursos públicos asignados al sector; la carencia de una política de formación de docentes; la ausencia de interacción entre la investigación y la docencia que se evidencia en diferentes ámbitos, y el significativo número de docentes con baja productividad intelectual.-

Relacionado con la detección de problemas de calidad, se formulan preguntas acerca de la alta "permisividad" del sistema educativo, según se constata en algunas facultades. Lamentablemente, a nivel de toda la Universidad se carece de la información exacta sobre las tasas de deserción, la repetición de los exámenes, el tiempo requerido por los estudiantes para graduarse y otros indicadores básicos.-

Recientemente el informe de una consultora internacional que trabajó sobre financiamiento en el marco de un préstamo del BID-CONICYT ha llegado a conclusiones sorprendentes. Cruzando los datos de la Universidad con los datos de la encuesta de hogares, se comprueba que quien ha hecho estudios en la Universidad, aún parciales, está situado en un nivel económico considerablemente superior con respecto a la media de la población. No logran el nivel promedio de los egresados de las carreras universitarias, pero ocupan un lugar privilegiado en el ranking salarial.- Esta conclusión aporta un argumento contrario a la visión pesimista que ve en la deserción estudiantil universitaria únicamente una pérdida total de esfuerzos de parte de la comunidad y una distorsión para la tarea docente (3).-

d) Otro tema importante de debate es la falta de regulación de la enseñanza terciaria y superior privada. Los institutos de educación terciaria funcionan en el país de acuerdo al principio de competitividad del mercado y se los ha incentivado debido a que absorben, sin costo directo para el Estado, a un número creciente de jóvenes canalizando sus expectativas de obtener un diploma y acceder al mercado laboral.-

El 11 de agosto de 1995, el Ministerio de Cultura emitió un decreto-ley de ordenamiento del Sistema de Educación terciaria privada universitaria y no-universitaria. Por el mismo se crea el Consejo consultivo de Enseñanza Terciaria Privada con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en diversas



instancias propuestas por el articulado del decreto. Tres de los ocho miembros del Consejo Consultivo son propuestos por la Universidad de la República.-

Este tema no ha quedado cancelado, en la medida que hay una fuerte resistencia del gobierno universitario a aceptar las reglas de juego impuestas por el Ministerio de Cultura.-

e) Por último, encontramos un fuerte cuestionamiento de la eficacia de gestión, tanto en relación a la administración como al gobierno de la Universidad. Respecto a lo primero, se reitera la necesidad de una gran simplificación de trámites y de sistemas de operación administrativos; se pide analizar las duplicaciones académicas, manteniéndolas solamente cuando se justifican por la eficiencia, forzando a los Servicios a utilizar las posibilidades existente antes de generar repeticiones; preocupa el alto grado de interinos en el cuerpo de profesores; las dificultades para avanzar en una clara descentralización del quehacer universitario; también se afirma que los Servicios deben re-justificar sus presupuestos desde cero para ir introduciendo sistemas de evaluación financiera y académica, para premiar a los eficientes y castigar a los ineficientes, evitando que se opere con presupuestos muy diferentes para cubrir las mismas funciones.-

Respecto al gobierno universitario, las opiniones se cruzan entre la aceptación o el rechazo de la centralización, con la vigencia del principio democrático, en la participación del control de la gestión.-

Sobre estos temas nos referiremos extensamente en los próximos párrafos, donde haremos referencia a la organización universitaria y a la estrategia de planificación.-

## II) LA REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA Y TOMA DE DECISIONES.-

### 2.1.- Caracterización de la organización universitaria.-

Los estudios teóricos sobre organización universitaria nos han permitido reconocer las distancias que la separan de otros tipos de organización como las estatales o las empresas. Pensar a las universidades asimiladas a la empresa privada, hace perder de vista los mecanismos peculiares de formación del poder y de toma de decisiones, así como todo lo que tiene que ver con la complejidad y los tiempos diferenciales que imponen las disciplinas.-

H. Mintzberg, uno de los autores más avanzados en teoría de la administración en la etapa post-industrial, en un libro clásico de 1979 sobre "Estructura de las organizaciones" (4) ha podido asociar a la institución universitaria con un modelo de organización que el autor denomina "burocracia de profesionales". Este esquema de organización se caracteriza por estar orientado a la producción de un conjunto heterogéneo de servicios para demandas potenciales muy diferenciadas del punto de vista social e individual, las cuales para ser operacionalizadas requieren ser preparadas y realizadas por expertos especialistas que aplican en su ejecución una amplia gama de habilidades y conocimientos. Las estructuras están basadas en mecanismos laxamente articulados, ya que las actividades de las partes no necesariamente deben estar estrechamente relacionadas entre si.

Predomina una vinculación de "coordinación" de las tareas, y no de dependencia jerárquica basada en criterios de autoridad como en el tipo de burocracia weberiana.-

Cabe observar como un aspecto central al modelo que es una organización de personas especializadas para la transmisión sistemática de conocimientos a otras personas y para la producción de esos conocimientos, por lo cual está basada en el saber individual de los sujetos, en la calificación académica de sus integrantes, y el tiempo de éstos es el recurso más importante de que dispone la institución. Por tal razón las expectativas de los profesores docentes e investigadores son un elemento importante y difícil de conciliar mediante los mecanismos de decisión.-

Desde una perspectiva muy diferente, Bourdieu ha intentado dar cuenta de las características que distinguen a esta institución, y nos dice algo interesante sobre el carácter particular de la función académica dentro de la organización: ésta, es el espacio legitimado para hablar acerca de la verdad del mundo social y natural, y es también el lugar de la lucha por saber quien en el interior de este universo, está bien fundado para decir la verdad. Esta lucha por la hegemonía de los criterios de verdad, opone no solamente a los distintos campos disciplinarios sino que moviliza la disputa y el conflicto en el interior de cada uno de ellos (5).-

En el marco del modelo desarrollado por Mintzberg se destaca la tendencia a una descentralización de decisiones y acciones, como una de las características más importantes de la organización universitaria; los docentes e investigadores son responsables de adoptar decisiones en relación a cursos e investigaciones de su especialidad, materializando a través de esta actividad el quehacer esencial de la institución. La descentralización está basada en dos procesos, que el autor ha conceptualizado como de "encasillamiento" y de "standarización de habilidades y conocimientos".-

El primero es el proceso mediante el cual las actividades de la organización son divididas en una serie de programas que se aplican a situaciones tipo predeterminadas, como son cada uno de los cursos de licenciatura, o un programa de postgrado o de investigación. La universidad por este procedimiento divide sus tareas en componentes o elementos cuya gestión es asignada a docentes que han acreditado su competencia para asumir dicha responsabilidad. El resultado de esta partición de actividades es un relativo aislamiento de los programas entre si, lo que finalmente aumenta la discrecionalidad de las personas responsables de los programas para llevar a cabo sus funciones.-

El segundo concepto se refiere a la estandarización de habilidades y conocimientos. La razón más importante para atribuir a ciertos docentes la responsabilidad de dirigir los programas, está en la capacitación técnica, en el reconocimiento de su especialización y versación en la respectiva disciplina. Pero el criterio de las personas responsables está influido por su formación y por las afiliaciones que tienen o han adquirido como resultado de su propio perfeccionamiento. La preparación sistemática alcanzada por el investigador-docente, puede considerarse como una suerte de programación que le permite enfocar sus esfuerzos de formas o maneras aceptables por la comunidad académica. Recordamos que Khun hablaba de

la "ciencia normal" como una práctica cotidiana emprendida por el científico en sus investigaciones dentro del paradigma aceptado por la disciplina.-

Significa que los márgenes de libertad que es patrimonio del quehacer académico en la cátedra o en la investigación, debido a la estructura de casilleros, se ve restringida en los hechos por una forma de control profesional de los colegas de una misma profesión. Se establece por esta vía una forma de comunicación interinstitucional con sus pares en la disciplina, que a menudo es más fuerte que los lazos que los unen a otros integrantes de la propia institución.-

El modelo organizacional diseñado es aplicable a todas las universidades, con las limitaciones que imponen las características propias que distinguen a las organizaciones. Cada una presenta, como resultado de la influencia de diversos factores, tanto internos como externos, -ya sea origen, tamaño, formas de financiación, modos de administración y gestión-, una evolución institucional particular.-

Los dos ejes por los que se desenvuelve el desarrollo institucional son el de centralización/descentralización y el de unidad/fragmentación. ¿Porqué consideramos conveniente separar para el análisis estos dos aspectos? porque esperamos clarifique mejor las alternativas experimentadas por el poder de gobierno universitario. Al mencionar la descentralización nos referimos en adelante únicamente al proceso de dispersión organizacional que obedece a las nuevas funciones y espacios creados por la creciente especialización de las disciplinas, y al permanente crecimiento de la administración universitaria en una situación de "educación superior de masas". El continuo centralización-descentralización toma en cuenta el número de actores e instituciones que participan en el proceso decisorio. En cambio, por el eje unidad/fragmentación medimos el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio, es decir nos referimos exclusivamente a las condiciones en que se logra históricamente en el gobierno de la Universidad, la toma de decisiones sobre políticas universitarias.-

La dispersión organizacional remite entonces, inmediatamente, a la temática del gobierno de las partes y del conjunto.-

En una síntesis de este recurrente tema de debate en la historia de la Universidad, recordamos que la Ley Vázquez Acevedo de 1885 impuso un criterio unitario y centralizador, en el momento de mayor impulso a la formación del estado nacional, teniendo como referente la universidad napoleónica (6).-

El proyecto de Ley Orgánica de 1908 provocó un gran debate nacional sobre la unidad del gobierno universitario como muy bien lo ha relatado Blanca Paris de Oddone en "La Universidad uruguaya del militarismo a la crisis. 1885-1957". El mensaje del Poder Ejecutivo respondía a la influencia spenceriana y aplicaba el principio de la diferenciación de funciones predicado por el filósofo inglés -el cual apoyado en el creciente desarrollo de las especialidades médicas de la época-, brindaba una gran autonomía funcional y de toma de decisiones a cada una de las facultades, en base a la idea de identificación del regimen organizacional con la actividad especializada. El gobierno de la Universidad de la República se fragmentaba en una reunión o federación de facultades, entre las cuales sólo existían relaciones de cooperación, mientras se reducía el

rol del Consejo Universitario a la coordinación de actividades. Esta reforma daba cuenta de las transformaciones sociales e ideológicas de principios de siglo y la impregnación positivista en las élites dirigentes.-

La totalidad del Consejo superior universitario se opuso al proyecto, que destruía la unidad orgánica y restringía los fines de la Universidad, propiciando una enseñanza marcadamente profesionalista, ajena a la formación ético-humanista que había distinguido hasta entonces a nuestra casa de estudios superiores.-

El Dr. Antonio Grompone, distinguido pedagogo y Decano de la Facultad de Derecho, retoma la discusión teórica sobre la organización y el gobierno universitario con motivo de la elaboración de un anteproyecto de reforma del estatuto de la Universidad concebido conjuntamente con el entonces Rector José Pedro Varela (1945), en el cual se procura una mayor autonomía administrativa respecto del Poder Ejecutivo, -vieja aspiración de varias generaciones de universitarios- y la fundamenta en el principio de la especialidad técnica de las funciones.-

Cuando años más tarde escribe "Universidad oficial y Universidad viva", donde resume sus conocimientos sobre el tema, expresa lo siguiente respecto a la autonomía funcional de las facultades: "Un investigador no puede estar sometido a la decisión de un Consejo universitario para elegir el camino que ha de seguir en su trabajo, como una Facultad no puede subordinar su decisión en lo que constituye lo técnico a su cargo a un cuerpo que, aunque superior en jerarquía o en representación, no tenga la misma competencia en lo científico" (7) Para Grompone era esa realidad en tensión entre lo funcional administrativo que tiende a la unidad orgánica y lo funcional docente que se afirma en las diferenciaciones, lo que había dado origen a ese tipo de Universidad federativa, que conservaba el criterio unitario en cuanto a la dirección general, -pero reducida ahora a la administración económica y al contralor de los gastos de las partes integrantes-, y transfería la autonomía en lo técnico a los centros educacionales especializados, a las facultades, institutos o escuelas. La Universidad se mostraba como una unidad jurídica o entidad de derecho, que no impone necesariamente la unidad en toda la acción universitaria, ni la jerarquización de investigaciones, centros docentes, institutos y facultades a un gobierno único. Caracterizaríamos la situación como de descentralización por causa de la especialización técnica con fragmentación del poder de gobierno.-

Durante toda la etapa de difusión y expansión de la ideales de la Reforma, la organización universitaria fue objeto de acerbadas críticas de parte de sectores de élite del estudiantado que proponían llevar a la práctica los postulados directrices de la Reforma de Córdoba, para la construcción de una "Nueva Universidad", que promoviera la conciencia crítica entre los estudiantes, así como la idea de pertenecer a una institución compenetrada con una misión superior. Dardo Regules, delegado de los estudiantes al Consejo de Derecho y abanderado de la Reforma, dice en un artículo aparecido en la revista Ariel en diciembre de 1920: "La Universidad actual, es apenas una colección de edificios suntuosos y cuatro fábricas de profesionales al menudeo. Es decir: la Universidad, como centro de cultura y órgano dirigente de los problemas nacionales no existe". Y

más adelante agrega: "Sobre la particularidad de cada grupo de estudios debe existir la unidad precisa de la dirección, la unidad indiscutible de la ciencia, la afirmación de un tipo único, fraternal y solidario de profesores, y la afirmación de un tipo único, solidario y fraternal de estudiantes" (8).-

Un movimiento hacia la reforma estatutaria comienza a gestarse desde la convocatoria a la primera y tumultuosa Asamblea del Claustro de 1935 en pleno gobierno de facto del Presidente Terra; el informe elaborado por la Comisión de Estatuto -uno de los documentos más sobresalientes en la historia de la Universidad acerca de su función como entidad libre-, sustenta la tesis de que "la Universidad puede y debe encarar los problemas de interés general, cualquiera sea su índole, deliberar sobre ellos libérrimamente, iluminarlos con sus facultades de investigación y crítica, y cooperar a su acertada resolución con la incuestionable autoridad intelectual y moral de sus dictámenes". Se consideraba más adelante que la finalidad de la Universidad era de orden social, debía no sólo capacitar intelectualmente a la juventud, sino también proporcionar a la sociedad elementos técnicamente idóneos en distintas ramas de la actividad y valores de cultura para el desarrollo interno de ésta y para entregarlos al medio social en su máximo de eficacia (9).-

Culminando un intenso y minucioso estudio de la situación, la citada Comisión elevó a la Asamblea de docentes un proyecto de estatuto que encaraba una reestructura total de la institución universitaria. En este documento se confirman los principios que durante dos décadas seguirán estimulando los movimientos de reforma, incubados en nuestra Universidad y finalmente servirán de base a la Ley Orgánica de 1958: a) la creación del co-gobierno, con un grado mayor de participación de los estudiantes en el gobierno universitario, al que se agregaba un tercer orden, el de los egresados, como representantes de la Sociedad Civil. b) acentuación del principio democrático de la educación al confirmar el libre acceso de todos los jóvenes a la enseñanza superior. c) reafirmación estatutaria de la gratuidad de la enseñanza, a pesar de ser un hecho en nuestra legislación. d) elección del Rector por la Asamblea del Claustro, el organismo considerado más representativo de la Universidad. e) consagración de la autonomía universitaria, no como un fin en si mismo, sino como el instrumento superior para el mejor cumplimiento de los fines de la cultura. f) y por último, el Consejo Central pasaba a ser nuevamente el organismo regulador de la vida universitaria, situación de la cual había sido desplazado por la ley de 1908.-

Las bases del futuro Estatuto, objeto de un pormenorizado estudio que le insumió varios años a la Asamblea de docentes, obtuvo un respaldo de opinión interno ampliamente mayoritario.-

El proyectado Consejo Directivo Central, es resultado de una transacción, por la cual se logra un equilibrio numérico entre los órdenes y los servicios. Cada Facultad está representada por un delegado, que puede ser el Decano, u otro integrante del mismo servicio. Luego, el Consejo se compone de otros nueve miembros, electos por partes iguales por los tres órdenes, sin distinción de profesiones. Fue un paso adelante muy importante para atenuar los efectos del profesionalismo, el que los "órdenes" como tales, llegaron

a tener un peso en el gobierno tan importante como los representantes directos de las facultades. El objetivo central era volver a la unidad de gobierno, sustituyendo la suma de delegaciones anterior, por un Consejo Central que ha recuperado su capacidad de iniciativa política.-

A las Facultades se les respeta la autonomía técnica que gozaban anteriormente en la elaboración de los planes de estudio y en la elección del personal docente (Art.40 inc. b y c) debiendo someter las decisiones a la aprobación del Consejo Central. La Ley Orgánica reconoce cierto grado de descentralización al crear los Consejos de Facultades, los Decanos, y las Asambleas del Claustro de cada Facultad con competencia en los asuntos de sus respectivos servicios (Art. 7º).-

En base a la utilización del principio de centralidad administrativa, deriva una convergencia piramidal hacia el órgano central (CDC) con obligaciones derivadas del contexto de las disposiciones. El Art. 20 de la Ley referido al criterio general de competencia del Consejo Directivo Central atribuye a este órgano la administración y dirección general de la Universidad y "la superintendencia directiva, disciplinaria y económica sobre todas las Facultades, Institutos y Servicios que la componen". Estas normas favorecen la concentración en el Consejo de las tareas de "gestión ejecutiva" de la Universidad a los efectos de quebrar precisamente la tendencia dispersiva de sus facultades. Y así convergen en el órgano central de dirección la función política o de gobierno propiamente dicha con la superintendencia administrativa.-

Un factor que es externo a la Universidad, pero contribuye a acentuar el efecto de la centralización administrativa, es que los gastos de todas las Facultades convergen en el Tribunal de Cuentas, que posee una única delegación en las oficinas centrales de la Universidad.-

La experiencia derivada de la observación de las universidades en todo el mundo, indica que la articulación o coordinación entre las facultades viene a través de dos vías: una, es la existencia de un cuerpo de dirección unificado; y la otra, también muy importante, se denomina de "sistemas horizontales" o de "sistemas administrativos horizontales". Estos sistemas son comunes a todas las unidades (10).-

En un ordenamiento concebido bajo estas dos modalidades tendríamos heterogeneidad, diferenciación, en lo referente a las funciones sustantivas de la educación superior, como son los contenidos y metodologías de la relación enseñanza-aprendizaje, los contenidos y técnicas de la investigación; y sistemas comunes en las políticas sobre recursos humanos, en el sistema financiero-contable, en el presupuestal, en el sistema de compras y abastecimientos, así como en el sistema informático. Si este último no fuera exactamente el mismo, por lo menos tiene que tener características muy similares para poder interconectar todas las unidades y hacer que los equipos puedan dialogar entre ellos.-

Una década después de aprobada la Ley Orgánica, la Universidad comienza un proceso de crecimiento muy rápido, en comparación con todo el período anterior, que llevará a la multiplicación en casi seis veces el número de estudiantes, de docentes y de funcionarios (los aproximadamente 12.000 estudiantes hasta 1968, se duplican a 24.000 en

1973; y entre esa fecha y 1980 el número se triplica y de allí en adelante se llega a cifras cercanas a los 60.000). Arriba entonces a los 90, con una complejísima administración cuyo vértice es un Consejo integrado por 23 personas. La enorme sobrecarga de tareas sobre un órgano de naturaleza decisional, no favorece la adopción de políticas macro en un momento de presiones externas por transformaciones estructurales.-

La necesidad de lograr una más eficiente prestación de los servicios universitarios, da lugar a la creación el 12/9/95 de un Consejo Ejecutivo Delegado en el cual el Consejo Directivo Central delega atribuciones, en todos aquellos asuntos cuya resolución no implica alteración de las líneas políticas trazadas, sino tramitación o ejecución de políticas, estatutos, ordenanzas o reglamentaciones vigentes y cuyo mantenimiento en la competencia del CDC dificultaban el funcionamiento de su verdadera misión como órgano máximo de dirección, esto es: establecer las grandes directivas políticas de la Universidad, el control y evaluación institucional, las relaciones interinstitucionales y la cooperación internacional.-

El Consejo Delegado es una instancia de cogobierno de integración más reducida, -está compuesto de siete miembros bajo la presidencia del Rector- y por tanto de funcionamiento más ágil, dentro del espacio jurídico admitido por la Ley Orgánica.-

En la integración del Consejo Delegado se busca al mismo tiempo dar un paso adelante en el camino de sustituir la influencia de las facultades, al otorgarles tres representantes agrupados en áreas, que deberán ser integrantes de la delegación al Consejo Directivo Central. Los otros tres miembros son representantes de cada uno de los órdenes, por lo cual obienen un peso relativamente mayor en el Consejo Ejecutivo Delegado.-

La reorganización de la gestión técnico-administrativa ha sido motivo de preocupación para el gobierno universitario desde la presentación del presupuesto 1989-94, como lo demuestra el que uno de los objetivos en esa oportunidad fuera el de obtener una partida destinada a "mejorar la eficiencia, eficacia y congruencia de su aparato de apoyo administrativo, en el marco de una moderna concepción de la administración y gestión de los asuntos universitarios" (11)

El Rector Jorge Brovetto, ha apoyado en todo momento con propuestas de cambio la reorganización de la estructura administrativa. En su libro "Formar para lo desconocido" hace hincapié en la elaboración de un proyecto para lograr ese gran objetivo de mejora de la gestión y la creación de un marco donde opere la administración; allí propone: "la descentralización del proceso decisorio y de la consiguiente ejecución de las acciones, según los diferentes tipos de decisiones. No está de más recordar que esa descentralización se inscribe y realiza en el contexto global de la Universidad, entendida como un conjunto unitario y coherente en el que sus diversos actores participan, no como unidades aisladas o autosuficientes, sino como partes interrelacionadas que se desenvuelven en constante y fluida interacción e interdependencia" (12).-

Ha quedado pendiente en el Consejo Central otra discusión sobre la creación de las funciones de apoyo al Rector por medio de Vice-Rectores, que respondan de sus actuaciones ante los Ordenes.

También en este caso, el objetivo es descentralizar las decisiones, con la eficiencia de un cuerpo profesional que actúe mediante las orientaciones, las políticas y la supervisión de los instrumentos de co-gobierno.-

Por último, señalaremos que en la Universidad coexisten dos tipos o formas de organización diferentes. La que hemos destacado hasta el momento, referida a los aspectos sustanciales del quehacer universitario, enseñanza, investigación y extensión; y las estructuras de administración central, en sus niveles intermedios, cuya organización sigue las pautas tradicionales de la jerarquía burocrática weberiana.-

## 2.2.-Los procesos de toma de decisiones en la Universidad.-

Diversos autores han dedicado estudios en los últimos años para analizar el desarrollo de los aspectos relacionados a los procesos de toma de decisiones y de las estrategias desplegadas por los actores universitarios. El Prof. Alfonso Muga, Director de Docencia de la Universidad Católica de Valparaíso, ha sintetizado en sus trabajos un marco teórico que nos permite hacer una primera aproximación al tema (13).-

La toma de decisiones es un hecho de gran complejidad en las instituciones universitarias, especialmente en aquellas cuya estructura es de amplia base democrática y tratándose especialmente de la adopción de medidas no-rutinarias, que concentran el interés del colectivo.-

En primer lugar, se pueden distinguir tres fases principales en el orden lógico de secuencia del proceso de toma de decisiones, aunque no necesariamente se presentan los hechos en esta forma, pudiendo encontrarse interrupciones o superposiciones. Las fases son: de "identificación", de "desarrollo" y de "selección". En el caso de las decisiones rutinarias vinculadas a la ejecución de decisiones, no pasan por todas estas fases porque los problemas se resuelven mediante una mecánica conocida y habitualmente por personas vinculadas por una relación jerárquica.-

La fase de identificación, se refiere al reconocimiento de la necesidad de tomar una decisión en base al diagnóstico de una situación. Como esta etapa tiende a producirse más por iniciativa individual que de otro carácter, nos encontramos con individuos patrocinadores de una idea de cambio que recién se comienza a impulsar.-

Por ejemplo, el proceso de creación del Consejo Directivo Delegado de referencia, según surge de una revisión de los acontecimientos, habría seguido las tres fases señaladas. Por tratarse de un problema vinculado al área de gestión administrativa, de carácter específicamente formal y que no hace a ningún principio, la visualización y generalización de la iniciativa, fue obra de docentes vinculados a la administración central superior, de acuerdo a una lectura de las actas del CDC. Desde 1985 y a lo largo de estos años, diferentes actores pertenecientes al ámbito del Consejo Directivo Central, formularon con motivos fundados, críticas al funcionamiento del Consejo y a su integración. Entre esas críticas señalamos especialmente, la lentitud de los procedimientos y la de que el órgano era demasiado numeroso como para ejercer la tarea rutinaria de



Administración del ente, y que por consecuencia, no encontraba tiempo para entrar sistemáticamente a fondo de los temas de política universitaria (14).-

La segunda fase es la de desarrollo y comprende el estudio y diseño de alternativas y soluciones. Generalmente la actividad de proponer las soluciones con un cierto grado de detalle, es realizada por las mismas personas que han patrocinado la idea; aunque también es corriente que estas tareas sean realizadas por comisiones especialmente constituidas, o grupos ad-hoc. En el caso de la creación del Consejo Ejecutivo Delegado que estamos describiendo, hubieron por lo menos dos alternativas a estudio: una propuesta presentada por el Rector previa consulta a la Mesa de Rectorado en dos oportunidades, (1992 y 1995) con leves modificaciones; y una alternativa del entonces Decano de Agronomía Alvaro Díaz, donde se incluía el nombramiento de los gerentes universitarios, idea que tuvo difusión pública a través del "Documento de los cuatro decanos" (9/1993).-

La última fase es la de selección, abarca el análisis y evaluación de las alternativas y soluciones presentadas y la resolución correspondiente en torno a una o más de ellas. Esta es la etapa más compleja en toda organización universitaria, porque involucra a diversos actores en varios niveles, a través de comisiones permanentes y de personas autorizadas a intervenir. Actualmente, es el momento que más dificultades presenta y el que produce más lentitud en las decisiones, porque los proyectos vuelven varias veces a niveles más bajos para su estudio.-

Tomando en cuenta las características apuntadas por Mintzberg sobre organización universitaria, el Prof. Muga elabora un modelo de tres niveles en relación al lugar donde se producen las decisiones: el que corresponde a aquellas decisiones que son adoptadas individualmente por los docentes basadas en su criterio como especialistas, categoría denominada "toma de decisiones por juicio profesional"; en segundo lugar, se consideran las decisiones que caen bajo el control directo o el ámbito exclusivo de acción de los administradores centrales, llamada "toma de decisiones por mandato administrativo"; y en tercer término, el nivel de decisiones que se adoptan como resultado de procesos colectivos, interactivos, denominado "toma de decisiones por preferencias colectivas" y que corresponde a la estructura de gobierno universitario.-

El primer nivel de toma de decisiones por juicio profesional se refiere al conjunto de resoluciones que se relacionan con las actividades más básicas del quehacer universitario, las correspondientes a la estructura académica. Los docentes, están dotados de capacidad para adoptar en el ejercicio de su tarea, decisiones sobre métodos de enseñanza, contenido de los cursos, bibliografía, así como en temas y metodología de la investigación. En primer lugar se rigen por el principio de libertad de cátedra, pero existe asimismo un motivo de orden práctico, ante las dificultades de las autoridades centrales para supervisar o formalizar en un plano sustantivo las tareas de las cátedras, y por tanto los docentes-investigadores actúan con relativa autodeterminación en su competencia.-

Los administradores centrales en la Universidad de la República tienen capacidad para estructurar y regular el cumplimiento

de tareas académicas a través de dos métodos indirectos: dentro del marco de la Ordenanza del personal docente, se determinan formas legales de evaluación que pasan por el régimen de concursos de acceso a los grados y cátedras y por la reelección por los Consejos de todos los cargos docentes. Los otros instrumentos de evaluación están en manos de la Comisión Sectorial de Enseñanza, creada en 1993, (aún no ha comenzado a trabajar) que tiene bajo su control la coordinación, estímulo y desarrollo de la actividad docente. Los informes anuales de los servicios y programas permiten avanzar en la elaboración de pautas evaluativas homogéneas y globales, sin perjuicio del carácter específico de los mismos.-

La segunda categoría es la de toma de decisiones por "mandato administrativo", incluye aquellas decisiones que son de prerrogativa exclusiva de la Administración Central Superior (Rector, Consejo Ejecutivo Delegado, jerarquías superiores del escalafón administrativo) entendido como un todo orgánico respecto de los otros miembros de la institución universitaria. En este momento son los propios académicos los que ejercen una buena parte de estos cargos por un determinado período de tiempo, o los que orientan algunas decisiones administrativas por medio de su participación en servicios de apoyo.-

Las decisiones que se adoptan en este nivel son las relacionadas a la gestión administrativa de las unidades; las decisiones de tipo financiero, en especial operaciones de mercado de corto plazo; provisión de cargos, designación y promoción de personal administrativo. Entre las atribuciones del Consejo Ejecutivo Delegado encontramos las de relacionamiento con el medio, como celebración de convenios con personas públicas o privadas y la obtención y administración de recursos extrapresupuestales.-

Ubicamos también aquí los servicios de apoyo como por ejemplo, los de mantención de la planta física, de contabilidad, de tesorería y de personal. Muchos de estos servicios se caracterizan por estar organizados de acuerdo a la jerarquía vertical convencional.-

La tercer categoría abarca todas aquellas decisiones que implican la existencia de una variedad de procesos interactivos, los que ocurren a nivel de las facultades, institutos, escuelas, etc., o en el interior de cada uno de ellas o entre ellas, así como los que acontecen en grupos operativos, -comisiones, grupos asesores- y que involucran a diversas combinaciones de académicos y de administradores.-

Entre las decisiones interactivas pueden mencionarse las relativas a cambios en la organización académica de la Universidad, como el diseño y creación de nuevas unidades académicas, de divisiones, o asimismo, supresión de actividades de las mismas; formulación de políticas y procedimientos sobre contratación, remuneraciones y jerarquización del personal docente a nivel de enseñanza y de investigación. Hay procesos interactuantes que implican la participación de varios departamentos o varias facultades, como por ejemplo en investigaciones multidisciplinarias; en otros casos el proceso interactuante involucra a los miembros de un sólo departamento o facultad, como cuando se toman decisiones en relación a los contenidos de un plan de estudios, o sobre programas de una disciplina o área.-

Las decisiones interactivas que contribuyen de una manera importante a diseñar el perfil de una Universidad, han sido estudiadas por varios autores siguiendo los dos indicadores siguientes: a) como se forman las decisiones y b) los roles asociados a los individuos que intervienen en ellas. Y se han propuesto cuatro modelos interpretativos al respecto: el "político"; el "colegiado" o de "administración por objetivos"; el de "tarro de basura" y el "analítico" (15).-

El modelo "político" es quizá el más conocido de todos por coincidir con la naturaleza de la mayoría de las universidades latinoamericanas; fue identificado y expuesto por Baldrige en la década del 70, con motivo de una investigación relativa a la tipología de las instituciones de educación superior realizada en la Universidad de Stanford (1970-1974).-

Según este esquema las universidades son instituciones caracterizadas por la ambigüedad de sus metas, no bien se quiera ir más allá de la enunciación de objetivos básicos como enseñar, investigar y servir a la comunidad. En cuanto las metas dejan de ser ambiguas y abstractas, y se tratan de especificar y poner en operación, surge el desacuerdo.-

A esto se agrega que, -como ocurre en la Universidad de la República-, la influencia del profesionalismo es aún muy alta, difícilmente los profesionales tendrán una misma perspectiva para ver el mundo, y la organización universitaria se verá dividida por los intereses de los grupos corporativos de las profesiones. La participación en las decisiones se convierte en una instancia donde prima la racionalidad política entre grupos de presión que mantienen gran autonomía en su trabajo y luchan por influir en el escenario político de la organización. La decisión final es el resultado de una negociación que culmina con el voto de una mayoría, y no surge necesariamente de un consenso o por la imposición de la autoridad jerárquica.-

Los grupos que se aglutinan en torno a la defensa de determinadas posiciones o ideas, manifiestan frecuentemente diferencias de "racionalidades". Nos encontramos con una constelación de valores contrapuestos, y sus agentes en la interna universitaria tratan de legitimar sus propias opciones. Hoy vemos como frente a los comportamientos de quienes adhieren al modelo humanístico de larga tradición en nuestra Universidad, se posicionan los sectores vinculados a ciencia y tecnología motivados por valoraciones relacionadas a los procesos de desarrollo, produciéndose una renovación parcial de la cultura universitaria.-

Refiriéndose al proceso político del gobierno universitario, Baldrige lo describe así: "Los dirigentes son relativamente débiles y...se llega a decisiones mediante la acción no coordinada de los individuos. Como las metas son ambiguas nadie está totalmente seguro de a dónde se dirige la organización o en que forma llegará allá. La situación es fluida. Las decisiones a menudo son subproductos de una actividad que no tiene pretensiones ni planes. En tales circunstancias los presidentes y otros dirigentes institucionales sirven primariamente como catalizadores. No conducen tanto la institución, como canalizan sus actividades en formas sutiles. No mandan, negocian.

No planifican en forma amplia, tratan de rozar los problemas juntamente con las soluciones preexistentes" (17).-

Ares Pons ha admitido como posible el uso del concepto de "anarquía organizada" acuñado por Cohen y March (18), para referirse a la dinámica política que caracteriza la toma de decisiones en la Universidad de la República. De acuerdo a la opinión de estos autores, los objetivos de la institución universitaria son indefinidos e imprecisos o están por lo habitual en discusión, razón por la cual no pueden guiar las decisiones que deben hacerse.-

El proceso desarrollado para la aprobación de la Ordenanza "sobre aplicación de recursos extrapresupuestales", constituye un buen ejemplo de como se lleva a cabo la interacción "política" dentro de la Universidad (19). Las facultades incluidas en el área tecnológica y de Cs. Básicas, promovieron las normas pertinentes para que por medio de los recursos extrapresupuestales obtenidos por convenios con instituciones de la sociedad civil, se mejoraran las retribuciones de quienes están vinculados a tareas de investigación de alta especialización. Se buscaba consolidar en lo interno grupos estables que permitieran desarrollar una capacidad potencial muy importante, como es la de generar un producto con alto valor de mercado que produce importantes ingresos a la Universidad.-

El proyecto era continuación de una política adoptada dos años antes por el CDC en el sentido de hacer una escala docente que no fuera lineal, sino que fomentara la alta dedicación al mismo tiempo que aumentara la distancia entre grados a medida que éstos subieran de categoría. El proyecto provocó una gran polémica porque algunos universitarios consideraron que por esta vía la Universidad se encaminaba a modalidades operativas que la tornaban fuertemente sometida a las reglas del mercado.-

Los Consejeros representantes del área humanística y del orden docente y estudiantil objetaron en términos generales el criterio de diferenciación salarial que traducía la ordenanza, por cuanto si la Universidad recibía recursos extrapresupuestales, en un contexto de fuerte restricción presupuestal, la aplicación de dichos recursos debía estar inspirada en el principio de solidaridad intrauniversitaria. La Universidad es una, -se cuestionaba- y el esfuerzo universitario debe tender a equilibrar las diversas actividades expresadas en las acciones de los distintos servicios.-

Por su parte quienes defendían el proyecto, consideraban que la filosofía de la ordenanza era la de que ésta debía cumplir el papel de locomotora sobre toda la Universidad, sobre los aspectos docentes, sobre el desarrollo de las ciencias básicas y también sobre un aspecto fundamental: la Universidad debía mantener un diálogo muy fluido e inteligente con la sociedad. Para lo cual había que establecer una dialéctica entre ambas direcciones: recibir las demandas de la sociedad y no sólo responder a ellas, sino actuar sobre las mismas de manera crítica y transformadora. Esto se lograría, entre otras alternativas, con este tipo de propuestas de apertura, que le permiten a la Universidad trabajar en todos los temas de la sociedad que la rodea; y sin duda el tecnológico, es uno de los temas prioritarios.-

El estudio de la ordenanza se prolongó por casi dos años, y dió lugar a recurrentes discusiones en torno a las dos perspectivas

del problema, que ponían en juego intereses puntuales del cuerpo docente, pero también valores en oposición. El principio de equidad, con el prestigio de una larga tradición universitaria, frente a la necesidad de responder con eficacia a una situación de mercado. Ambas partes reconocieron, sin embargo, con la aprobación de la Ordenanza que la Universidad debía incorporar controlada y cautelosamente las leyes del mercado para evitar los perjuicios mucho mayores que éste ocasionaba a la Universidad por causa de los bajos salarios, así como además que "la regla de la actividad intelectual" no era más la única norma que imperaba en la fijación de las remuneraciones. La Comisión encargada de elaborar la normativa tuvo una integración multidisciplinaria, y logró mejorar la propuesta que finalmente fue aprobada el 29/12/92.-

El modelo "colegiado" de toma de decisiones ha sido asociado precisamente a instituciones del tipo de las organizaciones universitarias (20). En este caso las decisiones son adoptadas por una comunidad de personas y grupos, que aún teniendo distintos roles y especialidades comparten un conjunto de objetivos y metas de la organización. Supone un alto nivel de armonía dentro de la institución, que podría ser alcanzado mediando una ideología o una misión aceptada en común, lo cual es muy difícil de lograr en forma estable. En este modelo ideal, -que algunos autores utilizando una conceptualización muy similar llaman de "administración por objetivos"-, la racionalidad no es la de la confrontación de puntos de vista como en los procesos políticos, donde cada uno trata de ganar de acuerdo a sus intereses, negociando, acordando, de acuerdo a sus ventajas comparativas, sino que las decisiones son tomadas por consenso. Es la expresión de un ideal de funcionamiento universitario, pero no se aproxima a la realidad de la mayoría de las universidades latinoamericanas, salvo para algunas instituciones privadas muy estructuradas y de reciente formación.-

En el tercer modelo llamado de "tarro de basura", la toma de decisiones no está regida por ninguna conducta intencional, sino que resulta a menudo del azar. Es la visión opuesta al modelo anterior, las decisiones no son resueltas sistemáticamente, sino que están basadas en un relativo desinterés de los participantes respecto a cómo resolver ciertas situaciones y las decisiones se ligan a los problemas casualmente.-

El último modelo asociado a la toma de decisiones es el modelo "de análisis" o "analítico", muy similar en su significado al modelo clásico del "actor racional" que encontramos en la literatura sobre relaciones internacionales (G. Allison, 1988). En este marco teórico, se generaliza el supuesto de que la conducta humana es una actividad intencional y orientada a fines y que lo que el hombre hace es por lo menos intencionalmente racional. En este caso la decisión racional está basada en la selección a partir de un conjunto de alternativas dadas, -cada una de las cuales tiene una serie de consecuencias que el actor debe estudiar- y el actor selecciona aquella alternativa cuyas consecuencias están en el nivel más alto dentro de la escala de los beneficios que puede obtener.-

Este enfoque parece ser más consistente con los procesos de decisión propios del mandato administrativo de tipo burocrático, que con los que se dan en el nivel de los procesos interactivos, donde

habitualmente las metas perseguidas son ambiguas. En el esquema de funcionamiento de las universidades latinoamericanas no parece ser éste el modelo que más se adecua, debido principalmente a la dispersión de intereses de los actores que deben tomar la decisión.-

En verdad, ninguno de los modelos expuestos son excluyentes entre sí, y no se puede negar la existencia en alguna medida de todas estas formas de decisión en las instituciones universitarias, a pesar de que un modelo prevalezca sobre los otros. Quienes han estudiado los acontecimientos de nuestra vida universitaria consideran el modelo político como el más adecuado para caracterizar los procesos de decisión a nivel de cúpula en la Universidad de la República. Sin embargo, encontramos también elementos del modelo de decisión racional no sólo en las resoluciones de índole puramente burocrática, sino aún en el juicio de cuestiones académicas, como reglamentaciones en materia de docencia, investigación, concursos, etc.; o del modelo colegiado en el funcionamiento de comisiones y grupos de trabajo.-

Un examen de nuestra realidad y de las transformaciones en curso, nos lleva a señalar que la esfera colectiva de la toma de decisiones en la organización universitaria estará representado en un futuro próximo, por la presencia principal de los modelos "político" y "colegiado" o "por objetivos" combinados, a los que se agregarán influencias de los otros dos modelos de acuerdo a las situaciones particulares que se presenten, favoreciendo la dispersión en la iniciativa (anarquía organizada) o una mejora en la racionalidad lógica o formal de la toma de decisiones (por el modelo analítico). Sobre esta hipótesis trabajaremos a continuación.-

### III).- LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA EN LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA.-

#### 3.1.- El concepto de estrategia en la literatura convencional.-

La descripción de nuestras universidades contemporáneas como "anarquías organizadas", espacios muy confusos, con muy poca coordinación en la organización y en la formulación de metas u objetivos centrales, -razón por la que no pueden guiar las decisiones que deben adoptarse-, se apoya en el modelo teórico que hemos expuesto en este trabajo (Mintzberg y otros) acerca de la naturaleza y las modalidades de funcionamiento de la organización universitaria: la tendencia a la descentralización de las actividades; la especialización de las funciones, que no permite a los docentes conocer a fondo los trabajos de investigación que se hacen en su propia unidad; el alto grado de libertad de que gozan para elegir los programas y temas de enseñanza e investigación; la posibilidad de influir en decisiones a través de mecanismos interactivos, todo lo cual ha mantenido la imagen persistente de que predominan los intereses particulares sobre los colectivos. Seguramente removi6 el modelo utópico de una Universidad consensual y ponderada, que en muy pocos casos existió, pero al mismo tiempo nos motiva a preguntarnos si esta forma organizativa es la única posibilidad para una institución de estas características.-

La necesidad de introducir cambios en la organización que mejoren sus niveles de eficiencia interna y externa, nos lleva a

interesarnos en las nuevas propuestas sobre planificación y formulación de estrategias que respeten los atributos básicos de la institución, pero al mismo tiempo nos garanticen los cambios deseados. La crisis que impone la sociedad globalizada vuelve nuestro interés nuevamente a la racionalidad formal de la planificación.-

En la práctica las universidades han tenido siempre planes más o menos detallados y explícitos sobre las áreas en que la administración central ejerce más influencia como son los temas de financiación, política de ingresos, y planificación de infraestructura; o en las áreas de mayor influencia de las unidades académicas, como planes de estudio y organización curricular; pero lo que ahora se ve como un desafío ante la inestabilidad de la financiación estatal y el creciente impacto del desarrollo científico y tecnológico, es la necesidad de encontrar nuevas formas de un ejercicio altamente competitivo por parte de las universidades estatales.-

En cuanto a la formulación de estrategias para lograr los fines deseados, depende de las condiciones particulares de los distintos "juegos" que juegan los actores, dentro de los sistemas de acción de que forman parte; es decir, son producidas en los niveles de toma de decisión a que se hizo referencia en el párrafo anterior. Estos juegos son los que van a condicionar la elección de la estrategia según la índole de los problemas que tienen que resolver. El concepto de estrategia como lo define la literatura convencional alude a una metodología sistemática para planificar las actividades.-

Nuevamente aquí el Prof. Muga nos alerta que por ejemplo en el nivel de toma de decisiones por juicio profesional se producen estrategias personales diferentes de las del proceso interactivo; en el primer caso, inciden en la formación de las estrategias, aspectos de personalidad, capacidad de cada individuo para definir y perseguir ciertos objetivos y propósitos en relación a los ámbitos de decisión de su propio dominio, y también, las imposiciones que acepta o reconoce de su medio profesional. Las estrategias basadas en el juicio profesional son las más frecuentes en la universidad y las más cambiantes porque están a menudo vinculadas con personas o entidades externas, que ejercen influencia y transmiten modalidades, métodos y temas propios de las disciplinas en otros países, lo cual contribuye a que este nivel se adapte a esquemas y modelos de trabajo que se tramitan por esta vía.-

En las decisiones que están bajo el control exclusivo de los administradores centrales, es frecuente encontrar estrategias "planificadas" del tipo, por ejemplo, de la producida por la Universidad de la República a partir del 69 con el "Plan Maggiolo", que constituye justamente un esfuerzo por definir un proceso de cambios a largo plazo, con objetivos explícitos. (La polarización política de la época que tanto conmovió el funcionamiento de los gremios universitarios, sumado a las restricciones financieras, no permitieron poner el plan en marcha). Asimismo encontramos estrategias que tratan de influir en otras esferas de decisión, como cuando definen y controlan parámetros que restringen las alternativas a escoger por la organización; por ejemplo la figura del Rector y su capacidad de liderazgo, ejerciendo el control parcial de las acciones

de la organización.-

En el nivel de las decisiones colectivas es posible identificar diversos tipos de estrategia, tanto las que son tomadas o impulsadas en las unidades académicas como las que corresponden a la institución como un todo. Tenemos las que surgen de procesos "político-ideológicos", o aquellas que se basan en un "consenso" explícito, acordado a través de procedimientos formales, como en el caso de cambios de organización académica (por ejemplo, cuando se crean las facultades de Ciencias Sociales y de Ciencias Básicas en la Universidad de la República), y que una vez internalizadas por los diferentes actores que componen la institución aparecen como una acción deliberada, aceptada colectivamente. O las estrategias de consenso de naturaleza implícita, apoyadas en la importancia que suelen tener los hábitos y los precedentes en las diversas instancias de la organización, como por ejemplo, las estrategias derivadas del corporativismo profesional.-

Hoy por hoy la administración de las organizaciones de las empresas productivas y de servicios, ha incorporado el concepto de "estrategia" como uno de sus rasgos más relevantes, y refieren con este concepto a un significado más amplio que el convencional, aluden a un perfil articulado de decisiones que implica a toda la organización.-

La metodología que permite traducir la estrategia institucional en un conjunto articulado de planes y programas de acción, se la denomina "planificación estratégica".-

Aunque este concepto se utiliza principalmente referido a las empresas, actualmente los autores que trabajan sobre el tema consideran que es igualmente aplicable en las instituciones educativas en general y en las universidades en particular.-

Acerca de una perspectiva más actualizada de gestión de las organizaciones universitarias nos referiremos a continuación.-

### 3.2.- La gestión estratégica en la organización universitaria.-

Se puede concebir el desarrollo de una gestión estratégica aplicable a las instituciones universitarias, de acuerdo a la perspectiva anteriormente señalada, utilizando el concepto de estrategia propuesto por Hax (1990) (21) que destaca los siguientes aspectos: "Estrategia es un perfil unificado, coherente e integrativo de decisiones que: a) determina y explicita los propósitos organizacionales en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos, b) que selecciona los servicios educativos que la organización ofrece o pretende ofrecer en el futuro, c) que intenta conseguir una ventaja a largo plazo en términos de los servicios académicos que ofrece, respondiendo apropiadamente a las oportunidades y amenazas del ambiente en que se inserta, así como a las debilidades y fortalezas de la organización, d) compromete a todos los niveles jerárquicos de la organización (corporativo, académico y funcional) y e) define la naturaleza de la contribución educativa, social y económica que la organización intenta hacer a todas las audiencias que tienen derechos adquiridos sobre ella".-

En el último punto de la definición se hace referencia a las



entidades o personas involucradas por el perfil decisional de la organización; en las universidades, tienen derechos adquiridos sobre ella sus autoridades, profesores, alumnos y administrativos, así como la comunidad social más amplia que se ve beneficiada por ésta.-

Para mejor comprensión de la característica propuesta en el ítem d) sobre los niveles jerárquicos de la organización que son comprometidos por las estrategias, diremos que el nivel más general es el "corporativo", es decir, abarca los intereses comunes de la institución: el conjunto de valores y la "misión" de la universidad que sustenta su acción y su presencia en el medio, el tipo de organización académica y humana que intenta ser y la naturaleza de la contribución educacional, social y económica que pretende entregar a los interesados. La estrategia en este nivel corporativo determina también los objetivos o "metas", las principales políticas y planes para lograr dichas metas y el espectro de actividades que la organización debe perseguir.-

El segundo nivel ("académico") se corresponde con las decisiones que afectan las "unidades estratégicas" existentes en el mundo empresarial, pero que tiene su homologación en la segmentación del sistema de educación en "unidades de planificación", comparables y competitivas. Por ejemplo, una estrategia de este tipo consideraría de qué manera puede competir la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República respecto a la unidad similar de la UCUDAL, o las que pudieran aparecer en el futuro dentro del sistema de educación superior. Así, mientras la estrategia corporativa involucra decisiones acerca de la Universidad como un todo, la estrategia a este nivel está relacionada con una unidad dentro del todo.-

Como las grandes tareas tradicionales de las universidades, docencia, investigación y extensión, son asumidas por las diferentes facultades o "unidades estratégicas de planificación" y éstas reciben diferente énfasis en el tiempo según condiciones internas y externas a la Universidad, proporcionan a este nivel un carácter dinámico que ilustra cómo la Universidad debe intentar dar respuesta a las demandas del medio en que se desenvuelve.-

El tercer nivel corresponde a la estrategia "funcional", es la operacionalización de las decisiones generadas en los niveles anteriores; se trata de determinar quiénes son los responsables de poner en marcha los programas dentro de las unidades diseñadas por la institución para dar respuesta a las grandes líneas de acción derivadas de los niveles anteriores.-

Por ejemplo, si se define como una estrategia corporativa un mayor acercamiento entre la Universidad y la empresa, serán interesadas seguramente en esta tarea unidades académicas tales como la Facultad de Ingeniería, la Facultad de Ciencias, algún área de Ciencias Sociales, la Escuela de Administración, etc..-

Para poner en marcha el conjunto de decisiones que comprometen a la "estrategia corporativa", es conveniente comenzar por las operaciones previas que nos permitan delimitar el marco general en que se va a desplegar dicha estrategia.-

1) En primer lugar, la Universidad necesita definir cuál es el proceso mediante el cual adopta sus decisiones; si éstas se generan en las unidades operativas, en un proceso interactivo,

democrático y ampliamente participativo o si, por el contrario, son elaboradas por las autoridades superiores y transmitidas formalmente hacia las facultades o escuelas.-

2) Luego, deberá definir la filosofía o los principios básicos que orientan el comportamiento corporativo, es decir los valores que regulan su relación con la sociedad, el papel que le compete en el contexto social en el cual está inserta.-

La Ley Orgánica de 1958 en la formulación de sus objetivos (arts. 2º y 3º) incorpora la filosofía corporativa de la Universidad de la República. El segundo inciso del art. 2º expresa lo siguiente: "Le incumbe asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas, y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno". Y el Art. 3º preserva y defiende la más amplia libertad de opinión.-

3) En tercer lugar, es preciso establecer la "misión" de la Universidad. Con esta palabra se expresa no sólo la razón de ser de la organización, sino que en este contexto el término misión alude a esclarecer "el ámbito actual y futuro de los servicios que ofrece, la clientela que recluta y atiende, la cobertura geográfica de su acción" (22).-

El ámbito de los servicios se refiere al equilibrio interno que la Universidad debe encontrar entre sus funciones de docencia, investigación y extensión; por ejemplo: el énfasis dado a los estudios de pre o postgrado según que las circunstancias sean más favorables a una de las dos opciones; o darle mayor preferencia a una enseñanza profesionalista o una de naturaleza académica. En cuanto a la investigación se puede inclinar la balanza hacia una investigación básica o una aplicada. En relación a la extensión, también se pueden hacer opciones entre reforzar la educación permanente o la prestación de servicios.-

En todos estos casos cuando la definición utiliza la palabra "futuro" se refiere a un horizonte de realizaciones de mediano plazo, de cinco a diez años. No obstante, las peculiaridades de cada institución y sobre todo su vulnerabilidad a las contingencias del ambiente pueden hacer variar las condiciones temporales propuestas.-

En cuanto a la clientela, la Universidad debe definir claramente cuáles son los usuarios actuales y los potenciales que desea atraer, lo cual entre otras cosas, significa tener los datos para elaborar un perfil demográfico y académico de los estudiantes.-

Por último, la cobertura geográfica hace referencia a la presencia concreta de la Universidad a nivel nacional o exclusivamente regional, que en algún caso puede ser una opción interesante, para que responda a las necesidades económicas y sociales de la zona a la que potencialmente sirve; lo cual se ve reflejado en el impacto de su investigación básica o aplicada.-

Antes de abordar la metodología requerida para desarrollar el conjunto complejo de la estrategia corporativa de "planificación

estratégica", debemos agregar algunos conceptos sobre formulación de estrategias horizontales y verticales y la vinculación de una estrategia corporativa con la organización universitaria.-

Por estrategia horizontal se entiende las relaciones actuales y/o potenciales entre unidades estratégicas de planificación o unidades operativas.- Para poder formular dicha estrategia, se requiere buscar y explotar las relaciones potenciales entre las unidades estratégicas, mediante la diversificación de tareas, servicios y productos.-

Desde el punto de vista de un mercado académico, la institución universitaria tiene más posibilidades de añadir ventajas sobre sus competidores mientras más diversificadas sean las áreas académicas que desarrolla, las funciones que cumple en la sociedad, la relevancia de su acción para la región geográfica en que se ubica y los otros fenómenos que hayan resultado a través del tiempo en políticas de expansión, aunque éstas no hayan sido concebidas en un principio como una estrategia racionalmente planificada.-

La diversificación, utilizada como criterio para añadir ventajas competitivas y lograr un liderazgo institucional, debe acompañarse de una evaluación de calidad homogénea para todas las actividades que la corporación ejecute. Una estrategia horizontal no proporciona ventajas si una unidad o una tarea específica se desarrolla a costa de otra, como cuando una unidad académica logra una alta calidad en docencia pero baja en investigación.-

Con el fin de mejorar sus posiciones competitivas una universidad puede lograr diversas formas de asociación con agentes internos y externos en una integración "vertical". Implica una política de decisiones destinada a establecer los límites que la universidad dispone a sus actividades generales, es decir a lo que decide hacer por sí misma y lo que considera mejor solicitar la ayuda de otros. Por ejemplo, la universidad puede hacer su propia selección de personal administrativo, o contratar una consultora para esa tarea.-

La integración vertical se refiere también a las relaciones de la institución con su audiencia potencial; para elevar los estándares académicos, puede establecer puntajes altos de admisión de estudiantes y basar en éstos su prestigio académico, o por el contrario practicar una política aperturista.-

### 3.3.- El diseño de los procesos formales para una administración estratégica.-

La administración estratégica requiere el diseño de los procesos administrativos cruciales para apoyar el pensamiento estratégico y la toma de decisiones, en todos los niveles jerárquicos y a través de todas las líneas de autoridad de la institución.-

Para su éxito se requiere tomar en cuenta:

- a) una estructura organizacional apropiada.
- b) seguir procesos y sistemas administrativos formales de:

- \* planificación
- \* control de gestión o evaluación administrativa
- \* información

\* consolidación de una cultura organizacional.

Estos procesos deben manejarse en forma integrada, por los más altos cuerpos colegiados encargados de tomar las decisiones y transmitir las hacia los niveles jerárquicos inferiores.-

Respecto al primer punto, "una estructura organizacional apropiada" recordamos que los procesos administrativos formales interactúan a través de la estructura organizacional que la universidad adopte para el logro de sus propósitos. Por lo tanto, la estructura es el puente que conecta todos los subsistemas, constituye el modo en que una organización establece las relaciones entre sus componentes y este patrón de relaciones no puede ser concebido en forma independiente de la estrategia.-

Algunos autores han postulado el dilema de si la estructura es condición para la estrategia o viceversa. En términos estrictamente teóricos, se puede concebir que la estrategia corporativa y su consecuente explicitación a través de las unidades estratégicas y sus funciones, pudiera preceder al diseño de la estructura organizacional. En la práctica, la casi totalidad de las universidades deciden dar una orientación estratégica a su administración, después que tienen una estructura organizacional, -formal o informal-, funcionando desde hace mucho tiempo.-

Lo que en todo caso se puede afirmar es que una estructura organizacional debiera tener, en el momento de su diseño, cierta propiedad de indefinición que le permitiera acomodarse más creativamente al cambio, con el fin de aprovechar las oportunidades que el mismo ambiente le crea.-

Por estructura "formal" de la organización universitaria se hace referencia a la estructura diseñada en función de la misión, la estrategia y la cultura organizacional, que establece un marco de referencia general en la organización, prescribiendo ciertas funciones y responsabilidades. En la "informal", en cambio, se destaca las relaciones entre las unidades, subsistemas e individuos de la organización que no han sido previstos y surgen en función de las necesidades. La estructura informal puede, en ocasiones, sustituir en gran parte a la formal, lo cual se produce cuando la estrategia, la cultura y la estructura organizacional no se encuentran adecuadamente articuladas, ocasionando resultados de baja eficacia. Por este motivo, la estructura no puede ser considerada como estática en una organización, y debe ser redefinida a medida que se producen cambios en la situación en que se desenvuelve la institución, que a su vez obligan a adoptar nuevas estrategias competitivas.-

La Universidad de la República puede ser situada dentro del modelo diseñado por Mintzberg de "burocracia de profesionales", caracterizado por su despreocupación respecto de la innovación institucional. Su propósito organizacional es el de aplicar programas de acción bastante estandarizados en compartimentos estables, con el objetivo de permitir el perfeccionamiento de los procedimientos y programas, por lo que los académicos pueden efectuar avances importantes dentro de cada unidad. Este tipo de organización es altamente efectivo para el perfeccionamiento profesional, sin embargo, presenta poca capacidad de innovación de tipo "empresarial", es decir,

para la creación de nuevos compartimentos o la reestructuración de los existentes.-

### 3.3.1.- El sistema de "planificación estratégica".-

En la administración estratégica de las universidades, la planificación es un tema central.-

La "planificación estratégica", otorga una mayor previsibilidad que el estilo de planificación anterior, porque los límites de ésta, era la obsolescencia de los objetivos y ahora se busca una planificación que sea flexible y adaptativa.-

Tal como adelantáramos, es una metodología explícita para traducir la estrategia corporativa en un conjunto articulado de planes y programas de acción para cada una de las unidades estratégicas (facultades y escuelas), que compromete a todos los niveles de autoridad jerárquica de la institución (Ver diagrama N° 1).-

Profundizando el concepto anterior vemos a la planificación estratégica como un proceso a través del cual la organización define o redefine sus cursos de acción hacia el futuro, a mediano y largo plazo, lo que le permite jerarquizar sus objetivos, proveer medios para lograrlos y evaluar los resultados (23).-

Analizaremos a continuación los requisitos necesarios para la formulación de las estrategias de desarrollo global. Para abordar el contenido de una planificación se requiere realizar previamente un "análisis interno" y un "análisis externo" de la institución universitaria. El propósito es abastecerse de datos, proveer los insumos necesarios para establecer las tácticas hacia un objetivo estratégico.-

El análisis interno se lleva a cabo a nivel de las unidades de planificación y consiste en la identificación de las principales "fortalezas" y "debilidades" en relación a las funciones de docencia, investigación y extensión en cada una de las facultades y escuelas, tomando en cuenta el desempeño de las organizaciones competidoras externas (las unidades similares de las otras universidades). Las etapas señaladas para realizar este análisis podrían ser las siguientes (24):

- a) Identificar los competidores relevantes.
- b) Identificar los factores críticos de desempeño, es decir, aquellas capacidades que son controlables por la universidad y que son decisivas para la supervivencia de la misma a corto y mediano plazo.
- c) Estimar el grado de fortalezas y debilidades de cada unidad estratégica de planificación para enfrentar a sus competidores.
- d) Listar las fortalezas y debilidades asociadas con cada unidad estratégica de planificación.-

Para facilitar el análisis interno, Porter ha propuesto una técnica titulada "cadena de valor" (25). La cadena de valor es una matriz en cuyas filas se enumeran las actividades de apoyo generales de una institución a todos o algunos de sus servicios y procesos (Ver diagrama N° 2).-

Las principales categorías que pueden distinguirse en las filas son las siguientes:

- a) Infraestructura (son los edificios, laboratorios, recursos

computacionales, bibliotecas, etc.).

b) Recursos humanos (políticas de desarrollo académico, desarrollo de carrera administrativa, capacitación, entrenamiento en el trabajo, etc.).

c) Desarrollo tecnológico (sistemas de bibliotecas computarizadas con acceso a bases de información vía satélite, recursos de programas computacionales, medios audiovisuales para la docencia, etc.).

d) Aprovisionamiento (disponibilidad de un hospital para la facultad de medicina, disponibilidad de una imprenta, etc.).-

El análisis externo o de contexto también lo realizan las unidades estratégicas de planificación, se trata de determinar las "oportunidades" y "amenazas" para la institución dentro del sistema de educación superior en que se mueve.-

Las características contextuales afectan a todas las organizaciones en general y son de gran complejidad, pero cada universidad debe intentar reducir esa complejidad del medio. Los factores ambientales generales que afectan a las organizaciones de educación superior son muy variados: tecnológicos, políticos, económicos, legales, sociales, demográficos y ecológicos.-

Existe también un ambiente específico para las universidades que debe identificarse (ver diagrama N° 3). Porter (26) propone analizar este ambiente específico por medio de las fuerzas que mueven la competencia en un sector. La metodología indicada permite hacer un listado de las contribuciones que cada factor hace al atractivo de la universidad en el sector en que se mueve, y es útil también para examinar cuáles son las amenazas potenciales para la organización (ver diagrama N° 4).-

Según esta propuesta, si observamos el diagrama, los proveedores de la universidad pueden identificarse con los establecimientos de educación media que proveen de estudiantes a la universidad, a los que se suman los padres de estos estudiantes en la medida que tengan una determinada imagen de la universidad para los estudios de pregrado. Es obvio que si la universidad no satisface a estos proveedores, la imagen de ésta se deteriora. También son proveedores, en el caso del postgrado, otras instituciones de educación superior, que no ofrecen programas de este nivel. En esta categoría están además las agencias que financian investigaciones o programas de extensión, así como las demás organizaciones y empresas, nacionales y extranjeras que potencialmente pueden establecer lazos con la universidad a través de convenios de investigación.-

En el otro extremo se encuentran los usuarios que también tienen expectativas con respecto a la institución en cuanto a la calidad de sus egresados, a la investigación que se produce y la extensión que se ofrece.-

Lo que se señala en el diagrama como "posibles entrantes" son otras universidades en formación o ya existentes que crean programas competitivos con los de la institución estudiada. Y los "sustitutos" son otras organizaciones que ofrecen el mismo tipo de servicios que la universidad, como por ejemplo, los servicios de investigación y capacitación ofrecidos por agencias privadas,

generalmente financiadas desde el exterior.-

Hasta el momento con la planificación estratégica hemos obtenido un panorama general situacional; las actividades restantes son igualmente importantes, consisten en primer lugar, en definir los objetivos o las metas de la organización, aquellos objetivos que tienen trascendencia, que se relacionan fundamentalmente con la vinculación entre la organización y el medio, con sus usuarios o clientelas, para procurar la obtención o el mantenimiento de una "ventaja comparativa sustentable". No debemos olvidar que se trata de objetivos orientados al mercado.-

El siguiente paso es el desarrollo de las directrices fundamentales de la estrategia corporativa, es decir, diseñar las políticas para llegar a esos objetivos. Estas tareas deben ser obra de un centro planificador, generalmente compuesto por el Rector y un Consejo Directivo y/o Asamblea Académica con el apoyo de una Oficina político-técnica de Planificación.-

La programación de los procesos operativos y la ejecución recaerá principalmente sobre las Vicerrectorías, los Decanos, los Consejos de Facultad y los Departamentos, según sean los grados de descentralización en la toma de decisiones y el control de gestión establecido por la organización.-

En términos generales una estrategia corporativa se transforma en este proceso en un conjunto de "unidades estratégicas operativas", cada una con un contenido específico y bajo una dirección competente, que luego se articulan en un conjunto de programas de acción, a los cuales se les asigna un presupuesto y para cuyos resultados se construyen indicadores para su evaluación.-

En la Universidad de la República, desde 1989, se ha procurado ordenar la gestión financiera a través de la técnica del Presupuesto por Programas, que apunta a aportar la información apropiada sobre el "para qué se gasta", como fundamento de las decisiones del co-gobierno relativas a la distribución presupuestal. Sin embargo no todos los servicios adoptaron el sistema, en función de distintas valoraciones acerca de los beneficios que podrían extraer del mismo (27).-

Es importante tomar en cuenta que este proceso de planificación estratégica implica un esfuerzo solidario de toda la organización, con participación de los diferentes niveles jerárquicos, que supone mecanismos de coordinación y busca generar consensos en la institución universitaria. Por otra parte, la planificación estratégica no se desarrolla de una sola vez, como en la ejecución de planes anterior, sino que es un proceso que se repite con regularidad, se evalúa y se recompone, lo cual permite interiorizar a todos los integrantes de la institución del sentido hacia donde se encaminan.-

"Lo importante no es el plan, sino la planificación" afirman Osborne y Gaebler (28). Se trata de crear un consenso acerca de cierta concepción del futuro, en la que todos puedan participar, aprovechar las oportunidades que se presentan y reconocer y corregir los errores en la marcha.-

### 3.3.2.- El control de gestión.-

El "control de la gestión" es un conjunto de procedimientos cualitativos y cuantitativos, que permiten diseñar, medir y evaluar el rendimiento de la organización en los programas de acción específicos que emanan de la planificación.-

El diseño de un sistema de control de la gestión en la universidad es, tanto como en las empresas, un requisito indispensable de la planificación estratégica y un componente muy central de la gestión formal. Antes de comenzar el diseño del sistema de control, es preciso contar con una definición, al menos tentativa, de la estrategia corporativa y de la estructura organizacional básica que la institución se da para la satisfacción de sus objetivos.-

El proceso de control de gestión es, en esencia, de naturaleza contable, pero no puede perderse de vista que en la institución universitaria, los objetivos centrales son de naturaleza académica. Los objetivos docentes, de investigación y extensión son los que deben determinar los criterios de valor para establecer las prioridades de las acciones, los programas que resultan convenientes para la universidad, así como los indicadores de su éxito o fracaso y de donde deriven, en último término, los criterios que articulen el presupuesto. Por tal razón, se suelen agregar mecanismos de control académico de la gestión, relativos por ejemplo, a antecedentes académicos del estudiantado en términos de retención o deserción, calidad y cantidad de las publicaciones que emiten sus académicos y otros indicadores de este tipo, pero que no son independientes de un criterio de productividad en términos financieros.-

Los factores que justifican la necesidad de controlar la gestión son diversos y revisten importancia: el medio inestable en que se encuentran las organizaciones universitarias, su creciente complejidad, la falibilidad de los miembros de la organización, la necesidad de delegar su autoridad por parte de los miembros del cuerpo directivo superior de la universidad y por último, porque es un elemento esencial para poder continuar adelante con la planificación y evaluar lo actuado.-

Como consecuencia de esa creciente complejidad organizacional de las universidades estatales modernas, se da la tendencia a una progresiva descentralización de su administración. Es frecuente que la dirección superior de una universidad delegue la autoridad en sus subordinados, aunque este procedimiento no implica la disminución de la responsabilidad de quien delega.-

Por otra parte, las universidades disponen habitualmente de varias sedes separadas geográficamente, -un ejemplo es la Universidad de la República-, que para poder funcionar requieren de relativa autonomía. En consecuencia, para proceder a una descentralización administrativa efectiva, cada una de estas unidades debe contar con un programa de control, susceptible de ser integrado en un nivel central, con el fin de obtener un cuadro general de la efectividad institucional.-

A continuación desarrollaremos algunos aspectos relevantes en relación a los procesos y técnicas de control de gestión que han sido estudiados para las universidades.-

Higgins (29) distingue seis etapas en el proceso de control de gestión:



a) Definición de los estándares o normas de desempeño esperado por los programas. Estas normas deben ser incorporadas a las estrategias de planificación, y son de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa.-

La experiencia indica que en el ámbito universitario, el personal involucrado en acciones de planificación estratégica, tiene un alto grado de respuesta frente a los desafíos y, en la medida que tiene éxito en la superación de un estandar de alta exigencia se siente más compenetrado de los objetivos propuestos, que si debe alcanzar una norma de bajo nivel. Sin embargo, si los estándares son imposibles de alcanzar, pueden desmotivar el esfuerzo. Un sistema de control alcanza su máxima efectividad cuando motiva a las personas hacia un desempeño de alto nivel.-

Por otra parte, estas normas pueden ser determinadas en forma participativa, desde las bases hacia la cúpula de gobierno, o por el contrario generarse de manera vertical; esto último no es lo más aconsejable, porque cuando los estándares son acordados sólo por las autoridades superiores, los que deben ejecutar las acciones pueden no considerarlas realistas o razonables y no hacer todos los esfuerzos previstos para alcanzar las metas.-

Los objetivos que se desean alcanzar deben ser definidos en términos precisos: por ejemplo, "reducir la tasa de deserción de pregrado por lo menos un 10%" es más preciso que decir "reducir la tasa de deserción de pregrado". Esta especificación no sólo proporciona una orientación para poner en marcha las acciones necesarias para disminuir la deserción sino que incluye también una norma para evaluar el logro del objetivo, un aspecto muy importante en el proceso de control.-

b) Definir métodos para medir el nivel en que se alcanzan los objetivos.-

Es un elemento central en la creación de un sistema de control de gestión, equivalente a la evaluación de la enseñanza en el plano educativo; se establecen los indicadores que permiten medir si los resultados esperados son alcanzados, y deben ser suficientemente confiables como para indicar a los encargados de controlar la marcha del programa la conveniencia de realizar ajustes o acciones colectivas si fuere necesario. Por ejemplo, si se inserta en un plan de estudios un postgrado de gran interés para el área, y no logra la audiencia esperada, se deberá reformular el programa y/o pensar en los medios para llegar a ese público.-

c) Definición de márgenes aceptables de tolerancia a la desviación de las normas. Parte de estos márgenes se encuentran relacionados con la predicción del error, pero también se asocian a la puesta en marcha de los planes.-

d) Medición del rendimiento de los programas o proyectos efectivamente ejecutados. El número de mediciones debe ser limitado para evitar el problema del sobrecontrol y centrarse en los objetivos principales.-

e) Comparación del rendimiento logrado con las normas previamente definidas. Para las mediciones de naturaleza cuantitativa, como por ejemplo, el crecimiento expresado en términos de número de estudiantes, o los márgenes de utilidad anual que producen los

convenios con las empresas públicas o privadas, es relativamente sencillo; en cambio en las mediciones cualitativas basadas en juicios de valor, es difícil fijar las normas, como cuando la meta es la mejora en la calidad docente de los programas de pregrado.-

f) Acción correctiva para encauzar las desviaciones de los resultados hacia aquellos esperados, así como para incorporar las modificaciones a la futura planificación.-

Stoner y Freeman han trabajado sobre las características de los "sistemas de control efectivos" aplicables a las universidades, cuya presencia favorece o, en ocasiones resultan imprescindibles para el control de la gestión (30):

a) La "precisión" de la información. Si se utilizan datos que carecen de precisión en el proceso de control de gestión se corre el riesgo de que la acción efectuada a partir de dichas informaciones pueda fallar en la rectificación de un problema, o crear una falsa situación problemática.-

En tal sentido, la Universidad de la República no dispone de información adecuada acerca de datos básicos. Las oficinas de bedelía deberían aportar información estadística precisa para saber qué pasa con nuestros estudiantes. Tampoco la oficina central de estadística dispone de información del tipo ¿cuántos cursos de postgrado hay en la Universidad?.-

b) La información debe ser "oportuna" para que puedan ponerse en marcha las acciones de corrección. Al iniciarse la planificación del año académico, es necesario disponer a tiempo de información referente a la cantidad de alumnos que ingresan, número de graduados, deserciones, planes de estudio actualizados, carga docente de los académicos, proyectos de extensión, número e índole de los convenios vigentes, etc. algunos meses antes de que se inicie el nuevo período académico. Si la información se recibe tarde no sirve para trabajar en planificación y los encargados desconfían de la veracidad de los datos.-

La información tiene que estar coordinada con el flujo del trabajo de la organización porque: 1) cada paso en el desarrollo de un programa puede afectar el éxito de todo el programa. 2) la información del sistema de control debe llegar a todas las personas que requieren de ella en el momento oportuno. 3) el control no debe interferir en el desarrollo del programa mismo.-

c) El sistema de control debe ser visualizado como "objetivo y comprensible" por los afectados por el mismo para que las personas reaccionen favorablemente hacia la información que reciben.-

d) Es importante que el sistema de control se centre en aquellas "áreas estratégicas" en las que es más probable que ocurran desviaciones de las normas establecidas o donde las desviaciones tienen el mayor efecto negativo. Las áreas claves son aquellos aspectos de las unidades de la organización que deben funcionar en forma eficiente, porque comprometen el éxito de toda la organización. Podemos citar como ejemplos: el desarrollo de la docencia, las remuneraciones de los investigadores, la creación de nuevas carreras, entre otras.-

El control debe enfocar también los "puntos estratégicos", en los que es más probable que la acción correctiva pueda ser aplicada

con mayor efectividad. Los puntos estratégicos son los puntos críticos del funcionamiento universitario, donde es necesario supervisar y obtener toda la información necesaria. El hospital universitario, por ejemplo, es uno de ellos, porque absorbe una parte muy importante del presupuesto, tiene mayor número de funcionarios que el resto de los servicios y mantiene una vinculación permanente con el ámbito externo. Otro punto estratégico importante es la asignación de los beneficios estudiantiles, porque de ellos depende que muchos estudiantes puedan proseguir sus estudios.-

e) El costo de poner en marcha un sistema de control debe ser por lo menos igual o menor que los beneficios obtenidos; es decir debe ser "económicamente realista". El criterio a emplearse para reducir los gastos innecesarios es que el sistema de control debe estar dimensionado con el mínimo número de elementos necesarios que aseguren que la actividad controlada logrará los objetivos propuestos.-

f) El sistema de control debe ser compatible con las características organizacionales, es decir "realista desde el punto de vista organizacional". No pueden haber exigencias en los niveles de desempeño que estén por encima de las posibilidades de la institución.-

g) Las universidades como cualquier otra organización se encuentra en un ambiente cambiante. Por lo tanto, los sistemas de control deben poseer la misma cualidad de "flexibilidad" que la exigida a la planificación total.-

Lo expuesto aborda solamente aspectos generales del tema de control de gestión, que requiere de la especialización para preparar a los futuros administradores. En las universidades latinoamericanas hay falta de tradición en la aplicación de sistemas de control, y cuando en la última década se comenzaron a poner en práctica, fueron rechazados por los académicos, porque se orientaron demasiado a parámetros financieros. En todo caso, el proceso de control constituye uno de los componentes esenciales en la gestión estratégica, que si está bien concebido, contribuye al desarrollo y al mejoramiento de la calidad de las instituciones universitarias.-

### 3.3.3.- La información.

Sobre este punto nos hemos referido parcialmente en el párrafo anterior. Para poder definir los objetivos estratégicos es imprescindible disponer de buena información; si se carece de ella, todas las opiniones vertidas sobre los problemas universitarios, carecen de fundamento. Debemos conocer a los estudiantes, las horas trabajadas de los docentes, los postgrados realizados anualmente en las unidades académicas, los trabajos publicados por los investigadores, etc.. Y para poder tener información veraz y objetiva, hay que disponer de sistemas informatizados, es decir asegurar primero una infraestructura para emitir información, que permita a los planificadores con los resultados obtenidos, controlar la gestión y alimentar luego el planeamiento estratégico.-

Si se fijan metas y no se trabaja sobre los indicadores para que provean información para controlar, o incluso, no se tienen jerarquías capacitadas para hacer el seguimiento y el control, esas

metas se pierden.-

Hoy, una organización pública o privada, para que funcione correctamente debe operar con sistemas informatizados en redes y a tiempos reales; una información que no es segura, que no es confiable, la gente no la utiliza, porque no cree en ella; y si cuando recibe la información, ha transcurrido demasiado tiempo, tampoco es oportuna.-

Se ha afirmado muchas veces que la información es poder, pero la falta de información también es poder.-

Finalmente, la información es un elemento muy importante para organizaciones complejas como las universidades, cuya articulación o coordinación se basa en los sistemas horizontales de administración, que vinculan las unidades estratégicas entre si, porque si éstos no funcionan, el nivel de riesgo de la "disociación" es muy grande.-

#### 3.3.4.- La cultura organizacional.-

Los procesos formales que conforman los sistemas organizacionales, interactúan con un conjunto de creencias y de valores fuertemente arraigados en la organización universitaria, que le otorgan el carácter de la misma y constituyen la tradición recogida a través de su historia. Es lo que se denomina la "cultura organizacional".-

El psicólogo organizacional Schein, (31) delinea un concepto de cultura organizacional como el conjunto de supuestos básicos y creencias que comparten todos los miembros de la organización, que operan sin que el individuo tenga conciencia de ellas (se encuentran en un nivel preconsciente) y definen lo que las personas "dan por hecho" en relación al funcionamiento de la organización y de su entorno.-

El aprendizaje cultural producto del ambiente y la educación tienen un rol muy importante en la formación de una racionalidad universitaria, que se conjuga con las metas competitivas que se propone la planificación estratégica, tales como: actitudes ante los cambios, aceptación o evasión de riesgo, vigor o desaliento en conflictos constructivos, estrategias y estilos de resolución de problemas y de toma de decisiones: todo lo cual conforma la imagen corporativa.-

La cultura organizacional no es sin embargo una dimensión que emerge uniformemente en toda la organización. A pesar de tener una serie de valores y creencias de base compartidos, al interior de una organización tan compleja como la universidad, aparecen subculturas que son características de ciertas áreas del conocimiento, como consecuencia de la diferenciación de las disciplinas científicas y la alta especialización técnica. De ahí que a los criterios de racionalidad tradicionales sobre los que se basan algunas conductas, se han añadido criterios más específicos, o sub-culturas que corresponden a formas de racionalidad diferente como la racionalidad tecnológica.-

Cuanto más fuerte sea el efecto del encasillamiento y más diversificadas e independientes sus esferas de acción a nivel del ejercicio profesional, más difícil será descubrir los principios comunes subyacentes entre los universitarios. También es posible que

esos principios aparezcan debilitados frente al crecimiento de las subculturas y que éstas entren en contradicción. Esta es precisamente una de las causas por las que en una institución de fuerte espíritu solidario como la Universidad de la República, sus órganos de dirección sean de naturaleza política, y a menudo se formen agrupamientos que defienden con ahinco intereses sectoriales.-

A partir de 1985, la dirección superior de la Universidad de la República ha hecho grandes esfuerzos para desarraigar algunos aspectos no convenientes de la tradición universitaria, como el excesivo profesionalismo, muy fuerte a nivel de algunos Consejos de Facultad, por una cultura que vea a la Universidad como un ámbito dedicado al conocimiento y la cultura, y donde las carreras profesionales sean una consecuencia, pero no la única de una formación de nivel superior. Por esta razón en el proceso de descentralización de las decisiones, se crean las Comisiones Sectoriales, donde están representadas las áreas del conocimiento y no directamente los servicios.-

#### 4.- La organización de la Universidad de la República en el umbral de los cambios.-

La estrategia de planificación no es una novedad absoluta para la Universidad estatal; en cada oportunidad que plantea su presupuesto, de alguna manera define las líneas de acción, las grandes estrategias del punto de vista del posicionamiento de la Universidad hacia el medio. Es común, sin embargo, encontrarnos con una versión limitada y por tanto equivocada, en el sentido de que planificación estratégica es sólo relacionar la institución con el medio, con los clientes o usuarios. Esta versión restringida de planificación estratégica lleva al fracaso porque no es suficiente definir objetivos "hacia afuera", también debe estar respaldada por objetivos "hacia adentro", que provean la infraestructura necesaria, ya se trate de los sistemas informáticos, de los métodos de control de gestión, de los procedimientos administrativos o de la gente capacitada. El planeamiento estratégico si no tiene dentro de la organización el respaldo de la infraestructura, la capacitación y los recursos, no puede cumplir sus objetivos.-

Cuando se inicia el período democrático, la Universidad se encuentra con un espectro de necesidades muy amplias, y toma una serie de decisiones estratégicas acertadas que se realizan con éxito: priorizó el retorno de investigadores, la creación de nuevas carreras, la apertura de facultades, redujo sensiblemente la cantidad de funcionarios, todo lo cual le permitió posicionarse en forma muy ventajosa en el medio. Sin embargo, afirma el Cdor. José Pini: "No priorizó su gestión interna; la Universidad no ha hecho planificación estratégica hacia adentro" (32).-

Digamos que los aspectos que llamaríamos genericamente de modernización administrativa no se concretaron: incorporación de tecnología, e incorporación de recursos humanos bien remunerados con dedicación full time y capacitación adecuada para resolver las demandas y las presiones que recibe de la sociedad.-

Esta misma disyuntiva se da igualmente en todas las organizaciones, tanto del sector público como del sector privado. En

su momento las empresas estatales como UTE, ANTEL, y actualmente el B.P.S. y Bco. República, han debido hacer sus definiciones estratégicas y han adoptado como estrategia mayor alinearse hacia adentro, y recién cuando tenían una infraestructura adecuada empiezan a trabajar hacia afuera. Eso depende del diagnóstico de la situación y del grado de deterioro que tenga el funcionamiento interno.-

En 1994, la Universidad de la República crea un grupo de trabajo para hacer el diagnóstico de la gestión administrativa bajo la dirección del Cdor. Oscar Martín y la economista Beatriz Guinovar, al cual se incorporó con posterioridad el Cdor. José Pini para la elaboración del informe final, mediante un Fondo Especial para mejora de gestión de U\$S 400.000.-

Dentro del grupo mayor se constituyeron los siguientes siete subgrupos: sobre estudio de las estructuras de la Oficinas Centrales; de Información; de Sistema Financiero Presupuestal; de Recursos Humanos; de Sistema de Compras y Abastecimiento; de Sistema Normativo Legal y de Sistemas Informáticos. Luego se agregaron dos grupos para estudiar las facultades: uno dedicado a los aspectos de estructura y de organización gral., y otro que se ocupó del sistema de becas y de todo lo que tiene que ver con la atención a los estudiantes. Luego, tres grupos de facultades entraron en funcionamiento: uno proveniente de la Facultad de Psicología, otro de Facultad de Humanidades y un tercero de Arquitectura. Cada uno trabajó en su área de especialidad; por ejemplo, los de Arquitectura estudiaron el problema de la distribución de espacios y situación edilicia en la Universidad.-

En oportunidad de aprobarse en el 95 el presupuesto universitario para el próximo quinquenio, en el Art.11 sobre "Reforma administrativa y mejora de la gestión" se le autoriza a realizar erogaciones con destino a su Programa de Reforma Administrativa y Mejora de la Gestión, con financiamiento externo, por la suma de U\$S 3.500.000. En los considerandos de la solicitud, se manifiesta lo siguiente: "Los estudios diagnósticos realizados han permitido identificar una situación crítica en los sistemas de gestión, información y de control, que debe ser encarada en forma inmediata mediante un proceso articulado de acciones, las que deberán acompañarse de las inversiones correspondientes" (33).-

#### 4.1.- Algunas consideraciones sobre el reordenamiento interno.-

En primer lugar, el grupo de decisores en el gobierno universitario tendrá que abordar, ¿cómo reformar y racionalizar a fondo la administración universitaria? ¿puede acaso una organización reestructurarse a sí misma?. Crozier ha explorado las implicaciones propiamente sociológicas del tipo de "racionalidad limitada" que predomina en las organizaciones, demostrando que los sistemas y las organizaciones "determinan" los criterios de racionalidad que utilizan los decisores (34).-

Si consideramos al Consejo Directivo Central, más las Comisiones ad hoc que puedan nombrarse, como el grupo decisor responsable de la reforma, comprobamos que constituye un sistema "abierto" en cuanto representa numerosos grupos o sectores afectados por los cambios, movidos por intereses de carácter político, pero que

al mismo tiempo, es un sistema "cerrado" a lo externo, dada la autonomía de la Universidad respecto al sistema político.-

El sistema de decisores universitarios por su constitución, es un grupo sumamente informado del estado de cosas existente y tiene la ventaja de ser altamente competitivo; esto permitiría suponer que puesto que todas las partes que serán afectadas por la reforma van a intervenir e intercambiar opiniones, estarán más comprometidos con los cambios. En los hechos, sin embargo, la experiencia indica que el sistema de decisión encuentra siempre el bloqueo del mismo sistema operativo que quiere reformar.-

Ninguna organización compleja y burocratizada puede lograr reestructurarse a sí misma. Se necesita una combinación de agentes extraños que sin demasiados compromisos, con experiencia en estos procesos complejos, con vivencias similares desarrolladas en otras organizaciones, puedan ayudar a los agentes de dentro de la organización, los que a su vez pueden proveer su experiencia y su conocimiento. Estas personas, como miembros de la organización, tienen la limitación de no ver los significados políticos y operativo-prácticos de los problemas.-

En el país, las empresas estatales que han emprendido el proceso de su reforma o racionalización organizacional, han contratado consultoras para asesorarlas.-

En segundo lugar, en la Universidad no funcionan correctamente los "sistemas horizontales" de coordinación entre las unidades que la componen. Los sistemas informáticos no están interconectados y como consecuencia la información no se centraliza o se centraliza de manera deficiente (35).-

Existen carencias muy grandes en información básica de tipo presupuestal, financiera y de recursos humanos. Por ejemplo, el sistema de bedelías tendría que aportar información estadística para saber qué pasa con nuestros estudiantes, ¿cuántos años les lleva cada carrera? ¿qué tipo de notas promedio se obtienen? ¿cuántos repiten y cuántos abandonan sus estudios?. Sin embargo, el sistema de bedelías no provee esa información.-

Ante esa falta general de información y de sistemas informatizados, no se tiene el basamento indispensable para hacer planeamiento estratégico, que sería en cierto modo, la culminación de un proceso de reestructura interno.-

Otro aspecto importante en la reforma organizacional tiene que ver con la obtención de los recursos humanos. En este caso como en los anteriores tampoco hay soluciones únicas; por ejemplo, no es necesario agregar toda una estructura administrativa nueva, porque se puede contar con parte de los recursos ya existentes.-

Históricamente la Universidad no ha capacitado a sus recursos humanos no docentes, pero dentro de la institución hay muchas personas que pueden ser recicladas y pasar a niveles superiores. También nos encontramos con ciertas habilidades y conocimientos especializados que no están en este momento dentro de la Universidad y que habrá que traerlos de afuera.-

Una de las metas centrales de la Planificación Estratégica es lograr un cambio de mentalidad, de cultura organizacional, volcada al logro de objetivos claros y a la competitividad. Esta meta se puede

relacionar con ciertos cambios semánticos ocurridos en el modo de nombrar a los directores o al equipo de administradores superiores en algunas empresas del Estado, que poco a poco se fueron llamando "gerentes". La palabra gerente tiene una connotación de mayor proactividad o mayor preocupación por el logro de metas y mayor preocupación por la eficiencia. Por ejemplo, en los organismos del Art. 220 donde se han hecho reformas, actualmente en algunos se llaman Gerentes, y en otros continúan llamándose Directores.- Pero el cambio en el uso de los términos no garantiza el éxito de las reformas.-

Actualmente existen postgrados de administración universitaria por lo menos en dos países de América Latina, en la Universidad Federal de Santa Catalina, en Brasil y en la Universidad de los Andes, en Colombia.-

En el debate sobre reforma de la Universidad participan actores universitarios, políticos y publicistas. En un Documento hecho público en agosto de 1993, por cuatro de sus decanos, se proponía autonomizar los servicios universitarios, reemplazándolos por un "sistema de educación superior", como la única forma de proceder a una verdadera descentralización de la educación.- Los autores apuntan a la idea de crear dos o más universidades especializadas, debido a que las dimensiones de la Universidad la han vuelto "inadministrable" e "ingobernable". Su desconformidad la expresan en la siguiente forma: "La realidad, más allá de las formas, es que esta Universidad alberga varias universidades totalmente diferentes en su seno, bajo una misma cobertura burocrático-institucional. Sólo que ellas cohabitan solamente bajo el manto de una estructura exterior, pero no constituyen un organismo vivo único y tienden hacia un proceso de diferenciación interna que es inevitable, antes que nada en virtud de las dimensiones del sistema" (36).-

La experiencia de crear institutos profesionales independientes se ha dado en Europa fundamentalmente en dos países, en Francia y en la ex-Unión Soviética. Pero en los dos casos se trata de administraciones por cuenta del Ministerio de Educación sin ninguna autonomía, donde se brinda únicamente enseñanza y la investigación se traslada a Institutos o Academias científicas. Luego de los cambios políticos del 89, en Rusia se ha tratado de revertir la situación reuniendo las actividades académicas en Universidades.-

El proyecto tendría muy serios inconvenientes para implementarse: por ejemplo, los límites a la capacidad de financiación de la infraestructura necesaria, ya que algunas de estas universidades o de sus unidades estarían ubicadas en el interior. También habría dificultades para reunir el personal docente y remunerarlo adecuadamente una vez trasladados a distintos puntos del país.-

Como hipótesis de trabajo consideramos que la Planificación Estratégica permite mejorar la gestión de la Universidad de manera sustancial y permanente, utilizando la descentralización de los servicios, sin fragmentar la Universidad en institutos profesionales, porque en tal caso las unidades perderían la autonomía política, y la estructura de sostén de una cultura y de un ethos universitario.-

Es propósito de la estrategia de planificación lograr una articulación entre la dirección superior concentrada en los grandes temas de política institucional, y una organización descentralizada en



unidades administrativas (Ver diagrama 5). De acuerdo al diagrama, las Oficinas de Planificación dentro de cada servicio, dependerían de la Dirección Gral. de Planificación y Desarrollo y tendrían capacidad para alimentar a la dirección superior con información y con propuestas, y también para evaluar las actuaciones. Al frente de las unidades planificadoras o ejecutivas debe haber alguien encargado de hacer el seguimiento de cada uno de los planes y proyectos en curso. Aquí se destaca la importancia de un staff gerencial y un cuerpo administrativo profesionalizado, para proveer los elementos de juicio y los proyectos, además de los que puedan traer los propios integrantes del CDC, para que la discusión se desarrolle en un nivel adecuado.-

La Universidad de la República, como la mayoría de las universidades estatales en el mundo, es una institución donde el poder está muy atomizado. Predomina, especialmente en el nivel de cúpula, una racionalidad política y no una racionalidad "por objetivos" o "colegiada". En una universidad de gigantescas dimensiones como la Universidad de la República participan muchos actores, con distintos intereses, con diferentes visiones y en consecuencia la manera en que emergen las ideas, las propuestas, es muy inorgánica. Es muy difícil articular, coordinar esas iniciativas y que devenguen en un programa de objetivos explicitados que le permita a la infraestructura administrativa trabajar con líneas claras y definidas.-

La dirección superior de la Universidad continuará seguramente teniendo en el futuro un modelo político de toma de decisiones, debido a la propia naturaleza de las instituciones universitarias como ya vimos (es el órgano donde se asienta el principio del co-gobierno), pero sería deseable la presencia de articuladores de todos esos intereses, de todas esas visiones, de todos esos grupos corporativos para que devenguen en programas de objetivos explicitados. Es decir, sería conveniente crear un grupo político-técnico (Oficina de Planificación y Desarrollo), para recibir todas esas propuestas, procesarlas y aportarle información al nivel estrictamente político, al Consejo Directivo Central. De esta manera las discusiones se podrían basar en hechos, con datos medianamente objetivos, -y aún teniendo en cuenta que la objetividad total nunca existe-, por lo menos cuantificables, medibles y observables (37).-

En nuestro medio otras organizaciones de la actividad privada tienen o han tenido un modelo político en su dirección superior, -como la mayoría de las cooperativas y mutualistas-, pero lo que no es aconsejable es generalizar una lógica política en toda la organización, porque es un modelo donde la excesiva politización ha producido muchos fracasos.-

La hipótesis central del trabajo considera entonces, que se debe encontrar un punto de equilibrio entre esa racionalidad que hoy es predominantemente política en la toma de decisiones estratégicas y una racionalidad por objetivos, conformando un modelo donde predomine la "racionalidad corporativa". Las organizaciones que tienen un modelo político exacerbado fracasan porque se produce una pérdida de dirección y un desgaste interno muy grande.-

En este momento la Universidad para responder a los requerimientos de la sociedad, -que sabemos tiene expectativas muy

fuertes en la educación superior-, puede, al igual que cualquier otra organización utilizar Planificación Estratégica para repensarse a sí misma. Considerar, cuál es su misión? ¿Cuáles son sus fortalezas y sus debilidades? ¿Cuáles son las demandas de la sociedad? ¿Qué oportunidades tiene?, etc..-

En suma, podríamos sintetizar los grandes pasos de este proceso de reforma administrativa de la siguiente forma: a) intervención combinada de una consultoría y del personal de la organización universitaria, en un trabajo compartido de análisis y evaluación; b) realizar la reforma mediante una estrategia planificada y gradual; c) efectuar el control de la gestión; d) lograr los recursos económicos necesarios, ya que sin recursos no hay reestructura.-

#### 4.- RESUMEN Y PERSPECTIVAS.-

En las últimas dos décadas calificados estudiosos de las ciencias sociales han dedicado importantes trabajos teóricos sobre organización y funcionamiento de las instituciones universitarias, lo cual nos ha permitido comprender las diferencias que las separan de otros tipos de organizaciones como las burocracias estatales y las empresas; sus peculiares mecanismos de formación del poder, los modelos de toma de decisiones, así como las diferencias de subculturas que imponen las racionalidades originadas en la naturaleza de las propias disciplinas.-

H. Mintzberg en un libro clásico de 1979 sobre "Estructura de las organizaciones" ha asociado a las universidades con un modelo de organización que el autor denomina "burocracia de profesionales". Este esquema de organización se caracteriza por estar orientado a la producción de un conjunto heterogéneo de servicios para demandas potenciales muy diferenciadas del punto de vista social e individual, las cuales para ser operacionalizadas requieren ser preparadas y realizadas por expertos especialistas que aplican en su ejecución una amplia gama de habilidades y conocimientos. Las estructuras están basadas en mecanismos laxamente articulados, ya que las actividades de las partes no necesariamente deben estar estrechamente relacionadas entre sí. Predomina una vinculación de "coordinación" de las tareas, y no de dependencia jerárquica basada en criterios de autoridad, salvo para las estructuras centrales de la administración.-

En el marco de este modelo, se destaca la tendencia a una descentralización de decisiones y acciones como una de las características más importantes de la organización universitaria; los docentes e investigadores son responsables de adoptar decisiones en relación a cursos e investigaciones de su especialidad, materializando a través de esta actividad el quehacer esencial de la institución.-

Para la consideración del desarrollo organizacional de la Universidad de la República, hemos considerado los ejes de: centralización/descentralización y el de unidad/fragmentación. La descentralización se relaciona a un proceso de dispersión organizacional debido a las nuevas funciones y espacios a que da lugar la permanente especialización y creación de nuevas disciplinas, y al

crecimiento normal de la administración en respuesta a la educación superior de masas. Por el eje unidad/fragmentación medimos el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio; nos referimos exclusivamente a las condiciones en que se logra la toma de decisiones por el gobierno universitario respecto a las políticas generales de la institución.-

La promulgación de la Ley Orgánica de 1958, reafirmó la idea de una Universidad unificada y significó la culminación de un largo proceso de recuperación del sentido que el concepto de Universidad tuvo tradicionalmente en la cultura occidental. Se consideró prioritario retomar una conducción que se mostraba enlentecida, con pérdida de vigor creativo y totalmente apegada al corporativismo profesional de las facultades. La unidad de gobierno era una herramienta para imprimir a la Universidad la conciencia de su responsabilidad en expandir el conocimiento hacia la sociedad, rompiendo las barreras del elitismo de una Universidad de espaldas a las necesidades del país. Revalorizar el concepto de Universidad como un ámbito trascendente de realización no solamente del fenómeno educativo, sino como espacio privilegiado aplicado al cultivo y la crítica del conocimiento y su aplicación social.-

El proyecto de Estatuto presentado al Poder Legislativo en 1958, recogía los principios consagrados por la primera Asamblea del Claustro de 1935: autonomía, gratuidad, democracia en el libre acceso de todos los jóvenes y en la participación de los estudiantes en el gobierno universitario, que habían servido de estímulo a los movimientos de reforma de la Universidad desde entonces.-

La nueva Ley proyectaba un Consejo Directivo Central que era resultado de una transacción; en primer lugar, se trataba de lograr un equilibrio numérico entre los tres órdenes (docentes, estudiantes y egresados) y los servicios, a los efectos de compensar la centralidad que hasta ese momento había tenido la enseñanza profesional. Otro objetivo era sustituir la suma de delegaciones anterior por un gobierno central unificado que ha recuperado su iniciativa política.-

A las facultades se les respetaba la autonomía técnica que gozaban anteriormente en la elaboración de los planes de estudio y en la elección del personal docente, debiendo someter las decisiones a la aprobación del Consejo Directivo Central, ya que éste obtiene por el Art. 20 de la Ley Orgánica la administración y dirección general de la Universidad. El CDC concentró toda la dirección administrativa hasta la creación del Consejo Ejecutivo Delegado el 11/8/95, (aunque esta nueva experiencia presenta todavía algunos problemas de aceptación por parte de los actores).-

La experiencia recogida en la observación de las universidades en el mundo indica que la articulación o coordinación de esa organización tan compleja debe venir a través de dos vías: una es la existencia de un cuerpo de dirección superior unificado; y la otra denominada "sistemas administrativos horizontales". Esta última consiste en mantener sistemas comunes a todas las unidades en: las políticas de recursos humanos, en el sistema financiero-contable, el presupuestal, el sistema de compras y abastecimiento, y un sistema informático, igual e interconectado entre todas las unidades para

brindar información rápida y eficaz.-

Cuando se inicia el período democrático, la Universidad se encuentra con un espectro de necesidades muy grande y toma una serie de decisiones estratégicas acertadas: por ejemplo, prioriza el retorno de los investigadores, la creación de nuevas carreras, la apertura de facultades, la reducción de la cantidad de funcionarios, lo cual le permitió posicionarse de forma muy ventajosa en el medio. Sin embargo, no prioriza la reforma de su gestión interna.-

El resultado es que los aspectos que llamaríamos de modernización, como por ejemplo, incorporación de tecnología, de recursos humanos con dedicación full time y capacitación adecuada para resolver las demandas de la sociedad y de los estudiantes, no se toma en cuenta.-

Por consiguiente, no funcionan correctamente los "sistemas horizontales" de coordinación entre las unidades que componen la Universidad; los sistemas informáticos no están interconectados y la información no se centraliza o no se centraliza oportunamente. Existen carencias muy grandes en información básica de tipo presupuestal, financiera y de recursos humanos.-

La Universidad de la República crea en 1994 un grupo de trabajo para realizar un diagnóstico de la gestión administrativa, mediante un fondo especial de U\$S 400.000, el cual elaboró un informe para identificar estas carencias, -que en última instancia no eran desconocidas-, y ponerlas en orden de prioridades, pero sin plantear soluciones.-

En base al diagnóstico realizado, por el cual se pudo identificar una situación crítica en los sistemas de gestión, información y control, la Universidad solicitó y obtuvo autorización legislativa, en el último Presupuesto, para suscribir un préstamo, con financiamiento externa, con destino a su Programa de Reforma Administrativa y Mejora de Gestión por la suma de U\$S 3.500.000.-

En las Universidades como en cualquier otra organización, es posible trabajar con el método de planificación estratégica, para convertir la estrategia corporativa en la toma de decisiones, en un conjunto articulado de planes y programas de acción para cada una de las "unidades estratégicas", que compromete a todos los niveles de autoridad jerárquica de la institución.-

La planificación estratégica es un proceso a través del cual la organización define sus cursos de acción hacia el futuro, a mediano y largo plazo, lo que le permite jerarquizar sus objetivos, -los objetivos importantes-, aquellos que se relacionan fundamentalmente con la vinculación entre la organización y el exterior (el medio y su clientela).-

Pero para poder definir los objetivos estratégicos, se requiere disponer en primer término de una base de información. Y para disponer de información, ordenarla y con ella controlar la gestión y alimentar después el planeamiento estratégico, es necesario asegurar una infraestructura informática y los recursos humanos capacitados para operar con sistemas informatizados.-

Las universidades latinoamericanas en general, salvo algunas instituciones privadas de creación relativamente reciente, responden al "modelo político" de toma de decisiones. La Universidad

de la República no es una excepción. El poder está muy atomizado, participan muchos actores con intereses divergentes, cada uno de ellos trata de hacer ganar su punto de vista corporativo y las decisiones se obtienen mediante confrontación y negociaciones.-

Especialmente a nivel de cúpula prima la racionalidad política, más que una racionalidad colegiada o por objetivos. En consecuencia, las formas por las que emergen las propuestas son muy inorgánicas y es muy difícil articularlas y que devenguen en programas de objetivos explicitados, que le permita a la infraestructura administrativa trabajar con líneas claras y definidas.-

Se requiere la presencia de articuladores de todos esos intereses, de todas esas visiones de los grupos corporativos, y asimismo la creación de un órgano técnico-político, que reciba las propuestas y aporte información al nivel estrictamente político, al Consejo Directivo Central.-

\* La hipótesis central del trabajo plantea que la Universidad debe encontrar un equilibrio entre un modelo de toma de decisiones político y otro de administración "por objetivos", donde la racionalidad no sea tanto la de la confrontación de puntos de vista, la búsqueda de ventajas comparativas, sino donde se fijen las visiones de la institución, se definan estrategias y se procure transitar hacia ellas en forma sistemática. Un modelo donde predomine la "racionalidad corporativa".-

La dirección de cúpula de la Universidad responde a un modelo político, y esta situación está sustentada en la propia naturaleza de las instituciones universitarias, por lo cual seguramente permanecerá incambiada en el futuro; pero por debajo de ese modelo político debe funcionar una administración racional, burocrática en el buen sentido del término, con un modelo por objetivos, con capacidad para proveer información, propuestas y proyectos.-

Decimos que la Universidad responde "preponderantemente" a un modelo político, porque en los hechos ningún sistema de educación se asemeja a los tipos ideales; se encuentran allí elementos del modelo racional por ejemplo, en el juicio de cuestiones académicas, como reglamentaciones en materia de docencia, investigación, concursos, etc. y del modelo por objetivos en el funcionamiento de comisiones y grupos de trabajo.-

Ninguna organización puede manejarse totalmente con un modelo político desde la dirección superior a la base, sin engendrar una situación muy caótica. Las organizaciones que tienen un modelo político exacerbado fracasan porque se produce una pérdida de dirección y un desgaste interno muy grande, de ahí que se busque mediatizarlo por la combinación de una administración por objetivos.-

Las empresas estatales que en el Uruguay han emprendido el proceso de reforma o de racionalización organizacional, han contratado consultoras para asesorarse. La experiencia indica y así lo han expresado especialistas como Crozier, que una organización compleja y burocratizada no puede reestructurarse a sí misma, porque el sistema de decisión encuentra siempre el bloqueo del mismo sistema

operativo que quiere reformar.-

Se necesita una combinación de agentes extraños que sin demasiados compromisos, con experiencia en estos procesos puedan ayudar a los agentes de dentro, que a su vez puedan proveer su conocimiento de la organización.-

Las sociedades en la etapa post-industrial han operado un salto cualitativo hacia la globalización del comercio y la competencia de los mercados, que hoy se muestra insoslayable, a medida que aumenta el impacto de los mercados internacionales de factores de producción en las economías nacionales. Entre los problemas más complejos y difíciles de resolver por los gobiernos encontramos en primer lugar, la importancia que deben dar a la formación de recursos humanos en el proceso de creación e innovación tecnológica, y lo relacionado con la modernización de las prácticas de organización y gestión de las empresas estatales. La Universidad de la República se encuentra precisamente en el centro de este debate.-

Las críticas que recaen públicamente sobre la gestión provienen en muchos casos de la propia interna universitaria y de integrantes del Consejo Directivo Central. En un documento publicado en agosto de 1993, cuatro decanos se inclinan por la idea de fragmentar los servicios universitarios y crear varias unidades autónomas coordinadas por un Consejo de Educación Superior. Los autores del proyecto se fundamentan en las dificultades de gestionar la Universidad de una manera adecuada a las necesidades de la educación superior moderna, debido a que las dimensiones actuales de la Universidad la han vuelto inadministrable e ingobernable. Las unidades del área tecnológica se verían beneficiadas porque obtendrían mejor financiación del exterior.-

Las dificultades del proyecto se relacionan en primer lugar con el costo financiero de la infraestructura necesaria, puesto que estarían implantadas en distintos puntos del país (especialmente las de veterinaria y agronomía), y en segundo lugar, la pérdida del concepto mismo de universidad que reivindica ser "un espacio autónomo para una comunidad de cultura, de naturaleza plural y crítica, productora de valores y bienes intelectuales y nutrida de independencia de criterios".-

\* La segunda hipótesis del trabajo considera que por medio de la Planificación Estratégica, es posible mejorar la gestión de manera sustancial y permanente, y descentralizar la administración, sin fragmentar la Universidad en institutos profesionales, porque en tal caso perdería autonomía política y algo aún más importante, la estructura de sostén de una cultura y de un ethos universitario.-

Del punto de vista de la estructura organizacional, se trata de realizar un pasaje gradual de una administración centralizada a una estructura más ágil y descentralizada, que proporcione mayor autonomía a los servicios, mediante el funcionamiento de la Dirección Gral. de Planificación y Desarrollo, y la creación de nuevos órganos, como el Vice-Rector Administrativo que deberá asumir buena parte de la responsabilidad de la administración, y de unidades operativas en cada una de las facultades y escuelas ("Oficinas de planificación"), con

personal especializado y capacitado para brindar la información necesaria y realizar el control de gestión.-

En el Diagrama N° 5, se proponen las diferentes áreas y niveles de la organización universitaria; las áreas son partes o porciones resultantes de la disposición horizontal de las funciones; en cambio, los niveles reflejan la disposición jerárquica.-

El proyecto presenta dos áreas esenciales: la académica, que tiene que ver con el desempeño profesional del conocimiento, en cuyo vértice habría un Consejo Académico; y el área administrativa y de planificación con la Dirección Gral. de Planificación de referencia.-

La estructura del diagrama destaca tres niveles jerárquicos. El primer nivel es el de la planificación y dirección, es decir, donde se produce la definición de políticas, metas, objetivos y asignación de recursos. A este nivel pertenecen la Asamblea del Claustro, el Consejo Directivo Central, el Consejo Académico, la Dirección de Planificación y los Vicerrectores.-

El segundo nivel es el del diseño de planes específicos y de procesos adecuados para su ejecución, de la organización de los recursos y de la sistematización de la información requerida para ejecutar, organizar y controlar los procesos. Esta tarea corresponde a los Decanos, los Consejos de Facultad, y a los Directores o gerentes de las Oficinas de Planificación.-

El nivel de programación y control es desarrollado por las Oficinas de Planificación, los Jefes de Departamento, Directores de planes de estudio, de planes de investigación, etc. y los jefes de unidades administrativas.-

En síntesis, según lo expuesto la Universidad obtendría su máxima racionalidad organizacional al mantener la unidad de gobierno, apoyo fundamental al concepto de Universidad, y una administración descentralizada, articulada al centro y actuando dentro de los límites políticos delineados por el co-gobierno.-

Por último, recordaremos que al sumarse un significativo número de instituciones privadas al sistema de educación superior, se acrecientan las posibilidades de competencia y conflicto, así como la necesidad de cooperación y construcción de reglas y normas. Aquí cabe preguntarnos cuáles son los límites que podríamos exigir en materia de eficiencia a una institución de la índole de la Universidad de la República, sometida a una multiplicidad increíble de demandas, y con objetivos tan dispersos y heterogéneos?, y si es posible aplicar una racionalidad cabalmente empresarial a su gestión, como se la puede pedir a una institución privada que apunta a un segmento muy recortado de alumnos y a una oferta también muy restringida de carreras y funciones?.-

Lo que si podemos afirmar es que a diferencia de la anterior estructura "Universidad-Estado" que implicaba un compromiso y una complementación de roles, la Universidad ha sido colocada, -por decisión del propio Estado-, en una situación de mercado, y requiere mecanismos de autorregulación institucional, que permitan procesar tanto los conflictos internos, como las condiciones ambientales externas en que desarrollará su actividad.-

La Universidad debe transmitir un conocimiento de calidad,

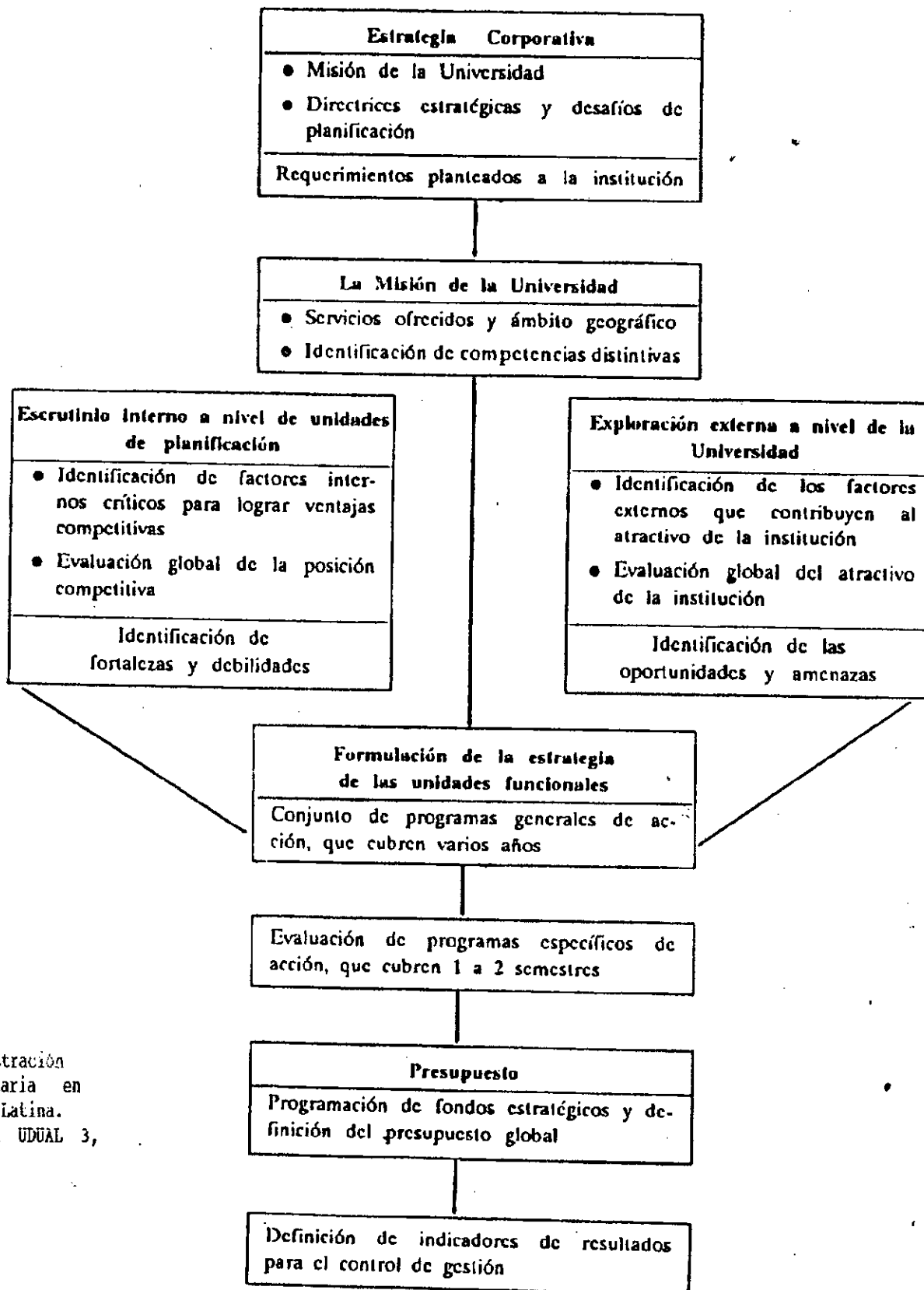
acorde a las exigencias de la revolución científico-técnica que vive la humanidad, debe ser capaz de crear nuevas ofertas curriculares, de competir por la creación de orientaciones en áreas contiguas, a fin de cubrir las necesidades del medio y las potenciales del Mercosur.-

Las estrategias de los diversos niveles en que se divide la organización, muy acotados por los intereses profesionales, ejercen una presión muy restrictiva a la introducción de criterios de rentabilidad. Por lo cual el mejoramiento del grado de racionalidad general, pasa antes que nada por un esfuerzo constante de construcción y de reestructuración de los sistemas de acción mediante el método de Planificación Estratégica.-

En una institución tan compleja como la Universidad, de lo que se trata, no es de alcanzar el mejor modo de organización o el más racional en sí mismo, sino la versión más racional del punto de vista de la eficacia, de la adaptabilidad a las demandas sociales y también del punto de vista de los valores y los principios fundamentales de la institución universitaria.-



La planificación estratégica



\* Administración Universitaria en América Latina. Colección UDUAL 3, 1995.

Diagrama 2

Cadena de valor de una institución  
(adaptado de Porter, 1971)

\*Administración Universitaria en América Latina. Colección UDUAL 3, 1995.-

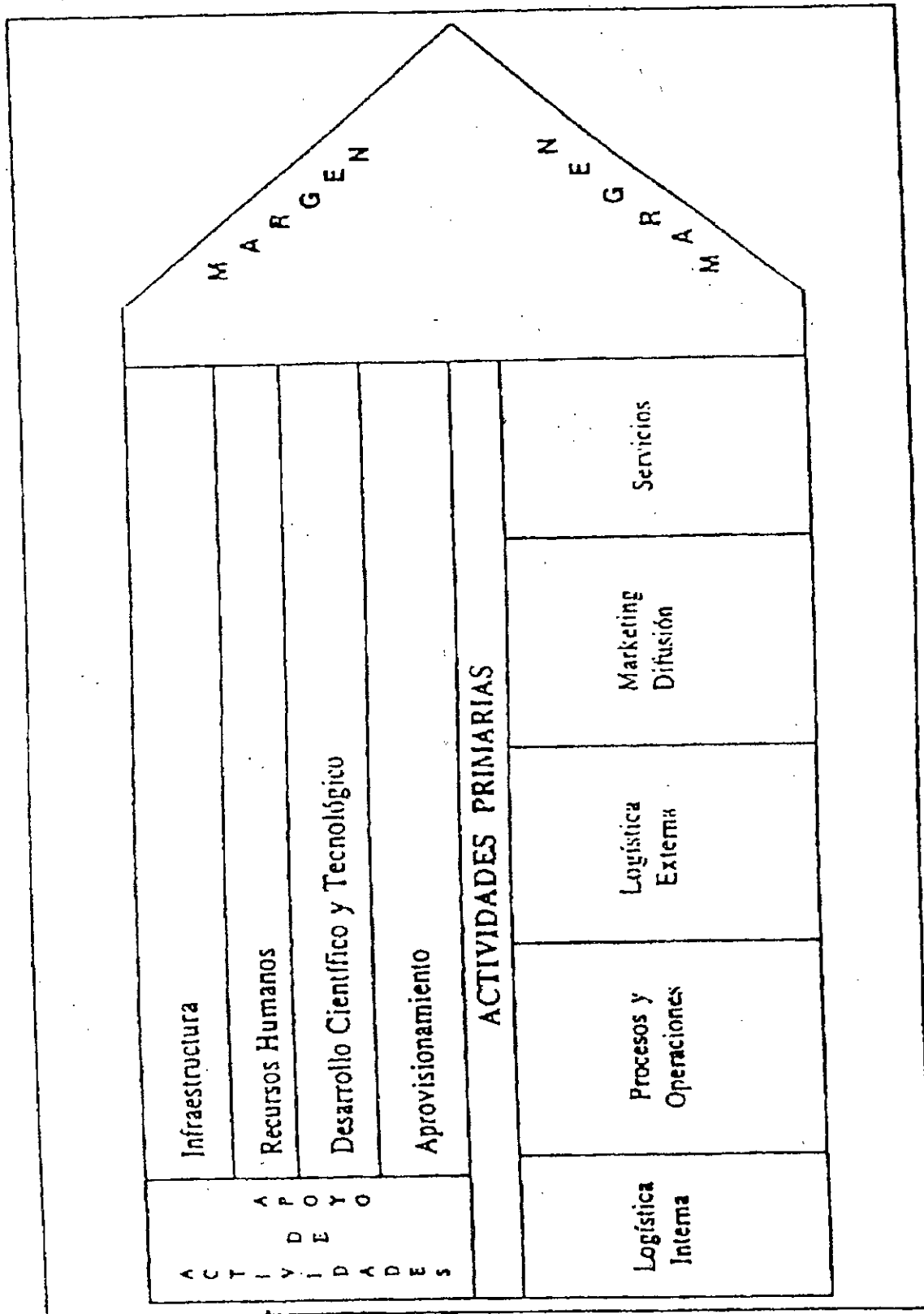


Diagrama 3

Ambiente específico de la Universidad

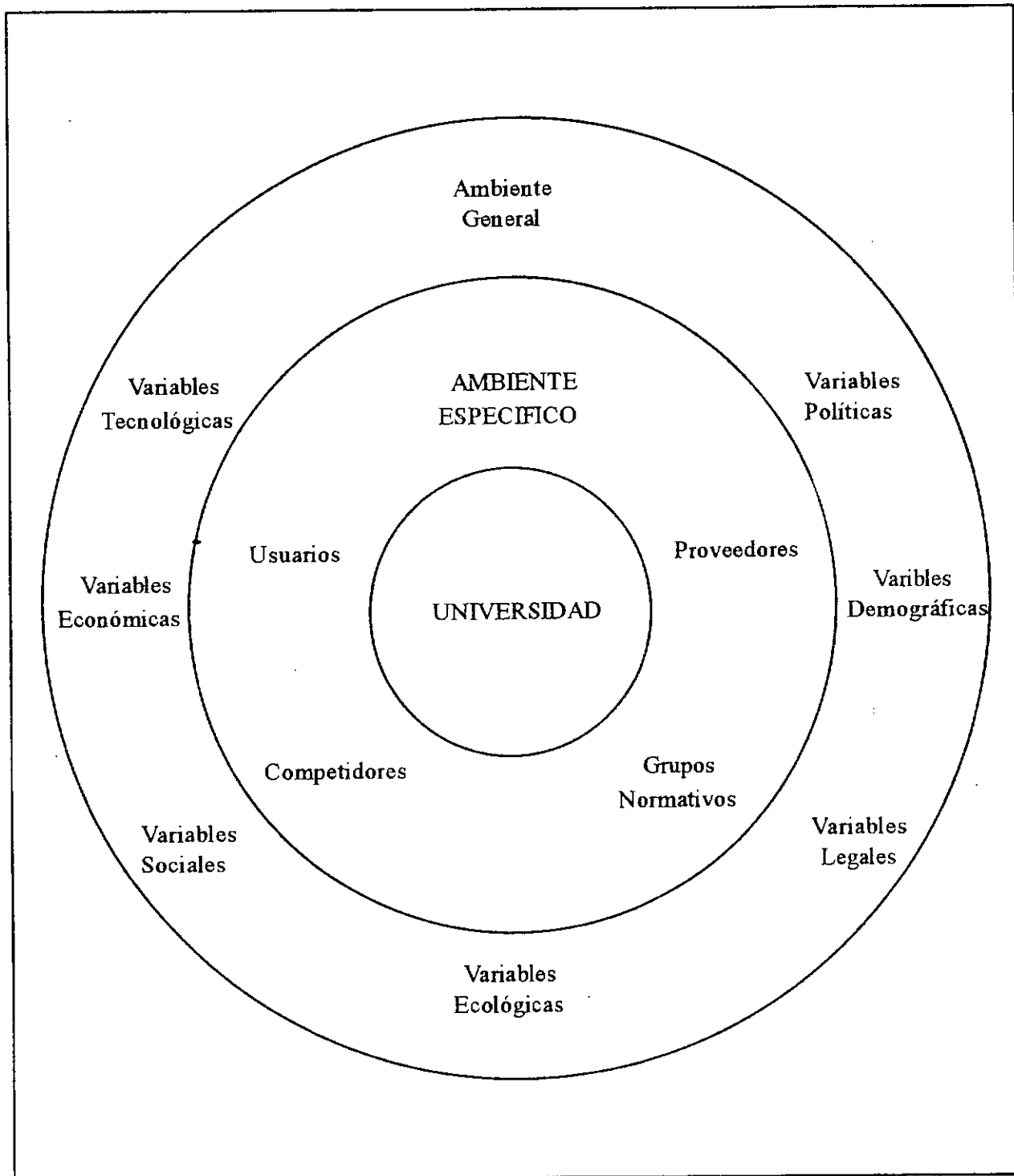
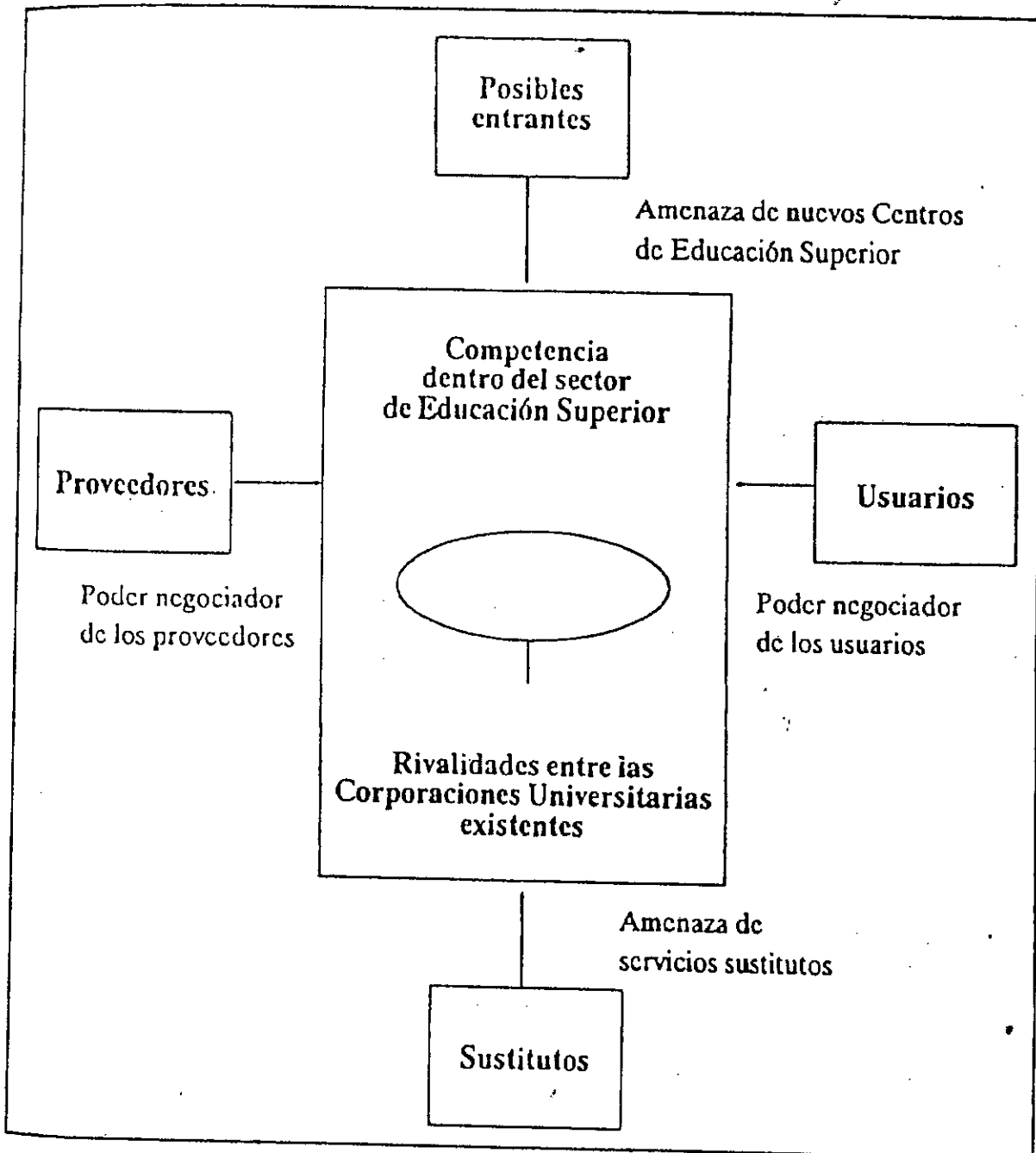


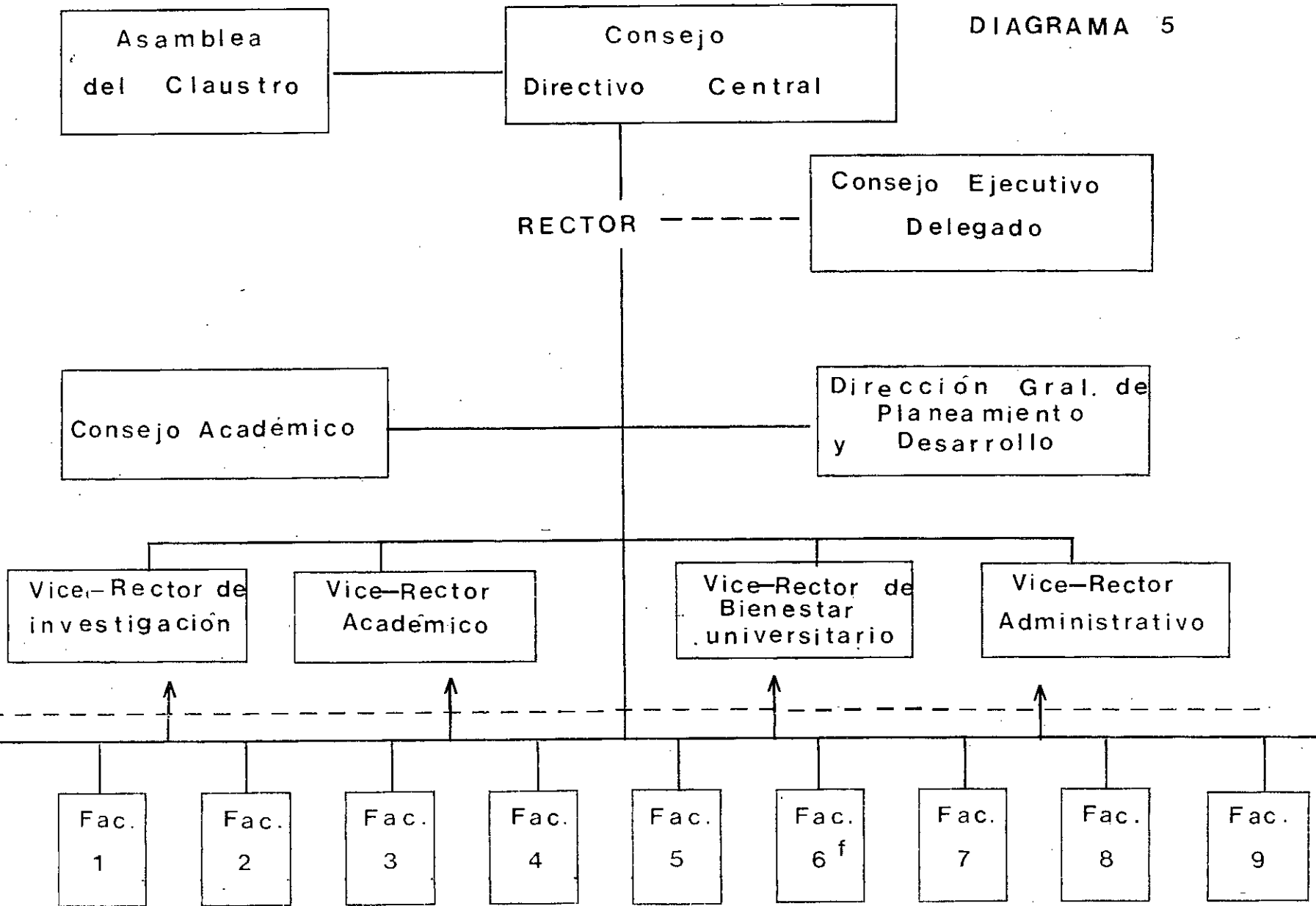
Diagrama 4

Fuerzas que mueven la competencia en un sector  
(adaptado de Porter, 1979)



\*Administración Universitaria en América Latina. Colección UDUAL 3, 1995.-

DIAGRAMA 5



Unidades de planificación

## NOTAS

- 1) LANDINELLI, Jorge.- "El debate sobre la función pública de la Universidad uruguaya".- Seminario internacional "Universidade e integracao no Mercosul".- Porto Alegre, noviembre de 1993, pag. 4.-
- 2) PÉREZ, Romeo.- "Universidad. El debate tras la fachada". Editorial Fin de Siglo.- Montevideo, 1994. Pag. 47.-
- 3) ARES PONS, Jorge.- Entrevista realizada en noviembre de 1995.-
- 4) MINTZBERG, H.- "Patterns in strategy formation, Management science, 1979.- En Art." de Alfonso Muga: "Estrategias en la organización universitaria" en "Financiamiento y gestión universitaria en América Latina".- Centro interuniversitario de desarrollo. Proyecto PNUD/CHILE/86. Pag. 28.-
- 5) BOURDIEU, Pierre.- "Objetivar el sujeto objetivamente" en "Cosas dichas".- Gedisa, Barcelona, 1987, pag. 100, en Art. de Pedro Krotsch: "La Universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?.- Revista "Sociedad". Buenos Aires, noviembre de 1993. Pag. 21.-
- 6) ARDAO, Julia.- "Alfredo Vázquez Acevedo. Contribución al estudio de su vida y su obra".- Editorial Barreiro y Ramos.- Montevideo, 1970. Pag. 58.-
- 7) GROMPONE, Antonio.- "Universidad oficial, Universidad viva".- Universidad Nacional de México.- México, 1953. Pag. 23.-
- 8) REGULES, Dardo.- "Idealidades universitarias".- Biblioteca del Centro de Estudiantes de Derecho.- Montevideo, 1944. Pag 10.-
- 9) PETIT MUÑOZ, Eugenio.- "Hijos libres de nuestra Universidad".- Edit. Agrupación Universitaria.- Montevideo, 1944.- Pag. 23.-
- 10) PINI, José.- Entrevista citada.-
- 11) PRESUPUESTO UNIVERSITARIO. Período 1990-1994.- Documentos de trabajo 2. Universidad de la República. Pag. 12.-
- 12) BROVETTO, Jorge.- "Formar para lo desconocido".- Serie Documentos de Trabajo N° 5.- Universidad de la República, 1994. Pag. 37.-
- 13) MUGA, Alfonso.- Art. "Estrategias en la organización universitaria" en "Financiamiento y gestión universitaria en América Latina".- Centro interuniversitario de desarrollo.- Proyecto PNUD/UNESCO/CHILE/86. Pag. 32.-
- 14) ACTAS del CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL de la Universidad de la República. Abril de 1995, pag. 18.-

- 15) MUGA, Alfonso.- Obra citada.- Pag. 34.-
- 16) ARES PONS, Jorge.- "Universidad: ¿Anarquía organizada?".- Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo, 1995. Pag. 53.-
- 17) ARES PONS, Jorge.- Obra citada.- Pag. 55.-
- 18) ARES PONS, Jorge.- Documento "Reforma educativa en la Enseñanza Superior".- Universidad de la República.- Julio de 1995, pag. 1.-
- 19) ACTAS del C.D.C. de la Universidad de la República.- 20 de mayo de 1993, pag. 38.-
- 20) TAYLOR, W.H.- "The nature of policy making in universities". Canadian Journal of Higher Education, 1983.- En Art. "Estrategias en la organización universitaria" de Alfonso Muga, en "Financiamiento y gestión universitaria en América Latina".- Centro interuniversitario de desarrollo. Proyecto PNUD/UNESCO/CHILE/86. Pag. 34.-
- 21) HAX, A.- "Construyendo la empresa del futuro". Documento interno, Sloan School of Management. MIT, 1988, en "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3.- México, 1995. Pag. 5.-
- 22) HIMMEL, Erika y MALTES, Sergio.- "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3.- México, 1995. Pag. 12.-
- 23) OSBORNE, David y GAEBLER, Ted.- "Un nuevo modelo de gobierno".- Editorial Gernika, 1995. Pag. 334.-
- 24) HIMMEL, Erika y MALTES, Sergio.- Obra citada.- Pag. 47.-
- 25) HIMMEL, Erika y MALTES, Sergio.- Obra citada.- Pag. 48.-
- 26) HIMMEL, Erika y MALTES, Sergio.- Obra citada.- Pag. 52.-
- 27) BROVETTO, Jorge.- Obra citada.- Pag. 36.-
- 28) OSBORNE, David y GAEBLER, Ted.- Obra citada.- Pag. 335.-
- 29) HIGGINS, J.M.- "Organizational policy and strategic management New York: Dryden, 1983, en "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3.- México, 1995.- Pag. 59.-
- 30) STONER, J. A.F. y FREEMAN, R.E.- "Management". Englewood Cliffs, Nueva Jersey. Prentice Hall International, 1988, en idem anterior.- Pag. 69.-

- 31) SCHEIN, E..- "Organizational culture and leadership" San Francisco, California, Jossey Bass, 1985, en idem anterior.- Pag. 37.-
  - 32) PINI, José.- Entrevista realizada en noviembre de 1995.-
  - 33) PRESUPUESTO de la Universidad de la República aprobado en 12/95. pag. 103.-
  - 34) CROZIER M. Y FRIEDBERG J..- "Modelos decisorios".- 1990.- Pag. 253.-
  - 35) PINI, José.- Entrevista citada.-
  - 36) DOCUMENTO de los cuatro decanos: Ing. Agron. Alvaro Díaz; Dr. Roberto Scarzi; Dr. Eduardo Touyá, y Dr. Mario Wschebor.- Universidad de la República.- Agosto de 1993.- Pag. 8.-
  - 37) PINI, José.- Entrevista citada.-
- (\*) Se refiere a arts. periodísticos recogidos entre 1990 y 1994; y a opiniones vertidas en el libro "Universidad. El debate tras la fachada"; y en el "Documento de los cuatro decanos".-



## DIAGRAMAS

- 1) Expresa el conjunto de la planificación estratégica a aplicar a nivel de cada una de las unidades de planificación. Adaptado de Hax y Majluf "Managing Strategy Concept an Process. A pragmatic Approach. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1991.-  
En "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica".- Colección UDUAL 3.- México, 1955, pag. 44.-
- 2) La "cadena de valor" ideada por Porter, es una técnica apropiada para facilitar el análisis interno de los servicios de apoyo de una institución, a fin de identificar las principales fortalezas y debilidades en relación a las organizaciones competidoras. Adaptado de Porter (1979). En "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3. México, 1955, pag. 49.-
- 3) El diagrama expresa el "medio general" que rodea a todas las instituciones de educación superior, cuando se inicia el análisis externo. Adaptado de I. Chiavenato, "Administración de Recursos Humanos", México, Mc Graw-Hill, 1989.  
En "Administración universitaria en América latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3. México, 1955, pag.53.-
- 4) En el análisis externo, el ambiente específico expresado en el diagrama anterior, se analiza del punto de vista de las fuerzas que mueven la competencia y permite examinar cuáles son las oportunidades y amenazas de la institución. Adaptado de Porter (1979).- En "Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica". Colección UDUAL 3. México, 1955, pag. 54.-
- 5) El nuevo organigrama para la Universidad de la República de acuerdo a las modificaciones en el gobierno universitario expresadas en el trabajo.-

## BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN UNIVERSITARIA EN AMERICA LATINA. Una perspectiva estratégica,- Colección UDUAL 3.- Unión de Universidades de América Latina.- México, 1995.-
- ARES PONS, Jorge.- "Universidad: ¿Anarquía organizada?".- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.- Montevideo, 1995.-
- BANCO MUNDIAL, Documento del.- "La educación Superior: la lección de la experiencia".- Education and Social Policy Department.- 30 de setiembre de 1993.-
- BARBATO, Celia y otros.- "Montevideo. El debate tras la fachada".- Editorial Fin de Siglo.- Montevideo, 1994.-
- BROVETTO, Jorge.- "Formar para lo desconocido. Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción".- Serie: Documentos de Trabajo N° 5.- Universidad de la República.- Montevideo, 1994.-
- BRUNNER, José Joaquín.- Art. "Investigación social y decisiones políticas". Revista "Sociedad".- Facultad de Ciencias Sociales (UBA).- Buenos Aires, 1993.-
- KROTSCH, Pedro.- Art. "La Universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?. Revista "Sociedad".- Facultad de Ciencias Sociales (UBA).- Buenos Aires, 1993.-
- LANDINELLI, Jorge.- "El debate sobre la función pública de la Universidad uruguaya". Universidad de la República.- Montevideo, 1993.-
- LÓPEZ FRANCO, Eloísa, FERNÁNDEZ OCHOA, Carmen y otros.- "La función social de la Universidad". Jornada "Universidad para los 90".- Ediciones Narcea S.A.- Madrid, 1990.-
- MODRECO, Aurelia.- "Innovación tecnológica, competitividad y formación de Recursos Humanos".- Universidad Carlos III.- Madrid, 1994.-
- MUGA, Alfonso.- Art. "Estrategias en la organización universitaria" en "Financiamiento y gestión universitaria en América latina".- Centro interuniversitario de desarrollo. Proyecto PNUD/UNESCO.- Chile, 1988.-
- NEAVE, Guy.- Art. "Significación actual del vocacionalismo". Revista "Pensamiento universitario N° 2.- Buenos Aires, agosto de 1994.-
- NEAVE, Guy y VAN VUGTH, Frans.- "Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa".- Editorial Gedisa.- Barcelona, 1994.
- UNESCO.- "Estrategias para el cambio y desarrollo en Educación Superior".- Documento de política en Educación Superior preparado por la División de Educación Superior.- Octubre de 1993.-