

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Maestría en Sociología

**Innovación burocrática o cómo trazar una gestión
horizontal desde verticales:
un estudio de caso: la implementación del PLEDUR por la
UdelaR.**

Martín Moreno Sena

Tutor: Marcos Supervielle

2009

0. Índice

0.	ÍNDICE	2
1.	RESUMEN.	3
2.	INTRODUCCIÓN	4
3.	OBJETIVO(S) E HIPÓTESIS	8
4.	PLEDUR:	11
	PLAN ESTRATÉGICO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.	11
4.1.	ESTUDIO DE CASO: EL EXPE+ Y EL SIAP, EN CIENCIAS Y OFICINAS CENTRALES.	12
5.	MARCO TEÓRICO.	14
5.1.	BUROCRACIA.	15
5.2.	LA UDELAR COMO BUROCRACIA	21
5.3.	SISTEMAS ORGANIZACIONALES (Y BUROCRACIA).	26
5.4.	LUHMANN: ¿EXCOMUNIÓN PARA QUIEN OSE DECIR "ACCIÓN"?	32
5.5.	LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO ESTRUCTURA.	40
6.	METODOLOGÍA: ESTRATEGIA O ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN.	42
6.1.	UNA ELECCIÓN CUALITATIVA.	43
6.2.	DIMENSIONES RELEVANTES Y PAUTAS DE ENTREVISTA.	47
7.	CONCLUSIONES.	50
7.1.	PRIMER ANÁLISIS: BLOQUE 1.	53
7.1.1.	El contexto de implantación de los sistemas horizontales de gestión: EXPE+ y SIAP.	53
7.1.2.	Acuerdo inicial: Necesidad de burocratizar... unificar.	53
7.1.3.	Los sistemas horizontales de gestión como sistemas de información: ¿Alguien recoge el guante?	55
7.1.4.	La participación en los procesos de innovación: la visión desde los distintos niveles funcionales.	58
7.1.4.1.	EXPE+	59
7.1.4.2.	SIAP.	61
7.1.4.3.	¿Qué hacer cuando la participación sí se da? ¿Hay tiempo?	63
7.1.5.	Cómo acabar con el feudalismo sin conflicto.	67
7.2.	PRIMER ANÁLISIS: BLOQUE 2.	76
7.2.1.	La Buena Voluntad: de la centralidad de las personas y la organización informal.	76
7.2.2.	¿Qué mecanismos de motivación se utilizan, ya que las personas son centrales?	80
7.2.3.	Uso del software vs. Capacitación en gestión.	85
7.3.	SEGUNDO ANÁLISIS	88
8.	RESUMEN Y CONSIDERACIONES FINALES.	100
9.	BIBLIOGRAFÍA	104
10.	ANEXOS	107
(i)	DETALLE DEL ANEXO METODOLÓGICO.	108
(ii)	ANEXO: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO EXPE+	109
(iii)	ANEXO: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO SIAP	136
(iv)	ANEXO: PAUTAS DE ENTREVISTAS.	154
(v)	ANEXO: LISTADO DE CÓDIGOS PARA EL ANÁLISIS.	191

1. Resumen.

La investigación que presentamos tiene como objeto central la innovación burocrática que se propuso la Universidad de la República (UdelaR) en lo que refiere a la gestión técnico-administrativa en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo (PLEDUR). Una innovación burocrática con el objeto de modernizar sus estructuras para futuras transformaciones y reducir el peso de la gestión en su presupuesto total.

La transformación de la gestión se articuló en base a dos ejes: la implementación de nuevos sistemas de gestión y la capacitación del funcionariado no-docente, el presente trabajo se centrará en el primero de éstos y sostendrá que los logros de estas transformaciones bien pueden ser relativizados.

Nos proponemos dar cuenta de algunas de las dificultades o trabas con las que esta innovación se ha encontrado o ha despertado. Para el caso se propone el estudio de dos sistemas horizontales de gestión que se consideran paradigmáticos: el EXPE+ y el SIAP, en dos servicios universitarios del mismo carácter: Oficinas Centrales y Facultad de Ciencias.

Se dará cuenta de los aspectos centrales de la cultura organizacional de la UdelaR que minan los procesos de innovación propuestos. Entre los principales se destaca la autocomprensión de la UdelaR como una organización excepcional, la ausencia de una cultura de la decisión bajo la premisa de evitar el conflicto interno, la centralidad de la organizacional informal y de la persona, en detrimento de la organizacional formal, las estructuras y roles.

Keywords: Burocracia – Organización (Decisión) – Cultura Organizacional.

2. Introducción

La *organización del trabajo* no puede decirse que sea algo novedoso, o propio del siglo XX; obviamente el trabajo como actividad propiamente humana¹ ha encontrado desde la antigüedad una forma de organizarse. Sin embargo con el desarrollo y preponderancia de nociones tales como la de "eficiencia", la preocupación por el desarrollo teórico-práctico de formas de organización del trabajo que acrecentaran y aseguraran la misma ha dado lugar a las ciencias de la administración. Por cierto que la centralidad de la eficiencia remite a una mirada micro o mezzo social, obviamente estos procesos se enmarcan –y así lo señalaremos a la luz de algunos autores– dentro del desarrollo capitalista y los procesos de racionalización de la sociedad.

Si bien son varias las modalidades de organización del trabajo, o variaciones existentes sobre modalidades básicas, dado nuestro problema de investigación nos concentraremos en las características de la organización de tipo burocrática o maquinal.

Más allá de la perspectiva que se asuma con respecto a la condicionalidad de la realidad con respecto a la materialidad o al mundo de las ideas –es decir qué condiciona la realidad– e incluso más allá de asumir una perspectiva materialista, parece necesario asumir la autorreferencialidad de las *ideas*. Las ideas remiten, responden, influyen y construyen *ideas*. Este carácter, ilustrado en la percepción de Umberto Eco de que los libros hablan y remiten a libros², puede –sin abruptos sobresaltos teóricos– aplicarse al concepto de burocracia maquinal. De alguna manera el paradigma racionalista y mecánico que se adueñó del mundo en un periodo de la historia no sólo permitía observar al mundo como una máquina sino desear que éste se comportara de esa manera.

Gareth Morgan en su libro "Imágenes de la Organización" señala que las metáforas no sólo sirven para aprehender a la realidad, y en este caso a las organizaciones, sino más aún para moldearlas a esa imagen. Dice: "Cada vez más aprendemos a emplear la máquina como una metáfora de nosotros mismos y de nuestra sociedad, moldeando nuestro mundo de acuerdo con principios mecanicistas"³. El uso de las imágenes o metáforas construye y demanda (a la) realidad; pero asimismo la caída en desuso o no adecuación de éstas

1 Cf. Marx y trabajo como actividad que especifica al hombre (La Ideología alemana).

2 Cf. Eco, Umberto. (Apostillas al nombre de la Rosa).

3 Morgan, Gareth. Imágenes de la Organización, Alfaomega.

también genera otras nuevas metáforas que imponen modificar e innovar sobre las imágenes o realidades anteriores.

Sobre el tema que nos compete inicialmente debe señalarse que en su fortaleza (de la burocracia), la predictibilidad de sus comportamientos, se encuentra –hoy– su talón de Aquiles, la incapacidad de tratar con casos específicos o que requieran especificidad en su tratamiento⁴. Este aspecto, señalado desde un comienzo por el propio Weber, se ha constituido en el punto de toque de toda crítica a la burocracia⁵.

Ahora bien, y considerando lo señalado anteriormente, esta “crisis de legitimación” de la burocracia no es únicamente constatación del defasaje que pudiera existir entre este modelo organizacional y la nueva dinámica de un entorno mucho más complejo, sino que pueden señalarse algunos cambios teóricos significativos que afectan la posición privilegiada que supo tener el modelo burocrático –en relación a otros–. Éstos pueden resumirse como la crisis de la racionalidad técnico-instrumental, aspecto que ha encontrado un desarrollo importante en la sociología del riesgo⁶, y la centralidad que ha asumido el *entorno* como aspecto medular en la definición de los sistemas organizacionales (desarrollado particularmente por la teoría de sistemas). Estos factores sin duda no son una novedad, sin embargo es en las últimas décadas cuando han comenzado a hacer mella en lo que respecta al modelo burocrático.

Desde el punto de vista nacional el problema a investigar no es menor, conocido el peso de “lo público” en la sociedad uruguaya, ya en el imaginario ya como sector de actividad, es ciertamente llamativo el poco “pensar” sociológico que las burocracias estatales han captado. Sin embargo, esto ha tendido a cambiar a partir de la década de los noventa, más que nada de la mano de la notable capacidad que el enfoque neoliberal tuvo en colocar los temas en la agenda política. La búsqueda de reorganizar y “achicar” el Estado dio lugar a instancias tales como el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) o el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). En definitiva la “necesaria” modernización del Estado y las reformas de sus burocracias han generado una suerte de gran acuerdo

4 Cf. Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001.

5 Cf. (entre otros) McHugh-O'Brien-Ramondt. "Finding an alternative to Bureaucratic models of organization in the public sector" en *Public Money & Management*, January-March 2001.

6 De más está señalar los desarrollos de Giddens, Beck o el propio Luhmann al respecto; sin embargo, creemos que a nivel local, y en referencia directa al mundo del trabajo y la organización de éste, debe señalarse a Pucci, Francisco, “Sociedad del riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo” (presentado en el Seminario Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, 2002).

nacional pero, como señala Conrado Ramos, "en el Uruguay existe consenso entre los distintos actores sociopolíticos acerca de la necesidad de un redimensionamiento estatal. Pero el consenso se limita al diagnóstico de situación, sin poder extenderse a las explicaciones (cómo y por qué se llegó a tal situación) ni, por ello, tampoco a las terapias para hacer frente a la crisis"⁷.

Mas incluso tomando en consideración el crecimiento que estas discusiones han tenido –y tienen hoy– en la agenda política, el pensamiento sociológico nacional no parece haber dedicado una particular atención a estos fenómenos. En este sentido los antecedentes más cercanos pueden considerarse los trabajos de Francisco Pucci y Pablo Hein en el marco del proyecto "Diagnóstico de Necesidades de Capacitación para el fortalecimiento de la formación continua del Personal no-docente de la UdelaR", llevado a cabo por la Unidad de Capacitación dependiente de la Dirección General de Personal de la UdelaR. En los informes presentados por Pucci y Hein, si bien no se detienen en los procesos de cambio e innovación en la Universidad de la República, sí dan cuenta de aspectos que especifican las características del funcionariado y la organización del trabajo en una particular burocracia como lo es la Universidad.

Considerando lo señalado es que el trabajo se propone ser un aporte al estudio específico de la innovación burocrática en el país.

Cabe señalar que más allá de que nos proponemos dar cuenta de un estudio de caso y de estar atado, en consecuencia, a ciertas particularidades del caso seleccionado, creemos que por medio de analogías o abstracciones se haría posible una reflexión con un mayor nivel de generalidad. En definitiva creemos que el consenso existente acerca de la necesaria reforma del Estado, aunque más no sea retóricamente, potencia investigaciones de este tipo, que intenten detectar y explicar algunas de las trabas que aparecen en los procesos de cambio en las burocracias estatales⁸.

Seleccionamos como caso de estudio el fenómeno que constituye la innovación burocrática de la UdelaR en el marco del PLEDUR. Entendemos que éste no es un organismo más

⁷ Ramos, Conrado. "La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado" en Bodemer, Klaus (comp.) *La Reforma del Estado. Más allá de la privatización*.

⁸ Nuestra intención será centrarnos en explicaciones que escapen a la clásica lógica y discurso que culmina culpando de las trabas a los trabajadores sindicalizados... intentaremos centrarnos en trabas determinadas estructuralmente, es decir generadas por la propia estructura de la organización que propone la innovación.

dentro del Estado, su característica autonomía⁹ y la existencia de un plan estratégico de innovación a largo plazo¹⁰ la posicionan como una interesante opción de estudio.

9 En tanto las innovaciones ha llevar a cabo (y las trabas que puedan aparecer) son relativamente independientes de las típicas tensiones político partidarias, aunque nunca completamente ajenas a ellas.

10 Tengamos en cuenta que este plan de innovaciones (PLEDUR) nace con amplio consenso y actualmente –de no haber mediado cambio de autoridades universitarias– nos encontraríamos en el último año de la segunda edición del plan, año de evaluación, por lo cual bien pueden estudiarse procesos y resultados al mismo tiempo. Por otra parte, más allá del cambio de autoridades y del cambio de nomenclatura, las principales líneas en términos de gestión se han mantenido.

3. Objetivo(s) e hipótesis

La investigación se propuso desde sus orígenes dar cuenta del proceso de innovación burocrática llevado a cabo por la UdelaR en el marco de lo propuesto en el PLEDUR en lo referente a la gestión técnico-administrativa¹¹, presentando las trabas que han sofrenado este proceso con particular énfasis en las que constituyen características propias de la cultura organizacional de la UdelaR. Es decir la principal intención es la de dar cuenta de los aspectos propios de la UdelaR que, más allá de las especificidades de tal o cual proceso de innovación, estarán presentes y pondrán en riesgo los mismos.

A grandes rasgos puede decirse que este generalísimo objetivo engloba lo planteado por la investigación, mas cabe señalar –como sabemos– que son las hipótesis las que guían nuestra observación, por lo que nos proponemos, a fin de ir especificando el objetivo más general, explicitar algunas de las principales hipótesis que guiaron a la investigación.

En primer lugar sostendremos que la innovación burocrática se hace burocráticamente, y que dada esta característica se generan una serie de problemas en la implementación de la misma. Más allá de lo tautológico que pueda llegar a parecer semejante afirmación intentaremos sostenerla en el entendido que tiene un gran potencial heurístico y práctico, en tanto que un sistema determinado estructuralmente únicamente puede observar–operar en consonancia con su propia estructura, limitando el margen de innovación y cambio.

De la mano con la hipótesis manejada anteriormente puede sostenerse que **la UdelaR no genera suficientes instrumentos, herramientas o, en términos generales, decisiones para transformar las estructuras que dan lugar a la necesidad por la que se define adoptar un proceso de innovación; no atacando o asumiendo como limitantes algunas características estructurales, propias de la cultura organizacional, en el marco de las cuales los procesos de innovación promovidos tienen mayor chance de encontrar fuertes obstáculos.**

Los problemas que se encontraran, en consecuencia, irán más allá de la tan reiterada resistencia al cambio de los burócratas y que se relacionan con las estructuras en las que

¹¹ A fin de visualizar los grandes lineamientos del PLEDUR en relación a los procesos de cambio en la gestión técnico-administrativa se recomienda observar el esquema de la página 11.

se dan las instancias de decisión y la cadena de decisiones propias de una burocracia. Con el objetivo de clarificar esta afirmación sostendremos algunas hipótesis específicas.

➤ La **innovación burocrática** está **determinada estructuralmente**, es decir debe llevarse a cabo burocráticamente sobre la base de decisiones jerárquicas y que distinguen entre decisores y niveles operativos (meros tomadores de decisiones) lo cual genera resistencia a los procesos de cambio por parte de estos últimos.

➤ La innovación propuesta por el PLEDUR a nivel de gestión supone principalmente, cuando no únicamente, **la adopción de nuevos sistemas informáticos de gestión (sistemas horizontales de gestión)**, sin embargo **este proceso no es acompañado por políticas activas de capacitación y fomento de nuevas formas de organización del trabajo acordes a los supuestos de estos sistemas** a fin de alcanzar su aprovechamiento y rendimiento óptimo¹².

* Al no existir estas políticas se generan trabas al proceso de innovación, las cuales o bien se traducen en resistencias capaces de sofrenarlo o bien deben ser solucionadas en base a la espontaneidad y a mecanismos informales por parte de los niveles operativos. En definitiva, el papel que no juegan las políticas activas de capacitación y fomento de nuevas formas de organización del trabajo queda reservada a las soluciones **espontáneas** por parte de los trabajadores¹³.

* Más allá de la retórica que apuesta al trabajo en equipo (*team work*¹⁴) como nueva forma de trabajo, **la no existencia de estas políticas tiende a fortalecer la dependencia de las relaciones informales para el cabal cumplimiento de las tareas técnico-administrativas.**

12 En el entendido que estos sistemas (horizontales) exigen nuevas formas de relacionamiento entre los departamentos administrativos, dado que estos sistemas se centran en seguimiento de procesos y la organización por departamentos se da en base a *funciones*.

13 Más allá de la retórica que apuesta por el trabajo en equipo

14 Cf. McHugh-O'Brien-Ramondt. "Finding an alternative to Bureaucratic models of organization in the public sector" en *Public Money & Management*, January-March 2001.

A la luz de estas hipótesis, que no llegan a ser un sistema de hipótesis sino que son guías de observación y pensamiento, podemos resumir, *grosso modo*, nuestras hipótesis principales en las siguientes:

- A. La innovación es burocrática lo cual supone la existencia de limitaciones intrínsecas a los procesos de innovación propuestos¹⁵.
- B. El cambio es únicamente de instrumental informático y no un cambio de modelo organizacional o de la cultura de la organización.
- C. Esto no se da necesariamente por falta de voluntad política sino por haber asumido que los nuevos sistemas de gestión son independientes de los modelos y cultura organizacional en los que se apliquen.
- D. En el proceso de innovación aparecerán características típicas, arraigadas y propias de la cultura organizacional que pondrán en riesgo el logro de los objetivos de los procesos de innovación planteados; éstas serán de carácter estructural y no responderán únicamente a la tan mentada "resistencia al cambio" de carácter psicológico.

A continuación nos detendremos en algunas conceptualizaciones teóricas que subrepticamente se han deslizado en los párrafos anteriores. Pero en primer lugar presentaremos un pequeño resumen del Plan Estratégico de Desarrollo (PLEDUR) con el fin de hacer explícito los aspectos centrales de la innovación propuesta a nivel de gestión.

¹⁵ Esto puede ser resumido en afirmaciones tales como un sistema puede observar únicamente lo que puede observar, y hacer lo que el sistema puede hacer.

4. PLEDUR:

Plan estratégico de la Universidad de la República.

El PLEDUR fue un plan quinquenal que contó con dos ediciones (2000-2004; 2005-2009) donde la UdelaR se propuso una serie de transformaciones y que funciona como marco en diferentes aspectos que son asumidos en los diferentes apartados del documento. Es el apartado IV el que se dedica a los proyectos institucionales, diferenciando por áreas en los diversos numerales: (1) Enseñanza; (2) Investigación; (3) Extensión; (4) **Gestión**; (5) Atención a la salud; (6) Otros proyectos. Vale señalar que nuestra mirada se centrará en el que refiere a la Gestión y en consecuencia pondrá su atención sobre el personal no-docente de la UdelaR.

El impulso de "procesos de modernización de la gestión capaces de sustentar eficientemente las transformaciones de la Universidad de la República", tal cual reza el documento¹⁶, tiene dos grandes objetivos: acompañar y posibilitar la serie de transformaciones en los otros aspectos que la UdelaR postula y por otro lado la "disminución de la participación porcentual de la gestión en el presupuesto universitario"¹⁷.

OBJETIVOS Y PROPUESTAS DEL PLEDUR ACERCA DE LA GESTIÓN

- ✓ Objetivo principal: Modernización de las estructuras formales y de los sistemas horizontales de gestión.
 - Metodología: Informativización de los procesos y capacitación del personal.
 - Resultados esperados: Mejora de calidad en los servicios, disminución del peso presupuestal de la Gestión, y acceso en tiempo real a información completa y precisa para la toma de decisiones.
 - Proyectos vinculados con la creación o profundización de sistemas horizontales:
 - Expediente electrónico (EXPE+).
 - Bedelías.
 - Sistema integrado de Personal (SIAP).
 - Sistema integrado de Información Financiera (SIIF) y complementos.
 - Sistema integrado de bibliotecas.
 - Sistema de información Universitaria.
 - Resultados esperados: Culminar el 2004 con los sistemas horizontales (anteriormente mencionados) "totalmente implantados".

16 PLEDUR 2000 - 2004, pp. 11.

17 PLEDUR 2000 - 2004, pp. 96.

Cabe decir que de los objetivos planteados en el PLEDUR surgen simultáneamente innovaciones o intenciones tendientes, por un lado, a flexibilizar la burocracia y en este sentido provisionarla de un armamental adecuado a la creciente complejidad del entorno y las tareas específicas de la Universidad; mientras que por otro se busca la normatización, estandarización y control de los procesos administrativos, es decir "burocratizar" la burocracia¹⁸. Por lo que no es sencillo –ni quizás adecuado– señalar a este proceso de innovación simplemente como una sola de estas opciones.

Por último señalaremos que la formulación del PLEDUR nace del diálogo y del consenso¹⁹, y los principales lineamientos del mismo tienen una perfecta continuidad en sus dos periodos (2000-2004 y 2005-2009). Más aún, debe señalarse, que el cambio de autoridades universitarias recogió igualmente las líneas que el PLEDUR había planteado en términos de gestión como propias. Si bien en el rectorado de Rodrigo Arocena ya no se habla del PLEDUR, a diferencia del de Rafael Guarga, las principales directrices y objetivos siguen completamente vigentes.

4.1. Estudio de caso: El EXPE+ y el SIAP, en Ciencias y Oficinas Centrales.

El estudio de caso propuesto busca dar cuenta del problema planteado a partir de la selección de dos sistemas horizontales de gestión que pueden considerarse paradigmáticos de los procesos de innovación impulsados por el PLEDUR: el proyecto Expediente electrónico (EXPE+) y el proyecto del Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAP). Estos sistemas tienen características distintas y se encuentran en etapas sustantivamente diferentes en términos de implantación en la UdeLaR, a la vez que cuentan con valoraciones también diferentes entre el funcionariado. En este sentido, y en el entendido que no es sobre la particularidad de cada uno de éstos en que centraremos el análisis sino en las regularidades que se dan en la UdeLaR ante los distintos procesos de innovación, creemos pertinente su selección.

Por otro lado, la segunda selección para el estudio de casos, se optó por trabajar en dos servicios universitarios también paradigmáticos y típicamente diferentes: **Oficinas Centrales** y **Facultad de Ciencias**. Mientras el primero es el ámbito donde prima la lógica No-Docente en la UdeLaR, donde se encuentran las dependencias de carácter central y

18 Obviamente no se utiliza este juego de palabras en tono peyorativo, sino en base a las características típicas de los modelos burocráticos (que desarrollaremos a continuación).

19 Cf. Lima-Días-Ruis-Trindade. *Evaluación externa del Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República*, Febrero 2002.

general y cuenta con una estructura de funcionarios muy amplia; el segundo, Facultad de Ciencias, tiene la característica de tener una lógica volcada hacia el trabajo con el orden docente y estudiantil, a la vez que es un servicio universitario relativamente joven y considerado modelo en términos de gestión. En ambos servicios universitarios, los sistemas horizontales considerados se implementaron en tiempos similares.

Con el objetivo de facilitar la comprensión de las siguientes páginas, presentamos un breve esquema con algunas características de los sistemas horizontales de gestión (SHG) mencionados y a considerar: 1) El proyecto expediente electrónico (EXPE+), el cual cuenta con tres aplicaciones o componentes diferenciados (el seguimiento de expedientes, el expediente electrónico –propriadamente dicho-, y el sistema de registro de resoluciones); 2) el Sistema Integrado de Administración de Personal, donde también pueden diferenciarse tres componentes (Legajo, Presentismo y Liquidación).

Además del esquema básico que presentamos a continuación, se adjunta en anexos, los materiales que los responsables de ambos proyectos utilizan como carta de presentación de éstos, es decir la autopresentación de los mismos.

Tabla I. Esquema presentación del EXPE+ y el SIAP.

SISTEMA	NECESIDADES DE ORIGEN	SOFTWARE	APLICACIONES	
EXPE+	Unificar criterios en la gestión trámites, registrar e informatizar los trámites y resoluciones. Transparencia y publicidad de los mismos.	Se compra a la IMM y se adapta a la Udelar	Seguimiento de expedientes	Los trámites se realizan en papel y se registra su derrotero informáticamente
			Expediente electrónico	Se propone sustituir los trámites en papel por trámites con rutas predefinidas (informáticas)
			Registro de resoluciones	Registro y publicación electrónica/WEB de las resoluciones finales de los trámites
SIAP	Unificar criterios en la gestión trámites, descentralizar la operativa de liquidación de sueldos centralizando la información, e informatizar el vínculo entre la áreas que manejan RRHH.	Se compra a una empresa privada y se adapta a la Udelar	Legajos (Vinculado al área de Personal)	Aplicación que registra los datos personales de los funcionarios
			Presentismo (Vinculado al área de Personal)	Aplicación que registra la asistencia y regimen de licencia de los funcionarios
			Liquidaciones (Interfaz Personal - Contaduría)	Aplicación que registra la carrera funcional y se vincula con el área contable para realizar la liquidación mensual

Fuente: Elaboración propia

5. Marco teórico.

Nuestra propuesta intenta articular una serie de conceptualizaciones teóricas que nos permitan acercarnos al problema del que queremos dar cuenta. En los siguientes párrafos presentamos las bases de nuestro marco teórico.

De acuerdo a lo que puede entreverse en lo señalado en los apartados anteriores, nos apoyaremos en una serie de concepciones y estudios, ya de orden teórico y/o empírico, para presentar algunos conceptos tales como los de burocracia, la caracterización de la Universidad de la República como una organización burocrática con propiedades particulares, específicas y "atípicas", la conceptualización de los sistemas organizacionales desde la perspectiva sistémica, así como de otros conceptos relacionados como el de cultura organizacional.

Inicialmente, y bajo el supuesto de que la Udelar en su gestión administrativa se organiza bajo los requisitos de una burocracia y con características tayloristas, nos detendremos en el desarrollo de la noción y características de las burocracias para luego dar lugar a las especificaciones que estas generalidades asumen en la Universidad. Luego de esto desarrollaremos con mucho mayor detalle la perspectiva teórica que será el marco interpretativo de los resultados obtenidos y a partir desde la que intentaremos ordenar los datos.

5.1. Burocracia.

Burocracia: Clase social usufructuaria de los medios de decisión. Es distinta de la burguesía, ya que no es dueña de los medios que utiliza; es distinta del proletariado, ya que no trabaja.

Diccionario de Sociología, Hugo de los Campos

Una estrategia bastante trillada para comenzar a dar cuenta de un concepto, aunque no por eso necesariamente acertada, es la de dar la definición del diccionario —en general la de la real academia española—, o bien recurrir a la etimología de la palabra. Pasaremos por el último de estos recursos, no sin pena, para señalar que en el propio término *burocracia* se encuentran algunas características claves de lo que se ha dado en conocer como modelo de organización burocrático.

La palabra *burocracia* proviene de dos raíces, una francesa y una griega. El término griego *krátos* que significa poder, y el francés *bureau* que significa escritorio. La burocracia está definida entonces, etimológicamente, como el poder de los escritorios o el poder detrás de los escritorios. Esta definición hace ya a una de las características fundamentales de esta forma de organización, la división de la planificación y la ejecución, así como encierra en sí misma —al decir del joven filósofo alemán— el germen de su propia destrucción, su distancia de la realidad.

En los siguientes párrafos intentaremos repasar algunas de las características de este modelo de organización a la luz de las perspectivas teóricas más relevantes para el caso, para eso nos serviremos de la perspectiva weberiana y la de la escuela de la administración científica. Posteriormente nos detendremos en las características que asume la burocracia en la Universidad de la República y la distancia existente entre el modelo típico ideal y su realidad en nuestro estudio de caso en particular.

Como señalamos, dos son las grandes perspectivas de las que abreva el concepto de burocracia. Una, la primera, de corte sociológico de mano de **Max Weber** que entiende a la burocracia y al desarrollo de ésta como continuación y radicalización del creciente predominio de la racionalidad instrumental—legal en la modernidad; la otra, la segunda, con base en la gestión, administración y economía, teoriza sobre la mejor forma de

organización del trabajo de manera tal de asegurar y acrecentar la eficiencia. Es importante señalar que la segunda de las perspectivas, más allá de desarrollarse en el seno del capitalismo y con una clara finalidad de acrecentar el lucro, no puede ser considerada como una forma de organización meramente capitalista ya que –como se sabe– los regímenes del socialismo real la han sabido adoptar como modo de organización. Otra importante acotación, por demás relevante y que se constituye en un parte aguas entre estas dos vertientes teóricas, es su posición acerca de las burocracias y sobre el modelo organizacional burocrático, mientras que para Weber éste es a grandes rasgos el resultado de un proceso societal y cuyos efectos sobre la misma él observa escépticamente; para la escuela de administración científica el modelo burocrático es el deseable y mejor, y en consecuencia se lo propone y defiende como tal, más allá de los matices y variaciones que encontremos en los distintos autores que ubiquemos en esta corriente.

Desde la perspectiva weberiana, más allá de no ser teleológica, el pasaje hacia la modernidad está dado principalmente por la primacía y prevalencia de la racionalidad instrumental sobre otras posibles. La acción racional con arreglo a fines pasa a ser, en detrimento de otras, la acción típicamente ideal de la modernidad; esto no significa en Weber que otras acciones, con arreglo a valores, afectivas o tradicionales no ocurran en la modernidad, ni tan siquiera que no sean las más numerosas, pero igualmente no son el tipo de acciones que definirán a la modernidad. La modernidad queda definida por la racionalidad instrumental, tanto la acción como la dominación típica será racional. Sobre esta última nos detendremos para introducirnos en la concepción weberiana de la burocracia.

Las fuentes de autoridad para Weber son tres, la legal, la tradicional y la carismática, cada una de ellas supone un tipo particular de dominación. Es sobre la primera en la que se asienta la dominación racional, la que se caracteriza por la impersonalidad de la autoridad (la autoridad no sigue a la persona sino al cargo o rol) y no se sustenta en atributos personales sino en el derecho y se puede ejercer en tanto que miembro de la organización²⁰. Sobre esta particular forma de dominación, que como señala Weber "puede adoptar formas muy distintas" se asienta la burocracia como tipo ideal. Como dice el propio Weber "El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*"²¹.

20 Weber, Max. Economía y Sociedad. México, FCE, pp. 174.

21 Weber, Max. Economía y Sociedad. México, FCE, pp. 175.

"En su trabajo –dice Morgan, refiriéndose a Weber– encontramos la primera definición concreta de la burocracia, como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la creación de la división prefijada de las tareas de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones"²². Lo señalado por Morgan aquí, si bien no deja de ser real, en tanto son características señaladas por Weber, no rescata lo esencial del pensamiento weberiano que es lo que señalábamos anteriormente, la relación entre la burocracia y la racionalización, y cómo ésta es el cuerpo administrativo de funcionarios y la forma que se dan para organizarse, que hacen a la dominación racional-legal.

Una de las características principales de las burocracias, señalada por Weber, es su *carácter monocrático*, lo que supone que los cuadros administrativos están compuestos por funcionarios individuales. Está es una de las primeras características con las que la UdelaR presenta matices ya que en ésta –aunque no necesariamente en el ámbito estrictamente administrativo– existe un sinnúmero de órganos colegiados con distintas funciones, sin ir más lejos el máximo órgano jerárquico –el Consejo Directivo Central (CDC)– tiene este carácter.

Más allá del carácter **monocrático**, Weber sostiene como características de las burocracias a la **ordenación jerárquica**, las **competencias "rigurosamente fijadas"** en el marco de un **contrato**. El nombramiento en base a **calificaciones profesionales**, la **separación del cargo de la persona**, el cargo es la **principal ocupación** del funcionario que genera **retribución bajo la forma de sueldos fijos**²³. A grandes rasgos, en consecuencia, las burocracias se organizan en torno a algunos principios racionales²⁴.

- a. División de funciones.
- b. Puestos ordenados jerárquicamente, con operaciones regladas impersonalmente.
- c. El criterio de selección es la calificación técnica.
- d. Registro escrito de los actos administrativos, reglas y decisiones.

22 Morgan, Gareth. *Imágenes de la Organización*, Alfaomega, pp. 14.

23 Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, FCE, pp. 176.

24 Cf. Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001. pp. 34.

Señaladas las características de las burocracias en la perspectiva weberiana, y considerando que éstas son el cuerpo administrativo típico de la dominación racional-legal (forma de dominación típica de la modernidad), no debe perderse de vista que la concepción weberiana –que entiende a la burocracia como la forma de organización típica de la modernidad– establece un estrecho e insoslayable vínculo entre proceso de racionalización y esta forma de organización. Obviamente, como hemos señalado anteriormente la crisis de la racionalidad instrumental, ya a nivel societal ya a nivel organizativo²⁵, conlleva una desvalorización y crisis de la burocracia.

Por último, aunque resulte obvio, es muy importante entender que para Weber decir que la burocracia era el tipo ideal de la modernidad, no significaba que fuera lo deseable necesariamente. Weber, a diferencia de la corriente de pensamiento que señalaremos a continuación, desarrolla una mirada crítica e incluso escéptica sobre la burocracia y sus efectos generales sobre la sociedad. De la mano de mecanizar el comportamiento humano, lo rutiniza y vacía de contenido, erosionando el espíritu y transformándose ella (y la propia razón) en una "jaula de hierro", en una forma que se vacía de contenido.

Por otro lado, la siguiente corriente teórica (pero fundamentalmente aplicada), **la escuela de administración científica**, considera a la organización burocrática –en tanto que asume una serie de principios que desarrollaremos a continuación– como la forma "ideal" de organizar el trabajo, ya que aseguraría la mayor eficiencia en el mismo.

Si bien en esta corriente se tiende a identificar a Taylor como el principal y a veces hasta único representante de esta corriente, esto no es así aunque sí es su fundador. Taylor es parte de un importante movimiento tendiente a incorporar ciertos principios "mecanicistas o maquinales" a la organización del trabajo. Claro que las características de su perspectiva así como su propia personalidad han llevado a que se lo llegará a considerar como uno de los principales enemigos del trabajador²⁶.

Como señalamos anteriormente, y es una diferencia con la perspectiva weberiana, la escuela de administración tiene un clara finalidad: desarrollar un conjunto de reglas que al aplicarse llevaran al máximo la eficiencia de una organización. Mientras Weber constata un desarrollo histórico-social y describe desde un *tipo ideal* las características

25 Cf. Sociología del Riesgo (Luhmann, Giddens, Beck) y el concepto de racionalidad limitada (Herbert Simon).

26 Cf. Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001. pp. 19.

de la burocracia, los autores de la escuela de administración científica buscan orientar la realidad bajo ciertos principios rectores.

Para el fundador de la corriente no hay trabajo, por más simple que éste sea, que no pueda ser subdividido, simplificado y racionalizado. Sobre esta premisa y sobre la de diferenciar tajantemente la decisión o planificación de la ejecución es que se sostiene la perspectiva de esta escuela²⁷. Sin embargo los diferentes autores ponen en su énfasis en diferentes aspectos –Taylor coloca su énfasis en los niveles operativos, Fayol en los directivos–, a la vez que el paso del tiempo ha dado lugar a modificaciones que bien enriquecen las perspectivas de los clásicos de la escuela de administración científica a la vez que la cuestionan.

Frederick Taylor proponía organizar el trabajo a partir de cinco principios muy simples:

1. Delegar toda la responsabilidad de la organización del trabajo que ha de hacer el trabajador al directivo. (Distinción planificación / ejecución).
2. Utilizar métodos científicos para determinar el modo más eficiente de realizar el trabajo.
3. Seleccionar la mejor persona para realizar el trabajo analizado.
4. Instruir al trabajador para hacer el trabajo eficientemente.
5. Controlar el rendimiento del trabajador, comprobar si se han seguido los procedimientos y si los resultados son los esperados.

Es importante señalar que estos principios no son pensados por Taylor como características de una burocracia, sino como propuesta de organización mecanicista del trabajo, claro que algunas de éstas son asumidas por las organizaciones burocráticas dando lugar a las burocracias maquinales.

Otros autores, entre los cuales nos detendremos en Henri Fayol, especifican aún más lo señalado por Taylor. Fayol identifica no ya cinco sino catorce principios o condiciones para el buen funcionamiento de una organización (siempre desde la perspectiva mecanicista).

1. División de trabajo para alta especialización.
2. Autoridad y responsabilidad deben ser equivalentes.

²⁷ Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana–Plaza Valdés, 2001. pp. 37-38.

3. Disciplina, justicia en recompensas y castigos.
4. Unidad de mando (Único jefe).
5. Unidad de dirección según objetivos.
6. Subordinación del interés individual al colectivo.
7. Justa remuneración.
8. Balance entre centralización y descentralización
9. Jerarquía: Cadena de autoridad y decisión.
10. Orden.
11. Equidad.
12. Estabilidad del personal.
13. Estímulo de la iniciativa.
14. Debe procurarse el "sentido de cuerpo".

Si observamos las características señaladas, tanto por Taylor como por Fayol, podemos ver que varias de éstas más allá de nos ser pensadas específicamente para organizaciones burocráticas se encuentran presentes en las burocracias.

Esta visión de "administración científica" si bien tiene un éxito rotundo a nivel global, genera una perspectiva que no logra dar cuenta de ciertos fenómenos y de los diferenciales niveles de productividad y eficiencia en organizaciones similares que aplicaban los mismos principios, es decir los propuestos por Taylor y/o Fayol. Como se puede ver la escuela de administración científica genera una mirada antropológica del ser humano, en tanto que ser *atómico*, es decir aislado, a-social, aspecto que cuestionará y dará lugar a la "escuela de relaciones humanas" cuyo énfasis estará puesto en el *grupo* y en el ser humano como ser social. Por otra parte, así como se concibe al hombre como ser atómico, a la organización se la percibe *estáticamente*, en consecuencia la adaptación a un entorno cambiante no constituye un problema a considerar.

Sobre estos dos supuestos se consolidan las principales falencias y críticas a la perspectiva de la "escuela de administración científica". La crítica a la visión antropológica de Taylor o Fayol es rápidamente cuestionada por otras perspectivas teóricas de la organización del trabajo, ya en la década de 1920 –y de la mano de los primeros exponentes de la "escuela de relaciones humanas" (Mayo, Leswin, Maslow, ente otros)– aparecen las primeras visiones alternativas; mientras tanto la mirada de la organización como una realidad *estática*, donde su entorno no es una variable móvil y relevante, comienza a ser cuestionada con el desarrollo de la teoría de sistemas en la década de los

sesenta al colocar al entorno –creado por el propio sistema– en el centro del debate. Ambas críticas harán mella en la burocracia maquina y reclamarán que ésta tome en consideración al hombre como ser social y al entorno como relevante.

Por último, y habiendo caracterizado a la burocracia desde dos de las perspectivas más clásicas, una de corte sociológica de la mano de Weber y otra claramente administrativa –la escuela clásica de administración–, en el siguiente apartado nos proponemos dar cuenta de las especificidades que asume la administración burocrática en la organización que se constituye en nuestro interés para esta investigación: la Universidad de la República.

5.2. La Udelar Como Burocracia

Finalizando el apartado anterior señalábamos que ciertas características del modelo burocrático–maquina, tanto en su concepción del hombre como ser atómico así como la no centralidad del entorno, hacen que surjan críticas al modelo de la escuela de administración científica. A la luz de una serie de estudios empíricos y fundamentaciones teóricas se observa que el modelo "taylorista" no era la única posibilidad de organización del trabajo.

Estas alternativas suponen la flexibilización de los procesos, implicando un aumento de la participación de los trabajadores en la concepción y ejecución de las tareas, instando a un mayor involucramiento de los trabajadores en procesos en los que hasta ahora estaban excluidos, es decir se propone extender las tareas buscando la polivalencia del trabajador así como el involucramiento en funciones que van más allá de la mera ejecución mecánica. Obviamente, y más allá de la fuerza que tienen estas nuevas formas de organización del trabajo (*NFOT*), el modelo de corte taylorista no desaparece sino que tiende a complementarse e "hibridarse" en diferentes grados con lo señalado en las líneas anteriores.

Para dar cuenta de las características de la Universidad de la República en tanto que burocracia, y en particular en lo que hace a la administración de esta organización, nos apoyaremos en un documento elaborado por la Unidad de Capacitación de la Universidad de la República, dependiente de la Dirección General de Personal y a cargo de los sociólogos Francisco Pucci y Pablo Hein. Esta investigación, "Formas de organización del

trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República²⁸ se enmarca un proyecto marco para el "Diagnóstico de Necesidades de capacitación para el fortalecimiento de la formación continua del personal no-docente de la UdelaR".

El concepto central vertido por Pucci y Hein es que la organización del trabajo no-docente en la Universidad de la República tiene un carácter híbrido y atípico, no propio de una burocracia maquinal típica, ordenada bajo los principios tayloristas, sino que al observar ciertos indicadores se puede ver cierta flexibilidad en la organización del trabajo propia de organizaciones del trabajo menos rígidas que las planteadas por Taylor o por las características de una burocracia maquinal. Es así que señalan, en la primera de las conclusiones del estudio que:

[...] la organización del trabajo no-docente universitario tiene modalidades propias, que combina aspectos vinculados a los modelos clásicos de organización del trabajo con peculiaridades específicas vinculados al tipo de institución en la que se desarrolla el trabajo. El fuerte grado de definición de las tareas y la planificación de las mismas nos remiten a rasgos propios de las formas de organización tayloristas adaptadas a los servicios. De todas maneras, estos rasgos no son homogéneos en todos los escalafones de la institución. El sector administrativo parece tener una matriz más claramente taylorista en su proceso de trabajo, en tanto los sectores profesionales, técnicos y de oficios parecen asumir modalidades más flexibles de trabajo. Si bien la organización que se estructura básicamente sobre una forma de organización taylorista, la misma aparece de manera muy atenuada, combinada a su vez con modalidades específicas de trabajo que la apartan de este modelo²⁹.

Esta conclusión se asienta en la percepción del funcionariado no-docente de la UdelaR en torno a una serie de dimensiones e indicadores en los que puede observarse el ajuste, o falta de éste, a ciertas características típicas de la burocracia y al modelo taylorista. Si bien existen un sinnúmero de particularidades que alejan a la UdelaR de la forma de organización burocrática-taylorista, existe también un núcleo duro que lo hermana con ésta y en particular en lo que hace al cuerpo administrativo específicamente (nos referimos al Escalafón "C") este núcleo se hace más fuerte.

28 Pucci, F. – Hein, P. Formas de organización del trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República, UdelaR – DGP, Abril 2004.

29 Pucci, F. – Hein, P. Formas de organización del trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República, UdelaR – DGP, Abril 2004, pp. 79.

Considerando que la investigación concluye en base a las percepciones del funcionariado, y no lo hace a partir de observaciones externas (sean de carácter cuantitativo como cualitativo), debemos tener en cuenta que estas percepciones no son estrictamente homogéneas al interior del funcionariado de la UdelaR, ya en lo que hace a los diferentes escalafones funcionariales de la organización ya en lo que hace a las distintas posiciones jerárquicas que se ocupan. En términos generales parecería que la visión de la UdelaR como organización burocrático se hace más fuerte entre el escalafón administrativo y entre los niveles operativos, mientras que ciertas características más flexibles son señaladas por los niveles directivos. Veamos algunas de estas características.

En lo que hace a la precisión con la que están definidas las tareas del funcionariado, casi un 80% cree que éstas están definidas de manera muy precisa o precisa, no constatándose sustantivas diferencias entre los diferentes niveles de conducción o jerárquicos aunque es el escalafón administrativo "el que parece tener más precisamente definidas" que el resto lo que sugiere que éste es "el sector que más se aproximaba al modelo de organización taylorista"³⁰.

Si complementamos lo señalado en el párrafo anterior observando la segmentación/concentración del conocimiento de las tareas (característica típicamente taylorista), podemos señalar que poco más del 75% señala conocer mucho o bastante las tareas de sus compañeros de sector, no así necesariamente las de otros sectores. Este conocimiento crece a medida que subimos en la escala jerárquica, en consecuencia si bien el la organización de tipo taylorista está matizada mantiene, sin embargo, cierta coherencia con lo que se puede observar en la UdelaR.

En consecuencia y en base a lo señalado hasta aquí, y más allá de los matices, la UdelaR puede caracterizarse como una burocracia con características tayloristas y flexibles a la vez. Estas características se acentúan en ciertos casos en uno u otro escalafón y en distintos estadios de los niveles de conducción o jerárquicos.

Vale señalar una particularidad de la organización del trabajo que muestra el carácter flexible que señala el informe de Pucci y Hein. En la perspectiva taylorista, un empleado

30 Pucci, F. – Hein, P. Formas de organización del trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República, UdelaR – DGP, Abril 2004, pp. 12.

equivale a una tarea o a un número determinado de las mismas y no se propone que éstas sean rotativas o intercambiables, sin embargo en la UdelaR incluso los niveles operativos señalan que la rotación de tareas es una característica de su trabajo.

Otra característica que, conjuntamente con la señalada anteriormente, nos permite captar el carácter flexible de la organización del trabajo no-docente en la UdelaR es la existencia de instancias de participación e intercambio entre los compañeros de sector. Esta característica se acentúa relativamente en el sector administrativo y a medida que subimos en la escala jerárquica. Esta flexibilidad se refuerza al considerar la receptividad de la organización y jerarquías a atender ciertas demandas de los funcionarios, por ejemplo solicitudes para cambiar de funciones-tareas-sectores.

Sin embargo, y sin desdecir los párrafos anteriores, debe tenerse en cuenta que más allá de estos espacios de participación y discusión, las resoluciones y cambios en general tienden a procesarse a través de los "mecanismos formales que siguen las líneas de autoridad y no a través de procesos de discusión colectivos"³¹.

Como ya hemos señalado, las características que le dan flexibilidad a la UdelaR suponen la hibridación del modelo burocrático-taylorista, la existencia de matices en el mismo mas no la superación de éste. El corte más importante parece estar dado por el nivel jerárquico al que observemos, mientras la UdelaR es esencialmente una burocracia típica para los niveles jerárquicos menores, a medida que crecemos en el orden jerárquico las características que flexibilizan a la burocracia se hacen más visibles, mostrando una organización que combina componentes de rigidez y de participación.

En lo que hace al proceso de toma de decisiones, y no meramente en lo que hace a la organización del trabajo en el sentido más literal, podemos ver nuevamente lo señalado en el párrafo anterior. Las decisiones se perciben más participativas a mayor nivel jerárquico, aunque también los niveles operativos señalan que sus superiores también delegan decisiones o consultan acerca de las mismas. A modo de reflexión puede observarse que la investigación no distingue o tipifica cuáles son las decisiones que efectivamente se delegan o consultan y cuáles son las que no, en el entendido que en una organización no toda decisión tiene el mismo carácter; mientras algunas son operativas y casi rutinarias, otras son de planificación.

31 Pucci, F. – Hein, P. Formas de organización del trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República, UdelaR – DGP, Abril 2004, pp. 24.

Otro aspecto importante está dado por el acceso y la calidad de información con la que cuenta el funcionariado. En primer lugar debe decirse que en términos generales se considera que la información disponible se percibe como suficiente, aunque nuevamente mejora en relación directa con el nivel jerárquico. Asimismo se señalan altos niveles de percepción de transparencia en la información.

Si bien, como hemos señalado, es en los niveles de conducción (de mayor jerarquía) donde pueden observarse las características más flexibles de la organización, es en los niveles operativos donde mayor conciencia se tiene de la existencia –y de la fuerza de esta existencia– de mecanismos informales tanto en el acceso a información como en lo que hace a las sanciones ante las desviaciones en la conducta, procedimientos o resultados. Como ya ha sido estudiado por la *escuela de relaciones humanas*, la organización formal constituye tan sólo una parte de la realidad junto a la cual coexiste una organización informal con mecanismos paralelos a ésta... la UdeLaR no es una excepción a la regla.

La organización informal, y sus mecanismos, son mayormente percibidos por los niveles operativos, particularmente en lo que hace a los mecanismos de acceso a la información (rumores, charlas grupales); mientras tanto en lo que hace a las sanciones puede señalarse que la institución es bastante tolerante en relación a las desviaciones de conducta de sus funcionarios, sin embargo casi el 40% considera que existen sanciones indirectas o implícitas, siendo este porcentaje mayor a medida que ascendemos en jerarquía. Podemos, en consecuencia, afirmar que dentro de la UdeLaR el peso de la organización informal y de los mecanismos informales está bastante consolidado y extendido³².

Por último, señalaremos –siempre de acuerdo al texto de Pucci y Hein– que el principal estímulo o motivación para realizar sus labores es el reconocimiento de la tarea realizada. El resto de las motivaciones no son tan consensuadas y sorprende que la identificación con la institución (es decir con la UdeLaR) tenga el mismo peso relativo que los estímulos de corte económico.

A modo de conclusión podemos señalar que la organización del trabajo no–docente en la UdeLaR presenta fuertes rasgos que la constituyen en una burocracia del tipo maquinal,

32 Esta constatación es relevante para nuestro estudio en función de algunas hipótesis señaladas anteriormente.

taylorista, características que describimos en apartados anteriores, pero a la vez presenta también una serie de particularidades que le dan un carácter flexible, siendo en consecuencia una burocracia atípica. En este marco nos proponemos dar cuenta de los procesos de innovación que se propuso la UdelaR para la modernización de la gestión administrativa.

5.3. Sistemas organizacionales (y burocracia).

A medida que el pensar sociológico ha ido avanzando y ha complejizado su entendimiento de lo social, todo intento de conceptualizar *in totum* la realidad social de la mano de macro-teorías ha sido tachado de irrisorio o de gesto de pedantería intelectual y por supuesto de imposible. Merton, como señala Darío Mansilla, sostenía contra los intentos de Parsons el carácter ilusorio de tales empresas y proponía el desarrollo de las disciplinas sociales en teorías de alcance medio³³. Sin embargo dentro de la sociología no todos se hicieron eco de estas recomendaciones y la existencia de obcecados teóricos que buscaban "la" teoría ha dado lugar nuevos pensamientos que pueden ser catalogados como macro-sociales, entre ellos se encuentra Luhmann.

La teoría de Luhmann, si bien es o pretende ser omnicompreensiva, parte de dos distinciones centrales y a partir de éstas levanta todo su edificio teórico. La primera de estas remite a la diferencia entre sistema y entorno, con base en la teoría de la forma de Spencer Brown, y la segunda lo hace en relación a la diferencia entre elemento y relación, basado en el paradigma de la complejidad. Sobre esta base aparecen el resto de los conceptos de su teoría.

La primera de estas diferencias (sistema/entorno) es la base para la constitución de la unidad del sistema. Apoyándose en la *teoría de la forma* Luhmann señala que cada lado de la forma, es decir de la distinción, es parte constitutiva del otro lado de la forma, es decir "ninguna parte es algo en sí misma"³⁴. Más aún, de acuerdo con la teoría de la forma la distinción exige *indicación* es decir la selección de uno de los dos lados de la forma, el lado *indicado* no es más relevante ontológicamente que el lado no *indicado* –ni tan siquiera en la teoría, o mucho menos en ella–, lo que para el caso supone la equiparación en términos conceptuales de sistema y entorno (al menos en este aspecto).

33 Rodríguez Mansilla, Darío. "Nota a la versión en español" en Luhmann, Niklas, *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. X.

34 Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*, México DF, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 65.

Lo que se acaba de señalar si bien es medular para comprender la teoría luhmanniana lo es más aún al intentar dar cuenta de los sistemas organizacionales en los que el entorno asume una posición privilegiada, aspecto que retomaremos más adelante.

En definitiva, y de manera más que resumida, "un sistema de dos lados" en la cual éste resulta como *indicado*, se caracteriza por la existencia de una operación que lo produce y que se da de manera recursiva, es decir que se produce para producirse nuevamente y así (re)producir el sistema –que no es otra cosa que reproducir la diferencia de éste con el entorno–.

La segunda distinción fundante de la teoría de Luhmann, basada en el paradigma de la complejidad, distingue entre elemento y relación. El primero de los lados de esta forma, el elemento, dentro del constructivismo sistémico se constituye desde el propio sistema, perdiendo de esta manera toda impronta ontológica. El elemento "no puede ser determinado independientemente de los sistemas"³⁵. La relación, por su parte, da cuenta del acoplamiento de los elementos entre sí, claramente a medida que aumenta el número de elementos a poner en relación –es decir a medida que aumenta la complejidad cuantitativa– la necesidad de seleccionar, es decir que aumenta la complejidad, los sistemas se ven coaccionados a seleccionar cómo y qué elementos relacionan.

De la configuración surgida de estas diferencias basales de la teoría luhmanniana (sistema/entorno; elemento/relación) emergen una serie de conceptos mucho más cercanos a los que manejamos en nuestras hipótesis y que presentaremos al dar cuenta de un tipo específico de sistema social: los sistemas organizacionales.

Adoptando una visión sistémica y particularmente la luhmanniana entendemos que no sólo seremos capaces de dar cuenta de lo que es una organización y sus elementos, las decisiones, sino que intentaremos retomar uno de los principales factores que ha generalizado la crítica al modelo burocrático: la creciente centralidad que ha asumido el *entorno* en la teoría organizacional. Pero vayamos por pasos.

Una organización en la teoría luhmanniana es un tipo de sistema social, es decir un sistema autopoiético, cuyos elementos son las decisiones, que como característica presenta la peculiaridad de poder entablar comunicaciones con otros sistemas (de su entorno, sea externo o interno) que tienen una diferente operación. Por ejemplo una

³⁵ Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 46

decisión cualquiera de un sistema psíquico (un individuo cualesquiera) no permanecerá tan sólo como ruido e irritación para la organización, sino que será entendida, si es que la organización la entiende relevante, como decisión (como elemento) y así interpretada³⁶. Por su parte la noción de membresía se constituye como uno de sus principios de generación de límites para la consecución/conservación de su identidad (que como ya señalamos no es más que el mantenimiento de la distinción sistema/entorno). Hasta aquí muy brevemente los elementos centrales de la organización según Luhmann: sistema autopoietico³⁷ de decisiones que tienen como código de operación la distinción entre miembros y no-miembros (código de membresía), condicionando ésta a un comportamiento específico que supone la existencia de medios generalizados de comunicación y motivación³⁸.

La ventaja se encuentra, a contrapelo de lo que podría dar a entender una lectura rápida de la noción de clausura operacional, en la fortísima relación que Luhmann sostiene (por infinidad de medios y conceptos, hasta el hartazgo –de él mismo y de otros también– en ciertos momentos) que existe entre sistema y entorno.

Sistema y entorno se constituyen en una única operación, son el resultado de una única operación –la observación–. No existe posibilidad –como ya señalamos– de distinguir y en consecuencia indicar uno de los lados de la forma sin la *forma*³⁹, y aquí una primera vinculación analítica entre estas dos caras de la misma moneda. Pero sin embargo existe otra vinculación que viene dada por el paradigma de la complejidad, y por el gradiente de complejidad (diferencia cuantitativa a favor del entorno y cualitativa a favor del sistema), por el cual el sistema queda vinculado al entorno en tanto que proveedor de recursos o de informaciones.

Ahora bien, de acuerdo con Cárdenas, la relación con el entorno el sistema la puede vivir como dependencia (en caso de que el entorno sea proveedor de recursos) o como inseguridad (proveedor de información). Esta necesidad del entorno impulsa al sistema a generar mecanismos de "defensa" con respecto a las variaciones no conocidas que se

36 Ver Niklas Luhmann. "Organización y decisión"; y Luhmann/De Georgi. "Teoría de la sociedad" (365-374).

37 Recordemos que un sistema autopoietico en Luhmann tiene las características de mantener la clausura operacional, estar determinado estructuralmente, mantenerse en acoplamiento estructural con su entorno, y ser autorreferente.

38 Cf. Cárdenas, Jorge. "Organizaciones. Un enfoque luhmanniano" (Guía de estudio de Psicología Social I); Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis y entendimiento comunicativo*. México, Anthropos; Rodríguez Mansilla, Dario. *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001.

39 Recordemos que según la teoría de la forma de Spencer Brown la *forma* siempre está por los dos lados de la observación, aunque sólo uno de ellos sea el *indicado*.

producen en el primero; bien sea a partir de abundancias internas (almacenes de reservas) o de generadores de certezas internos (como es el caso de evidencias autoproducidas, documentos o protocolos). Estos mecanismos pueden sumarse a los clásicos que entendemos bajo la forma de previsión (actuar antes) o los de memoria (actuar similar ante lo similar).

El entorno entonces, como vemos, es esencial a la constitución del sistema, nociones como la de acoplamiento estructural e interpenetración no hacen más que indicarnos la estrecha relación entre ambos, pero nunca se puede olvidar el gradiente de complejidad. Por lo que a los mecanismos de "control" del entorno que presentamos en el párrafo anterior debemos agregar dos elementos centrales a los sistemas organizacionales: el código y el programa.

El primero se constituye mediante una distinción binaria que indica acerca de qué aspecto central comunica el sistema (Economía: Tener / No-tener; Ciencia: Verdad / Falsedad; Política: Gobierno / Oposición y Conservador / Progresista; Religión: Trascendencia / Inmanencia, etc.). El código determina lo específico del sistema y en consecuencia se refiere únicamente a aquello que se encuadra en él, de esta manera el código no asume la complejidad de los sucesos, sino sólo la de aquellos de los que éste puede dar cuenta, distinguiendo entre información (suceso codificado) y ruido (no codificado). Es así que aparece, en segundo lugar y con un grado menor de complejidad, el Programa. Éste, en general, "a diferencia del código, puede operar a corto plazo y variar de tanto en tanto. Es lo que le permite a los subsistemas parciales cambiar importantes aspectos de su estructura sin perder su identidad"⁴⁰. Su ventaja en relación al código está en su libertad de variar sin afectar la identidad, y tratar con aquello que el código deja como tercero excluido (por no corresponder con ninguna de sus lados de la forma o distinción).

La existencia de estos mecanismos se hace esencial para la subsistencia del sistema, en tanto permiten al sistema mantenerse adaptado al entorno (externo e interno) y a su vez satisfacer la necesidad de distinguirse de él, única manera de continuar existiendo como sistema⁴¹.

40 Cárdenas, Jorge. "Organizaciones. Un enfoque luhmanniano" (Guía de estudio de Psicología Social I). Además, confrontar Corsi, G., Esposito, E., Baraldi, C. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, 1996, Anthropos.

41 Vale señalar que no existe una "adecuación o acoplamiento particularmente exitoso del sistema a su entorno, ya que para este autor [Luhmann], al igual que Maturana, no hay acoplamientos más exitosos que otros: si existe como sistema

Ahora bien, estos mecanismos son propios de la teoría general de los sistemas sociales, lo que nos indica que toda la teoría luhmanniana se orienta al entorno y en consecuencia a la respuesta a su variabilidad. Es así que asume mayor dimensión la crítica que le imputa a la burocracia falta de flexibilidad y en consecuencia reclama cambios para este modelo de organización. En definitiva se señala que la complejidad interna, desarrollada por el sistema no es la adecuada –o no es lo suficientemente compleja⁴²– para dar cuenta de un entorno cada vez más cambiante y desafiante.

Sin embargo conviene detenerse en la especificidad del elemento constitutivo de las organizaciones ya que constituirá un aspecto central de la investigación.

Si bien la idea de elemento, desde los primeros filósofos, remite a una noción ontológica⁴³, Luhmann opta (en consonancia con el resto de su teoría) por una definición construccionista de éste, siendo en definitiva una *función* del mismo sistema⁴⁴. Elemento es aquello que un sistema particular define como tal, como el *átomo*⁴⁵, aquello incapaz de descomponerse en otra cosa que él mismo. Los sistemas sociales que conocemos como organizaciones relacionan elementos que se denominan decisiones, éstas (a diferencia de las acciones) no sólo se constituyen al actualizarse sino que lo hacen en un horizonte de alternativas (reales). La imperiosa necesidad de seleccionar entre alternativas se hace sobre la base de decisiones anteriores, que constriñen la decisión a tomar y que constreñirán, a la vez que posibilitarán, las futuras decisiones, no sólo para el propio sistema. Toda decisión del sistema afecta al entorno haciéndolo más complejo y en definitiva forzando al sistema a modificar su complejidad para dar cuenta de ese nuevo entorno que contribuyó a crear⁴⁶.

Pero a las decisiones no sólo podemos vincularle este tipo de relación con el entorno, su especificidad le permite transformar (como a ningún otro sistema social) otros elementos

está acoplado. En palabras de Maturana: en la evolución no hay sobrevivencia del más apto, sino del apto [sic]. Ver: González Díaz, Emilio. Niklas Luhmann y la paradoja del conocimiento: Algunas reflexiones acerca de la ciencia como sistema social autopoietico de comunicación*.

42 Para utilizar un juego de palabras (aunque suponga utilizar el término *complejidad* en su sentido más lato y no en el que le da la teoría de sistemas).

43 Vale recordar al agua de Tales de Mileto, al *tò apeirón* de Anaximandro, al *pneuma apeirón* de Anaximedes, al átomo de Demócrito, etc.

44 Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis y entendimiento comunicativo*. México, Anthropos., pp. 16.

45 Sabido es que hoy en día el átomo puede dividirse en sus partículas fundamentales, e incluso puede darse cuenta de otros "elementos" más pequeños aún... sin embargo la metáfora sigue siendo válida.

46 Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001. pp. 187.

(no decisiones) en decisiones. Es así que puede asumir como decisión relevante para el sistema una acción o incluso cualquier aspecto de un sistema psíquico que considere relevante... la riqueza entonces de la organización es justamente su capacidad de enlace con otros elementos (decisiones) que provienen del entorno, pero más aún su capacidad de transformar la no decisión en decisión y decidir a partir de ella⁴⁷.

A modo de resumen "una organización está formada por decisiones que generan decisiones y que –para relacionarse con su entorno– debe definir como decisión toda acción del entorno que tenga que ser significativa para ella. Las organizaciones viven en un ambiente de organizaciones, de decisiones. Se espera que el medio decida –se supone que lo hace– y, en consecuencia, desde una perspectiva organizacional los diferentes problemas sociales son decisiones (ya adoptadas, por adoptar o incluso decisiones de no decidir)"⁴⁸.

Si la crítica a las burocracias maquinales se ha instalado a causa de su incapacidad de adaptación a lo imprevisto, a aquello que rompe la rutina, y las nuevas formas organizativas tienden a estructurarse de manera más flexible de forma tal que les asegure una posibilidad y velocidad de respuesta mayor a los cambios del entorno, creo esencial el rescate de la perspectiva luhmanniana de la organización. Como el mismo Luhmann señala "el entorno puede conservar aspectos que para el sistema pueden ser más importantes que los componentes del mismo sistema"⁴⁹. En tanto que mucho más rica y menos rígida (al menos en lo que toca a las organizaciones como sistema social en particular) de lo que puede parecer.

Las organizaciones que pueden clasificarse como burocráticas asumirán una serie de características propias, señaladas por teóricos de las más diversas corrientes, como ser⁵⁰:

- ✦ Organización de acuerdo a principios racionales. Esto supone que la legitimidad de la dominación y el consecuente acatamiento de tareas y de la autoridad se hace sobre la base de ser miembro y de ser "conforme a derecho".
- ✦ División de funciones, donde se asumen roles diferenciales en lo que respecta a actividades, obligaciones y autoridad.

47 Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis y entendimiento comunicativo*. México, Anthropos., pp.12.

48 Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001, pp. 86.

49 Luhmann, Intro, 192.

50 Estas características remiten a los aportes de Weber, Mintzberg, Morgan, entre otros.

- ↗ Posiciones ordenadas jerárquicamente.
- ↗ Reglas impersonales, caracterizadas por la forma Contrato–Sueldo.
- ↗ El criterio de selección de personal es la calificación técnica.
- ↗ Registro escrito de actos administrativos, reglas y decisiones. En Weber esto se lee como “atenerse al expediente”.
- ↗ Exige la completa disposición de los funcionarios a su tarea.
- ↗ A nivel más operativo su trabajo puede caracterizarse como metódico y repetitivo, y se organiza en base a los siguientes criterios:

- * Unidad de mando.
- * Encadenamiento escalar de la línea de autoridad.
- * Dispersión del control, es decir que el número de subordinados a controlar por un superior no debe demasiado, a fin de optimizar la comunicación y la coordinación.
- * Autoridad y responsabilidad: Derecho de recibir/dar órdenes y acatar con/recibir obediencia.
- * Centralización de la autoridad.
- * Estabilidad de la ocupación.
- * Separación de las tareas de decisión y ejecución.

Esta breve caracterización de las organizaciones y del modelo burocrático se encarna con bemoles y especificidades –como vimos– en lo concreto de las organizaciones, y en nuestro caso en una organización como la Universidad de la República.

5.4. Luhmann: ¿Excomuniación para quien ose decir “acción”?

Sabido por todos es que dentro de la perspectiva de la teoría de sistemas de Luhmann la comunicación juega un papel central, dado que ésta y no otra es la operación de los sistemas sociales. Lo social no puede/debe comprenderse, sostiene Luhmann, desde la acción como elemento, átomo, sino que lo característico de lo social será la comunicación “pues no es la acción sino más bien la comunicación la que es una operación social inevitable y, al mismo tiempo, una operación que necesariamente entra en juego toda vez que surgen situaciones sociales”⁵¹.

51 Luhmann, Niklas. “¿Qué es comunicación?” en Revista Talón de Aquiles Nº 4, Invierno 1996. Págs. 1-9.

El grado de radicalidad en este aspecto es paradigmático, valen algunas citas al respecto:

No hay en el ámbito social multiplicidad de alternativas para de entre ellas escoger la operación que defina lo social. La comunicación es el único fenómeno que cumple con todos los requisitos: un sistema social surge cuando la comunicación desarrolla más comunicación, a partir de la misma comunicación. [...] Todo lo que existe y que se puede designar como social consta, desde el punto de vista de una construcción teórica que se fundamenta en la operación, de un mismo impulso y un mismo tipo de acontecimiento: la comunicación. [...] La acción puede describirse, también, como un suceso solitario. Individual, sin ningún tipo de resonancia social. En cambio, con la comunicación nunca acontece algo así: se la lleva a cabo sólo cuando alguien, aunque sea de manera gruesa, entiende la comunicación (o no la entiende) [...] La comunicación es una operación genuinamente social (y la única genuinamente tal). Es una operación social porque presupone el concurso de un gran número de sistemas de conciencia, pero precisamente por eso, como unidad, no puede ser atribuida a ninguna conciencia sola⁵².

Ahora bien, ¿qué es la comunicación y hasta qué punto la teoría de Luhmann cierra el camino a la acción?

La comunicación es una emergencia –un producto *sui generis*– de tres selecciones diferentes. Selecciones de información, de acto de comunicar (en algunos lugares traducida como *expresión*) y de entendimiento o *acto de entender*. Estas tres selecciones suponen la existencia de *ego* y *alter* pero no privilegian a ninguno de los dos en tanto la comunicación como tal no depende exclusivamente de ninguno de ellos, aunque los presupone. Únicamente existe comunicación cuando las tres selecciones se hacen presentes y para que esto sea así el acto de comprender, tercera selección, debe distinguir entre lo informado y el acto de comunicar, a partir de allí puede generarse una nueva comunicación para dar lugar a la reproducción autopoietica del sistema social en consideración. Más allá de lo explícito que es Luhmann en la necesidad que estén presentes las tres selecciones, no es lo suficientemente claro o específico en qué es lo

52 Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*, México DF, Universidad Iberoamericana, 1996, pp 68-69. Asimismo Cf. Ídem, pp. 217.

que debe entenderse bajo cada una de estas selecciones⁵³, igualmente –y más allá de esto– la comunicación es desde esta perspectiva el eje de lo social, o más aún, la única operación propiamente social.

Dado que la comunicación es el elemento de lo social y que los sistemas autopoieticos tienen la propiedad de (re)producir sus propios elementos, la comunicación debe producir más comunicación si el sistema social en cuestión aspira a seguir siendo tal, lo que supone reproducirse para mantener la diferencia entre sistema y entorno, entre autorreferencia y heterorreferencia. Partir de la comunicación como operación para construir comunicación como elemento, y así comenzar nuevamente, enlazando comunicaciones. A tales efectos el acto de comprender, tercera selección de la comunicación, distingue entre lo *informado* y el *acto de comunicar* y toma como insumo uno de éstos para continuar comunicando.

Con esta nueva formulación del concepto de comunicación –como operación y elemento específicamente social–, Luhmann se aparta de las metáforas que entienden a la comunicación como transferencia de información. En tanto éstas sugieren implícitamente la capacidad de acceso directo de una conciencia sobre otra (absolutamente imposible dada la *clausura operacional* de los sistemas) y además suponen que quien informa de algo –al transferir– perdería la información cuando claramente no es el caso, en este sentido la comunicación no puede ser pensada como transferencia sino como *redundancia* ya que cuanto más se comunica más hay para comunicar y más son los que tienen para comunicar⁵⁴.

Sin embargo la comunicación –en tanto que elemento– si bien queda definida por estas tres selecciones, en cuanto operación basal de los sistemas sociales que posibilita su autopoiesis implica una cuarta selección presente en todo acto comunicativo, la selección entre la aceptación y el rechazo de la comunicación para comenzar/continuar desde allí una nueva comunicación. Toda comunicación se enfrenta a esta disyuntiva, *si/no* (aceptación/rechazo), y no existen elementos en la comunicación misma que privilegien alguno de estos lados de la forma. A priori aceptar o rechazar son tan (im)probables uno como el otro, pero el *éxito comunicativo* supone la aceptación de la comunicación, por lo que debe reforzarse –mediante mecanismos “extracomunicativos”– la probabilidad de

53 Cabe señalar que no faltan quienes sostienen que el enorme potencial de la teoría luhmanniana se ve condicionado por la débil teoría de la comunicación desarrollada por el autor.

54 Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*, México DF, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 221

aceptar lo comunicado⁵⁵. Aquí es donde estructura, expectativa y *medios de comunicación simbólicamente generalizados* (MCSG) aparecen como elementos medulares en la teoría de los sistemas sociales⁵⁶.

Como señala el autor "la comunicación puede absorber elementos de presión que empujan al receptor en dirección más a la aceptación que el rechazo. Tales presiones surgen en parte mediante la perspectiva conflictual y el intento de evitar el conflicto, y de manera parcial (y estrechamente unido a ello) gracias a los medios de comunicación simbólicamente generalizados⁵⁷. Nos detendremos brevemente sobre estos últimos, los MCSG, en tanto son elementos centrales a la hora de dar cuenta de las comunicaciones y funcionamiento de los sistemas organizacionales.

El papel fundamental de los MCSG, así como de las estructuras, no es otro que hacer probable lo improbable permitiendo la construcción de expectativas (para *alter y ego*) que privilegien la aceptación y no el rechazo en la comunicación, pero esto no implica sostener una preponderancia ontológica del "sí" sobre el "no" en la comunicación, meramente es un logro evolutivo de los sistemas sociales para asegurar su autopoiesis. La función de estos medios puede resumirse en incentivar la aceptación de las selecciones realizadas por otra gente, aspecto que no puede asegurarse por el propio lenguaje. Como dice Luhmann: "Bajo tales condiciones de formación, la elección entre 'sí' y 'no' no puede guiarse sólo por el lenguaje, porque es precisamente el lenguaje el que garantiza ambas posibilidades: ninguna de las dos puede dejarse al azar, por lo tanto, en toda sociedad existen mecanismos adicionales al lenguaje que garantizan la transferencia de las selecciones en la medida apropiada. La necesidad de tener estos mecanismos aumenta y la forma de ellos cambia con la evolución del sistema social"⁵⁸. De esta manera los MCSG son catalizadores de la comunicación.

Existe una multiplicidad de MCSG, sin embargo para nuestros propósitos creemos relevante tener en cuenta dos de estos: el dinero y el poder. El dinero tiene la

55 Recordemos que el éxito comunicativo supone la aceptación de la comunicación (la información) como premisa para la propia conducta. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 157.

56 Señala Luhmann: "La comunicación bifurca la realidad: crea dos versiones del mundo, la del *sí* y la del *no*, y con esto obliga a la toma de una decisión. [...] Focalizar la alternativa de la aceptación o del rechazo es precisamente en lo que consiste la autopoiesis de la comunicación". Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*, México DF, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 224.

57 Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 148.

58 Luhmann, Niklas, *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. 10.

particularidad de alcanzar niveles de abstracción muy altos, que lo hacen mucho menos dependiente del contexto u "orientación temática", lo que lo hace –quizás– el MCSG por excelencia.

Por su parte el poder –como todo MCSG– "limita la gama de selecciones del otro"⁵⁹, mas no fuerza la aceptación de la comunicación. Siempre existe la probabilidad del "no" a lo comunicado, como ya fue señalado el poder es un catalizador y no una causa en tanto que acelera y/o aumenta la probabilidad de un suceso (en este caso la aceptación) lo cual redundaría en una ganancia de tiempo, factor siempre importante en la constitución o reproducción de los sistemas. En este sentido debe decirse que el poder, en la teoría luhmanniana, no supone doblegar la voluntad del otro, subordinado, sino que en su carácter latente hace que la voluntad de no aceptación no aparezca siquiera... no hay voluntad a doblegar, sino que la voluntad se neutraliza⁶⁰. Sin embargo esto no nos debe llevar a entender al poder como una característica atribuible únicamente a *alter* o *ego*, como ya sabemos lo social es emergencia, *sui generis* y escapa a los individuos en cuanto tales (aunque los presupone).

Otra consideración relevante es que el aumento de poder únicamente puede darse con el aumento de libertad del subordinado, es decir de su libertad de seleccionar alternativas, por lo que se hace necesario distinguir al poder de otros fenómenos como ser la coerción y la violencia. La coerción debe ser comprendida como el anverso del poder, haciéndose presente demuestra la carencia de poder, es decir la incapacidad de guiar la selectividad del otro mediante generalización simbólica. Como supuesto del poder puede señalarse su latencia –es decir su no necesidad de recurrir a medidas que lo manifiesten–, para esto debe recurrir a amenazas de utilizarlo, lo que se da en llamar *alternativa de evitación*. Como dice Rodríguez Mansilla, "el supuesto subyacente es que el subordinado teme que esta amenaza [la manifestación del poder] se concrete. En otras palabras, el poderoso espera que el sometido desee –aún más que él– evitar llegar al caso de utilización de la alternativa de evitación. Sólo así puede funcionar efectivamente el poder dado que –en caso contrario– el superior puede verse obligado a actuar haciendo uso de la alternativa

59 Luhmann, Niklas, *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. 17.

60 Cf. Luhmann, Niklas, *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. 18.

de evitación: de la violencia física, del despido, del castigo, y sin conseguir la obediencia requerida, con lo cual queda en claro su falta de poder⁶¹.

Hasta aquí hemos presentado muy brevemente algunos aspectos centrales de la teoría de la comunicación de Luhmann, sin embargo la comunicación como tal "*no se puede observar directamente, sólo puede ser deducida*. Para poder ser observado y observarse a sí mismo, un sistema comunicacional debe entronizarse, entonces, como sistema de acción"⁶².

Es verdad que a Luhmann se lo cataloga, porque así lo hace él mismo, como anti-humanista o contrario a la teoría de la acción, sin embargo aceptar estas afirmaciones de manera dogmática nos puede llevar a perder ciertas sutilezas de la teoría... por ejemplo entendiendo a perspectiva luhmanniana como no pertinente a la hora de tratar ciertos temas o considerando a la palabra acción como inadecuada en cualquier estudio de este corte⁶³.

El rechazo de Luhmann por la acción como elemento de lo social, como lo pregonaron algunos clásicos, es radical —ya hemos visto como la comunicación es el único elemento y operación esencialmente social—. Sin embargo una crítica importante al concepto de acción es que esta acontece como suceso, "se interrumpe siempre, se volatiliza y se esfuma"⁶⁴, y los sistemas sociales deben construirse sobre la base de la recursividad y enlace de sus elementos y quien asegura esto no es otra que la comunicación. Mas como señalamos anteriormente son los propios sistemas sociales los que se autodescriben y observan en base a acciones —que adjudican a un sistema—, a la que se entiende como una de las dos primeras selecciones de la comunicación y de esta manera aseguran la autopoiesis del sistema. Como señala Luhmann los sistemas sociales (comunicacionales) se autocomprenden como sistemas de acción ya que ésta es más fácil de reconocer y tratar que la comunicación, pero "para que las acciones se puedan tratar en el sistema

61 Luhmann, Niklas, *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, pp. XXIV.

62 Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 162.

63 Es relevante tener en cuenta el carácter provocador de Luhmann en sus escritos, siendo capaz de afirmaciones tales que chocan, para luego más adelante matizar estos asertos. A modo de ilustración de este carácter provocador vale citar a Baecker: "Luhmann nunca le asignó valor alguno a un título para su sociología y aceptó el nombre de 'teoría de sistemas' sólo porque hoy en día con ningún otro título se podían desencadenar irritaciones mayores...". Robles, Fernando & Arnold, Marcelo. "Comunicación y sistemas de interacción" en *Revista Mad*. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

64 Robles, Fernando & Arnold, Marcelo. "Comunicación y sistemas de interacción" en *Revista Mad*. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

social, deben encontrar entrada en los procesos comunicacionales –sea como acto de comunicar, sea como información–⁶⁵.

De esta manera la acción se constituye también en un elemento relevante del estudio de los sistemas sociales, lo importante será establecer cómo el sistema enlaza acciones mediante la comunicación y cómo las procesa, de acuerdo a las clausuras, aperturas y determinaciones que le son propias. A pesar de esto debe puntualizarse que esto no implica la "intrusión" de las características personales en los sistemas sociales. Escuchemos a Luhmann.

Lo que una acción individual es, sólo se puede averiguar sobre la base de una descripción social, lo cual no significa que la acción sólo sea posible en situaciones sociales. En situaciones individuales, una acción individual sólo se destaca de la corriente de la conducta, si concuerda con una descripción social. [...] En la mayoría de los casos... la situación domina la selección de la acción. Con frecuencia, las observaciones pueden prever mejor la acción si se basan en el conocimiento de la situación más que de la persona, y en consecuencia, su observación de acciones se dirige, en la mayoría de los casos, no hacia el estado mental del que actúa, sino a la realización paralela de la reproducción autopoietica del sistema social⁶⁶.

Lo que nos interesa señalar aquí, a partir de lo brevemente expuesto, es la incompatibilidad de la teoría de sistemas con la acción, tanto teórica como metodológicamente, siempre y cuando se tengan en cuenta las consideraciones ya expresadas –a saber– que la acción debe ser entendida como comunicación si es que será tratada en un sistema social, pero esto no implica rechazar la noción de acción sino reconceptualizarla en un marco teórico que no le es del todo inhóspito.

Para finalizar nos permitimos, y esperamos se nos permita, culminar con una cita que creemos resume, a la vez que abre nuevas preguntas, la posición que mantuvimos en torno a la relación acción, comunicación y sistemas sociales.

65 Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 165.

66 Continúa, inmediatamente, Luhmann: "Y sin embargo, en el mundo cotidiano la acción es adscrita los individuos. Una conducta tan falta de realismo sólo se puede explicar por la necesidad de reducción de complejidad. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 163-164.

Un sistema social se constituye como sistema de acción, pero debe presuponer para ello el contexto comunicador de la acción; de manera que ambas, acción y comunicación, son necesarias y deben actuar siempre en conjunto para hacer posible la reproducción a partir de los elementos de la reproducción⁶⁷.

A modo de cierre, que no es más que el punto de partida para la investigación, es importante tener en cuenta que la teoría de sistemas de Luhmann no está tan lejos de otras teorías que bien pueden considerarse –a simple vista– antitéticas, entre estos cabe destacar la cercanía que ciertos teóricos encuentran entre la perspectiva luhmanniana y la etnometodológica... cuando no llegan incluso a entender a la teoría de sistemas de Luhmann como etnometodológica⁶⁸.

67 Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 166. Asimismo Cf. Ídem, pp. 171.

68 Cf. Robles. Robles, Fernando & Arnold, Marcelo. "Comunicación y sistemas sociales" en *Revista Mad*. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile; Bonvecchi, Alejandro. "Sobre algunas equivalencias funcionales entre la teoría de sistemas de Luhmann y la etnometodología de Garfinkel" en Emilio de Ípola (coord.) *El eterno retorno: acción y sistema en la teoría social contemporánea*, Buenos Aires, Biblos, 2004.

5.5. La Cultura organizacional como estructura.

Otro capítulo, que presentaremos muy brevemente en los siguientes párrafos pero que jugará un papel central en el análisis que realizaremos, se dedica al concepto de **cultura organizacional**; en este caso nos referimos a aquella cultura que le es propia a la organización en cuestión y sobre la cual se intenta observar un proceso de innovación. Este concepto será redefinido en términos de teoría de sistemas y conceptualizado como estructuras del sistema.

Schein es el autor que quizás haya popularizado el término cultura organizacional, por lo cual nos proponemos resumir su posición para luego reformularla en perspectiva sistémica⁶⁹.

La cultura de la organización, según Schein, remite al nivel más profundo de las presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización, a las que denomina presunciones básicas subyacentes⁷⁰. Éstas operan de manera inconsciente, definen la imagen que la empresa tiene de sí misma y de su entorno, y es la respuesta que la organización da a sus problemas de adaptación externa (subsistencia) y a los de adaptación interna (integración). Ésta puede ser catalogada como los "valores en uso" de una organización. Pueden señalarse dos niveles adicionales de cultura, ya menos profundos, y que se refieren a los valores explícitos o "añadidos", y a las producciones o artefactos de la organización (nivel más visible).

Como se ve la función medular de la cultura para Schein es la de establecer "límites" que distingan a la organización del resto de su entorno, generando de esta manera una visión de sí misma y de su ambiente. Pudiendo resumirse en la lacónica frase de ser "la explicación que la organización se da de su estar en el mundo"⁷¹.

Siguiendo a Luhmann, y a sus acólitos, podría reformularse la noción de cultura organizacional como un "conjunto de premisas básicas sobre las que se construye el decidir organizacional. Estas premisas aparecen como indecibles o indecididas, es decir, como que ellas mismas no fueran producto de una decisión"⁷². En este sentido,

69 Cf. Schein, Edgar. *Cultura organizacional y liderazgo*.

70 *Basic Underlying Assumptions*.

71 Rodríguez Mansilla, Darío. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001. pp. 199.

72 Ídem.

funcionalmente deben entenderse como las estructuras más básicas de un sistema, que oficiarán como piedras de toque (no necesariamente tematizadas) para el decidir organizacional, reduciendo improbabilidades y haciendo más probable ciertas particulares formas de decidir y operar al interior de la organización.

En este sentido "las estructuras son condiciones que delimitan el ámbito de relación de las operaciones de un sistema: son las condiciones de autopoiesis de un sistema", sin embargo más allá de ser condiciones del mismo, no son el sistema, éstas pueden modificarse sin afectar la permanencia e identidad del mismo. Su función es favorecer ciertas selecciones y ciertos particulares enlaces entre comunicaciones (selecciones / operaciones / decisiones); en este sentido las estructuras de los sistemas sociales deben entenderse como "estructuras de expectativas", ante la falta de éstas "la comunicación no sería capaz de decidir qué temas deberían ser tratados ni tampoco quién debería iniciar la comunicación y cuándo"⁷³.

Las expectativas, en consecuencia, "tienen la función de orientar de modo relativamente estable la comunicación y el pensamiento frente a la complejidad y contingencia del mundo", del propio sistema y su entorno. Éstas se constituyen en base elementos estables, entre otros valores, normas, etc. La vinculación de éstas con las *presunciones básicas subyacentes* es muy fuerte, e incluso evidente, no sólo ya para fundar expectativas propias sino para establecer expectativas sobre el comportamiento de *alter*, y así generar un mecanismo que permita a los miembros de un sistema (y en particular el organizacional) manejar el dilema que supone la *doble contingencia*. En última instancia la especificidad de las estructuras sociales es que no sólo dan cuenta fundan expectativas sino expectativas de expectativas o expectativas reflexivas⁷⁴.

A modo de resumen diremos que las trabas al proceso de innovación que supone el PLEDUR en lo que respecta a la gestión técnico-administrativa están dadas tanto por el Modelo organizacional como por la Cultura Organizacional. Trabas que suponen la resistencia al cambio como característica propia e intrínseca a la burocracia, pero además la determinación estructural a que se enfrenta todo sistema, en el sentido que una burocracia puede ver y hacer únicamente lo que una burocracia puede ver y hacer. Más allá de lo tautológico de esto creemos que su potencial heurístico es muy relevante.

73 Corsi, G., Esposito, E., Baraldi, C. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, 1996, Anthropos, pp. 73 – 74.
74 Ídem. pp. 79-82.

6. Metodología: estrategia o actividades de investigación.

El acercamiento teórico al objeto define, sin lugar a dudas, al objeto mismo. Con anterioridad a Kant esto está claro, mucho más luego de él y su *Crítica de la Razón Pura*. Ésta, a grandes rasgos, será la perspectiva teórica adoptada aquí, a la que se puede calificar de *constructivista*, donde el observador desde sus categorías de pensamiento condiona/construye (según lo fundamentalista de la visión *constructivista*) al objeto de estudio, iluminando con sus categorías teóricas –o selecciones– aquellos aspectos a observar.

La perspectiva adoptada para orientar nuestra investigación pone su mirada en lo observado no ya como objeto, es decir algo exterior y ajeno a un sujeto que observa –*observador*–, sino como objeto producto de una observación, en tanto que como tal no tiene carácter ontológico propio sino que es un constructo fruto de la dialéctica entre la empiria y los conceptos. Obviamente habrá diferentes gradientes al adoptar esta perspectiva, nosotros escaparemos de sus extremos y en particular del solipsismo fundamentalista. En consecuencia, las descripciones y explicaciones a las que podamos arribar no pretenderán ser las verdaderas y únicas objetivamente, sino tan sólo plausibles ante la comunidad científica, tanto en términos teóricos como metodológicos, e incluso también ante los propios sujetos involucrados en la investigación.

Captar cómo observan la realidad los distintos sujetos involucrados en los procesos de innovación de la gestión en la Udelar será la condición para dar cuenta y entender su acción, y desde éstos entender el funcionamiento del sistema organizacional Universidad de la República en términos de gestión administrativa. Esto no significa que nuestro interés radique en los sujetos en sí sino en las observaciones de éstos en tanto que miembros de un sistema, donde desempeñan roles determinados y en consecuencia afectan a la organización en sí.

Desde estas opciones epistemológicas se desprenden otras opciones, de menor abstracción, que hacen a la metodología y las técnicas de investigación. Partir del lenguaje de los sujetos, y de la estructura de éste, para acceder a la estructura y lógica de los sistemas, y de las comunicaciones y acciones que éstos posibilitan. Obviamente todo esto mediado por las categorías de pensamiento, teóricas, hipótesis, que guían las selecciones –*observación*– del investigador. Como señala Marcelo Arnold:

Desde este enfoque el observador, en su acción de observar ocupa un rol central, configurando –dando cuenta de– lo observado. Dicho de otra manera: las descripciones dicen más del descriptor y de los procesos que aplica para llevar a cabo su misión, que de lo descrito. Efectivamente, aunque la actividad científica se orienta hacia lo ignoto lo hace bajo el marco de un sistema cerrado de alternativas: su *realidad* se construye sobre la base de distinciones ya propuestas en sus teorías e hipótesis. De tal manera, el tipo y estilo de investigación queda, de una u otra manera, autorreflejado en sus propios hallazgos⁷⁵.

Esta perspectiva constructivista, que podemos llamar *observación de segundo orden*, y que se propone observar y dar cuenta de la observación y selecciones realizadas por otros sistemas, dirige la elección de las estrategias metodológicas de investigación hacia aquellas que permiten captar el sentido, no ya del “sentido mentado” al estilo weberiano, sino del sentido que remite a un sentido de orden superior dando cuenta de la estructura del sistema. Para nuestro caso, en consecuencia, “la apropiación del sentido y no la distribución cuantitativa de cosas y eventos es lo que interesa al investigador”⁷⁶.

6.1. Una elección Cualitativa.

Como dejamos entrever en los párrafos anteriores, ciertas opciones de orden superior (en grado de abstracción) condicionan las opciones que tomemos a la hora de realizar la investigación y el trabajo de campo. La estrategia metodológica a seleccionar, así como las técnicas de investigación, no son independientes de meta-concepciones pero tampoco de la especificidad del problema y las hipótesis planteadas.

La investigación se realizó mediante una estrategia cualitativa, en un diseño emergente y sujeto al derrotero que “impuso” el trabajo de campo. Entendiendo que la aproximación cualitativa es la adecuada y pertinente para captar lógicas, funcionamiento y estructuras latentes de la gestión administrativa UdelaR en tanto que sistema social.

En lo que hace a las técnicas de investigación social, “las que mejor empalman con la observación de segundo orden son las de tipo semiótico y cognoscitivo. Estas postulan que los sistemas observadores –humanos y sociales– están suspendidos en redes de significaciones, coparticipativamente producidas y externalizadas a través del lenguaje,

75 Arnold, Marcelo. Introducción a las epistemologías sistémico / constructivistas. Cinta de Moebio No. 2, Dic, 1997.

76 Arnold, Marcelo. Introducción a las epistemologías sistémico / constructivistas. Cinta de Moebio No. 2, Dic, 1997.

que constituyen sus horizontes de *realidad*. [...] Desde esta posición se experimenta la cultura como continente de comunicaciones recursivas, basadas en la aplicación de esquemas de distinción. Se acceden las distinciones en tanto éstas pueden ser observadas externamente, estabilizadas y organizadas por el lenguaje en entidades tales como palabras y frases. A través de ellas podemos rescatar los esquemas de diferencias que determinan las concepciones –construcciones– de *realidad*⁷⁷.

La técnica a utilizar, en consecuencia, fue de corte cualitativo y optamos por la entrevista en profundidad.

Si bien inicialmente nos planteamos una triangulación de técnicas, con el avance realizado en la investigación de campo decidimos trabajar con entrevistas en profundidad con una pauta semiestructurada y respondiendo a un muestreo intencional y estructural. De esta manera se seleccionaron distintos actores, ocupantes de diferentes roles y lugares en la estructura de la administración y gestión de la UdelaR y cumpliendo diferentes tareas y papeles en la implementación de los sistemas horizontales de gestión que pretendemos ilustren el funcionamiento y los procesos a los que se enfrentó la institución en su proceso de innovación.

Se trabajó con entrevistas semi-estructuradas en el entendido que éstas permiten al discurso fluir/devenir naturalmente mas sin abandonar la posibilidad de dirigirlo a los intereses de la investigación. En base a esta técnica se tuvo acceso a autoridades universitarias encargadas de dirigir los procesos de innovación, bien a nivel general – como puede ser el caso del Pro-Rector de Gestión– bien a nivel específico de cada sistema horizontal a implementar.

En lo que hace al muestreo, tal como señalamos anteriormente, éste fue intencional y estructural con el objetivo de representar todas las visiones relevantes en los procesos de innovación estudiados. Nos señala Marcelo Arnold:

[...] ningún observador puede ignorarse aduciendo su baja presencia. El muestreo, con el cual seleccionamos a nuestros interlocutores, debe ser estructural. Para ello se deben identificar los distintos ángulos/voceros de la comunicación y buscar su representación. [...] si se toman individuos como centros de observación, no es para rescatar sus perspectivas

77 Arnold, Marcelo. Recursos para la investigación sistémico / constructivista. Cinta de Moebio No. 3, Abril, 1998.

idiosincrásicas, sino como usuarios de los medios observacionales e interpretativos disponibles en el repertorio de sus comunidades. Debido a ello cuando se trata de muestras, en la observación de segundo orden son decididamente intencionadas, respondiendo a criterios socioestructurales delimitados por el investigador⁷⁸.

En el entendido de lo señalado anteriormente se identificaron dos ejes para la selección de los entrevistados, obviamente nunca dejando de lado un criterio implícito –aunque explicitado en estas líneas– que es el conocimiento de los sistemas informáticos de gestión en cuestión. El primer criterio, el jerárquico, distingue diferentes niveles jerárquicos (autoridad, poder, decisión) y en consecuencia genera distintos estratos a partir de los cuales seleccionar a los actores pertinentes y relevantes para el caso. El segundo, tarea y competencia con respecto a los programas (EXPE+ y SIAP), distingue entre aquellos que trabajan/conocen a cada uno de los programas y el papel que asumen en el desarrollo y uso de éstos. En base a estos criterios identificamos la línea jerárquica propiamente burocrática y en paralelo a ésta una suerte de *staff* profesional dedicado al desarrollo informático y administrativo de los sistemas horizontales de gestión. De estos dos grupos seleccionamos a los entrevistados. Concomitantemente a estos criterios el muestreo intencional nos posibilita seleccionar a aquellos que consideramos poseen una visión, función o discurso relevante para la investigación.

De esta manera y en base al primer eje señalado (*jerarquía*) hemos identificado dos grandes grupos, el primero constituido por cargos de decisión lo que no supone un trabajo cotidiano con los sistemas a estudiar y el segundo por cargos operativos (aunque aquí pueden diferenciarse también cargos intermedios), es decir, cargos que trabajan asiduamente con los sistemas y poseen muy poca injerencia en lo que hace al funcionamiento de los sistemas aunque sí sean usuarios de éstos. De esta manera identificamos a los siguientes actores:

- Pro-Rector de Gestión Administrativa.
- Directores Generales.
- Directores de División.
- Directores de Departamento.
- Jefes de Sección.
- Niveles "operativos".

78 Arnold, Marcelo. Recursos para la investigación sistémico / constructivista. Cinta de Möebius No. 3: Abril, 1998.

El segundo criterio por su parte nos permite identificar aquellos cargos vinculados al desarrollo de los sistemas, tanto desde el punto administrativo como informático. Es así que identificamos cargos del *staff* encargado de desarrollar tanto el SIAP como el EXPE+. Para el primero contaremos con la entrevista a la responsable general del programa y contraparte de la UdelaR ante la empresa que desarrolla el mismo; mientras que para el segundo, EXPE+, con las responsables técnicas y administrativas del mismo.

De más está decir que estos criterios, más allá de ser enunciados en paralelo e independientemente, generan cruces donde los miembros del *staff* también son funcionarios que bien pueden ser ubicados en alguno de los estadios que determinamos a partir del primer criterio.

Otro aspecto relevante a señalar del estudio de caso, es que se seleccionan dos servicios universitarios paradigmáticos en lo que hace a los sistemas estudiados: Oficinas Centrales y Facultad de Ciencias. Éstos tienen la particularidad de haberse incorporado desde las etapas iniciales de los sistemas horizontales propuestos, incluso como experiencias piloto. Asimismo se opta por trabajar con dos *divisiones* o áreas que concentran gran parte de los trámites en ambos sistemas como son las de personal o recursos humanos y, por el otro lado, contaduría.

Tabla II

MUESTREO TEÓRICO PARA EL TRABAJO DE CAMPO			
GRUPO 1	COMISIONES DE LOS PROGRAMAS		
	SIAP	EXPE+	
GRUPO 2	PRINCIPALES AUTORIDADES DE LA UDELAR		Se trabaja considerando dos ejes: 1) Oficinas Centrales / Facultad de Ciencias; y 2) Contaduría / Recursos Humanos
	(Ex) Pro-Rector	Pro-Rector	
	DIRECCIONES GENERALES		
	Administración Financiera (DGAF)		
	Personal (DGP)		
	NIVELES MEDIOS		
	Directores de División	Directores de Departamentos	
GRUPO 3	NIVELES OPERATIVOS		
	Jefes de Sección	Niveles Operativos	

Fuente: Elaboración propia.

6.2. Dimensiones relevantes y Pautas de entrevista.

Como hemos señalado todo objeto supone la "actividad constructora" del sujeto. Si bien esto puede afirmarse para la observación del mundo en general, la ciencia –en tanto que sistema social observador– tiene una conciencia particularmente desarrollada al respecto. Las teorías y las hipótesis guían nuestro observar, nuestras selecciones.

En este caso, obviamente, no será diferente. Las dimensiones relevantes y pertinentes ya para el análisis ya para la generación de las pautas de entrevistas estarán dadas –directa o indirectamente– por las teorías e hipótesis que hemos presentado en anteriores apartados. A la luz de éstas, presentamos a continuación las principales dimensiones de análisis y algunas de las características de la(s) pauta(s) de entrevista que utilizamos.

A grandes rasgos puede señalarse a las siguientes como meta-dimensiones, dado su grado de abstracción, como los compartimentos teóricos que en su interrelación serán los insumos a partir de los cuales demos cuenta del problema de investigación planteado.

Éstas son:

- **Necesidades** a las que responde la innovación.
- **Decisiones** que condicionan o propician la innovación asumida.
- Políticas de **capacitación** y **motivación** del funcionariado⁷⁹.
- Niveles de **participación** en los procesos decisorios en la innovación
- **Cultura organizacional** y **características de la burocracia** (facilitadores y obstáculos a la innovación)
- Modificaciones en el ámbito de la **gestión** y la **cultura organizacional**, en función de la innovación propuesta
- Identificación de **mecanismos informales en la organización del trabajo** y **relevancia** de éstos

Considerando a estas dimensiones, y sus sub-dimensiones de carácter operativo, generamos las pautas de entrevistas. Lo decimos en plural ya que dado el muestreo intencional y estructural que dimos a nuestro diseño de investigación, y en consecuencia bajo el supuesto que los diferentes entrevistados –en tanto que adscriptos a roles diferentes– iluminarían distintos aspectos del sistema (ocultos a otros), decidimos generar una pauta diferencial para cada uno de los entrevistados.

Obviamente esto supuso un esfuerzo mayor por parte del investigador pero con la certeza de captar lo específico en cada una de las entrevistas. Sin embargo, más allá de esta especificidad o particularismo, las dimensiones mencionadas se mantienen presentes en las diferentes entrevistas, más allá de ser "aterrizadas" a cada caso. En consecuencia, creemos, lo general no se diluye en lo particular sino que se potencia en éste.

Presentamos en el anexo las diferentes pautas utilizadas, aunque los principales módulos de cada una de ellas pueden resumirse en los siguientes:

- **Características personales y del cargo** del entrevistado.
- **Historia y actualidad del proyecto o programa** en que trabaje el entrevistado.
- **Niveles de participación y funcionamiento del o los programas.**

79 Considerando lo anteriormente señalado, en el apartado teórico, al referirnos a los medios de comunicación simbólicamente generalizados. (Ver, anteriores apartados).

- **Percepción de la capacitación de los funcionarios** (capacitación en el software y en gestión).
- **Identificación de facilitadores y obstáculos** en la innovación desarrollada en una burocracia con las características, *sui generis*, de la UdelaR.
- **Evaluación general** de la experiencia de innovación.
- **Replicabilidad** de la experiencia en otros servicios y áreas del Estado.

Para el análisis se trabajó con una perspectiva estructural y holística, intentando descifrar aquellas categorías centrales en el discurso de los entrevistados, que articularan y atravesaran su discurso, de manera de develar las lógicas sistémicas inherentes a la gestión de la organización en cuestión. Asimismo, dadas las características cualitativas del diseño y las técnicas seleccionadas, se utilizó software especializado como es el caso del ATLAS.ti y, en menor medida, del MAXqda.

7. Conclusiones.

En este segundo momento del documento nos detendremos en el análisis de los insumos recolectados en el marco del trabajo de campo realizado de acuerdo al diseño metodológico propuesto para la investigación.

Como hemos señalado desde las primeras páginas, nuestra intención no es dar cuenta de las particularidades de cada sistema horizontal considerado en el estudio; sino observar cuáles son las características organizacionales que llevan a que ambos SHG no logren cumplir con la totalidad de los objetivos iniciales planteados.

Centraremos nuestro análisis en aquello que es común a los dos sistemas horizontales de gestión estudiados (EXPE+ y SIAP) y que en consecuencia podemos asumir como elementos que dan cuenta de aspectos medulares que hacen a la cultura organizacional del sistema UdelaR. Es decir, más allá de las especificidades del SIAP o del EXPE (que pueden constituirse en anécdotas), entendemos que lo relevante es dar cuenta de cuáles son las *categorías totalizantes* o los *puntos de capitón* en los que los informantes se afirman para armar su discurso para decir porqué fracasan (sistemáticamente y más allá de las distintas estrategias que adopte cada SHG) los sistemas que se suponen necesarios para la innovación. Encontrar los puntos neurálgicos y centrales donde los distintos actores anclan su discurso para entenderse a sí mismos como funcionarios, a la UdelaR como organización y a los SHG como proyectos incompletos será el objetivo del análisis que presentamos a continuación.

Por otra parte, la intención en el propio estilo de la escritura, será, dada la perspectiva teórica (sistémica y holística), que la redacción se desarrolle a modo de espiral donde se presentan inicialmente los temas y sus vinculaciones de manera breve e incluso superficial para ir ahondando, continuamente, en cada uno de ellos. De alguna manera los temas se reiterarán pero cada vez se tendrá una mayor comprensión de los mismos (esto pues los "mojones" o "piedras de toque" en los discursos no son muchos pero sí muy importantes, centrales y relevantes).

En segundo lugar, se propone trabajar de una manera descriptiva, desde el propio discurso de los actores para luego (en el siguiente apartado) sí realizar la conexión teórica con el marco conceptual presentado en los primeros capítulos. Este primer análisis, no por ser de

carácter descriptivo, es superficial; ya que intenta dar cuenta de los aspectos que se entienden centrales para explicar o comprender por qué sistemas informáticos tan disímiles (sobre los cuales se fundan los procesos de innovación propuestos) pueden ser considerados, al menos relativamente (desde sus objetivos iniciales), como no satisfactorios.

Este primer análisis se organizará en dos grandes bloques. En el primero daremos cuenta de la recepción que tienen entre el funcionariado las principales líneas que plantea el PLEDUR en términos de gestión, para luego dar cuenta de los procesos de decisión para superar los problemas de no tener una gestión homogénea a nivel general en la UdelaR. En este camino se dará cuenta de algunas características centrales de la cultura organizacional de la UdelaR, a saber: la valoración del co-gobierno, el consenso y acuerdo, y su contracara de evitar las decisiones que supongan conflictos internos; la excepcionalidad de la UdelaR en relación a otras organizaciones como clave identitaria y fundacional, a la vez que la feudalización de la UdelaR en relación a cada servicio y/o dependencia universitaria. En este marco abordaremos la participación del funcionariado en los procesos de decisión, definición e implantación-adaptación de los SHG, para finalizar planteando una re-entrada de la problemática original aunque más virulenta y con menor grado de libertad para las autoridades.

El segundo bloque partirá del primero, pero hará foco en la centralidad que tiene la organización informal y las personas, en detrimento de la organización formal, la estructura y los roles. Cómo lidia la UdelaR con esto y cada uno de los SHG en términos de motivación a sus funcionarios (observaremos que los mecanismos de motivación se realizan *ad hoc* y no de manera planificada) y nos detendremos en la capacitación como el mecanismo que se privilegia como medio de comunicación simbólicamente generalizado (MCSG) a efectos de lograr un mayor apoyo a los SHG por parte del funcionariado. A su vez, observaremos importantes diferencias en la capacitación realizada por parte de cada uno de los SHG considerados y, en consecuencia, en la valoración que realizan los funcionarios de cada uno de ellos.

Esto nos permitirá develar, en el correr del texto, algunas claves que explican gran parte de lo que es común al fracaso relativo, o insatisfactorio cumplimiento de sus objetivos, de los sistemas horizontales de gestión seleccionados como ejemplos – casos, que develan características profundas y medulares de la UdelaR que hacen frágiles a los procesos de

innovación que en términos de gestión se planteen... mientras se los siga abordando de la manera en que la UdelaR lo ha hecho.

7.1. Primer Análisis: Bloque 1.

7.1.1. El contexto de implantación de los sistemas horizontales de gestión: EXPE+ y SIAP.

En capítulos anteriores hemos dado cuenta, brevemente, de la intención, motivos o razones que sustentaron y sustentan la incorporación, por parte de la UdelaR, de los sistemas de gestión horizontal. Allí señalábamos que la búsqueda de estandarizar, unificar, normatizar y controlar los procesos administrativos. A este grupo de intenciones las enmarcábamos en las que tendían a "burocratizar la burocracia"; asimismo, por otro lado, se promueve estos sistemas como forma de proveer un arsenal instrumental que ponga a la UdelaR a la altura de los avances informáticos y que en consecuencia, más allá de lo señalado en el primer punto, le permita a las autoridades y funcionarios de la UdelaR acceder a la información en tiempo real y de manera confiable. Como se verá a continuación, si bien son dos aspectos complementarios, no necesariamente tienen el mismo énfasis ni encuentran el mismo eco entre los diversos actores relevados. En el presente capítulo nos detendremos en conocer cuáles son, a entender de los propios funcionarios, las motivaciones y necesidades que llevan a la UdelaR a incorporar el EXPE+ y el SIAP así como los problemas que surgen de su adopción.

7.1.2. Acuerdo inicial: Necesidad de burocratizar... unificar.

Diferenciando los dos grandes lineamientos que marca el PLEDUR en términos de gestión, puede decirse que el primero, la búsqueda de estandarizar, unificar, normatizar y controlar los procesos administrativo, tiene un fuerte basamento y arraigo entre los distintos niveles funcionales. Esto puede explicarse por dos fenómenos. El primero, que el PLEDUR es un documento (en su primera y segunda etapa) resultante de la negociación y el acuerdo entre los distintos órdenes del quehacer universitario: docentes, egresados, estudiantes y funcionarios no docentes⁸⁰, en consecuencia es esperable que sus principales líneas en lo que hace al tema de gestión universitaria tengan este arraigo entre los funcionarios no docentes (sea cual sea su nivel jerárquico). El segundo fenómeno, que puede explicar este arraigo o sostén (será retomado en reiteradas ocasiones en lo que resta del documento en tanto es un aspecto medular de *la piedra de toque* para dar cuenta de gran parte, cuando no de la mayoría, de los problemas con que se han encontrado los sistemas de gestión considerados en el marco de su implantación), está constituido por la fuerte idea que la

⁸⁰ Aunque este último no constituye un Orden en el sentido estricto, al menos los últimos no integran el cogobierno... aunque vale señalar que en términos de gestión su Voz es "por lo menos" escuchada cuando no atendida.

UdelaR debe funcionar de manera unificada en términos de gestión y que ésta no puede quedar determinada (como era/es el caso) única y específicamente por cada servicio universitario sin que exista *una* forma de gestionar propia y general de la UdelaR.

El origen y motivos del EXPE+ y el SIAP, más allá de las particularidades —que las tienen—, comparte un basamento común que los trasciende e incluso pueden trasladarse a otros sistemas de gestión que la UdelaR ha incorporado o pretende incorporar: burocratizar la particular burocracia que es la Universidad. Como señala uno de los entrevistados, jefe de departamento, en referencia a los motivos que sustentan la adopción de estos sistemas: "surge(n) porque cada Servicio es un mundo, entonces se trata de unificar un poco los criterios, que todos trabajemos igual, que todos cobremos igual" (GB, PC10).

En capítulos anteriores nos hemos detenido en algunas características que hacen de la Universidad una burocracia no específicamente maquinal. Señalábamos, de la mano de Pucci y Hein, el carácter burocrático híbrido, donde conjuntamente con ciertos principios tayloristas conviven pautas marcadas de flexibilización. Sin que los autores señalados hayan profundizado en la vertiente que intentamos explorar en este trabajo, sí puede observarse que la flexibilidad no afecta únicamente a los funcionarios sino a los sistemas que constituyen los distintos servicios universitarios (sean estos facultades, institutos, escuelas, etc.). De esta manera el meta-sistema constituido por la Universidad de la República admite una variabilidad interna, en los sub-sistemas (servicios), que lo constituye en un sistema que asegura su reproducción y unidad en un nivel bastante abstracto, o "alto", lo que posibilita por un lado la relativa autonomía de cada servicio para con la UdelaR como institución central pero, por otro, supone a los responsables de la gestión una tensión a resolver. Resolverla de la mano de la innovación tecnológica, informática, mediante la adopción de un software fue la solución que se propuso la UdelaR dados los lineamientos del PLEDUR.

En este contexto inicial señala otro funcionario, jefe de división, con respecto a las necesidades y motivaciones para adoptar el SIAP, aunque bien es aplicable al EXPE+ y otros sistemas no analizados en esta investigación.

[...] para unificar criterios, para que se hable todo con el mismo lenguaje... por eso es que están los sistemas horizontales de gestión, para que todos manejemos la misma información y sea procesada de la misma forma, y no suceda como venía sucediendo, que cada facultad era un feudo... Entonces

yo ingresaba la información de una forma, después era procesada de otra, y según cada servicio que estaba, vos tenías que manejarlo con el mecanismo que usaba esa facultad y no con un mecanismo que sea único y genérico para que toda la Universidad hablara lo mismo, los mismos códigos. Y me parece que eso [la superación de la situación descrita, mediante la adopción del SIAP] es muy positivo. (MS, PO13).

Claramente la cita anterior, remarca lo que ya hemos señalado y será una constante en el análisis, pero a su vez suma algo nuevo que es el signo de la valoración con respecto a la idea que propone la incorporación de estos sistemas. La propia intención al adoptar estos sistemas de "burocratizar a la burocracia", y así superar la autarquía (no ya autonomía) que los distintos servicios universitarios tienen en término de gestión, es saludada como positiva por los funcionarios desde de los distintos niveles jerárquicos.

En este sentido, tanto el EXPE+ como el SIAP, se implementan en un ambiente relativamente favorable, al menos inicialmente, para su aplicación y desarrollo. Más aún, esta visión es compartida por los diferentes niveles jerárquicos funcionales lo cual inicialmente no implica que el clivaje directivo/operativo, decisor/no-decisor, sea relevante en lo que hace al punto de origen desde donde parten los sistemas horizontales de gestión analizados. La existencia de este consenso inicial, pero que será permanente más allá del derrotero específico de cada uno de los sistemas (EXPE+ y SIAP), es un dato central para comprender que la oposición a tal o cual software no supone en ningún caso un rechazo explícito a la innovación en términos de gestión que propone el PLEDUR.

7.1.3. Los sistemas horizontales de gestión como sistemas de información: ¿Alguien recoge el guante?

Señalábamos las dos grandes líneas que promueve el PLEDUR en términos de gestión y como la primera, que entendíamos como tendiente a "burocratizar la burocracia", era compartida por el funcionariado y se entendía como positivo todo esfuerzo en el sentido mencionado. La segunda línea tiene como eje la construcción de sistemas de información que provean a los *decision makers* de información confiable y en tiempo real para tomar decisiones informadas; nos detendremos en ésta para ver cuál es la perspectiva funcional de la misma.

Lo primero a señalar es que este punto es lisa y llanamente omitido en el discurso del cuerpo de funcionarios entrevistados, sea cual sea su jerarquía. Únicamente se lo menciona

espontáneamente desde lo que hemos denominado *staff* del EXPE+ y ante la pregunta explícita también lo hace el equipo directivo del SIAP. Ambos para destacar las falencias de los sistemas y del uso de los mismos en este tópico.

En el caso del EXPE+, en su versión de seguimiento de expedientes (es decir en su nivel más básico), ya pone a disposición de las autoridades un *mar* de información que no es considerada. Desde los tiempos que llevan los distintos trámites (puede irse aún más lejos y diferenciar éstos por diferentes servicios universitarios), hasta los mismos pasos que llevan los trámites (es decir, por qué oficina pasan para completarse), entre otra tanta información relevante para la gestión y para la toma de decisiones para mejorar la misma.

Por otra parte, el SIAP, si bien se concibe inicialmente no sólo como un sistema de gestión sino también de información, no se entiende (diacronía mediante, a la fecha de las entrevistas) como un sistema de información, si bien cumple con algunas funcionalidades mínimas. Uno de los responsables del SIAP señala:

El SIAP tiene alguna herramienta para hacer consultas *ad hoc*, digamos que podría servir para tener alguna cosa de lo que podrían ser sistemas de información. De todas formas son consultas limitadas. Tiene algún conjunto de tablas y bueno puedes agarrar de aquí, de allá. Hay algunas otras cosas que en realidad habría que elaborarlas por afuera de la base. Yo creo que el Sistema de Información en realidad tendría que ser un sistema en sí de donde sacar la información de los otros porque hay herramientas hoy en día que sirven para eso. (MP, SS).

A la luz de lo señalado se observa que el sistema en consideración no es concebido, recordemos que estando ya en funcionamiento, como un sistema de información propiamente dicho, si no que se lo entiende muy parcialmente de esa manera. Únicamente desde el punto de vista contable, y desde las máximas posiciones jerárquicas en esta materia, se reconoce en el SIAP algunas funcionalidades relevantes en este sentido.

Por otra parte, dirigiendo nuestro objetivo sobre los niveles operativos e intermedios, podemos señalar que éstos no destacan –ya bien para el EXPE+ pero más claramente en relación al SIAP- la arista que los constituye en sistemas de información sino que se detienen particularmente en su aporte, o dificultades, a la gestión en sí. No es un aspecto tan siquiera considerado con respecto al primero, mientras que al segundo se lo descalifica

desde la perspectiva del área de recursos humanos y se hace una tibia defensa de sus funcionalidades en el área contable.

En función de lo expuesto hasta aquí, podemos señalar una fuerte diferencia en la apropiación que hacen los funcionarios de la propuesta del PLEDUR. Es así que, mientras en el apartado anterior observábamos el acuerdo –manifiesto y explícito- del funcionariado con el objetivo de “burocratizar” a la UdelaR, y donde este acuerdo no encontraba clivajes que lo matizaran o cambiaran el signo del mismo, en el segundo eje se producen algunas diferencias importantes. En primer lugar los funcionarios no recogen con la misma fuerza o énfasis a los sistemas horizontales de gestión como sistema de información. En segundo término, aparecen visiones diferentes según el rol que se ocupe en la organización (es decir la UdelaR), entrando a tallar una doble distinción que acompañará gran parte de las opiniones y representaciones con respecto a estos sistemas: jerarquía y área. Existe, en particular para el SIAP, una diferencia entre los niveles directivos y los operativos o mandos medios; mientras que son los primeros los que recogen –en su discurso- ambas funcionalidades de los sistemas y lo valoran, los segundos no mencionan el carácter de sistema de información y sólo lo hacen ante la consulta explícita con una valoración negativa.

Otro clivaje importante al respecto, el segundo, está dado por el área al que pertenece el funcionario. Es así que se observa que mientras el área de Personal no entiende al SIAP como un sistema de información, en tanto no lo reconocen en su discurso y no lo entienden así en su práctica, el área contable manifiesta una mayor predisposición a reconocer características del SIAP en este aspecto. A partir de lo señalado puede generarse un esquema en lo que hace a la valoración del SIAP, en relación a los clivajes señalados.

Tabla III

EL SIAP COMO SISTEMA DE INFORMACIÓN

		Clivaje de área	
		Personal	Contaduría
Clivaje jerárquico	Directivos		
	Intermedios		
	Operativos		

Los colores más oscuros indican una mayor valoración y comprensión del SIAP como sistema de información

Fuente: Elaboración propia.

A modo de síntesis al respecto podemos decir que mientras que ninguno de los sistemas horizontales de gestión considerados se entiende como sistemas de información en sí, la

potencialidad de los SHG como sistemas de información es uno de los principales *leitmotiv* que llevaron al PLEDUR a proponer la adopción de éstos, sin embargo, únicamente se los considera así de manera muy limitada. En el caso del EXPE+ esta faceta es asumida únicamente por funcionarios pertenecientes al *staff* creado para el desarrollo del mismo, mientras que para el caso del SIAP hemos señalado que la valoración varía en función de la jerarquía y área, pero sin nunca llegar a entenderlo como un sistema de información que surta de información a las autoridades a efectos de apoyar las definiciones/decisiones que éstas puedan tomar.

Por último, como consideración necesaria, es de destacar que las valoraciones ya incorporan el derrotero de cada uno de estos sistemas y la consecuente desilusión con respecto a las potencialidades de los mismos. La diacronía permite que lo que inicialmente fuese concebido de cierta manera se modifique en función de lo que efectivamente el sistema pudo realizar, no ya como potencialidad sino como acto. En tanto ambos SHG sufrieron reveses importantes, en relación a su idea original, no es de extrañar que no se los entienda tan positiva y esperanzadamente como se lo hizo en un inicio.

7.1.4. La participación en los procesos de innovación: la visión desde los distintos niveles funcionales.

La primera constatación es que los dos sistemas a estudio establecieron diferentes estrategias para dar voz a los distintos niveles funcionales, en particular a los más bajos u operativos. Estrategias sustantivamente diferentes que redundan en la valoración que se hace de cada uno de estos SHG. Sin embargo, como veremos más adelante, independientemente de las distintas estrategias que asuma uno y otro (y que genera valoraciones diferentes) los resultados en términos de qué es lo que se esperaba del software y finalmente qué fue lo que se consiguió, no son satisfactorios para ninguno de los dos casos. Características propias, profundas y arraigadas en la cultura organizacional minan la potencialidad de estas iniciativas.

Daremos cuenta de las distintas estrategias de participación de cada uno de los sistemas para luego ir comprendiendo lógicas sistémicas, estructurales, que hacen a la cultura organizacional de la UdelaR y que sofrenan los cambios propuestos.

7.1.4.1. EXPE+

Si bien, como señalan miembros del staff del EXPE+, "cuando nosotros comenzamos a trabajar ya estaba todo resuelto, no estaba el estudio previo, no lo dispusimos [sic]" (AC, SE), es importante destacar que el proyecto EXPE+ generó una dinámica de trabajo, basada en la conformación de un equipo mixto que aseguró que los niveles operativos e intermedios se sintieran apoyados en su tarea y en consecuencia valorarán positivamente el proceso. Veremos esto con mayor detalle en tanto el EXPE+ se transforma, en relación al SIAP, en un espejo o modelo a seguir (en particular desde el área de personal).

El proyecto EXPE+ se constituyó sobre la base de conformar un equipo de trabajo mixto, entre técnicos de administración e informáticos, que habilitó una dinámica muy valorada por el propio *staff* del programa y los funcionarios. Los técnicos en administración fueron encargados de transmitir las características y funcionalidades del programa, recoger las demandas operativas de cada sector, transformarlas en parámetros y comunicarlas a los informáticos encargados de llevar las sugerencias o demandas en funcionalidades del sistema. Rescatamos dos citas, la primera de un Técnico en Administración, la segunda de un informático, pertenecientes ambos al equipo del EXPE+.

[...] nosotros evaluamos en alguna presentación que hemos hecho y porque lo vemos como muy positivo y fue innovador para la Universidad [...] es que fue la primera experiencia de compartir a tiempo completo Técnicos en Administración e Informáticos todo el trabajo, eso les sacó trabajo a los informáticos que evitaron comunicarse con los usuarios; ... que fuimos el nexo de comunicación -los Técnicos en Administración-, nosotros comprendíamos más el lenguaje de los administrativos y los informáticos, a su vez, pudieron perder el esquema mental con que salen en la facultad en el que el software que desarrollan tiene que ser precioso, divino, satisfaga o no las necesidades del usuario... a veces puede haber un producto con muchos defectos pero que colma las expectativas del usuario. Eso lo entendió ese grupo informático que trabajó, cada uno del grupo de técnicos se amoldó a la forma de trabajar de los informáticos sin la actividad de los informáticos, porque la parametrización, generar una cantidad de cosas que hay en el sistema lo hacemos nosotros. Sacamos tiempo de diseño o de pensar en otras funcionalidades a los informáticos, les queda más tiempo libre a ellos y evitamos una tarea que a ellos no les gusta que es la comunicación con los usuarios. El usuario se queda más contento también,

nosotros [los técnicos en Administración] lo entendemos mejor. Eso es una cosa que debiera seguir usándose. (AC, SE).

– E: La ventaja que tiene el equipo este que se formó para Expediente es que es mixto, es informáticos y hay técnicos en administración o contadoras que en realidad nos hacen de nexo. Nosotros, si bien vamos a las reuniones para definir requerimientos también van los técnicos en administración porque en realidad se necesita, ellos conocen la....

–Inv: La dinámica.

– E: El negocio si querés, las reglas del negocio de la Universidad o las reglas de la Universidad las conocen ellos. [...] Igual mirá que los Informáticos no queremos mucho, o sea yo prefiero... digo, mis compañeros cuanto más trabajo digerido vos tengas mucho mejor. A vos te gusta programar. Muchas veces el dialogar con las personas... primero que seguramente no seas una persona de mucha conversación. Porque te tenés que comer mil cosas. Que en el medio te habla del hijo y vos quieres ir a... decile qué es lo que va acá. Y a veces choca porque hay que hacer vida social. Entonces mis compañeros 'ta, sacame un poco esto de acá porque no puedo.

– Inv: ¿Y cómo sería lo ideal para vos?

– E: Lo que pasa es que en la facultad esas cosas no se enseñan. Yo tuve que aprender a manejar y a saber que si voy a determinados lugares no son diez minutos la reunión para que me diga la definición, seguramente sea media hora porque en el medio hay... pero lo que también hay que aprender es de que de esa media hora vos puedes sacar algo que en los diez minutos capaz que no lo sacabas. (MDL, SE).

Como se observa, el EXPE+ no supone la participación del funcionariado en las definiciones del sistema pero sí éste cuenta con mecanismos "amigables" y veloces para presentar sus demandas y/o sugerencias. Esto llevó –conjuntamente con la experiencia de implantación del SIAP- a que el modelo del EXPE+ se reclame, al menos en lo que hace a la relación directa con los funcionarios, como ejemplo a replicar y parámetro para medir otras experiencias.

Es así que las características positivas de la implantación del EXPE+ se transforman en exigencias para otros sistemas, en este caso el SIAP, que han optado por mecanismos diferentes. Las ventajas de uno se transforman en las cruces o las cargas del otro. En este sentido, se valora esencialmente el considerar a los niveles operativos, como actor capaz

de realizar sugerencias y consideraciones, y por otro lado la velocidad en la propia atención a las demandas y respuesta a las mismas.

7.1.4.2. SIAP.

La contracara al EXPE+, en términos de participación, es el SIAP. Aquí los niveles operativos e intermedios reconocen no haber sido consultados acerca de las características y requerimientos del sistema y utilizan (o se basan en) esto para atacar al SIAP en varias de las fallas con las que cuenta.

Desde los niveles operativos se señala que el nivel de participación fue:

- E: Mínimo, me parece que mínimo. Me parece que fue más a nivel jerárquico.
- Inv: ¿Qué instancias hubo? Contame un poco de eso.
- E: Hubo reuniones pero siempre a nivel jerárquico y sí los jercas preguntaban a los implicados determinadas cosas. Pero reuniones en las que participáramos no. En las que nosotros participamos fueron mínimas. (EO, CO10).

Más aún, se señala que este tipo de participación menguada supuso que el desarrollo del software no contemplara una serie de funcionalidades que, de haber considerado a los que efectivamente trabajarían directa con el programa, sí lo hubiesen sido y evitado problemas en la implantación. Se señala lo siguiente.

Creo que algunas cosas se podrían haber mejorado, si antes de implementar el sistema, se hubiese trabajado con personas que tienen el manejo cotidiano, ya sea en la parte de Personal como también con los liquidadores, como complemento a las personas que conformaron el grupo de trabajo para el SIAP. (RD, CC4).

No trabajé en la implementación del sistema. Además creo que las mayores dificultades que se nos han presentado son por desconocimiento de la tarea operativa a llevar a cabo, tanto de la parte de Personal como de Contaduría, algo que todos los operativos evaluamos en un momento. (AO, CO4).

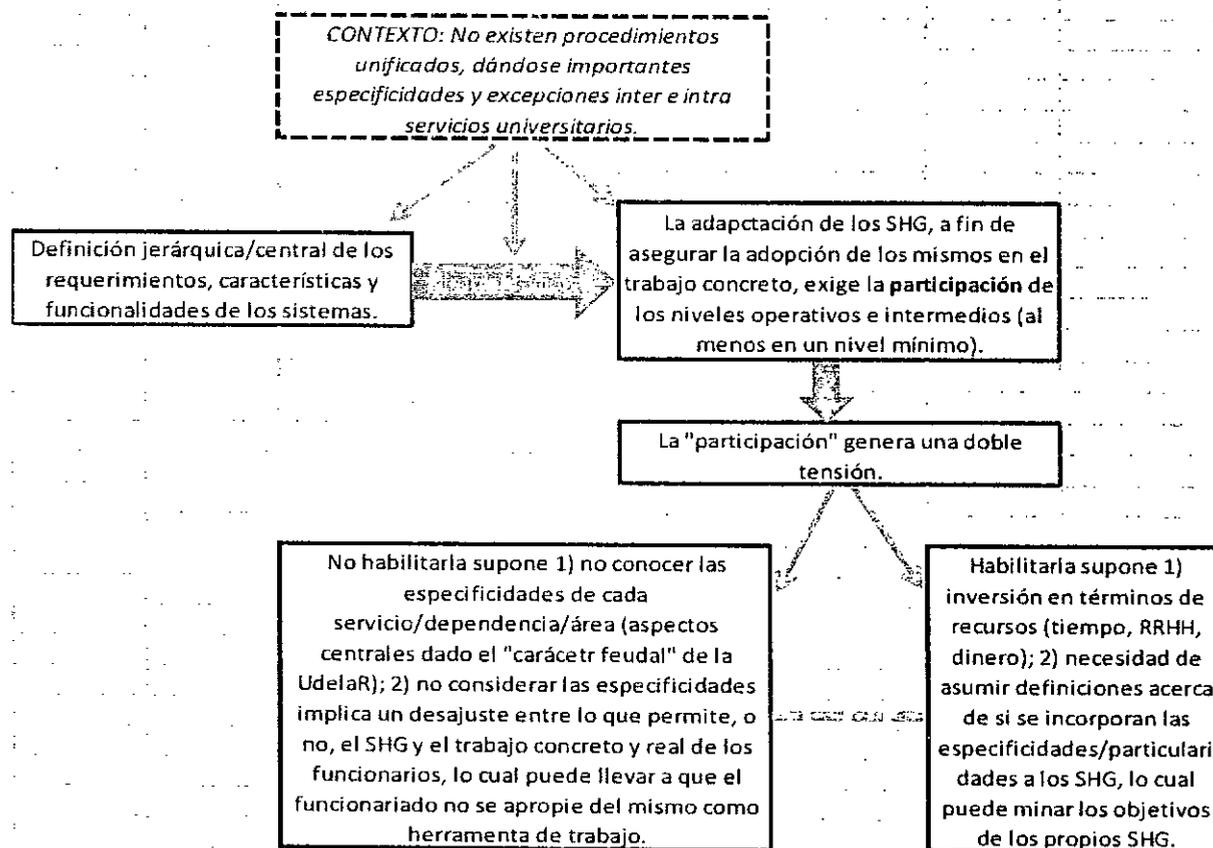
Incluso se señala, desde niveles intermedios, que el SIAP no utilizó mecanismos participativos tan siquiera a modo *simulacro* con el fin de reducir la resistencia y aumentar la aceptación del mismo.

A mí me parece que es ventajoso que la gente participe por el hecho de que minimizás la resistencia al cambio. Si vos hacés que se sienta partícipe, que ese cambio está participando y que se está teniendo en cuenta... Yo sé que a veces es difícil que participen todos, pero aunque sea hacer reuniones por ejemplo entre las unidades de Personal, para ver las exigencias mínimas, los requerimientos mínimos para poder implantar algo que la gente se sienta partícipe de eso. (MS, PO13).

Sin embargo, al escalar en las jerarquías se observa una posición diferente que sostiene que dado lo sensible que es el programa -en tanto toca áreas medulares de la gestión y, en consecuencia, existe una fuerte necesidad de que quienes participen tengan una visión global de la UdelaR-, se opta trabajar con niveles jerárquicos de las direcciones generales de la UdelaR. Es así que se señala que quienes participan "eran solo Direcciones Generales, que se supone que somos las que tenemos que dar las pautas" (GR, SS), o bien como señalaba el Pro-Rector de gestión "este sistema estaba más enclavado más al corazón de la Universidad, y por lo tanto tampoco podía prestarse un grupo de gente que no estuviera vinculado al corazón de la Universidad" (AM, PR).

Esta opción, si bien encuentra una fuerte fundamentación en la perspectiva de las Direcciones Generales (en particular la de Personal y la de Administración Financiera) así como en el Pro-Rectorado de Gestión, se da de bruces con ciertas constataciones que son propias de la cultura organizacional de la UdelaR y con la fuerza que cada servicio universitario tiene, lo que antes mencionábamos como autarquía de los servicios universitarios. Establecer los requerimientos y las directrices generales del sistema desde ciertas Direcciones con visión global supuso que a la hora que el sistema se hiciera carne, es decir se implantara, en los distintos servicios chocara fuertemente con las características idiosincrásicas que en términos de gestión existían. Que un mismo trámite no se realice de igual manera en una facultad que en otra implica que si no se realizan procedimientos de unificación de los mismos con anterioridad, ni existe capacitación previa específicamente en términos de gestión, lleva a que la definición global se catalogue de rígida, inadecuada y en consecuencia fracase.

Tabla IV



Fuente: Elaboración propia

De cualquier manera, y aunque los niveles operativos reclaman una mayor participación (dado lo que se vive como rigidez del sistema, ante las definiciones centrales y globales), surgen una serie de inconvenientes a la misma que atentan contra los objetivos de los SHG, pero a la vez si no se atienden estas demandas se producen los problemas de inadecuación entre lo que habilita el sistema (sea el EXPE+, sea el SIAP, sea otro) y la manera como efectivamente se trabaja en cada servicio y dependencia universitaria. Consideremos a esto como una marca registrada del funcionamiento de la UdelaR como organización pero que extrañamente no se ataca, o minimiza.

7.1.4.3. ¿Qué hacer cuando la participación sí se da? ¿Hay tiempo?

Habiendo visto las diferentes modalidades de participación que se dieron tanto el EXPE+ como el SIAP, es importante señalar que más allá de las mismas, cuando ésta se produce se dieron problemas que hacen y tienen su raíz en características muy profundas de la organización.

En primer lugar puede decirse que en términos generales no existen, ya a nivel específico ni a nivel global, formas definidas acerca de cómo hacer las cosas en términos de gestión o incluso de los trámites específicos. Si bien esto está muy lejos de afectar el funcionamiento de cada servicio o dependencia universitaria, en el sentido que los expedientes se resuelven y los trámites se procesan, a la hora de dar participación en la definición de requerimientos o consulta acerca de los mismos a los funcionarios de niveles operativos, se dan problemas importantes para lograr definir los aspectos que se quieren y deben ser definidos.

Es así que las definiciones nunca llegan a ser tan categóricas como los encargados de desarrollar el software pretenden o necesitan, o bien cuando lo son carecen de una estabilidad que las asegure. Puede decirse que no son ni únicas, ni claras, ni consistentes. En este último sentido puede llegar a definirse algo, ser acordado y fundar decisiones en base a esa definición y acuerdo, y poco tiempo después (las mismas personas) re-ven lo definido para re-definirlo en otro sentido o nivel; con las consecuencias notorias que esto supone tanto a nivel de desarrollo del software, como para las dificultades que se le presentan a los niveles directrices de habilitar la participación. Hacerlo, es decir habilitar la participación, genera una definición "entre algodones", no hacerlo implica no considerar las especificidades y la extrema heterogeneidad de la UdelaR.

Mirá que se hicieron esfuerzos, porque yo me acuerdo haber estado en reuniones donde todos los servicios firmaban cómo tenía que ser un trámite, representantes de todos los servicios de esas áreas; Personal por ejemplo. Y de todas formas después, a los tres meses aparecía como que no, que eso no, y aparecía un caso que no estaba previsto, entonces los informáticos decían que ellos no podían estar reprogramando porque apareciera un caso, sino era un trabajo de locos. (AM, EPR).

Otra característica de la participación en este tipo de instancias, por parte de los niveles operativos, es la poca capacidad para focalizar el tema a resolver, es decir para analizar el punto específico a tratar y no llevar las discusiones hacia un espacio donde "todo se vincula con todo", así como para abstraerse de los ejemplos más concretos, donde todas las reflexiones se vuelven una anécdota, y no son fácilmente adaptables a una lógica informática.

En consecuencia, queda en evidencia la tensión existente entre habilitar o no la participación. Mientras que por un lado hacerlo implica pérdida de tiempo y alargamiento de

los procesos, marchas y contramarchas; no hacerlo, por su parte, supone no captar la especificidad de cada servicio y dependencia universitaria en lo diario de la tarea (siendo las diferencias, como ya señalamos y señalaremos, muchas). La tensión para el EXPE+ y para el SIAP, pero más aún para la UdelaR, es ineluctable.

Como lo señalaba un miembro del *staff* del EXPE+ -en una cita a la que nos referimos anteriormente-, dar participación a los funcionarios supone perder mucho tiempo, conocer infinidad de anécdotas (acerca de temas vinculados, o no, a la temática a tratar), y otra serie de inconvenientes, sin embargo, no es posible "ajustar" un software ya desarrollado, que en consecuencia debe ser adaptado⁸¹, a la excepcionalidad que es la UdelaR sin conocer desde los usuarios directos del sistema las especificidades de cada servicio, dependencia y tarea. Más aún, en estas instancias (y con los bemoles señalados) se accede a conocimiento internalizado en los funcionarios que otra manera no se lograría. Es decir, cuando se respetan y aceptan los tiempos que impone la participación (lentos, como ya dijimos) se accede a información que los funcionarios no darían en otras instancias simplemente por entenderlas como obvias o parte de los saberes comunes. Esto en términos etnográficos puede ser categorizado como indexicabilidad, es decir la propiedad que "refiere a la capacidad comunicativa de un grupo de personas en virtud de presuponer la existencia de significados comunes, de su saber socialmente compartido, del origen de los significados y su complejidad en la comunicación"⁸², y pasa a ser central para comprender qué aspectos deben ser considerados para que el software propuesto sea bien recibido por parte de los usuarios.

Hasta aquí, en esta primera instancia de análisis, hemos dado cuenta -con diferentes niveles de profundidad- del contexto y clima en el que se implantan los SHG seleccionados como ejemplos a fin de realizar el estudio de caso.

En primer lugar identificamos un fuerte consenso entre lo enunciado en el PLEDUR como necesidad de "burocratizar la burocracia" y los motivos que desde el funcionariado se esgrimen para justificar la adopción de los SHG, en este sentido se señala que la UdelaR debe ser una sola en términos de gestión y debe terminar con la lógica feudal que actualmente predomina para cada servicio universitario.

81 Es de destacar que ninguno de los SHG considerados es desarrollado por la UdelaR, sino por empresas externas a la misma. En consecuencia deben adaptarse a la "excepcional" realidad universitaria.

82 Guber, Rosana: La etnografía. Método, campo y reflexividad. Capítulo 2. Tomado de <http://comeduc.blogspot.com/2006/03/rosana-guber-el-trabajo-de-campo.html>

En segundo lugar, señalamos, desde el funcionariado no se entiende prioritariamente a los SHG como sistemas de información marcando una clara diferencia con la segunda aspiración que planteaba el PLEDUR como motivación para la adopción de los distintos SHG. Esto, como decíamos, puede deberse a la incorporación en la mirada del funcionariado de la perspectiva diacrónica y, por otro lado, la fortísima presencia en su discurso acerca de la necesidad de terminar con el ya señalado carácter feudal de la UdelaR (fenómeno que sustenta esencialmente el consenso sobre la primera línea).

Por otra parte, señalamos que la adopción de los principales lineamientos del PLEDUR en términos de gestión sí supusieron instancias de participación y consenso, sin embargo, ya en las definiciones operativas acerca de los SHG y sus requerimientos los niveles de participación fueron sustantivamente más acotados, concentrándose las definiciones en los niveles directivos. En este contexto, EXPE+ y SIAP lidian con la participación de los niveles operativos de diferente manera, suponiendo esto dos resultados importantes. El primero, existe entre los funcionarios operativos e intermedios una valoración de ambos sustantivamente diferente (más positiva para el caso del EXPE+, el que más participación da); el segundo, las diferentes estrategias y modos de participación propuestos no implicaron que uno u otro SHG alcanzara completamente sus objetivos mientras el otro no, ambos debieron resignar parte de sus objetivos⁸³.

Otra constatación, con respecto a la participación, es la dificultad que se presenta en la adopción de una estrategia más o menos participativa. En este sentido reflexionamos en torno a la tensión que supone adoptar una u otra postura, ya que admitir la participación de los niveles operativos es la única manera de acceder a la especificidad de cada servicio o dependencia, aspecto medular y constitutivo del *ser* universitario. Sin embargo, por otro lado, hacerlo supone costos muy altos en términos de eficiencia, deben destinarse recursos (esencialmente humanos y de tiempo, no necesariamente económicos⁸⁴) a efectos de acceder a las *especificidades* que mencionábamos anteriormente. En este sentido, no hacerlo supone que las definiciones globales o generales de los SHG choquen y no incorporen las características particulares de los servicios y dependencias universitarias, y en consecuencia generen fuertes resistencias o incluso inaplicabilidad de los mismos; hacerlo genera mayor costo en términos de recursos y, por otro lado, supone asumir el

83 Mientras el EXPE+ renuncia al componente de expediente electrónico, sin papel con ruta fija; el SIAP queda en un estado de pilotaje *ad infinitum*, sin satisfacer completamente al área contable y muy insuficientemente al área de personal.

84 Aunque los anteriores redunden en éstos.

riesgo de que en las instancias de participación surjan especificidades (contrarias entre sí⁸⁵ o bien contrarias a la norma⁸⁶) que al explicitarse coloquen a las autoridades en la encrucijada de resolver y decidir cómo encaminar lo particular en lo general. Esto último, es decir esta encrucijada que implica una decisión, supone ejercicio de poder político –con su respectivo balance entre *fuerza* y *poder* en sí, y consecuencias del uso de cualquiera de ambas opciones- y, como veremos más adelante, una de las claves en la constitución de la cultura organizacional de la UdelaR es el no uso de la fuerza, la búsqueda constante de que las cosas se *impongan* sin necesidad que se impongan.

Hasta aquí brevemente algunas características que hacen a parte del contexto en el que se implantan los SHG. Como puede apreciarse, ya desde un inicio la mera implantación de los SHG implica darse de bruces o cuestionar ciertas características que son propias de la cultura de la UdelaR, de su cultura organizacional. En consecuencia, las dificultades a las que se enfrentan son una suerte de sentencia *a priori*.

7.1.5. Cómo acabar con el *feudalismo* sin conflicto.

El carácter feudal que se le adjudica a la UdelaR por parte de los funcionarios, más allá que se lo identifique o no explícitamente de esta manera, remite a la característica de la organización de habilitar a su interior, en cada servicio y dependencia universitaria, una libertad muy marcada que posibilita que pueda hablarse de una autarquía por parte de cada servicio. Ésta es contraria, muchas veces, a cualquier intento de tener criterios unificados. Obviamente, esta característica general se hace mucho más evidente y fuerte cuando la consideramos desde el punto de vista de la gestión y de los esfuerzos unificadores que desde esta función se impulsan, entre otras cosas por la vocación inherente de estandarizar que la gestión en clave burocrática tiene.

En páginas anteriores ya hemos señalado esta característica y la consecuente necesidad que se presenta, ante cada intento de realizar algún tipo de estandarización, de confrontar lo general con lo particular y específico. Sin embargo, el alcance de esta autarquía no llega únicamente a cómo se hace para que los SHG consideren las especificidades, sino que en términos políticos exige que las autoridades jerárquicamente más relevantes se enfrenten a la necesidad de decidir cómo minimizar la complejidad que supone que cada servicio tenga su propia forma de hacer, tramitar, gestionar.

85 Es decir, dos servicios universitarios realizan un mismo procedimiento de diferente manera.

86 Es decir, los procedimientos no se sustentan en las ordenanzas respectivas o incluso pueden ser contrarias a las mismas o a lo dispuesto desde los órganos centrales como son las Direcciones Generales.

El diagnóstico es consensuado, la UdelaR no gestiona de forma estándar y única sus trámites y procesos; la necesidad compartida, estandarizar y unificar la gestión. Ante esta situación la necesidad de *decidir* es imperiosa, sin embargo cualquier definición por parte de las autoridades centrales implica un riesgo político en un marco, o cultura organizacional, donde el conflicto debe ser evitado. Dado el consenso en el diagnóstico y en la necesidad, las alternativas a las que se enfrentan los niveles jerárquicos son, esencialmente, de dos tipos: resolver directa y políticamente encauzar la gestión de manera unificada (sea mediante ordenanzas, resoluciones, circulares u otros procedimientos administrativos previstos), o bien optar por decisiones intermedias o mediadas que generen las condiciones para que esto se dé sin cargar inmediatamente con la responsabilidad de las definiciones.

La decisión de adoptar los SHG, sin antes unificar los procesos administrativos, es claramente una opción por la segunda de las alternativas. Esto marca fuertemente una de las características más profundamente arraigadas y constitutivas de la cultura organizacional de la UdelaR: no asumir decisiones que puedan suponer conflictos internos.

A continuación nos valdremos de algunas citas a fin de ejemplificar algunos de los puntos señalados.

Entonces empezamos a ver que el rector decide tal cosa ¿sí o no? "A veces". No es la respuesta sí o no, sino que a veces es a veces y había que programar eso; y si programabas 'sí', pasaba una cosa, si ponías 'no' pasaba otra, pero si ponías 'a veces' podían pasar dieciocho cosas. Es muy difícil tener respuestas categóricas en la universidad, hay muchas excepciones entonces a veces definir una ruta se podía seguir hasta un punto, pasaba algo en ese punto y nos llamaban y decían que ese expediente no camina más, sigue en papel [y no puede ser incorporado al expediente electrónico] porque pasó tal cosa, puede ser hasta que se muera el protagonista del trámite. Entonces ahí los informáticos decían, ponerse a matar trámites, que no fueron muchos pero cancelar trámites... porque, qué fue lo que pasó, a ver si era que nosotros los habíamos diseñado mal, y no, había ocurrido una de las tantas excepciones. A veces encontrábamos que en algunos trámites son más las excepciones que las reglas. Pero fue un aprendizaje, ahora lo sabemos, en aquel momento no, en aquel momento sentimos por un lado rabia, frustración, por otro lado decíamos, no, no puede ser, también decíamos que no es que todo el mundo esté en nuestra contra, es que en realidad pasa algo, esto es parte de la cultura, estas

cosas vienen de antes, la culpa no es nuestra, tampoco es de los otros, es un conjunto; pero cuando vos hacías esto y le gente te decía: '¡Hay que horrible, no puedo!', nos sentíamos culpables, qué le estamos haciendo a la gente. Eso fue un aprendizaje pero en realidad se tiene que hacer de otra forma. (AC, SE).

La reflexión realizada, en base al trabajo concreto que supuso la adaptación e implantación del EXPE+, deja claro lo mencionado anteriormente. La UdelaR se entiende y funciona como una excepcionalidad, la que se funda en ordenanzas, casos y normativas complejas pero por sobre todo encuentra en la cultura organizacional el lugar para asentarse y sostener esta característica como clave identitaria. Podríamos realizar innumerables citas, traer a colación reflexiones que reforzarán esta idea, desde los más diversos niveles funcionales, jerárquicos y sin distinción por área. En consecuencia puede señalarse que ésta es la principal piedra fundacional del *ser universitario*, la UdelaR como organización no es comparable a otra y reclama para sí el carácter de excepción; visto desde otro ángulo, y así se señala en varias oportunidades, a la UdelaR sólo la comprenden los universitarios.

Claro, la problemática de la Universidad es tan variada que es difícil que un Programa contemple toda la problemática de la Universidad, es muy difícil. Por eso yo te digo que si yo lo miro desde el punto de vista de que un Programa tiene que adecuarse a la Universidad me parece que es fantástico el SIAP, porque es muy difícil. Ahora si lo miro como usuario de repente podría tener otras cosas, mejorar en otras cosas. Pero yo estoy conforme porque es difícil la problemática de la Universidad para un sistema. (EO, CO10).

En este contexto, la definición -de la cual ya dimos cuenta- es estandarizar y unificar los procedimientos en términos de gestión. En esta dirección se promueve la adopción de los SHG, sin embargo las definiciones políticas tendientes a encauzar las excepciones no fueron más lejos. Dice un funcionario, de 30 años de trayectoria en la UdelaR, "esto no es más que una herramienta porque yo creo que el sistema es sólo una herramienta. O sea se tiene que tomar una decisión que la Universidad no toma. Se sigue emparchando (HS, CO10)". O bien como señala uno de los responsables del SIAP.

Nosotros siempre nos peleábamos con ellos, porque ellos pensaban solucionar todos los problemas comprando o desarrollando un software. Y nosotros decimos que primero hay que ver los procedimientos y una vez que ves los procedimientos ver algo que te sirva para esos procedimientos.

Por eso nos peleamos. En parte tienen razón. Quizás el comprarlo te obliga a reverlo. Entonces, ahí sí es bueno, si te obliga. En el caso de la Universidad no se hizo eso. En realidad se compró el sistema y se empezó a... 'bueno, arreglame esto', sin rever nada de que si realmente lo que se estaba haciendo era todo lo mejor, lo más sencillo. (MP, SS). [...]

En este marco quiénes tienen la autoridad, dado sus cargos, para decidir de forma general y global la unificación de los procesos no lo hacen, optan por adoptar sistemas informáticos que cumplan esa misión; sin embargo, como se pudo ver en las citas anteriores y veremos en mayor detalle más adelante, a la vez se cede ante las presiones que los diferentes servicios y dependencias universitarias realizan con respecto a sus especificidades o excepciones y se las incorpora a los SHG. Esto último, obviamente, mina las potencialidades y el propio cumplimiento de los objetivos que dieron lugar a la adopción del los SHG.

La siguiente cita, si bien en primera instancia puede resultar crítica, da cuenta (entre otras cosas) de la indefinición general por parte de la Universidad, pero más aún del carácter permeable de los sistemas. Carácter al que no se puede renunciar pues si se lo hace, los distintos servicios no utilizarían los SHG por considerarlos inadecuados o no acordes a realidad concreta de su trabajo. En consecuencia se opta por incorporar las especificidades a los SHG, a la vez que las definiciones acerca del mismo son variables.

Pero después resulta que en la Universidad, más que blindada, se vive cambiando todo. Entonces era muy difícil y además no se le dio la idea completa a la gente, 'bueno, yo quiero que pase por acá, por acá, por acá' pero después qué pasó en realidad, de repente a los dos días te digo que ya no, que ya no lo quiero más porque cambiaron las cosas y quiero poner otra cosa. Entonces en esa parte de blindar para atrás pero no tiene cómo desblindar... entonces claro, te lleva trabajo después porque hay que pedirle a la empresa. Y que en definitiva también igual te va a estar agujerando el blindado. (MP, SS).

[...] es un sistema que a su vez está hecho como anillo al dedo para lo que es la propia idiosincrasia universitaria. Porque es un sistema que está preparado para agilizar pero a su vez para contemplar toda la lentitud burocrática que tiene la Universidad. Se hizo como para acompañar todos los trámites que tiene la Universidad. Se genera hasta una ordenanza para mantenimiento de pagos y cosas porque la Universidad no puede

acompañar, proyectarse rápidamente. O sea no puede hacer un Concurso o designar a alguien porque siempre nos queda algo por hacer. Por la propia estructura legal o por la idiosincrasia de la Universidad, porque está co-gobernada, porque precisa de un orden que apruebe una cosa o otra se hace muy lento. Y el sistema tiene que prever un montón de situaciones que entiendo que para el tiempo que se está viviendo no debería de existir. [...] El Programa para mí es bueno. Lo que pasa que es como si vos compras un equipo de audio y le metes un disco de pasta. Tenés que adecuarlo. Capaz que va poder funcionar pero vas a tener que llamar a alguien o un técnico. Acá el problema es ese. Compras algo pero la estructura universitaria se resiste a cambiar. Ya te digo un ejemplo bien típico es que se cree una ordenanza para mantener pagos porque la estructura universitaria no puede acompañar la prorroga. (HS, CO10).

En la tensión entre las particularidades, los distintos modos de hacer, y excepciones que tiene la Udelar y, por otro lado, la necesidad y búsqueda de promover y consolidar una gestión más uniforme, la dimensión política asume un rol central.

La definición por parte de las autoridades universitarias a favor de adoptar por los SHG, en el contexto que ya hemos identificado y sin que se hayan tomado medidas de unificación previas⁸⁷, deja ver un punto clave para entender a la Udelar: las jerarquías (de elección política o de carrera) se encuentran en un sistema social que no habilita el conflicto abierto. En este sentido es de destacar el *lugar* -como estructura- que ocupa el intento sistemático por evitar el conflicto. La contracara complementaria a esto está dada por la fuerza que tiene la noción de cogobierno y consenso.

[La gente, el funcionariado] está acostumbrado a hacer las cosas de una manera y no le resulta fácil salvo que sea un proceso, que vaya por la gente más joven... y moviéndose de a poco. No le resulta fácil adaptarse a un sistema salvo que termine siendo convencido; más bien como que considera que eso que él creó, que maneja todos los días que es medio como su mundo digamos... Porque incluso, la gente del EXPE+ tuvo experiencias de que fueron a asesorar por ejemplo a la Intendencia de Florida en la instalación de la ciudad digital que le llamaban, también una especie de expediente y ellos decían: fue más fácil trabajar... y era mucho peor la situación, un personal más atrasado y todo, pero un personal más

87 Como ya señalamos, ordenar los trámites, los procesos, el registro, etc. mediante distintos instrumentos administrativos con los que se cuenta (ordenanzas, reglamentos, circulares, etc.).

dispuesto a aceptar lo que se le dijera digamos sin mucha discusión. Mirá que yo no lo hago como una crítica, es un dato de la realidad. Para otras cosas es una herramienta tremenda porque vos acudís a la gente y podés movilizarla ¿no? Porque sabés que con ciertas cosas la gente está identificada. Ahora, en este caso de las transformaciones, también tenés que identificar a la gente muy bien porque está identificada hasta con cómo trabaja...

De esto último se desprenden dos constataciones. La primera, y más lineal, implica que dada la necesidad de consensuar se intente evitar el conflicto de cualquier manera, o bien posponerlo; la segunda supone que el consenso es muy difícil de alcanzar, en tanto son muchos los elementos que deben alinearse y en consecuencia la improbabilidad es mayor, y dada la fragilidad de los apoyos políticos, cualquier decisión que alimente o planteé directamente el conflicto se cercena como opción inicial.

Para el caso de estudio, puede señalarse que haber adoptado un camino de confrontación con los servicios universitarios para modificar las rutinas y así unificar la gestión universitaria si bien puede considerarse como el camino más adecuado en términos de lograr el cumplimiento de los objetivos de los SHG considerados, no es viable en términos de los caminos que habilita el sistema organizacional que supone la UdelaR. Intentar una definición como la señalada supone, en términos coloquiales, "mover rocas que no se sabe qué tienen debajo" y a lo que no se sabe si se podrá hacer frente. El problema con esta opción, como ya vimos y veremos, es que al no decidir directamente sobre un aspecto medular del proceso, la urgencia de la definición retorna más tarde... aunque, para el caso de la UdelaR, con mayor virulencia.

Porque también es cierto, no hay normativas unificadas. Porque vos decís, el sistema unifica los procedimientos de Personal, una designación de un docente, pero no hay una normativa unificada, cada facultad tiene sus formas de hacer las cosas. Otra cosa, los procedimientos en cada facultad son diferentes, hasta las estructuras administrativas son diferentes, de repente en una facultad una oficina de compras está en un lado y en otra facultad está en otro y...o sea. Entonces, ¿cómo hacés para unificar todo eso? La Universidad tampoco tenía una madurez estructural como para pasar a unificar los trámites a ese nivel, o sea que había problemas de estructura. (AM, EPR).

Finalmente, la opción por adoptar los SHG como impulsores de los procesos de innovación y unificación si bien implica generar ciertas condiciones para que la UdelaR alcance los objetivos planteados en el PLEDUR, también es una clara manera de no atacar desde el inicio el principal problema: que cada servicio gestiona con muchas definiciones que le son propias y diferentes del resto. Suponer que un software puede ordenar, por sí mismo, la gestión puede ser una opción viable en una pequeña o mediana organización, sin embargo en la UdelaR y con las características propias de su cultura organizacional, esta opción fue esencialmente la posibilidad de retrasar una definición política en pos de una tecnológica pero con la condena que la definición política, más tarde o temprano, debería ser afrontada nuevamente y ahora en condiciones menos propicias (en tanto las definiciones generales de los SHG ya estaban dadas e incluso éstos en funcionamiento).

En estas condiciones, los SHG analizados sufrieron estancamiento en sus propuestas. Mientras el SIAP queda estancado, si bien estando activo, en una suerte de pilotaje en los tres servicios universitarios iniciales (Oficinas Centrales⁸⁸, Facultad de Ciencias y Hospital de Clínicas); el EXPE+ debe renunciar a su componente más ambicioso y cuyo impacto en la gestión es el más acorde a lo expresado en el PLEDUR: el expediente electrónico.

La adopción de esta alternativa, promover los SHG y que de la mano y del impulso de éstos se lograra la unificación y estandarización, es duramente criticada por los equipos directores de los proyectos (SIAP y EXPE+) y en particular por aquellos con formación informática.

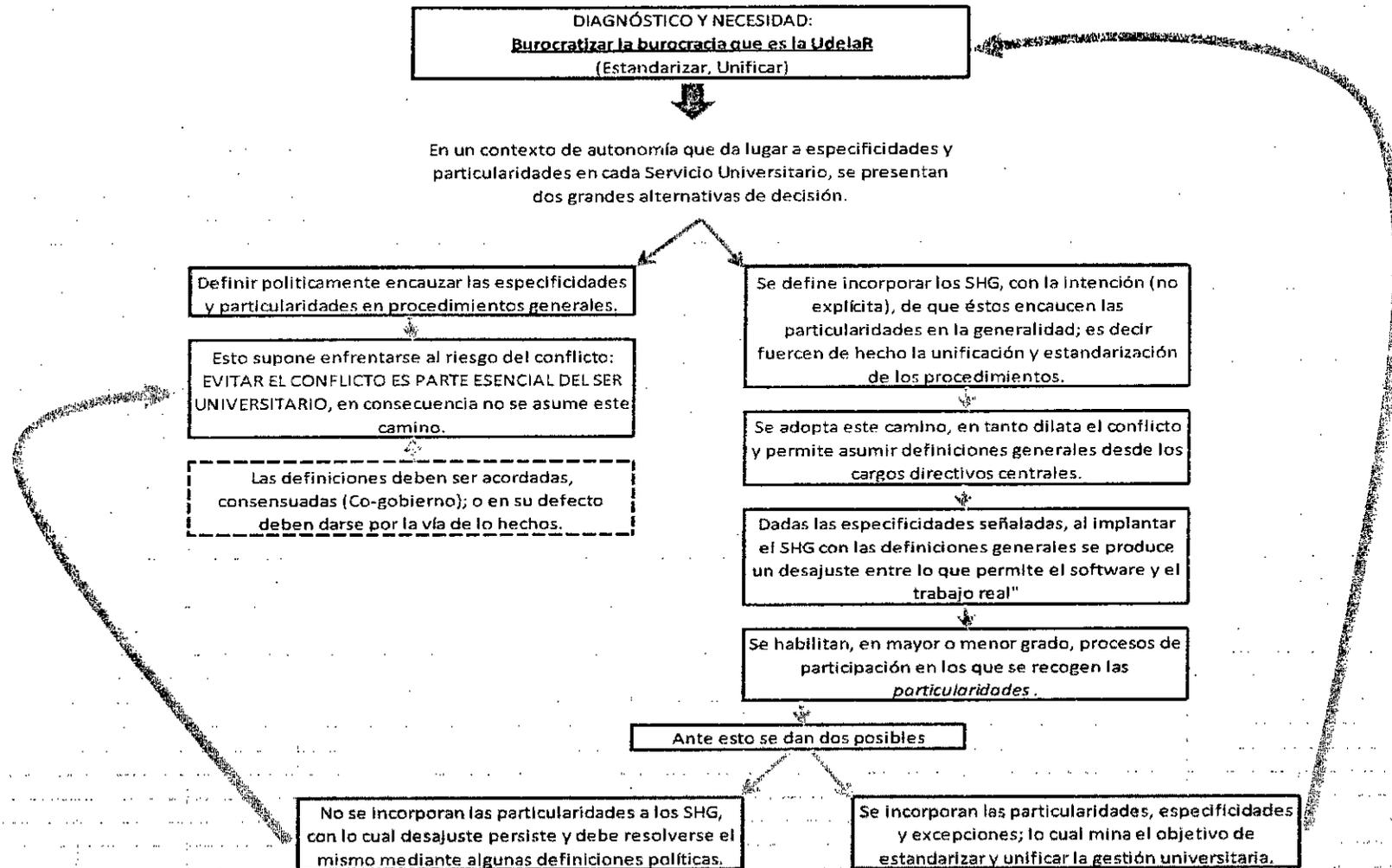
Problemas me parece que fue que se intentó hacer con el software un cambio que no se hace con software. O sea, no querés arreglar vos una organización metiéndole un sistema. En Expediente electrónico sobretodo quisieron hacer que los trámites fueron de una forma y para obligar a la gente les metieron el software pero en realidad no hicieron normativas para cambiarlo, no educaron a la gente en los nuevos trámites. O sea no transmitieron la visión que de repente tenían de hacia dónde querían ir. Quisieron forzar algo con un software y les falló. Por ahí no iba. [...] Capaz que en una organización más vertical en la cual lo que digo yo se hace capaz que... pero acá que de repente no están las reglas bien claras no funciona. [...] El crea que se pueda hacer un milagro con una computadora... y en realidad yo tengo que tener todo bien definido y si yo no le digo a la computadora que tiene que ir por acá, por acá y por acá, no lo va a hacer. (MDL, SE).

88 Dentro de Oficinas Centrales, además de éstas, deben considerarse también Ciencias de la Comunicación y Bibliotecología).

Hasta aquí, en esta primera parte, hemos dado cuenta –basándonos en el discurso de los informantes entrevistados y a partir de reflexionar sobre éstos- de los principales motivos o razones que llevaron a la UdelaR a adoptar los lineamientos estratégicos que propone el PLEDUR en torno a la gestión, su aceptación por parte del funcionariado. Luego dimos cuenta de los procesos de participación que se dieron en las distintas instancias (decisión, implantación y adaptación) y la problemática o tensiones que supone habilitar la misma o no. Por último dimos cuenta de la característica de evitar el conflicto que tiene la UdelaR y cómo, considerando esto como una estructura interna que define la (im)probabilidad que se tome tal o cual decisión, se optó por la adopción de los SHG para lograr la unificación de procedimientos (solución tecnológica). Esta opción supone que las decisiones políticas, que potencialmente llevarían al conflicto, se pospongan aunque el derrotero de la implantación de los SGH lleve a que la necesidad de definir políticamente reaparezca y en condiciones más desfavorables.

El esquema siguiente intenta reducir la complejidad de lo expuesto hasta aquí, sus continuas y constantes retroalimentaciones, a efectos que lo expresado se torne más comprensible y asible. Obviamente que la linealidad que plantea reduce en mucho, la característica sistémica de la UdelaR y de la mutua dependencia de los fenómenos... de esto esperamos haber dado cuenta en la descripción anterior.

Tabla V



Fuente: Elaboración propia.

7.2. Primer análisis: Bloque 2.

7.2.1. La Buena Voluntad: de la centralidad de las personas y la organización informal.

En el marco del que hemos dado cuenta en los apartados anteriores, se da la implantación de los SHG, sin embargo, además de las características señaladas, otras son igualmente relevantes y, al igual que las anteriores, minan las posibilidades de éxito de la innovación propuesta por la UdelaR.

Como hemos señalado, y la literatura lo repite en innumerables ocasiones, a la vez que existe la organización formal existe, en paralelo, la organización informal. En esta última la autoridad no encuentra su correlato en un organigrama, y la autoridad o liderazgo puede, perfectamente, no coincidir con el cargo que ocupa una persona. Más aún, este tipo de organización se asienta en características personales y no propias del rol desempeñado⁸⁹.

A partir de los distintos discursos de los informantes, pertenecientes a los diferentes estratos funcionariales, se observa que en la UdelaR la centralidad que asumen las personas es muy importante. No ya en tanto ocupantes de un rol determinado sino esencialmente por el compromiso, la motivación y la buena voluntad que tengan en relación a los SHG.

Es cierto que la "buena voluntad" soluciona en gran parte los problemas, no sólo la capacitación. Las trabas existieron y existen actualmente, y en la mayoría de los casos es por disconformidad con el sistema. Una vez tuvimos una reunión todos los funcionarios que manejamos el SIAP, de todos los servicios que lo utilizan, cuando asumió el nuevo Pro-Rector, lo único que se manifestó, mayormente de las secciones de Personal, fue dificultades, problemas, trabas, fueron dejadas de lado las ventajas, obviamente existentes en todo sistema. Esa reunión dejó en claro que la mayoría de los funcionarios se manifiestan en contra, en vez de tratar de adaptar el trabajo al sistema nuevo y comenzar a "sacarle jugo". (AO, OC4).

De las personas, de la organización informal, y no del rol ocupado en el organigrama, depende parte del éxito de los SHG. Esto, claramente, hace endebles los procesos y mina la posibilidad de éxito de los mismos, particularmente en una organización tan compleja y

89 De la centralidad e importancia de la organización informal en la UdelaR dimos cuenta, en el apartado teórico, de la mano de Pucci y Hein, y de la Escuela de Recursos Humanos.

de las magnitudes de la UdelaR. Que proyectos de innovación, millonarios y medulares para la UdelaR, dependan de las personas, de su compromiso y su buena voluntad, y no de las estructuras es, sin duda, un aspecto a considerar.

En particular, esta centralidad de la persona se señala con mayor fuerza en relación a los cargos operativos y jefes de sección, es decir se reclama la buena voluntad de aquellos que su trabajo concreto lo realizan con los SHG. Se reclama que incluso en los casos donde no se da una adecuación entre las definiciones y procedimientos que habilitan los SHG y las rutinas de trabajo concretas y propias de un área, se haga un esfuerzo por encontrar elementos positivos y se los potencie. Tanto para el SIAP como para el EXPE+ la centralidad de la organización informal, y con ello de los liderazgos de este mismo carácter y de las personas se hace realmente importante.

En general los liderazgos informales no han sido en contra nuestro, jugaron a favor. Esos liderazgos informales son gente que están bien predispuesta, que tiene buena comunicación con el resto y bien predispuesta a mejorar ciertas cosas.... pro-activa digamos. El liderazgo formal a veces representa un cargo pero no representa la mejor forma de hacer las cosas. (AC, SE).

Pero viste que vos detectas que hay gente que es la innovadora, es la que te va a ayudar a hacer cosas. (MDL, SE).

Por otro lado, la centralidad de las personas y no de los roles hace que cualquier mudanza de funcionarios pueda atentar fuertemente con los procesos que desencadenan los SHG. Es así que en ciertos momentos puede llegar a funcionarios que se consideran claves que a la fecha ya no están. O bien, ya en referencia a niveles intermedios o jerárquicos, cómo estas mudanzas producen cambios que van más allá del mero cambio de personal.

Nosotros teníamos reuniones, pero era disímil en la facultad, mucho depende -es una de la cosas que nosotros teníamos mejores expectativas ahí-, depende mucho del líder de cada facultad donde se implanta un trámite. En el caso de Oficinas Centrales, el líder del trámite de designación de personal no docente era Departamento de personal y el Pro-Rector de Gestión. En Facultad de Ciencias, la Directora Administrativa es una persona que se preocupa de los trámites, tiene todas las dependencias cargadas en su equipo para controlar que los institutos no tengan trámites como depositados ni todas las dependencias administrativas. Persigue que

las cosas no se demoren, así como lo hace con los trámites lo hace con otras cosas; es una persona super-activa en todos los aspectos que sean de tramitación. En otras facultades no. En otras facultades el Director Administrativo centra su interés en el Consejo o centra su interés en determinadas Comisiones de Cogobierno, de Participación en Comisiones de Asuntos Administrativos... y el tema de los trámites lo deja o en el ámbito del Departamento de Secretaría pero no hay... si no hay una vigilancia, una auditoría, va a depender de la voluntad de cada funcionario, tanto el electrónico, como el seguimiento como las resoluciones. (AC, SE).

Claramente, sostener procesos tan *caros* a la UdelaR en este tipo de organización es dejar librados los procesos a características sobre las cuales la UdelaR no tiene un control directo, e incluso no hace mucho (desde distintas políticas de motivación) para hacerlas más probables.

Otra consideración relevante es que en general quienes asumen un carácter más activo en este tipo de emprendimientos son los niveles operativos, no ya por este carácter sino porque en general éstos tienden a ser más jóvenes, con mayor preparación, con mejor manejo de la informática y por sobre todas las cosas con una cultura organizacional menos arraigada, donde las rutinas de trabajo (que los SHG pueden poner en riesgo) no les son centrales. El problema, en consonancia con lo ya señalado, es que quienes lideran informalmente la adopción de los SHG carecen de autoridad formal.

Igualmente, y en este marco, existe un consenso marcado que los funcionarios tienen un alto compromiso con los cambios que proponen los SHG, en este sentido vale recordar el notorio acuerdo que el funcionariado tiene con la necesidad de "burocratizar" a la UdelaR. Este compromiso funcional es marcado en todos los niveles jerárquicos, con bemoles, desde el más bajo hasta el más alto, aunque sí existe –para el caso particular del SIAP– una distinción ya no en el compromiso sino en la "buena voluntad" al diferenciar el trabajo según áreas: contaduría y personal.

Resistencia hubo y hay [...] no acá en Sueldos específicamente sino en todas las áreas que participan del SIAP sigue habiendo gente que se opone o que le busca todos los defectos o no le sirve el tema como está encarado. Yo no creo que sea perfecto pero creo que funciona bastante. (AO, OC4).

La gente tiene buena voluntad. Yo creo que la gente tiene buena voluntad. Pero por supuesto los cambios no te gustan, los problemas. Yo creo que la gente tiene buena voluntad. Lo que me parece que le falta es capacitación. Una actitud que me parece que falta es que uno tiene la cultura del lugar en donde está. Los funcionarios de la Facultad de Medicina tienen algo de la cultura médica, los de Arquitectura de arquitectura y bueno el más chico también hay una cultura de Personal me parece que es mucho menos práctica que la cultura de contaduría. La cultura en Contaduría es más práctica y hay una cultura en Personal más como de leyes acatar entonces eso, porque acá dice eso. Entonces si dijeron esto... Entonces claro, supongo yo, que hay que tratar de romper un poco la cultura de Personal. (MP, SS).

Lo que se señala es esencialmente la existencia de dos culturas diferentes entre personal y contaduría, donde las lógicas propias de cada área son diferentes; una, la de contaduría, más pragmática, la otra, la de personal, más apegada a lo legal y en consecuencia menos permeable y de mayor confrontación con los SHG. Este clivaje es central para entender la dinámica del SIAP en Oficinas Centrales, allí existen valoraciones muy diferentes con respecto al programa entre contaduría y personal. La primera relativamente positiva, la segunda, claramente negativa e insuficiente.

Yo creo que la gente de Contaduría -que somos nosotros- aceptamos el SIAP más fácil y luchamos para que todo salga adelante y sé que la gente de Personal, del Departamento de Personal y la DGP están en contra y le buscan todos los defectos y siempre tienen una contra. (EO, CO10).

Hay una cultura de Personal me parece que es mucho menos práctica que la cultura de contaduría. La cultura en Contaduría es más práctica y hay una cultura en Personal más como de leyes acatar entonces eso, porque acá dice eso. Entonces si dijeron esto. Entonces claro supongo yo que hay que tratar de romper un poco la cultura de Personal. (MP, SS).

Las relaciones entre Personal y Contaduría en general y en casi todas partes, no son las más cordiales, pues se trata de intereses parecidos pero diferentes, creo que a Personal le interesa, más allá del resultado de la liquidación, poder confeccionar un buen resumen de lo que puede ser una actuación funcional comprensible para un tercero. Creo particularmente, que respecto del SIAP, las tareas están mayoritariamente recargadas en Personal, que es la sección responsable de hacer llegar la información, en forma correcta, completa y a tiempo, lo que en definitiva propicia una

dinámica no de trabajo en equipo, sino de una sección al servicio de otra. La carga de responsabilidades es despareja: intensa y permanente para personal, dispersa y ciclométrica para contaduría. (JB, PO4).

Para el caso de la Facultad de Ciencias la valoración acerca del SIAP es homogénea, entre Contaduría y Personal, con signo negativo.

En definitiva, existe una fuerte importancia de la organización informal en lo que respecta al proceso de incorporación de los SHG al trabajo concreto de las distintas áreas; en este marco la centralidad de la persona y no ya del funcionario, se entiende como medular para el éxito de los SHG. Aspectos como el compromiso y la buena voluntad son señalados como presentes mayoritariamente en los funcionarios pero a su vez se los entiende como características esenciales para el éxito de los SHG. Es de destacar que estas valoraciones son válidas tanto para el EXPE+ como para el SIAP, sin embargo el SIAP nos deja ver que existen dos culturas diferentes entre contaduría y personal, al menos para el caso de Oficinas Centrales.

7.2.2. ¿Qué mecanismos de motivación se utilizan, ya que las personas son centrales?

La motivación tiene, teóricamente, la función de hacer más probable ciertas decisiones o acciones, que si esta no estuviese serían relativamente más improbables. La noción puede ser remitida a los medios de comunicación simbólicamente generalizados (MCSG), de la que dimos cuenta en anteriores apartados teóricos.

Dado lo que hemos llamado la centralidad de la persona, y de la organización informal, y no del rol; y en tanto las características que se reclaman son de corte personal y no necesariamente atribuibles a la ocupación de tal o cual cargo (compromiso, buena voluntad), es esencial que la UdelaR genere mecanismos para premiar ciertos comportamientos y actitudes que beneficien los procesos de innovación. Esto, pensado desde los clásicos MCSG, supone generar estructuras que hagan más probables los comportamientos que redundarían positivamente en los procesos de innovación estudiados. Estos mecanismos bien pueden estar dados por el dinero y el poder entre sus formas más típicas, pero pueden darse varias más. Aunque menos típicas igualmente importantes.

En la UdelaR la motivación del funcionariado, a pesar de la centralidad de las personas, está muy lejos de ser un tema central, y en particular para lo que fueron los SHG

estudiados. Tres breves citas, extraídas de las entrevistas con los responsables en ambos SHG, pueden ilustrar lo que decimos. Ambas tomadas ante nuestra consulta acerca de si la UdelaR había pensado en algún mecanismo que propiciara un clima de motivación entre los funcionarios para la recepción de los SHG.

No, la verdad que no. (MP, SS).

[...] la motivación es como te decía, de que nosotros no las teníamos prevista, en realidad no era una estrategia... (AC, SE).

En realidad no hubo incentivo. Creo que de ahora en más se va a tratar de buscar antes de la implementación de los otros servicios, buscar alguna manera de incentivarlos... (GR, SS).

Esto marca un punto débil, otro más, en la planificación del cambio o innovación organizacional. Considerando la importancia que tiene la organización informal y los liderazgos de este carácter, es extraño que no se haga un esfuerzo para encaminar el cambio a través de la organización formal o bien aprovechar la fuerza de la organización informal para potenciarla mediante algún mecanismo que asegure aliados en los distintos servicios, dependencia y áreas universitarias.

Sin embargo, y a pesar de lo señalado por los distintos referentes de los SHG, algunos mecanismos de motivación se pusieron en práctica, unos más convencionales como es el caso de la compensación monetaria, otros menos clásicos pero muy valorados a la interna de la UdelaR como es el caso de la capacitación como mecanismo de motivación, y por último (en particular para el EXPE+) se dio una coyuntura que funcionó como un motivador general y muy importante: el cambio tecnológico supuso la actualización del parque informático y el acceso a internet.

El primero, mas no el principal, de los mecanismos de motivación está constituido por la remuneración económica, en forma de compensaciones, para parte del funcionariado que trabajó en ambos sistemas.

En algunos lugares sí se generó pero muy poco, contados. Como está trabajando en el Expediente se le pedía una "compensada", pero muy poco. (AC, SE).

[...] se motivó económicamente porque hay gente -a una compañera y a dos de Contaduría- [que] se le do una Dedicación por éste nuevo Programa. (GB, CC10).

El segundo y principal factor de motivación es la capacitación. Cuando no está presente se la reclama y cuando lo está se la juzga fuertemente, ya sea como positiva o negativa. Es de destacar que ambos SHG la incorporan como el mecanismo privilegiado para motivar a los funcionarios, aunque sin duda el tipo de capacitación del EXPE+ y el SIAP lejos está de contar con similar nivel de aprobación.

Asimismo, debe destacarse que este mecanismo de motivación no es exclusivo de los SHG estudiados sino que forma parte del funcionamiento típico de la UdelaR, la cual recurre a este mecanismo como forma de motivar y compensar a sus funcionarios dado que no puede hacerlo, de manera general, en términos monetarios. La siguiente cita, sin referirse a ninguno de los SHG, da cuenta de lo señalado anteriormente.

[...] en principio se intentó hacerlo monetario pero monetario no funcionó porque hay circunscripción única entonces cuando intentamos pedirle, de sesenta funcionarios que éramos al principio, a treinta y cinco dedicaciones compensadas o sea un cuarenta y cinco más de remuneración en el Consejo Directivo Central pusieron un top de quince por servicio. Entonces el Decano de aquel entonces trató de hacer otro tipo de incentivo. ¿Cuál era el incentivo? Darle cursos a la gente de capacitación. Si querés aprender idiomas, si querés hacer danzas se le pedía a Bienestar Estudiantil. O sea, tener a la gente incentivada diciendo esta es la Facultad, es de puertas abiertas, te ofrecemos todo esto y vos podés venir y participar. (EC, DGP13).

Es así que desde los cargos responsables de los sistemas estudiados se señala, como aprendizaje, la necesidad de generar espacios de capacitación, por lo que ella misma representa en términos de aprendizaje pero también -y es por esto que lo tratamos en este apartado- como mecanismo de motivación para los funcionarios.

Se notó la necesidad de capacitación, la gente como quería capacitarse aunque fuera para tener el certificado... no era para mejorar la calidad de los trámites en realidad era porque se estaba dando la posibilidad de capacitar en Expediente, de tener un certificado que les sirviera de mérito para

concurrir y eso es una distorsión un poco de la realidad y de los objetivos... eso también fue una cosa que fuimos descubriendo. (AC, SE).

Creo que de ahora en más se va a tratar de buscar antes de la implementación de los otros servicios, buscar alguna manera de incentivarlos ya sea por una capacitación. (GB, SS).

Puede señalarse, como consecuencia, que ninguno de los SGH considerados tuvo estrategias motivacionales pensadas *a priori*, y que debieron desarrollarlas durante la propia implantación de los sistemas de modo *ad hoc*. Señalamos esto, no ya por la motivación en sí, que sin duda es importante dadas las inherentes resistencias al cambio que presenta una organización o sus miembros, sino fundamentalmente por la característica que mencionábamos anteriormente y que sostenía la importancia de las personas y la organización informal en el impulso de los SHG.

Los mecanismos señalados hasta aquí, dinero y capacitación, fueron aplicados a ambas experiencias, tanto la del EXPE+ como la del SIAP aunque la segunda adquirió formas sustantivamente diferentes y en particular valoraciones diferentes. Mientras que el EXPE+ realizó una capacitación sustentada en el equipo mixto (de técnicos en administración e informáticos) y realizó un acompañamiento sistemático de cada una de las implantaciones en los distintos servicios, el SIAP delegó gran parte de la misma en la empresa privada encargada del desarrollo del software y no logró una buena comunicación con los usuarios.

Para dar cuenta de las valoraciones que recibe cada una de estas capacitaciones, y en consecuencia de su potencial motivador⁹⁰, nos remitiremos a varias citas ilustrativas de estas diferencias.

Con respecto al EXPE+ sí hubo una buena capacitación. Se salió a la Facultad. Yo me acuerdo que recibí la capacitación en la Facultad bien. [...] La del SIAP fue un desastre. La gente aprendió de ensayo y error por ellos mismos. No hubo una capacitación adecuada. [...] En el SIAP no hubo una muy buena capacitación de parte de la empresa porque aparte quienes venían a capacitar...yo participé de la capacitación del Hospital del Clínicas y la persona que había enviado la empresa a capacitar a la gente la verdad que no sabía nada, sabía poco. Pobre muchacho porque lo habían puesto

90 Aunque recordemos que mucho de la motivación en la capacitación está dado por una suerte de *credencialismo*, es decir "recolectar papeles" que puedan ser útiles y valiosos a la hora de concurrir.

ahí y 'aprende esto y tratá de enseñárselo a toda ésta gente'. Cuando la gente le hacía preguntas reales sobre situaciones reales decía: Bueno yo mañana se los averiguo y después lo traigo para acá. Hasta el día de hoy creo que debe muchas explicaciones. (EC, DGP13)

[En relación al EXPE+] Sí, estuve en la parte de la capacitación, de implementación y la parte de la parametrización... estuve en todo eso. Y ya te digo, nosotros dábamos cursos de capacitación, donde le enseñábamos al usuario en lo que iba a trabajar y cómo tenía que defenderse frente a eso; teníamos manuales en línea, los cuales les enseñábamos a usar, y a su vez, estábamos siempre, teníamos un soporte, un apoyo desde allá, desde los primeros días en los servicios dándole apoyo para que si la persona tenía una dificultad, o tenía una duda, nosotros estábamos para darle la ayuda, para facilitar todo ese cambio de cabeza. [Ahora se refiere al SIAP] Y acá no tuvimos, los cursos de capacitación fueron dados por la empresa, un curso de capacitación espantoso, el hombre no sabía de lo que hablaba, porque la Universidad tiene sus códigos, tiene su lenguaje, que no es el que maneja el informático, y después nos largaron... arreglate como puedas. Sabés que tenés una dificultad en el sistema, tenemos que recurrir a la Coordinadora General, no tenemos otra contraparte que pueda escucharnos, y pasan meses, años y semanas para que puedan... La capacitación para el Expe+ fue brillante... En el SIAP no, yo te podría decir que no hubo capacitación, fue ensayo y error. (MS, PO13).

[Se refiere al SIAP] La verdad, en mi situación particular, no tuve problemas con el programa, aunque si es a destacar que lo que "manejo" hasta el momento es por "investigación pura", no existió capacitación alguna, y eso fue una traba en la mayoría de los casos, las "averiguaciones" eran telefónicas o con ayuda de compañeros. (AO, CO4).

[Se refiere al SIAP] Fue mínima la capacitación más bien que aprendimos a medida que trabajábamos. (EO, CO10).

[Se refiere al SIAP] Muy poco. Y después gente que fue desde acá o desde otros lados a enseñarle a las personas pero con mucha limitación. No fue una capacitación programada, pensada ni nada. (LS, SS).

De la mano de estas citas puede observarse el valor que tiene la capacitación entre el funcionariado y también las diferencias que existieron entre ambos SHG y la consecuente valoración de la misma.

Sin embargo, y más allá de las diferencias (en general siempre favorables al EXPE+ en la valoración, acompañamiento e implantación), es importante volver sobre uno de los primeros conceptos que señalábamos en el comienzo del análisis: hay características propias de la UdelaR que hacen que los distintos proyectos de innovación, más allá de las distintas estrategias que adopten, deban renunciar a los objetivos que se plantearon inicialmente o al menos deban re-velos profundamente.

7.2.3. Uso del software vs. Capacitación en gestión.

Por último, y a sabiendas que muchas otras características podrían ser señaladas pero intentando centrar nuestra intención en responder a la pregunta acerca de cuáles son las características principales que ponen en peligro a la innovación en la UdelaR, llama la atención que en el marco de una propuesta que tiene a la gestión y a la unificación y estandarización de la misma como su principal objetivo, que la propia capacitación para cada uno de los SHG no se utilice como una instancia para trabajar la unificación de la gestión. Como veremos en las próximas citas no se atacan dos temas centrales. El primero, que los nuevos SHG suponen nuevas relaciones entre las distintas áreas de la UdelaR, mientras anteriormente la división del trabajo se da por funciones y es así que existen departamentos o divisiones (típicamente para el caso de estudio: Personal y Contaduría), estos SHG tienden a privilegiar los procesos con lo cual se da un corte transversal de las antiguas estructuras. Este punto no es rescatado por ninguna de las capacitaciones, aunque –de acuerdo con el discurso de los entrevistados- éste no sería un problema muy importante⁹¹.

El segundo, es que no se trabaja el tema de capacitación en gestión y en cómo tramitar un expediente o aprovechar la instancia para delinear los pasos generales en base a las ordenanzas comunes. La capacitación se limita exclusivamente al aprendizaje del uso del software, lo cual supone desperdiciar una de las instancias más valoradas por los usuarios para trabajar algunos aspectos más problemáticos.

⁹¹ En parte por lo señalado anteriormente, la centralidad de las personas hace que las relaciones personales “salven” lo que las estructuras o la propia organización no asegura.

[...] sobretodo que cuando se implementó el sistema del EXPE+ no le dieron a la gente, si bien le enseñaron a manejarlo. Vos tenés que mandar para acá, tenés que mandar para allá, tenés que mandar para el otro lado pero nadie te enseñó a la gente como se hacía un trámite [...] Yo creo que se hizo mal desde un principio en no capacitar a la gente sobre los trámites. Si hubieras tenido una capacitación buena de cómo era el trámite de una designación o de lo que fuera por el EXPE+ y todos hiciéramos lo mismo me parece que hubiera servido muchísimo. Como un sistema de registro auxiliar me parece que es bueno pero si vos te fijas en una designación en la Facultad de Ciencias o en una extensión horaria los pasos que si te fijas yo que sé en otra Facultad seguramente no coinciden ni siquiera en los pasos, en los caminos. (EC, DGP13).

[...] en seguimiento se dan clases de diez horas, dos horas por día y se enseña el software, no se enseña gestión. Ahí nosotros en los talleres vemos que bueno, incluso en el curso se les dice que esto es aprender a usar la herramienta, pero piensen en lo que implica hacer bien o mal esto; más allá de apretar este botón o aquel. Pero no se capacita en gestión, se capacita en software. [...] En realidad, capacitación en gestión no... eso estaba más dentro de la órbita de la Unidad de Capacitación, nosotros tratábamos de capacitar en el software. Todo lo que pudiéramos mechar y decir... quizás por eso se nos generaron más expectativas porque entendíamos que naturalmente iba a suceder y no es así. (AC, SE).

De esta manera, y resumiendo algo de lo señalado, podemos destacar que los SHG que tienen por objeto ser la herramienta tecnológica que posibilita la unificación y estandarización de los procedimientos de gestión en la UdelaR no sólo se dan en una cultura organizacional donde las autoridades no deciden, o al menos no lo hacen si eso supone el riesgo del conflicto interno, donde existe una autarquía de los servicios universitarios tal que supone especificidades y excepciones en términos de gestión, sino que además se sustentan fuertemente en la organización informal y en las personas (en detrimento de la organización formal, las estructuras y los roles), en la que no se desarrollan claros mecanismos de motivación a los funcionarios. Entre estos últimos se destaca la capacitación, aunque no se la entiende como un aspecto medular en el potencial éxito de los SHG, ni tampoco se la aprovecha como instancia para tratar de capacitar no sólo en el uso del software sino también en aspectos más generales de gestión.

En definitiva, en base a lo ya señalado, puede decirse que la innovación de la gestión en la UdelaR parece condenada a fracasar (no estrepitosa ni totalmente, pero sí a no completar sus objetivos) por características propias, intestinas y arraigadas en la cultura y funcionamiento universitario. Suponer que la mera adopción de un software, y la implantación del mismo, libera a las autoridades de los conflictos inherentes al cambio es un error y no aceptarlo inicialmente implica que las condiciones para el futuro sean menos propicias de las que fueron en un inicio.

7.3. Segundo Análisis

Esta segunda parte del análisis tendrá como primera característica la de ser más breve que el primero, en el entendido que en éste ya dimos cuenta de los principales hallazgos y sus respectivos *feedbacks*. La segunda particularidad estará dada por la búsqueda de contrastar nuestras hipótesis iniciales con los hallazgos del trabajo empírico y vincularlos de manera más explícita a nuestro marco teórico.

Lo primero a recordar es cuál era el objetivo general de la investigación planteada, éste no es otro que dar cuenta de las características propias y estructurales de la Universidad de la República (UdelaR), en tanto que burocracia, que ponen en riesgo y han sofrenado los procesos de innovación que la organización se ha planteado en término de gestión. No se propuso, desde un inicio, dar cuenta de la totalidad de las causas o condiciones a las que se enfrentan los procesos de innovación en la UdelaR, menos aún de cada proceso específico, sino de las características intrínsecas, más arraigadas, propias de la estructura y cultura organizacional de la UdelaR a las que inevitablemente todo proceso de innovación que se proponga o plantee deberá enfrentarse. Centramos nuestra atención en aquellas características que tienden a sofrenar los procesos, aunque algunas de las características mencionadas no pueden ser necesariamente leídas con signo negativo ya que en ciertas oportunidades éstas pueden actuar concomitantemente como "posibilitadores" de ciertos logros.

La primera de nuestras hipótesis generales señalaba que la innovación burocrática se hace burocráticamente, en tanto que un sistema determinado estructuralmente únicamente puede observar—operar en consonancia con su propia estructura, limitando el margen de innovación y cambio. Esto supone que la innovación, es decir el intento de modificar ciertas estructuras o condiciones al interior de un sistema, se propone y realiza dentro del marco de condiciones que el sistema habilita, con las constricciones que esto impone y en tanto no se observen las condiciones bajo las cuales se realizan ciertas selecciones/decisiones u operaciones no se darán las condiciones para poder modificarlas.

Entender las condiciones sobre las que se innova, y en las cuales deberá darse la innovación, supone una observación de segundo orden que implica *grosso modo* ver al propio sistema desde fuera del mismo⁹².

92 Cf. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991.

Las constricciones a la innovación están dadas, al menos internamente⁹³, como ya vimos en el apartado anterior, por las estructuras que constituyen la cultura organizacional de la UdelaR.

Contrastando esta hipótesis, a sabiendas de su carácter general, con los hallazgos señalados anteriormente, puede decirse que ésta se cumple. La UdelaR ha promovido procesos de innovación para los que, más allá del diagnóstico –común y consensuado–, no parecen haberse considerado las restricciones o limitaciones en la que esa opción se desarrolla. Estas limitaciones o restricciones las hemos identificado anteriormente: clara división en la toma de decisiones entre cargos jerárquicos y operativos, no participación inicial pero necesidad de habilitarla posteriormente, eludir sistemáticamente las decisiones que conlleven abiertamente al conflicto (en un marco de co-gobierno de hecho con el funcionariado no-docente en términos de gestión y de valoración del acuerdo y el consenso), centralidad de las personas en detrimento del rol, es decir, centralidad en el proceso de implementación de innovación de la organización informal –y la “buena voluntad”– en detrimento del organigrama formal.

Más allá de lo que señalábamos como consenso en término de diagnóstico y prospectivas acerca de la necesidad de “burocratizar la burocracia que es la UdelaR”, unificando y estandarizando criterios y procedimientos, no se consideran como limitaciones las características identificadas en el párrafo anterior. Obviamente ciertos aspectos que hacen a la cotidianeidad de las relaciones sociales o al propio funcionamiento de una organización forman parte del propio mundo de la vida (*Lebenswelt*) y en consecuencia no son tematizadas, actúan como dato del contexto que dan forma a las decisiones/selecciones. La indexicalidad de las expresiones también se traspasa a las decisiones; éstas, se conforman y se especifican en un marco y estructuras particulares. No sólo sistemas diferentes llevan a selecciones/operaciones/decisiones diferentes, sino que –más aún– iguales decisiones suponen cosas diferentes⁹⁴ en sistemas distintos.

Las características señaladas en la UdelaR son condiciones que offician o funcionan de estructura del sistema. En términos luhmannianos la estructura de un sistema no es más que el conjunto de las condiciones, que se dan en la evolución de un sistema social, que

93 Dado que pueden identificarse causas que claramente responden a fallas en la programación del software, haciéndolo inadecuado (esto en particular para el caso del SIAP).

94 Tanto en su origen (en términos de potencialidades y limitaciones), su derrotero y resultados. A modo de ejemplo, la misma decisión de innovar a partir de la adopción de un software específico (SHG) en una empresa de carácter vertical o de menor envergadura que la UdelaR podría, sin duda, tener un derrotero sustantivamente diferente.

regulan, sin cercenar otras alternativas, la selección y encadenamiento de las comunicaciones y operaciones dentro del sistema en cuestión. Éstas privilegian ciertas comunicaciones sobre otras, haciéndolas más probables, y a su vez haciendo más probable su aceptación que su rechazo. Si recordamos lo señalado en el apartado teórico acerca de los medios de comunicación simbólicamente generalizados (MCSG), la función cumplida es la misma aunque el carácter es sustantivamente diferente ya que éstos no son estructura propiamente dicha sino medios que densifican las estructuras, y en este sentido –si se quiere– “estructurantes”.

Para el caso de la UdelaR, y permitiéndonos la licencia de acudir a otra tradición teórica, es conveniente recordar la noción de punto de capitón, o point de capiton, o quizás más clara sea una de sus traducciones al inglés como *anchoring point*. Este concepto, introducido por Lacan, es una analogía a los botones o costuras que fijan algunos puntos de la tela que cubre almohadones o colchones al relleno del mismo de manera tal que la tela o capa superior encuentre en ese punto fijo (“la puntada”) la garantía para no moverse demasiado. Es así que la noción de ancla, en su traducción al inglés, rescata esencialmente la función de fijar algo sin que esto suponga cercenar toda posibilidad de movimiento, al igual que un barco se continúa meciendo por el oleaje. El punto de capitón llevado a la perspectiva sistémica debe entenderse como las características de un sistema que se constituyen en las piedras de toque para fundar las estructuras del mismo, y en este sentido que ciertas decisiones, y encadenamiento de las mismas, sean más probables que otras aunque sus alternativas sean posibles de actualizarse.

Si bien ya lo señalamos anteriormente, recordemos el valor que tienen el acuerdo y el consenso en el marco de una organización donde el cogobierno se entiende como logro evolutivo e identitario. La otra cara de esta misma moneda está dada por el intento sistemático, consciente o no, de evitar el conflicto abierto. Estas dos características, que bien pueden ser entendidas como una única con dos dimensiones, es central para fundar las estructuras de decisión en la UdelaR; pueden entenderse como “la puntada” o “el ancla” (*point de capiton* o *anchoring point*, respectivamente) que hacen más probables que las autoridades tiendan a decidir de manera tal que el conflicto y el desacuerdo no se hagan evidentes. Para nuestro caso, la adopción y definición central de las reglas del software (SHG, sea el EXPE+ o el SIAP) como principal, cuando no única, medida para “burocratizar la burocracia” libera a las jerarquías (recordemos, dentro de una burocracia: decisores), de conflictos directos e inmediatos. Sin embargo, como ya vimos en el capítulo anterior, no los elimina aunque sí los mediatiza y atomiza.

Otra característica de la UdelaR, también señalada anteriormente, es la centralidad de la organización informal y de "la persona" del funcionario en detrimento de la organización formal y del rol propio del funcionario. Esta característica, que al igual que la anterior es de carácter latente⁹⁵ y no tematizado, hace más probables ciertas comunicaciones al interior del sistema que a la vez que reclama "buena voluntad" de parte de los funcionarios, también permite que ciertas deficiencias de la organización formal sean subsanadas por características propias y personales de los funcionarios. Si nos enfocamos en este último punto, y en particular observamos al SIAP, podemos observar que este nuevo SHG propone una lógica de trabajo que lejos de estructurarse en torno a las clásicas funciones por temas (por ejemplo: Personal y Contaduría), lo hace en torno a los *procesos* que se desarrollan independientemente de las áreas que atraviese. Este cambio, que inicialmente supusimos sería muy importante (más aún si consideramos que la UdelaR no lo entendió de esta manera y no se capacitó en cambios en la gestión u organización del trabajo⁹⁶), fue completamente desestimado por los entrevistados. No ya porque no sea importante, de hecho en pocos casos se reclamó una capacitación en gestión, sino porque se sabe que los cambios que pueda introducir un SHG en este sentido serían subsanados por el compromiso y la buena voluntad de los propios funcionarios. Siendo un tanto más teórico, se deja en manos de sistemas de interacción social lo que el sistema organizacional no es capaz de satisfacer completamente en términos de organización formal.

Las dos características señaladas –valoración del consenso/no al conflicto abierto; centralidad de la organización informal y la persona en los procesos de innovación– son claves identitarias de la UdelaR, la primera con mayor centralidad que la segunda, aunque en ninguno de los casos se las reconoce explícitamente sino que se revelan/develan en las distintas entrevistas realizadas. Estas características, en tanto que propias de la cultura organizacional (del núcleo duro de la misma, lo que Schein denominaba *presunciones básicas subyacentes*⁹⁷) sostienen y favorecen ciertas estructuras que, para nuestro caso, a la vez que minan ciertos logros de la innovación permiten o habilitan otros.

La segunda de las grandes hipótesis planteadas, sostenía que la UdelaR no genera *suficientes* instrumentos, herramientas o, en términos generales, *decisiones* para transformar *las estructuras* que dan lugar a la necesidad por la que se define adoptar un

95 La latencia, y no carácter explícito o manifiesto, cumple una función dentro del sistema.

96 En tanto rompe la lógica estanco de las áreas, acrecienta el contacto y co-dependencia entre funcionarios de distintos sectores, descentra relativamente las relaciones jerárquicas, etc.

97 *Basic Underlying Assumptions*.

proceso de innovación; no atacando o asumiendo como limitantes algunas características estructurales, propias de la cultura organizacional, en el marco de las cuales los procesos de innovación promovidos tienen mayor chance de encontrar fuertes obstáculos. Los problemas que se encontraran, en consecuencia, irán más allá de la tan reiterada resistencia al cambio de los burócratas y que se relacionan con las estructuras en las que se dan las instancias de decisión y la cadena de decisiones propias de una burocracia.

Al igual que para la primera de las hipótesis analizada, también podemos señalar que ésta se cumple. Anteriormente ya hemos presentado los principales hallazgos que dan forma a nuestra afirmación anterior, y como ya vimos en el primer análisis propuesto las explicaciones son constantemente recursivas, necesitan apoyarse en otros hallazgos para entenderse y a la vez reforzar la característica señalada inicialmente. Este carácter, de constante feedback, es propio de la perspectiva holística y sistémica (no lineal) que nos propusimos transitar desde un comienzo.

La falta de instrumentos o herramientas que faciliten los procesos de innovación es una constante para las dos experiencias de innovación consideradas (EXPE+ y SIAP). En un modelo organizacional, burocracia, donde a diferencia de otros la innovación no se potencia o premia, y donde las condiciones estructurales específicas del sistema la desestimulan o bloquean, promover mecanismos, medios, estructuras que hagan más probable el éxito de la innovación era una opción válida e incluso necesaria. Entre las diferentes alternativas, analizamos las siguientes: participación de los niveles operativos y uso planificado de medios de comunicación simbólicamente generalizados (MCSG) a efectos de motivar al funcionariado en los procesos de innovación.

La participación de los niveles operativos en los procesos de innovación, como hemos visto y analizado, quedó relegada a un segundo momento, cuando las principales definiciones ya habían sido tomadas. Esto responde a una diferenciación estructural de las burocracias entre niveles decisores/operativos; como señala Marcelo Arnold —y se ha constituido en el centro de nuestra primera hipótesis—, las organizaciones “están imposibilitadas de traspasar sus determinaciones estructurales”⁹⁸. Luego, la adopción e implantación de los SHG fuerza que se habilite la participación (con los problemas y limitaciones que ya mencionamos) en circunstancias no del todo propicias o al menos con grados de libertad mucho menores, en

98 Arnold, Marcelo. "Las organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoéticos". Cinta de Moebio No. 32, pp. 96.

tanto decisiones anteriores (de los niveles jerárquicos) condicionan el horizonte de posibilidades futuras⁹⁹.

Con respecto a la utilización de medios que favorezcan la motivación de los funcionarios (consideramos la centralidad de la persona y la organización informal), la UdelaR tampoco desarrolló una estrategia de motivación. En algunos casos se recurrió, aunque no sistemáticamente, a las compensaciones monetarias; sin embargo, se descubre en la capacitación el mecanismo de motivación con mayor potencial para el funcionariado sin que éste sea explotado suficientemente, en tanto se hace una mera capacitación en el uso del software y no se realiza una capacitación en términos específicos de gestión (organización del trabajo, unificación de trámites, procesos, etc.).

En definitiva, la innovación que se propone supone casi exclusivamente el cambio de software (lo que hemos denominado anteriormente "solución tecnológica"), no se considera que este cambio suponga una modificación en la organización del trabajo, simplemente en el registro del mismo, y en consecuencia se deben tomar medidas específicas para preparar al funcionariado para afrontar/aceptar los cambios, además -como ya señalamos- de preparar a la organización estructuralmente para poder llevarlos adelante.

Adoptar únicamente la "solución tecnológica" tiene claras raíces en lo que identificamos como "puntos de capitón" o "supuestos básicos" de la cultura organizacional, y en las estructuras que se generan desde éstos; a su vez (a pesar y a causa) desde estas constricciones no se desarrollan estrategias faciliten los procesos de innovación.

Más allá de lo señalado hasta aquí, debe destacarse que la innovación planteada por la UdelaR está muy lejos de suponer un cambio de sistema, en particular porque la misma en tanto que sistema organizacional sigue existiendo y porque a su interior se conforman múltiples subsistemas de acuerdo a la función y operación que se observe. Lo que sí propone claramente la innovación planteada por el PLEDUR es una modificación de las estructuras de la gestión (tal como hemos entendido el término en este documento), es decir, las expectativas y condiciones de comunicación de los trámites en UdelaR, buscando que los mismos adquieran el carácter de estandarizados y unificados.

⁹⁹ Recordemos que la participación se habilita luego de haber sido adquirido el software y definidas centralmente las reglas del mismo. El SIAP, por ejemplo, habilita la participación de niveles operativos tres años luego de comenzar las experiencias pilotos en Oficinas Centrales y Facultad de Ciencias.

Recordemos algo que es esencial, las estructuras de un sistema dado son un logro evolutivo del mismo permitiéndole la recursividad de sus comunicaciones haciendo probable la autopoiesis del sistema, que desarrolle identidad y en este sentido se diferencie de su entorno, que pueda replicar constantemente esa diferencia y así controlar el entorno. Es el código, el programa y las estructuras lo que permiten al sistema existir con relativa libertad de éste, en tanto es imposible que ningún sistema pueda dar cuenta y responder "punto por punto" a la complejidad de su entorno.

El sistema se vale de sus estructuras para ordenar el entorno, que por definición no responde al orden que el sistema se da. Mediante el código, el programa y sus estructuras, lo definen y "controlan"; otra manera de decirlo, "a lo largo de su secuencia de decisiones, las organizaciones especifican su mundo reemplazando su incertidumbre por un modelo interno del mismo", es decir construyen/controlan su entorno de acuerdo a sus propias categorías. En este sentido, "las organizaciones son construcciones y ello incluye a sus propios entornos"¹⁰⁰.

Es así que mientras las estructuras son parte de las condiciones de existencia de un sistema no son el sistema, un sistema puede variar sus estructuras sin perder su identidad, de hecho muchas veces es deseable que lo haga, incluso (como en nuestro estudio de caso) se intenta programar este cambio. Pues "el hecho que las organizaciones construyan sus entornos no garantiza su perduración. Sus intentos de control no eliminan las posibilidades que excluyen, por el contrario, adormecen su capacidad de respuesta"¹⁰¹. En consecuencia, mudar las estructuras lejos de constituir una amenaza al sistema puede entenderse como la mejor manera de asegurar la supervivencia del mismo, esto lo señalábamos inicialmente cuando traíamos a colación las críticas a la burocracia, donde se señala que a su mayor fortaleza (la predicibilidad y su trato "típico") como su principal talón de Aquiles en un mundo cada vez más cambiante y exigente de soluciones "específicas".

La UdelaR se propone la innovación de sus estructuras en términos de gestión, busca unificar y estandarizar procesos para contar con información unificada y estandarizada. Es de destacar que, más allá de lo señalado en este documento, son muchos los avances; sin embargo muy lejos se está de lo planteado inicialmente en el PLEDUR.

100 Arnold, Marcelo. "Las organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoéticos". Cinta de Moebio No. 32, pp. 99.
101 Idem.

En lo que hace al proyecto EXPE+ se consigue generar un registro unificado y público de los trámites, pero no es más que el registro de las antiguas prácticas. Mediante el componente "Seguimiento de Expedientes" uno puede conocer qué trámite se realiza, qué pasos dio, quiénes actuaron en él, el tiempo que insumió cada instancia, pero no necesariamente qué instancias restan cumplir (ya que eso variará según cada servicio universitario) pues no se unificaron los procedimientos. Otro de los componentes exitosos del proyecto EXPE+ es el de "Resoluciones", éste –al igual que el de "Seguimiento"– es el registro de una actividad que no supuso grandes cambios en la gestión simplemente en que hay se cuenta con el acopio ordenado y sistemático de las resoluciones finales que acompañan cada trámite, según el órgano competente, Sin embargo, el componente más ambicioso del proyecto EXPE+, el "Expediente electrónico" propiamente dicho, fracasó casi rotundamente en su implementación. Este último componente sí suponía grandes cambios en la gestión (esencialmente: unificación de procesos en los distintos servicios universitarios). En definitiva puede considerarse relativamente exitoso el proyecto EXPE+, y valorado por los funcionarios, sin embargo el objetivo inicial de unificar la gestión propiamente dicha lejos está de cumplirse.

El caso del SIAP, por su parte, también tiene tres componentes o aplicaciones que conforman el software (si bien mucho más interrelacionadas que lo señalado para el EXPE+), éstos –como ya vimos en el esquema ¹⁰²– son: Legajos, Presentismo y Liquidación. Mientras los dos primeros se han instalado en un grado muy relativo, el tercero tiene un desarrollo mayor si bien cuenta con una muy mala valoración desde el área de Personal, siendo mejor para el caso del área Contable. Este sistema, de acuerdo a los propios informantes calificados entrevistados, toca procesos neurálgicos del quehacer universitario en términos de gestión... en tanto no se procuró la unificación de procesos previamente a la instalación/implantación del software se produce un estado general de insatisfacción y no-rendimiento que lleva a que éste se perpetúe en su estado "piloto".

En definitiva, lo que nos importa señalar es que, más allá de las particularidades de cada software seleccionado para realizar la innovación, de los específicos procesos de adopción/adaptación/implantación, ambos no logran cumplir sus objetivos. Sostenemos nosotros, y esperamos haya sido suficientemente clara nuestra exposición, que este fracaso –relativo, reiteramos– no se funda en las particularidades de la selección o adopción de los softwares sino en características estructurales de la UdelaR que limitaron las selecciones/decisiones iniciales (en el sentido que no detectan ciertos puntos ciegos desde

¹⁰² Ver página 13.

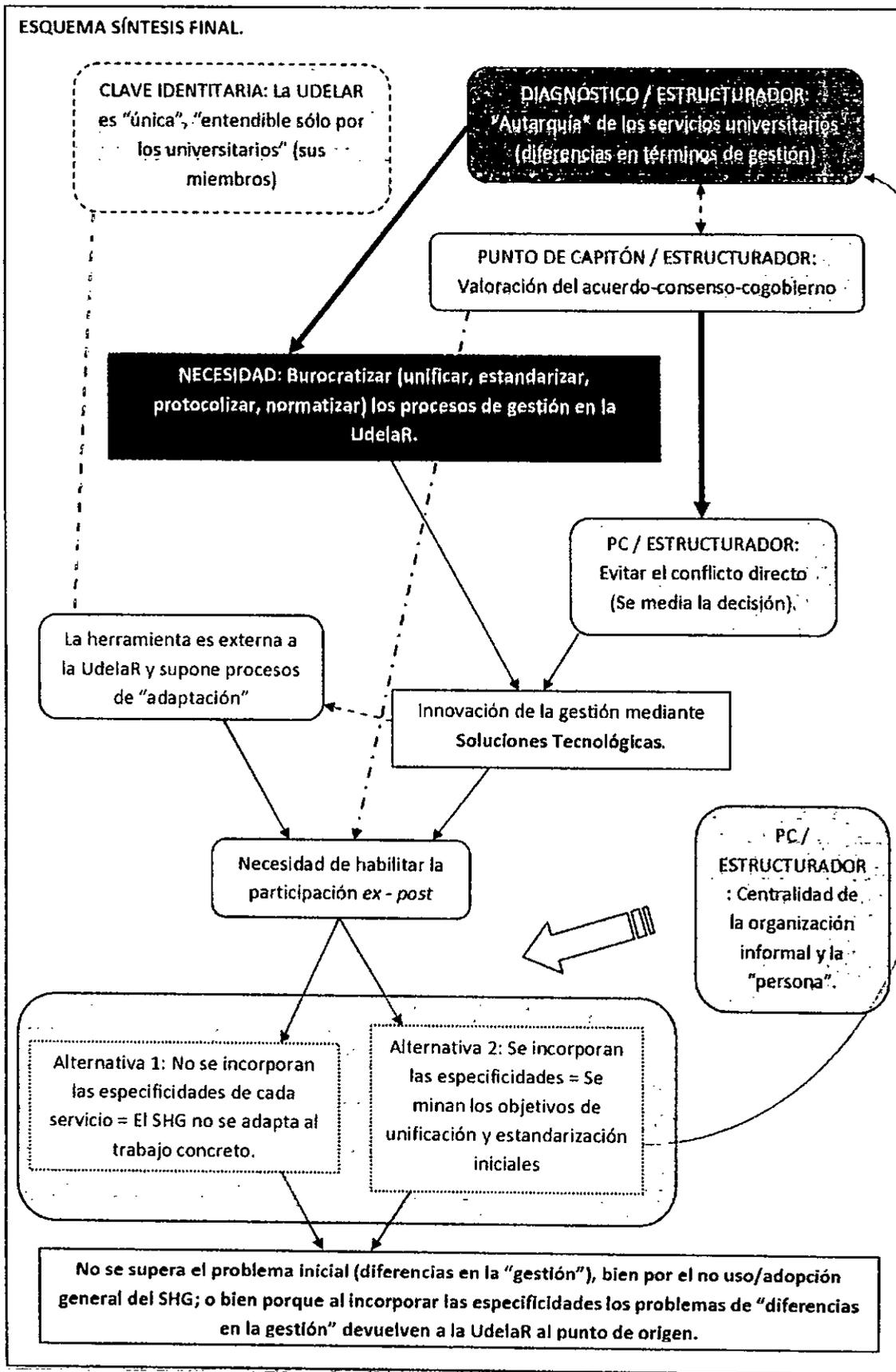
dónde se produce la observación), dejando de considerar aspectos que parecen condenar todo intento de unificar profundamente la gestión universitaria más allá del registro.

Dos aspectos que atravesaron nuestra exposición, y son medulares en la comprensión de las constricciones estructurales, o de la cultura organizacional, a las que se enfrentan los procesos de innovación. El primero, que la UdelaR se entiende a sí misma como una organización absolutamente excepcional, no comparable con otras ni tampoco comprensibles por ajenos a ella; este aspecto no sólo se constituye en la clave identitaria del ser universitario (en los discursos estudiados no hay excepciones a esto, atraviesa transversalmente niveles jerárquicos y áreas). Esta característica delimita el adentro y afuera del sistema, a la vez que se constituye en mecanismo para delimitar responsabilidades y excluirlas de sus miembros para "depositarlas" en el exterior a la organización o incluso difuminarlas al interior.

El segundo aspecto, también central y piedra de toque para entender la necesidad de introducir cambios en la gestión de la UdelaR (y el consenso al respecto) es cada servicio universitario tiene particulares formas de administrar su gestión, éste es un punto también medular pues no afecta únicamente la gestión sino distintas funciones de los distintos centros universitarios llevando a que las generalidades de la UdelaR no sean suficientes para entender las particularidades de cada servicio, dependencia o facultad concreta. Esta característica está arraigada de tal manera en la cultura de la Universidad que la noción de autonomía puede verse como una verdadera autarquía, y cualquier intento de unificación es potencialmente conflictivo y supone la lucha por imponer la particularidad/especificidad de "el propio modo de hacer las cosas" como lo general.

En este marco, presente en todo el texto, se pueden identificar los *puntos de capitón* y estructuras, de las que ya hemos dado cuenta y esperamos el siguiente esquema ayude a recordar.

Tabla VI



En el marco de los hallazgos reseñados a lo largo de la investigación, se puede afirmar que al diagnóstico general y consensuado acerca de la necesidad de generar un cambio organizacional, no lo acompañó la consideración de las restricciones estructurales que la propia cultura organizacional de la Universidad de la República suponía a esa innovación propuesta.

Lo presentado hasta aquí está muy lejos de ser una revisión completa de todas y cada una de las trabas con las que se encuentran los procesos de innovación, pero sí da cuenta aquellas características más arraigadas y presentes, de manera explícita o implícita, manifiesta o latente, en los discursos de los entrevistados y representantes de la UdelaR en lo referente a los procesos analizados. Lo que establecimos como puntos de capitón, nodos de la cultura de la organización o, en términos más generales, estructuras de decisión y expectativas de la UdelaR, da cuenta de la misma como sistema y que en consecuencia escapan a las especificidades de tal o cual proceso analizado sino que estarán presentes cualesquiera sea el considerado.

Valiéndonos de estrategias cualitativas de investigación creemos haber presentado aspectos que al no ser considerados o atacados directamente o bien evitados, condenaron a los SHG, y con éstos al PLEDUR, a no alcanzar completamente los objetivos planteados en término de gestión. Como señala Marcelo Arnold en relación a la cultura organizacional, siguiendo la perspectiva luhmanniana:

[...] las culturas operarían como medios por donde circulan las operaciones del decidir, y como sustrato estabilizador, en forma de premisas decisionales que operan como incuestionables o transparentes y que se han constituido en las formas naturales y obvias de observar el mundo de y desde la organización. Estas construcciones, que afectan directamente todas las operaciones organizacionales, están mucho más allá de su disposición y comprensión subjetiva en las conciencias de los participantes¹⁰³.

El cambio organizacional planificado no es una tarea imposible, sin embargo exige una reflexión, que desde la perspectiva teórica que manejamos puede llamarse "observación de segundo orden", para identificar o ser conscientes de las restricciones en las

103 Arnold, Marcelo. "Las organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoéticos". Cinta de Moebio No. 32, pp. 104.

decisiones/definiciones iniciales y las que afectarán el proceso que éstas desatarán. Hacer esto tampoco asegura el éxito de la empresa propuesta, sin embargo lo hace más probable, minimizando, controlando o anticipando las resistencias.

La cultura constituye, como un telón de fondo, la base que apoya o rechaza, canaliza y reinterpreta, potencia o mitiga las propuestas contenidas en un cambio organizacional planificado. Por éstas, entre otras razones, previamente a la implementación de cambios organizacionales se solicitan diagnósticos culturales, por cuanto se advierte que éstos tienen una alta probabilidad de fracasar cuando se basan, exclusivamente, en órdenes, eslóganes, intuiciones o en nociones puramente técnicas. [...] Alterar premisas de decisión, y los esquemas de distinciones que las sustentan, no es lo mismo que cambiar de proveedores. A las organizaciones no les es fácil salir del camino trazado, incluso al tomar conciencia de la convencionalidad de sus prácticas. Decidir modificarlas es también difícil, pues quienes deben hacerlo son producto de aquellas. Con un par de instrucciones no se abandonan premisas con las cuales se han condicionado, por años, las rutinas de trabajo¹⁰⁴.

104 Arnold, Marcelo. "Las organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoéticos". *Cinta de Moebio* No. 32, pp. 105.

8. Resumen y consideraciones finales.

La propuesta de esta investigación fue la de, a partir de un estudio de caso concreto, observar cómo los sistemas sociales, y en este caso un sistema organizacional, están determinados estructuralmente. Esto que para la teoría de sistemas es un axioma, parece no ser considerado desde diferentes "planificadores" que entienden que esta característica puede ser eludida.

Los sistemas sociales, y los organizacionales, generan categorías para observarse a sí mismos y desde allí, consciente o inconscientemente, deciden/actúan. Nuestra intención, que esperamos haber cumplido en un grado mínimamente satisfactorio, fue dar cuenta de las constricciones estructurales en el cambio organizacional planificado a partir de la teorización sistémica del sociólogo alemán Niklas Luhmann, apoyándonos en algunos conceptos que consideramos ilustrativos desde otras tradiciones teóricas.

En este sentido, creemos que la investigación –perfeccionable– constituye un aporte en dos líneas. La primera, en el estudio de las organizaciones y del cambio organizacional planificado desde casos empíricos para el sector público en particular; aspecto por demás relevante en tiempos de reestructuración de la gestión y el aparato estatal. La segunda, en el estudio empírico a partir de la teoría de los sistemas sociales de Luhmann, teoría muy fuertemente abstracta y considerada rígida, articulándola con tradiciones de investigación etnometodológicas. Ambas líneas, obviamente, admiten y reclaman continuar profundizando en ellas, tanto en términos sustantivos como metodológicos.

Por último, antes de dar paso a un breve resumen de los hallazgos, señalar –nuevamente– que la intención de la investigación fue, desde un comienzo, dar cuenta de las características más arraigadas en la cultura universitaria que se hubiesen constituido en trabas a los procesos de innovación propuestos en el PLEDUR. A sabiendas que muchas otras características, ya no generales, sino particulares, específicas de un proceso específico de cambio, no fueron señaladas. Detenernos en las características propias, intrínsecas de la Udelar y no en el anecdotario de los casos concretos estuvo en el espíritu de la investigación. Profundizar en líneas más específicas es una, entre otras tantas, tareas pendientes.

A continuación proponemos repasar los principales hallazgos presentados.

La primera de las constataciones es una de la que el propio PLEDUR es plenamente consciente: en la UdelaR no existen procedimientos uniformes en términos de gestión. Este es el diagnóstico sobre el cual se funda, de manera consensuada, la necesidad de unificar y estandarizar la misma. En este marco se apuesta por la adopción de los sistemas horizontales de gestión.

La adopción de estos sistemas, aún en un contexto donde la unificación no está dada y los procedimientos no están claramente definidos, se da esencialmente por un rasgo característica de la UdelaR que establece que deben evitarse los conflictos internos y la cultura del co-gobierno valora sustantivamente el acuerdo y el consenso. Estas dos caras de la misma moneda supone que quienes deben definir/decidir no lo hacen directamente y desde sus roles, con autoridad, optan por hacerlo mediadamente. Es decir, mediando el potencial conflicto de las definiciones políticas y proyectándolas en definiciones tecnológicas: el software, los SHG. En términos más coloquiales lo que se da es una no definición por encauzar las especificidades, lo que implicaría enfrentar los órganos centrales a los órganos de cada servicio universitario a la vez que al funcionariado de cada uno de éstos, sino que se toma la posición de resolver la adopción de un SHG al cual se le definen las características de manera central y jerárquica, así las definiciones políticas se incorporan al software y se convierten en definiciones/constricciones tecnológicas.

El camino que se asume, es traspasar la responsabilidad política (de definir procedimientos generales, delimitar y minimizar las especificidades en términos de gestión de cada servicio universitario) a las definiciones tecnológicas, esperando que la implantación del software realice lo que políticamente no se hace (desde los órganos centrales –CDC, Rectorado, Pro-rectorado de gestión y/o Direcciones Generales–). Esto, que es factible en una pequeña o mediana empresa (ordenar la casa desde un software), no es –claramente– aplicable a una organización de la magnitud de la UdelaR y con las características de la misma, es decir con las particularidades en términos burocráticos que tiene y con la cultura organizacional existente. En la UdelaR lo único que sucede es que el nuevo software deja en evidencia los problemas señalados y sobre los cuales el mismo pretendía actuar... que cada servicio universitario tiene una lógica autárquica y de feudo¹⁰⁵.

Esto que acabamos de señalar tiene dos características que atentan contra el objetivo de unificar y estandarizar la gestión. La primera, al no existir una definición política en el sentido mencionado el problema de fondo a atacar no se ataca y en consecuencia se

105 Obviamente, en un marco general compartido pero que no la inhabilita.

perpetúa para diluir y mediar (en el tiempo) el conflicto. La segunda, al definir las características y requerimientos de los SHG de manera centralizada, supone no dar participación a los niveles funcionariales y servicios universitarios (no centrales) que efectivamente trabajarán directamente con los SHG. Esta no participación, en el contexto ya expuesto de que existen tantas formas de gestionar como servicios universitarios, implica que los SHG resultantes tengan un *lack of fit*, una falta de ajuste, entre el trabajo real y lo que ellos habilitan. En consecuencia la participación debió ser habilitada posteriormente, allí al emerger las especificidades se produce nuevamente la necesidad de decidir y definir qué se hace con las mismas. Se da una re-entrada de la problemática original que exige decidir; o bien encauzar, políticamente, las excepciones, o bien incorporarlas a los SHG. Sin embargo esta re-entrada se da en peores condiciones que en la primera instancia, ya que los SHG están implantados con ciertas definiciones y se han generado desencantos y malestar entre los funcionarios, por lo que los márgenes de maniobra o libertad se hacen más reducidos.

La cultura del consenso y del acuerdo¹⁰⁶, de evitación del conflicto (por debilidad personal o política), lleva a que los procesos sean muy largos y se busque que se decanten solos, sin embargo eso lleva a que únicamente se logren los objetivos de menor nivel (para el caso del EXPE+ al mero registro del trámite o resolución) o bien se estanquen en servicios que son *piloto* eternamente (como es el caso del SIAP). La conjunción de estas características da por resultado que los sistemas comiencen a incorporar especificidades que escapan, y minan, al objetivo unificador de los SHG.

En este sentido, y en un contexto de no definición, y de no capacitación en términos de gestión, las idiosincrasias personales y de cada servicio pasan a ser centrales para que un SHG tenga éxito o no. Es decir, deja librado a aspectos externos y no controlables (o que al menos no se tomarán medidas para controlar) el cumplimiento o no de proyectos millonarios. De esta manera los SHG encuentran camino fértil en los lugares donde no se enfrenta a especificidades de gestión, y donde encuentra personal que asume el cambio como algo positivo. Sin embargo, se ven fuertemente comprometidos en los casos donde aparecen especificidades y los liderazgos informales no son tan claros y/o fuertes.

106 La constante búsqueda del consenso, propia del co-gobierno, y de la cultura en términos de gestión, choca con que en el consenso debe primar "mi" posición porque es la adecuada... es decir yo consenso siempre y cuando tú seas quien consensúes conmigo.

En consecuencia el cambio o innovación se realiza en condiciones pésimas teniendo como pre-requisito indispensable la buena voluntad del personal o funcionariado, de manera tal que los roles o jerarquías funcionales se diluyen¹⁰⁷, dando un lugar saliente a la estructura informal de la organización. Los principales soportes, impulsores y/o defensores de cada proyecto, SHG, pueden estar dados por personal sin cargos jerárquicos relevantes. Concomitantemente, y a pesar de esta constatación, no existen claros mecanismos de motivación (MCSG) que hagan más probable el éxito o aceptación de las definiciones de adopción de los SHG (léase dinero, capacitación, participación¹⁰⁸).

En este marco –sin embargo, o como aspecto por demás llamativo– se señala que la UdelaR es una organización excepcional y única, sólo comprendida y comprensible por los propios universitarios, y en consecuencia nadie (a su interior) es responsable que los sistemas no se adapten a la especificidad universitaria. La responsabilidad se diluye, no ya por no unificar los procedimientos, sino ante las fallas concretas de los sistemas... los responsables son las empresas o informáticos responsables que no fueron capaces de dar cuenta de las particularidades universitarias. El chivo expiatorio siempre se encuentra fuera, en primer lugar fuera de uno mismo y en segundo lugar fuera de la institución. Sea la empresa encargada del desarrollo de software, sea alguien que habiendo decidido ya no está en la UdelaR.

Quizás la conciencia final de algunos cargos jerárquicos acerca de que la UdelaR no estaba preparada, ni tampoco se preparó, para la empresa que se propuso, sea la reflexión que resume más claramente los distintos aspectos que hemos presentado.

- Inv: ¿Cuáles son para vos las principales razones que hacen que el Expediente Electrónico no se haya podido desarrollar tanto como se esperaba inicialmente?

- Ent: Porque no estaba preparada la organización. (MDL, SE).

La Universidad tampoco tenía una madurez estructural como para pasar a unificar los trámites a ese nivel, o sea que había problemas de estructura. (AM, EPR).

107 ... y con ellas las responsabilidades.

108 Para el EXPE+ la coyuntura fue mejor en tanto otros factores aumentaron la probabilidad de aceptación del sistema –al menos en su versión mínima (aquí podría hablarse de una suerte de cesión mínima por parte del funcionariado a fin de alcanzar beneficios notorios)–, a saber: renovación del parque informático, conectividad, empoderamiento y reconocimiento de los funcionarios.

9. Bibliografía

- AQUINO CAREGNATO, R. C. , MUTTI, R. "Pesquisa qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo" en *Enferm*, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4), pp. 679-684.
- ARNOLD, MARCELO. "Introducción a las epistemologías sistémico / constructivistas". *Cinta de Moebio* No. 2, Dic, 1997.
- ARNOLD, MARCELO. "Las organizaciones desde la Teoría de los Sistemas Sociopoéticos". *Cinta de Moebio* No. 32, Set, 2008.
- ARNOLD, MARCELO. "Recursos para la investigación sistémico / constructivista". *Cinta de Moebio* No. 3, Abril, 1998.
- BADIOU, ALAN. *El ser y el acontecimiento*. Bs. As., Ediciones Manantial, 1999.
- BAJARIA-GOPAL. "Quality is elusive without vertical systems" en *Total Quality Management*, Jul98, Vol. 9, Issue4/5.
- BONVECCHI, ALEJANDRO. "Sobre algunas equivalencias funcionales entre la teoría de sistemas de Luhmann y la etnometodología de Garfinkel" en Emilio de Ípola (coord.) *El eterno retorno: acción y sistema en la teoría social contemporánea*, Buenos Aires, Biblos, 2004.
- BRANS, MARLEEN-ROSSBACH, STEFAN. "The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration an public policy" en *Public Administration*, Vol. 75, Autumn 1997 (417-439).
- CONSTAS, HELEN. "Max Weber's two conceptions of bureaucracy" en *American Journal of Sociology*. (Paper delivered at the 34th Annual Institute, Society for social Research, University of Chicago, May 30, 1957).
- CORSI, G., ESPOSITO, E., BARALDI, C. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, 1996, Anthropos.
- FELDMAN, MARTHA. *Strategies for interpreting qualitative data*, USA, Sage Publications, 1995.
- GALE-HUMMEL. "A debt unpaid. Reinterpreting Max Weber on bureaucracy" en *Administrative Theory & Praxis*, Vol 25, N° 3, 2003: 409-418.
- Laville, Jean-Louis, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, 1^a ed., Paris, Éditions érès, 2005.
- LIMA-DIAS-RUIS-TRINDADE. *Evaluación externa del Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República*, Febrero 2002.

- ♣ LUHMANN, NIKLAS. "¿Qué es la comunicación?" en *Revista Talón de Aquiles* N° 4, Invierno 1996. Págs. 1-9.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS. *Introducción a la teoría de sistemas*, México DF, Universidad Iberoamericana, 1996.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Anthropos, 1997.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS. *Poder*, Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza Editorial, 1991.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS. *Sociología del riesgo*, Univ. Iberoamericana/Univ. Guadalajara, Guadalajara.
- ♣ LUHMANN, NIKLAS-DE GEORGI, RAFAEL. *Teoría de la Sociedad*, México, Universidad de Guadalajara, 1993.
- ♣ MCHUGH-O'BRIEN-RAMONDT. "Finding an alternative to Bureaucratic models of organization in the public sector" en *Public Money & Management*, January-March 2001.
- ♣ MINTZBERG, HENRY. *Mintzberg y la dirección*, Ediciones Díaz de Santos, 1989.
- ♣ MORGAN, GARETH. *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega, 1991.
- ♣ PUCCI, FRANCISCO. "Sociedad del riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo" (presentado en el Seminario Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, 2002).
- ♣ PUCCI-HEIN. *Formas de organización del trabajo de los funcionarios no docentes de la Universidad de la República*, FCS-DGP-UdelaR, 2004.
- ♣ ROBLES, FERNANDO & ARNOLD, MARCELO. "Comunicación y sistemas sociales" en *Revista Mad*. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile
<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper03.htm>
- ♣ RODRÍGUEZ MANSILLA, DARÍO. *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza Valdés, 2001.
- ♣ SUPERVIELLE, MARCOS. "Apuntes sobre las categorías del entendimiento" en *El Uruguay desde la Sociología VI*, 2008, Montevideo, DS - FCS. pp. 95-117.
- ♣ SUPERVIELLE, ROJIDO, VIGNA. "Exploración de mecanismos sociales en las cadenas de tejido artesanal", Inédito. DS - FCS.

- WALTER, JORGE. "Cultura organizacional, según E. Schein". (Guía de clase Sociología del Trabajo y las Organizaciones; Maestría en Sociología: Sociedad y Desarrollo).
- WEBER, MAX. *Economía y Sociedad*. Bs. As, FCE, 1992.
- ZIZEK, SLAVOJ. *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Bs. As., Paidós, 2001.

10. ANEXOS

(i) **Detalle del Anexo Metodológico.**

De acuerdo diseño metodológico planteado en el informe, se realizaron un total de 18 entrevistas a informantes calificados en la modalidad de entrevistas semi-estructuradas.

Se contempló que todas las posiciones estructuralmente relevantes fueran representadas y todas esas opiniones recogidas.

Las entrevistas se realizaron, entre los meses de setiembre 2007 y marzo 2008, en las oficinas de los informantes calificados y se contó con un equipo de dos asistentes que colaboraron en el trabajo de campo.

Las entrevistas fueron desgrabadas en su totalidad y para el análisis se trabajo con el software Atlas-ti.

A continuación se presentan los siguientes anexos metodológicos.

- Presentación del EXPE+ (características generales)¹⁰⁹.
- Presentación del SIAP (características generales)¹¹⁰.
- Pautas de las entrevistas.
- Listado de códigos para el análisis.

Por ultimo se adjunta el informe técnico solicitado por CSIC.

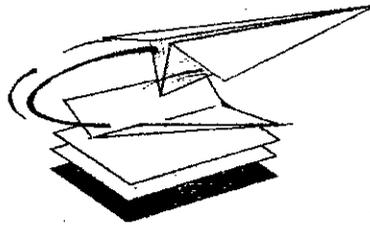
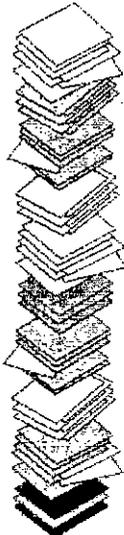
109 Presentación tomada de la página web de la Dirección General de Personal (www.dgp.edu.uy)

110 Presentación tomada de la página web de la Dirección General de Personal (www.dgp.edu.uy)

(ii) Anexo: Presentación del Proyecto EXPE+



Gestión Electrónica de Expedientes



Universidad de la República

OCTUBRE 2005

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República



SUMARIO



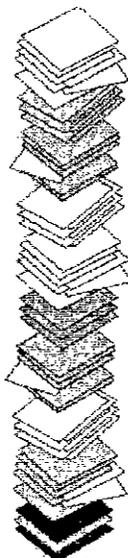
- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

2



SUMARIO

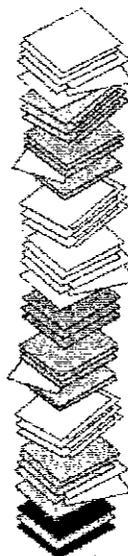


✓ Antecedentes

- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos



Antecedentes



PLEDUR

PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

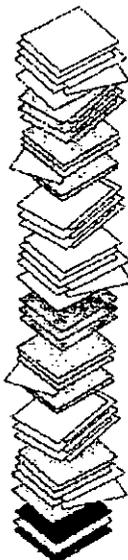
Uno de sus objetivos:

Desarrollo de la Gestión Técnico Administrativa

- ✓ El objetivo principal será la modernización de las estructuras formales y de los sistemas horizontales de gestión
- ✓ “para ello se considera fundamental continuar desarrollando estos sistemas como sistemas integrados, dando prioridad a la ✓normatización, simplificación y unificación de procedimientos”
- ✓ Generalizar a todos los servicios universitarios el nuevo sistema de expedientes incluyendo la reingeniería y el pasaje a medios electrónicos de los trámites más usuales.



SUMARIO



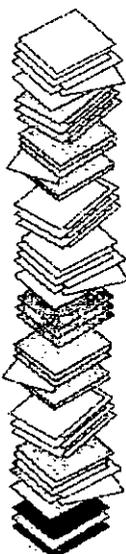
- ✓ Antecedentes
- ✓ **Estrategia adoptada por la UdelaR**
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

5



Estrategia adoptada



Para elaborar una estrategia la UdelaR deberá responder una serie de preguntas que nos definen el alcance del emprendimiento y las acciones para cumplirlo.

¿QUÉ? - Lograr un sistema único integrado a nivel de toda la Universidad, que levante las debilidades existentes, permitiendo la operación y consulta desconcentrada

Realidad antes del 2000

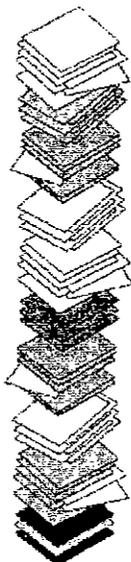
- ✓ Ningún o varios sistemas operando en la tramitación
- ✓ Numeraciones diferentes
- ✓ Reguladoras de trámite con funcionamiento central
- ✓ Dispersión física, locales desconcentrados
- ✓ No interconexión de sistemas
- ✓ Soluciones particulares a problemas puntuales
- ✓ Búsquedas y localizaciones complejas de expedientes y Resoluciones

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

6



Estrategia adoptada



¿CÓMO? – con la aplicación de un software ya desarrollado con resultados positivos, con la generación de tecnología con recursos nacionales basada en software abierto

¿CUÁNDO? – A través de una implantación incremental, trabajando con cada uno de los servicios dotado de infraestructura mínima necesaria.

¿CUÁNTO? – Con un costo adecuado a las posibilidades presupuestales de la institución

¿QUIÉN? Con una dotación de informáticos y técnicos en administración, seleccionados mediante un llamado abierto.

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

7



Estrategia adoptada



Propuesta

Convenio de Cooperación Técnica IMM – Udelar

Objetivos generales:

1. la transferencia de tecnología con la aplicación de un software ya desarrollado y probado con resultados positivos y

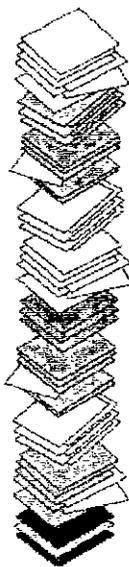
2. la transferencia de conocimientos de profesionales contratados por la IMM a los profesionales contratados por la Udelar,

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

8



SUMARIO



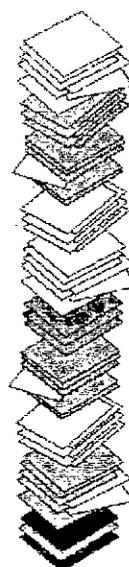
- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ **Convenio UdelaR-IMM**
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

9



Convenio IMM - UdelaR



Objetivo General

Colaboración profesional de la IMM en el Programa de Mejora de la Gestión de la UdelaR, mediante asesoramiento y transferencia de tecnología y experiencia asociada al Sistema de Expedientes Municipales. SEM

Objetivos Específicos

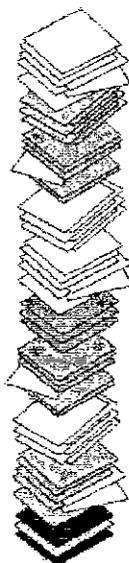
1. Seguimiento de Expedientes - Expe+. Expedientes en papel
2. Reingeniería e informatización de hasta 20 trámites en 4 servicios universitarios más Oficinas Centrales.
Racionalización y transformación a Expediente electrónico.

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

10



SUMARIO



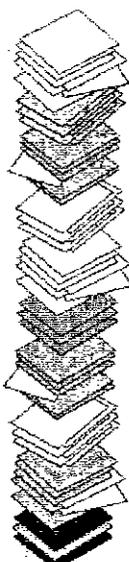
- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

11



Seguimiento de Expedientes - Expe+



El "EXPE+" es un sistema de seguimiento de documentos (expedientes y notas) electrónico, que mantiene los expedientes en papel y su implantación permite contar con un sistema único para registrar y localizar desde cualquier Facultad, centro, oficina o dependencia, toda la tramitación documental de la Universidad, ya que todas las dependencias universitarias que tramitan expedientes están interconectadas.

- ✓ Ingreso y consulta de información de notas y expedientes.
- ✓ Obtención de información precisa y actual acerca de la ubicación física de los documentos que hayan sido iniciados por cualquiera de los puestos de trabajo en toda la Universidad
- ✓ Asigna un número único en toda la UdelaR a cada nota o expediente

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

12



Seguimiento de Expedientes - Expe+



- ✓ **Busqueda que permite acceder a un documento conociendo alguno de sus datos: número, palabra o frase, nombre, cédula, dependencia de inicios, ubicación actual, funcionario interviniente**
- ✓ **Controla vencimientos de plazos**
- ✓ **Brinda datos estadísticos acerca de la generación y tramitación de documentos – Control de gestión y Módulo de Estadísticas**
- ✓ **Permite saber para cada dependencia universitaria en un período, la cantidad de documentos iniciados, recibidos y enviados.**
- ✓ **Permite la consulta vía navegador http (Web): www.expe.edu.uy**
- ✓ **Contiene “Manual del Usuario” y “ Base de Discusión” en línea**



SUMARIO



- ✓ **Antecedentes**
- ✓ **Estrategia adoptada por la UdelaR**
- ✓ **Convenio UdelaR-IMM**
- ✓ **Seguimiento de Expedientes – EXPE+**
- ✓ **Rediseño de trámites para su implementación electrónica**
- ✓ **Expediente Electrónico - EE**
- ✓ **Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR**
- ✓ **Metodología**
- ✓ **Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar**
- ✓ **Algunos datos**



Rediseño de trámites para su implementación electrónica



1- Rediseño de hasta 20 trámites:

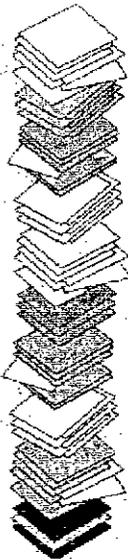
Optimizar, homogeneizar, determinar rutas, eliminar pasos que no agregan valor a cada etapa

2- Implementación del Expediente Electrónico:

Diseñar y desarrollar los distintos trámites obtenidos del rediseño, contemplando las distintas realidades (estructuras administrativas, órganos de co-gobierno, participantes, etc.) de los centros universitarios.



Rediseño de trámites para su implementación electrónica

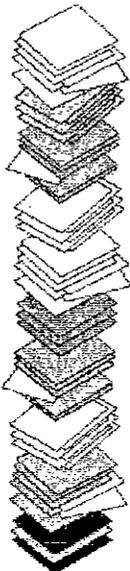


Metas a cumplir

- ✓ Racionalizar la gestión de trámite a través de la incorporación del expediente electrónico a la gestión administrativa
- ✓ Tener procedimientos homogéneos para los trámites que son comunes a la Universidad.
- ✓ Mejorar el control y la seguridad de gestión de trámites.
- ✓ Tener información actualizada y de fácil consulta de los trámites en curso.
- ✓ Brindar la posibilidad de sustituir el soporte en papel por medios magnéticos en forma total o parcial.



Rediseño de trámites para su implementación electrónica



Implicó :

- ✓ Trabajo conjunto de los técnicos con las Contrapartes Administrativas de cada Servicio.
- ✓ Optimizar los flujos de trabajo y la tramitación de expedientes.
- ✓ Relevamiento de todos los trámites
- ✓ Evaluación de cada uno mediante la utilización de criterios de: Generalidad, Repetitividad, burocratización, cantidad de personal actuante, regulación, homogeneidad temática, factibilidad de informatización, etc.

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

17



Rediseño de trámites para su implementación electrónica



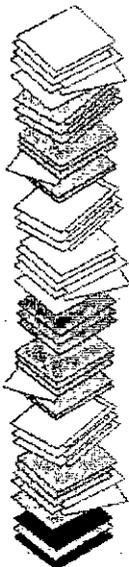
- ✓ Racionalizar esfuerzos y eliminar tareas innecesarias, combinando o reordenando operaciones y estableciendo controles que eviten omisiones y / o estancamientos.
- ✓ Determinar la información relevante para la toma de decisión en cada actuación de un trámite.
- ✓ Asegurar que cuando el trámite llega a un actuante, cuente con toda la información necesaria

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

18



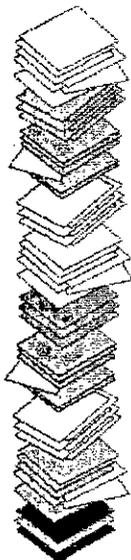
Resultados obtenidos por el Rediseño



Total de Trámites estudiados	Total de trámites obtenidos	Convertidos a Expedientes Electrónicos	En papel, con estudio de su operativa y mejora
44	11	8	3



SUMARIO



- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes - EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ **Expediente Electrónico - EE**
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos



¿Cómo definimos Expediente Electrónico?



El Expediente Electrónico constituye una serie ordenada de documentos, que se tramitan por vía informática, que contiene RUTAS del proceso, reglas de DECISIÓN, contenido de INFORMACIÓN, y USUARIOS válidos, y que conceptualmente fue generado para el cumplimiento de determinado FIN



Normativa



•Ley 16.736 – 1996 Art. 694 a 698

Legitima actuaciones administrativas realizadas por medios informáticos, con idéntica validez jurídica y valor probatorio que las actuaciones que se transmiten por medios convencionales.

•Decreto 65/98

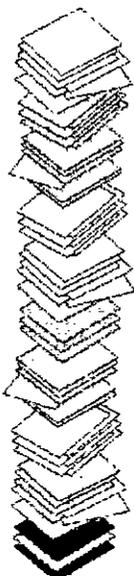
Reglamenta la implementación de medios electrónicos de transmisión, almacenamiento y manejo de documentos en la Administración Pública

•Ley 17.243 art. 24, 25 y 26

Autoriza la firma electrónica y la firma digital con idéntica validez que la firma autógrafa, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos seguros



Trámites electrónicos obtenidos



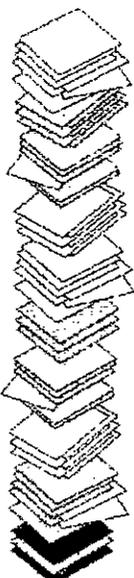
Trámite Electrónico	Tipo	Facultad
Designación de Personal No Docente	PERSONAL	Derecho Of. Cent.
Designación de Personal Docente	"	Derecho
Concesión y Renovación de Remuneraciones Extraordinarias	"	Derecho
Renovación de Dedicación Total	"	Agronomía Ciencias
Licencias	"	Derecho
Aprobación de Convenios	CONVENIOS	Ingeniería
Presentación de Renuncia	PERSONAL	Derecho
Solicitud de Reducción Horaria	"	Derecho

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

23



SUMARIO



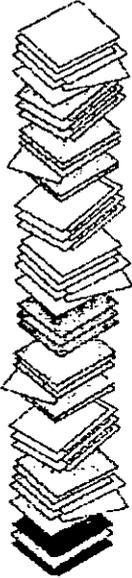
- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes - EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Distancia de los trámites de implementación - NOR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

24



Aplicación derivada



Fuera de los cometidos del Convenio y con el equipo universitario completando las implantaciones de Expe+ y Expediente Electrónico, resultó natural pensar en la gestión de Resoluciones.

¿Por qué?

✓ Porque constituyen una de las actuaciones más importantes en las tramitaciones

✓ Porque las secretarías de los consejos no disponían de sistemas, y la información previa y posterior quedaba almacenada en sus propios PC

✓ Porque la información no quedaba estandarizada, y en la mayoría de los casos no había acceso público a las mismas



Sistema de Gestión de Resoluciones (SGR):



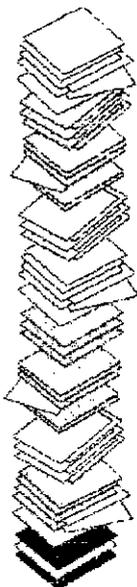
Es una *aplicación informática* que apoya el proceso de aprobación de las resoluciones

DESDE: el ingreso del proyecto de resolución

HASTA: la publicación de la misma en el web.



¿Por qué un sistema informático para la gestión de resoluciones?



PERMITE:

- ✓ Automatizar el proceso de generación de información importante para la Udelar.
- ✓ Almacenar la información en medio electrónico.
- ✓ Recuperar dicha información.
- ✓ Digitalizar los documentos que circulan en la Udelar.
- ✓ Disponer de esa información fácilmente en una única plataforma de acceso de la Udelar en un mismo formato.
- ✓ Consultar los documentos más fácilmente.



Características del Sistema SGR



- ✓ Actividades automáticas a demanda (ej: generación del orden del día a partir de proyectos de resolución, generación de repartidos, etc.).
- ✓ Trabajo en paralelo (varias personas a la vez) en el ingreso de proyectos de resolución y modificación de los textos aprobados.
- ✓ Utilización de plantillas para los textos de resolución.
- ✓ Fácil acceso a la información. Posibilidad de consulta por resolución postergada, de los proyectos de resolución, resoluciones postergadas, resolución aprobada, orden del día, repartido, etc.
- ✓ Posibilidad de comunicación de mail con el orden del día, alcances, actas y repartidos.



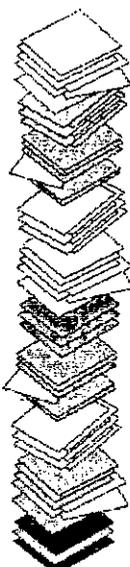
Características del Sistema SGR



- ✓ Publicación automática en el Web de las resoluciones aprobadas. Consulta de ellas por cualquier palabra o dato contenido en la misma.
- ✓ Respaldo informático automático en diversos dispositivos (disco de un servidor, cintas, CD's).



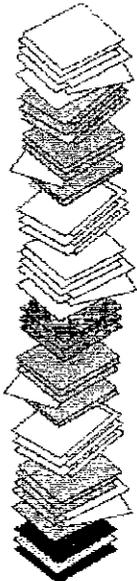
Qué valor agregamos con este sistema



- ✓ Recibir por mail el Orden del Día y las Resoluciones
- ✓ Disponer de agrupamientos temáticos que permiten una selección de los temas de interés, incluidos en un sumario
- ✓ Ampliar el acceso a la información sin aumentar costos de traslado y envíos
- ✓ Democratizar y transparentar la información
- ✓ Búsquedas en un sitio web común a la UdelaR, por cualquier palabra o frase
- ✓ Integrar un sistema de gestión horizontal común en la Institución que cuenta con respaldo técnico central.



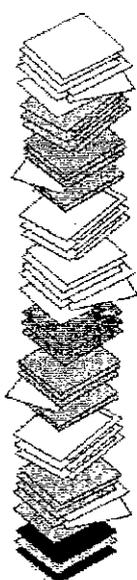
SUMARIO



- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos



Metodología





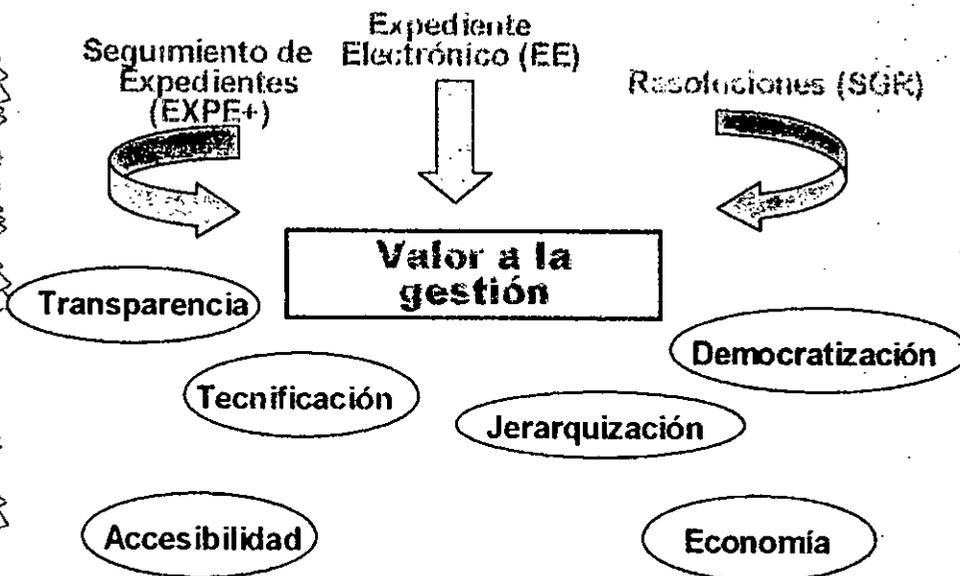
SUMARIO



- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes – EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

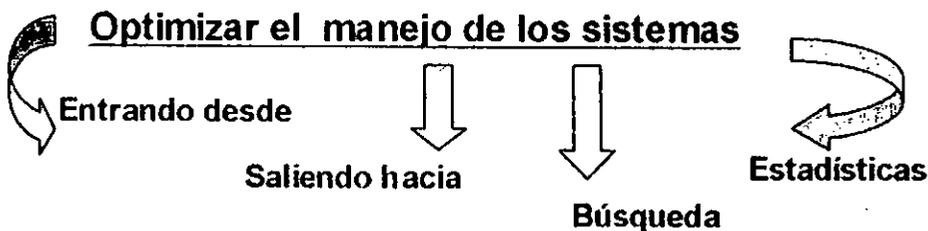
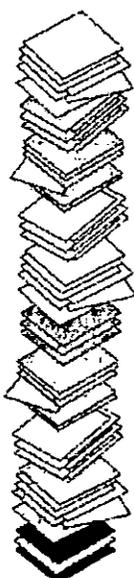


Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar





Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar



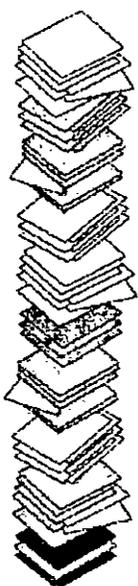
- Aunar voluntades y visiones
- Definir procedimientos generales y uniformes
- Disminuir formas burocráticas
- Economizar recursos
- Potenciar compromiso de recursos humanos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

35

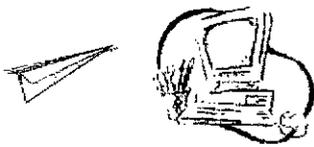


SUMARIO



- ✓ Antecedentes
- ✓ Estrategia adoptada por la UdelaR
- ✓ Convenio UdelaR-IMM
- ✓ Seguimiento de Expedientes - EXPE+
- ✓ Rediseño de trámites para su implementación electrónica
- ✓ Expediente Electrónico - EE
- ✓ Sistema de Gestión de Resoluciones - SGR
- ✓ Metodología
- ✓ Conclusiones, desafíos futuros y acciones a continuar
- ✓ Algunos datos

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República



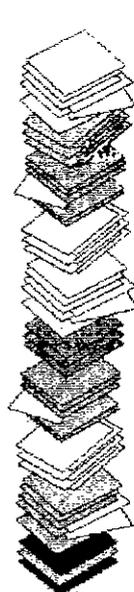
Algunos datos al 31/08/05



Expedientes iniciados	181.000
Expedientes recibidos	688.000
Expedientes enviados	693.000
Expedientes electrónicos activos	460
Expedientes electrónicos archivados	9100
Usuarios capacitados	1.030
Usuarios trabajando en los Sistemas	700
Dependencias trabajando en el Sistema	400
Dependencias totales creadas	2.400
Servicios con Expe+	24
Servicios con EE	5
Servicios con SGR	17
Cantidad de trámites definidos	420



Sitio web:
www.expe.edu.uy



expe+

Inicio
Inicio
Inicio
Inicio



Inicio
Inicio

Uruguay

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes

El proyecto de gestión electrónica de expedientes de la Universidad de la República...

Todas las dependencias que se encuentran en el sistema...

El sistema de gestión electrónica de expedientes de la Universidad de la República...

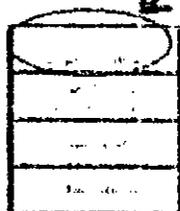
Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes



Sitio web:
www.expe.edu.uy



expe+



Administración

Este sitio web tiene como finalidad facilitar el acceso a los expedientes de la Universidad de la República, a través de Internet, para los usuarios de Expe+ (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República) y para los usuarios de Expe (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República).

Este sitio web tiene como finalidad facilitar el acceso a los expedientes de la Universidad de la República, a través de Internet, para los usuarios de Expe+ (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República) y para los usuarios de Expe (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República).

Este sitio web tiene como finalidad facilitar el acceso a los expedientes de la Universidad de la República, a través de Internet, para los usuarios de Expe+ (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República) y para los usuarios de Expe (Expedientes Electrónicos de la Universidad de la República).

PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES



Sitio web:
www.expe.edu.uy



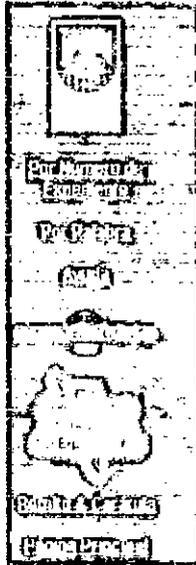
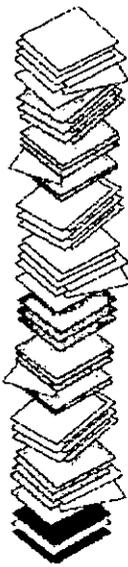
expe+ BÚSQUEDA DE EXPEDIENTE POR NÚMERO

Ingrese el número de Expediente que desea buscar

PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES



Sitio web:
www.expe.edu.uy



EX

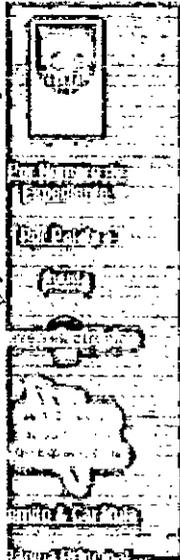
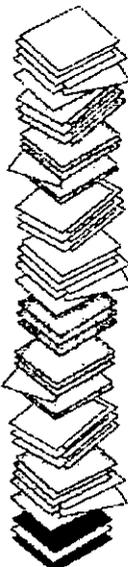
RESULTADO de la BÚSQUEDA

■ **Carátula** de la **SECRETARÍA DE DIRECCIÓN - HOSPITAL DE CLÍNICAS** el **12/08/2005**

PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES



Sitio web:
www.expe.edu.uy



expe+ Carátula

Número de Documento
150011-027263-(

Iniciado en 150011 - SECRETARÍA DE DIRECCIÓN - HOSPITAL DE CLÍNICAS el 12/08/2005

Resumen: Coordinación de operaciones de los días 8, 9 y 15/08/05

NOTA

Está en 150018 - DR. ALEJANDRO ESPERON - HOSPITAL DE CLÍNICAS desde 12/08/2005 12:15 p.m.
Por más información llamar al teléfono: 480 12 22 - 487 13 06.

► Último movimiento

Documento Ingresado al sistema por **SECRETARÍA DE DIRECCIÓN - HOSPITAL DE CLÍNICAS/UEDEL**



Sitio web:
www.expe.edu.uy



expe+

Por Número de Expediente

Por Palabra

Ayuda

correo electrónico

Servicio de Seguimiento de Expedientes

Barra de Consulta

Página Principal



BÚSQUEDA DE EXPEDIENTE POR PALABRA

Buscar por la(s) siguiente(s) palabra(s)

Carlos and Lopez

Limitar número de resultados a:

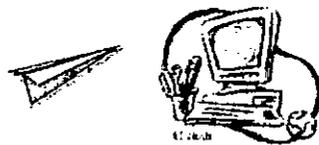
Cantidad de resultados por página:

Opciones para las palabras: Incluir palabras con la misma raíz

Encontrar palabras similares

Ordenar los resultados de búsqueda por:

PROYECTO GESTIÓN ELECTRONICA DE EXPEDIENTES



Sitio web:
www.expe.edu.uy



expe+

Seguimiento de expedientes

expediente electrónico

resoluciones

estadísticas

correo electrónico

publicaciones

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
uruguay

expediente electrónico

Bienvenidos

En estas páginas encuentran información acerca de los documentos -notas y expedientes- de la Universidad de la República a partir de la implantación del Sistema de Seguimiento de Expedientes EXPE+, en el año 2000. Podrá buscar documentos por N°, por Hora, por Cédula de Identidad, por Fecha y por alguna palabra o característica que identifique el objetivo de su búsqueda o consulta.

También podrá detectar la etapa del trámite en que se encuentra su expediente y los pasos que le quedan, con un número de teléfono y horario al que podrá consultar por más datos. Las Facultades y los funcionarios pertenecientes a ellas, que hayan incorporado el expediente electrónico, podrán obtener los formularios de hecho de sus maestros.

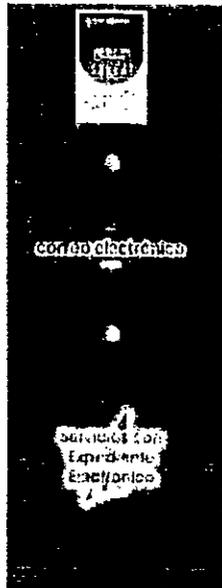
Esta iniciativa, posible por las nuevas modalidades tecnológicas, constituye un instrumento de consulta y acción que facilita y promueve la interacción con la comunidad interna y externa universitaria, al mismo tiempo que contribuye a la mejoramiento de la gestión documental.

Gracias por su paciencia

PROYECTO GESTIÓN ELECTRONICA DE EXPEDIENTES



Sitio web:
www.expe.edu.uy



Expediente Electrónico

Trámites	
presentación de renuncia	descripción del proceso
	bajar formulario en: formato zip formato doc
reducción horaria	descripción del proceso
	bajar formulario en: formato zip formato doc
designación de personal docente	descripción del proceso
	bajar formulario en: formato zip formato doc
designación de personal no docente	descripción del proceso
	bajar formulario en: formato zip formato doc
licencias	descripción del proceso
	bajar formulario en: formato zip

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República



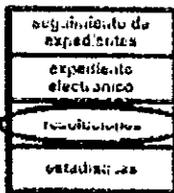
Sitio web:
www.expe.edu.uy



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

expediente electrónico

Bienvenidos

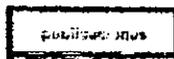


En estas páginas encontrará información acerca de los documentos, notas y expedientes de la Universidad de la República a partir de la implementación del Sistema de Seguimiento de Expedientes E-SEPE, en el año 2000. Entre los documentos por Hª, por Nombre, por Dato de Identidad, por Fecha y por otras palabras o características que identifique el objetivo de su búsqueda o consulta.

También podrá observar la etapa del trámite en que se encuentra su expediente y así, para que lo siga, en un número de teléfono y horario al que podrá consultar por más datos. Las Facultades y los funcionarios pertenecientes a ellas, que hayan incorporado el expediente electrónico, podrán obtener los formularios de inicio de los mismos.



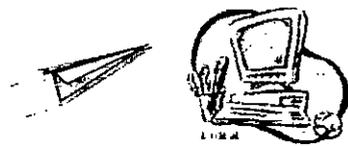
Esta iniciativa, posible por las nuevas tecnologías tecnológicas, constituye un instrumento de consulta y acción, que facilita y promueve la interacción con la comunidad interna y externa de la UR, al mismo tiempo que contribuye a un mejoramiento de la gestión documental.



Gracias por su presencia

PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República



Sitio web:
www.expe.edu.uy

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
URUGUAY
resoluciones



- Agronomía
- Arquitectura
- Bellas Artes
- Ciencias
- Ciencias Económicas
- Ciencias Sociales
- Consejo Ejecutivo
- Delegado y Consejo
- Enfermería
- Geografía
- Hospital de Clínicas
- Humanidades
- Ingeniería
- Medicina
- Odontología
- Psicología
- Química
- Regional Norte
- Veterinaria
- Estadística

Bienvenidas

En estas páginas encontrará la información correspondiente a la última etapa del Proceso de Aprobación de Resoluciones, realizado a través del Sistema de Gestión de Resoluciones (SGR).

La información que encontrará disponible abarca las Resoluciones aprobadas por los órganos de los diferentes centros que tengan en funcionamiento el sistema, así como también los Repartidos de Resoluciones que hayan sido generados en las respectivas sesiones. Esta información la verá clasificada por órgano y fecha, lo que le permitirá una búsqueda sencilla y directa.

Podrá realizar búsquedas en un centro determinado o en todos los centros integrados al SGR sin precisar uno en particular.

Gracias por su presencia. **PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES**

Inicio de la información en los Centros Integrados

- resoluciones
- repartidos

SGR <http://www.expe.edu.uy/gestion/resoluciones>



guías



contenidos incluidos



contenido electrónico

Resolución:

Fecha:

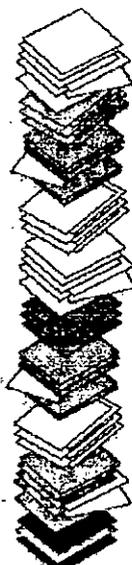
Buscar

Año: 199



Sitio web:
www.expe.edu.uy

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
URUGUAY
resoluciones



- Agronomía
- Arquitectura
- Bellas Artes
- Ciencias
- Ciencias Económicas
- Ciencias Sociales
- Consejo Ejecutivo
- Delegado y Consejo
- Enfermería
- Geografía
- Hospital de Clínicas
- Humanidades
- Ingeniería
- Medicina
- Odontología
- Psicología
- Química
- Regional Norte
- Veterinaria
- Estadística

Bienvenidas

En estas páginas encontrará la información correspondiente a la última etapa del Proceso de Aprobación de Resoluciones, realizado a través del Sistema de Gestión de Resoluciones (SGR).

La información que encontrará disponible abarca las Resoluciones aprobadas por los órganos de los diferentes centros que tengan en funcionamiento el sistema, así como también los Repartidos de Resoluciones que hayan sido generados en las respectivas sesiones. Esta información la verá clasificada por órgano y fecha, lo que le permitirá una búsqueda sencilla y directa.

Podrá realizar búsquedas en un centro determinado o en todos los centros integrados al SGR sin precisar uno en particular.

Gracias por su presencia. **PROYECTO GESTIÓN ELECTRÓNICA DE EXPEDIENTES**

Inicio de la información en los Centros Integrados

- resoluciones
- repartidos

SGR <http://www.expe.edu.uy/gestion/resoluciones>



guías



contenidos incluidos



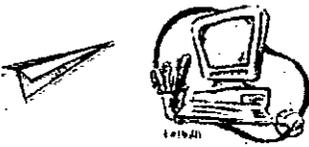
contenido electrónico

Resolución:

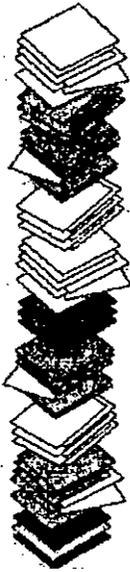
Fecha:

Buscar

Año: 199



Sitio web:
www.expe.edu.uy



UR Uruguay

buscador

Buscar en esta vista

Buscar estas palabras

Opciones Mostrar los resultados Ordenados por frecuencia relativa

No. máximo de documentos

Considerar palabras con la misma raíz

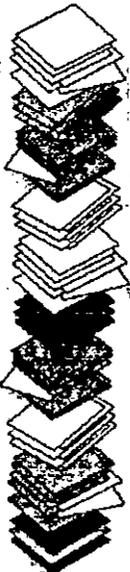
Búsqueda aproximada

Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

49

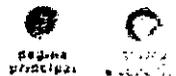


Sitio web:
www.expe.edu.uy



RESULTADO de la BUSQUEDA

Organo	Fecha	Resumen
Consejo de la Facultad de Derecho	16/09/2004 17:30	Atento a lo informado por la Escuela de Posgrados, el Consejo resuelve: 1) Aprobar el tema de la Monografía final, Especialización de Derecho Internacional Público del cursante César Ayala, 2) enviar la resolución a la Comandante de Vengadora Esposa.

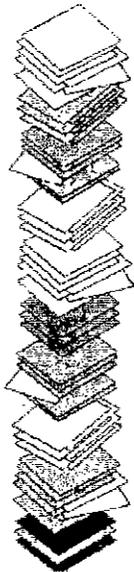


Proyecto Gestión Electrónica de Expedientes - Universidad de la República

50



Sitio web:
www.expe.edu.uy



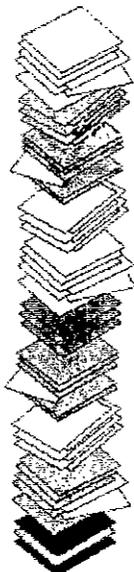
EL CONSEJO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 16 DE SETIEMBRE DE 2004, ADOPTO LA SIGUIENTE RESOLUCIÓN.

16 16/09/2004 17:30

(Exp. N° 050040-00030104) - Atento a lo informado por la Escuela de Posgrados, el Consejo resuelve: 1) aprobar el tema de la Monografía Final, Especialización de Derecho Internacional Público del cursante César A. et al., "Vigencia de aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 a la luz de los procesos de Integración de la Unión Europea y el Mercosur"
2) Designar a los docentes Dr. Heber Arbuet Vignali, Dr. Luis Giorello y Dra. Silvia Genta para integrar el Tribunal Evaluador de dicha monografía. (9 en 9)

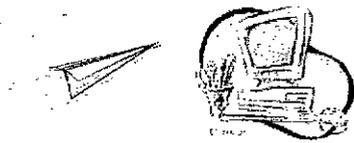


Sitio web:
www.expe.edu.uy

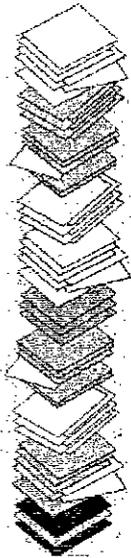


expe+

--



Preguntas, comentarios



Muchas gracias !!!!!

(iii) Anexo: Presentación del Proyecto SIAP

SIAP

**Sistema Integral de
Administración
de Personal**

Octubre, 2005

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

- **OBJETIVO DE LA JORNADA**
- **SISTEMAS HORIZONTALES DE GESTIÓN**
- **SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN**

- ◇ *Antecedentes*
- ◇ *Objetivos*
- ◇ *Módulos*
- ◇ *Etapa actual de desarrollo*

SISTEMAS HORIZONTALES DE GESTIÓN

- SISTEMA DE BEDELIAS
- EXPEDIENTE ELECTRONICO
- SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL
- SISTEMA INTEGRAL INFORMACION FINANCIERA

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal
ANTECEDENTES

- PLEDUR 2000
- LICITACION PÚBLICA - 2/2002
- INTEGRACION GRUPO DE TRABAJO

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal
OBJETIVOS

SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

- **Sistema**

“Conjunto ordenado de cosas que contribuyen a un fin”

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

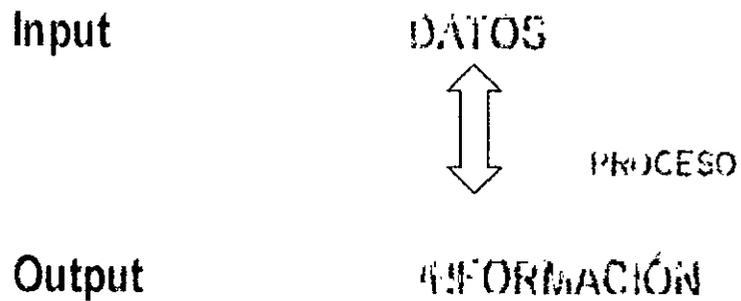
INTEGRADO

“COMPRENDE TODAS LAS AREAS
VINCULADAS A LA GESTIÓN Y
ADMINISTRACION DEL PERSONAL”

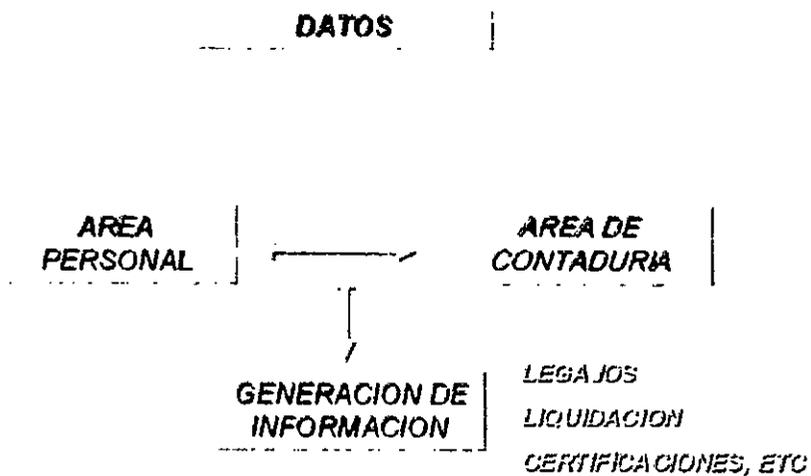
Concursos, designación, liquidación, jubilación,
historia laboral, etc

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

¿CUAL ES EL PROCESO DEL SISTEMA?



SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal



SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal
MODULOS

- PERSONAL
- CUOTA MUTUAL
- CONCURSOS
- HISTORIA LABORAL
- SALUD OCUPACIONAL
- LIQUIDACIÓN

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

MODULOS DESARROLLADOS

- Personal

- Liquidación

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal
GRADO DE AVANCE DEL PROYECTO

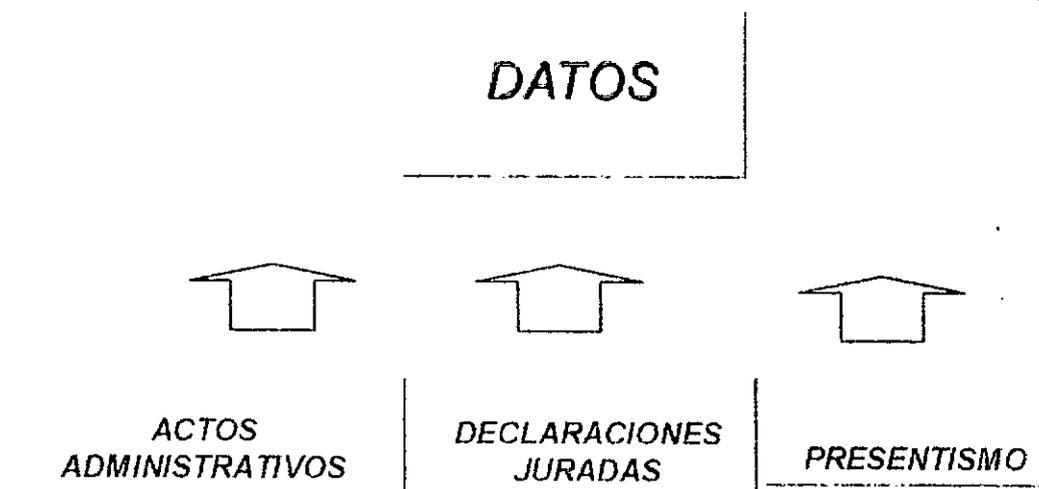
UNIDADES EJECUTORAS INCLUIDAS

- Oficinas Centrales – liquidación abril 2005
- Facultad de Ciencias – liquidación mayo 2005
- Licenciatura en Ciencias de la Comunicación – agosto 2005
- Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines – agosto 2005

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

¿ QUE SE INGRESA AL SISTEMA?

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal



SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

ACTOS ADMINISTRATIVOS

- "RESOLUCIONES ADOPTADAS POR LA AUTORIDAD COMPETENTE"

ELEMENTOS QUE CONFORMAN UN ACTO ADMINISTRATIVO

A. EMPLEADOR

- CDC, CED, RECTOR
- CONSEJO DE FACULTAD, DECANO
- COMISIÓN DIRECTIVA HOSPITAL DE CLINICAS, DIRECTOR
- PERSONAL, CONTADURIA
- DUS
- OTROS

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

- B. Fecha de resolución
- C. Número de resolución
- D. Número de expediente
- E. Tipo de resolución

- » DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS
- » EXTENSIONES HORARIAS
- » DEDICACIONES COMPENSADAS
- » RENUNCIAS
- » MANTENIMIENTO DE PAGOS
- » OTROS

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

DECLARACIONES JURADAS

"Manifestación del funcionario respecto a una situación particular"

- » Beneficios sociales
- » Progresivo Docente
- » Cuota mutual
- » Acumulación de cargos

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

• PRESENTISMO

- HORAS EXTRAS
- MULTAS
- DÉFICIT HORARIO
- LICENCIAS

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

- 1 - TABLAS
- 2 - ESTRUCTURA DE USUARIOS Y PERFILES

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

1 - TIPOS DE TABLAS

- Institucional
 - Inciso
 - Unidad ejecutora
 - Dependencia

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

- Estructura organizativa
 - Inciso
 - Unidad ejecutiva
 - Dependencias
 - Otros niveles requeridos por la UE
- Emisores de resoluciones

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

- Escalafonaria
- Otras

2 - USUARIOS / PERFILES

- PERSONAL
 - » INGRESA
 - » CONFIRMA
 - » CONSULTA

- CONTADURIA
 - » CONFIRMA
 - » LIQUIDA
 - » CONTROLA LA LIQUIDACIÓN
 - » CONSULTA

- OTROS

¿EL PROCEDIMIENTO ES SIEMPRE IGUAL?

- NO

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

a) SI EL MOVIMIENTO NO AFECTA LA LIQUIDACION

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

a) SI EL MOVIMIENTO NO AFECTA LA LIQUIDACION:

Personal		
DATOS	ACCION	RESULTADO
ACTOS ADMINISTRATIVOS	Ingreso Confirmación	Actualización Legajo
Presentismo		

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

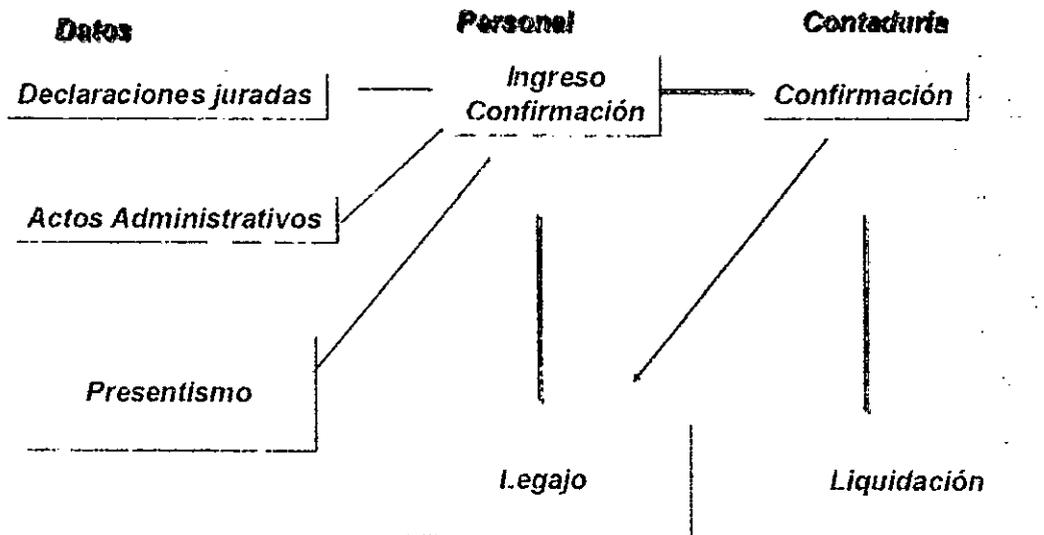
- b) SI EL MOVIMIENTO AFECTA LA LIQUIDACION

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

DATOS	ACCION		RESULTADO
	PERSONAL	CONTADURIA	
Actos administrativos			Liquidación
Presentismo	Ingreso Confirmación	Ingreso Confirmación	
Declaraciones Juradas			Actualización Legajo

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

Proceso de actualización de los datos



SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

LEGAJO PERSONAL

- Datos Personales y Familiares
- Estudios
- Actuación Funcional
- Méritos
- Deméritos
- Acumulaciones
- Experiencia Laboral - Pública y/o Privada
- Otros

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

LEGAJO PERSONAL

Sistemas Informáticos

Archivo Editar Ver Ir Marcadores Herramientas Ventana Ayuda

https://siap.secu.edu.uy/index.htm

Inicio Marcadores Software libre Informática Internet

Control de Personal

Consultas

Legajo del Funcionario

Listados

Legajo

Legajo

Sistema de Recursos Humanos
Versión: 01.05.01
Liquidación: 10/2005

Consulta de Legajo (HILLOCONB)

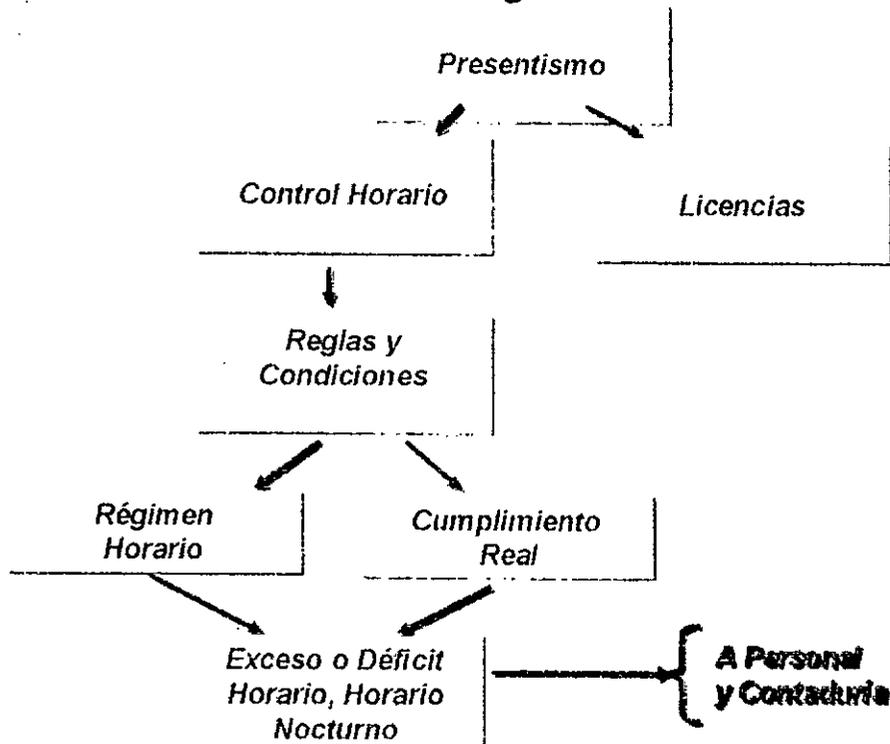
Funcionario: []

Datos Personales	Educación Básica	Registros de Ingreso
Familiares	Pruebas Psicométricas	Carrera Funcionaria
Relación de Confianza	Expedientes Odeles	Colaborador
Declaraciones	Alivios de Deudas	Admisión
Asignados	Idiomas	Exámenes
Acumulaciones	Seminarios y cursos	Otros registros
Exp. De. Jubilación	Exp. Inv. Privados	

Mensajes del sistema:

Usuario: LCIDADE

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal



SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

• **IMPRESIONES**

Listados:

- Padrón de cargos
- Vencimientos de cargos
- Vencimientos de conceptos
- Mantenimientos de pagos
- Funcionarios por Dependencia Organizativa, Actuación Funcional, Control Horario, etc.-

SIAP - Sistema Integral de Adm. de Personal

CONTADURIA

Liquidación

Estados de la Liquidación

- Inicial
- Total
- Parcial
- Inicial
- Maestro
- Presupuestal

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

Salidas de la Liquidación

- Generación de la Liquidación
- Listados de Control
- Emisión de Recibos
- Generación de Liquidos para pagos por Banco
- Generación de Historia Laboral
- Resumen de Imputación Presupuestal
- Actualización automática de Contabilidad Presupuestal
- Emisión de Certificados

SIAP – Sistema Integral de Adm. de Personal

VENTAJAS

- UNIFORMIDAD EN LOS CRITERIOS DE LA LIQUIDACION
- UNIFORMIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS ORDENANZAS
- RESPONSABILIDADES DELIMITADAS
- INFORMACION INTEGRADA
- INFORMACION CENTRALIZADA

(iv) Anexo: Pautas de entrevistas.

* Entrevista al ex pro-rector de gestión administrativa de la Universidad de la República ____	155
* Entrevista al pro-rector de gestión administrativa de la Universidad de la República _____	157
* Entrevista a la directora general de administración financiera de la Universidad de la República _____	159
* Entrevista a la directora general de personal de la Universidad de la República _____	161
* <i>Entrevistas al staff del EXPE+. Responsable administrativa del proyecto EXPE+. _____</i>	163
* <i>Entrevistas al staff del EXPE+. Responsable informática del proyecto EXPE+ _____</i>	165
* Entrevista al staff del SIAP. Coordinadora General del SIAP _____	167
* Entrevista a la Secretaria de la Facultad de Ciencias –máxima autoridad administrativa– __	169
* Entrevista al director de la división contaduría de Oficinas Centrales _____	172
* Entrevista al director de información de gestión de la dirección general de personal de la Universidad de la República _____	175
* Entrevista a la directora del departamento de personal de Oficinas Centrales _____	177
* Entrevista a la jefa de la sección de personal de Facultad de Ciencias. _____	179
* Entrevista a la jefa de la sección de sueldos de Oficinas Centrales _____	182
* Entrevista al jefe de la sección de sueldos de Oficinas Centrales _____	184
* Entrevista a la jefa de la sección de personal de Oficinas Centrales _____	186
* Pauta aplicada a los niveles operativos _____	189

Entrevista al ex pro-rector de gestión administrativa de la Universidad de la República
(Ing. Atilio Morquío).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- ¿Su cargo en la Udelar, además de docente en la facultad de Ingeniería, fue la de Pro-Rector de Gestión Administrativa? ¿Durante cuánto tiempo desempeñó ese cargo?
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Pro-Rector de Gestión?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿A qué necesidades en términos de gestión cree que dio cuenta el PLEDUR 2000-2004 y el actual, es decir qué llevó a dedicar un apartado específico a la gestión administrativa? ¿Cuáles eran los cambios que había que realizar en este sentido y cuáles fueron los que se realizaron?
- Uno de los puntos centrales del PLEDUR está dado por los sistemas integrados y horizontales de gestión. Para la investigación nos interesan dos en particular, el EXPE+ y el SIAP.
 - ¿Cuándo comenzaron a implementarse los sistemas como el EXPE+ y el SIAP, y qué se buscaba con cada uno de ellos?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
 - ¿Cree que la participación fue suficiente? ¿Fue para los sistemas igual? ¿Generó diferencias en los logros de cada uno de estos sistemas?
- ¿Cómo se trataron las dificultades que surgieron en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la Udelar? ¿Existieron instancias que permitieron a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca de los programas (EXPE+ y SIAP)?
- Con respecto al EXPE+ ¿por qué considera usted que el Expediente electrónico propiamente dicho no ha logrado imponerse en el funcionamiento de la Udelar y únicamente (aunque no es un aspecto menor) se puede hablar de seguimiento de expedientes y resoluciones? ¿Cuáles son o fueron las trabas que impidieron la digitalización masiva de los trámites administrativos?
- Con respecto al SIAP.
 - ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? (Centrarse en las dificultades).
 - ¿Existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
 - ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos – (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible

con la diferenciación funcional que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)? ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP), así como diferentes niveles jerárquicos de los funcionarios administrativos, señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP.
 - ¿Cuál es su opinión con respecto a esto?
 - ¿Cree que la "autonomía" de los distintos servicios en los trámites atenta contra los objetivos de mediano y largo plazo que se propone la UdelaR?
 - ¿Qué se ha realizado por parte de las autoridades, ya en su mandato como en el actual, al respecto?

- Cree que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué papel juega la capacitación de los funcionarios en estos procesos de innovación tecnológica? ¿Cree que las instancias de capacitación fueron suficientes tanto cuantitativa como cualitativamente?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso ha encontrado en estos años por parte de las distintas jerarquías de la UdelaR y de los propios usuarios/funcionarios con estos procesos de innovación?
- Por otra parte ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea a asimilar o liderar la adopción de los sistemas y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿Qué opinión le merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, BIBLIOTECAS, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Cree que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista al pro-rector de gestión administrativa de la Universidad de la República
(Dr. Ricardo Roca)

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- ¿Hace cuánto tiempo desempeña el cargo de Pro-Rector de Gestión Administrativa?
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Pro-Rector de Gestión?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿A qué necesidades en términos de gestión cree que dio cuenta el PLEDUR 2000-2004 y el actual (2005-2009), es decir qué llevó a dedicar un apartado específico a la gestión administrativa? ¿Cuáles eran los cambios que había que realizar en términos de gestión y cuáles fueron los que se realizaron? ¿Cuáles son los aspectos sobre los cuales usted pondrá mayor énfasis?
- Considera que el actual pro-rectorado de gestión supone una continuidad con las políticas de gestión del anterior pro-rector o busca ciertas rupturas ¿en qué sentido usted es "continuista" y en qué sentido "reformista"?
- Uno de los puntos centrales del PLEDUR está dado por los sistemas integrados y horizontales de gestión. Para la investigación nos interesan dos en particular, el EXPE+ y el SIAP.
 - Si bien usted asume su cargo con estos sistemas ya funcionando, cuáles son sus expectativas y su visión inicial de éstos dos sistemas (EXPE+ y SIAP)?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Desde su visión cuál debería ser la participación de los funcionarios en el desarrollo de los sistemas de gestión y en los requisitos que se hacen a los informáticos? Por la información que hemos recabado el EXPE+ y el SIAP han trabajado con distintos niveles de participación de los funcionarios (el EXPE+ parece ser más participativo), cree que algunas diferencias en los resultados o logros de cada uno de estos sistemas puede explicarse por el diferente grado de participación que se les dio a los funcionarios?
 - Dado que el Expediente Electrónico (propriadamente electrónico) aún no se ha consolidado y el SIAP sigue siendo cuestionado ¿qué posición asume usted acerca de la participación de los funcionarios? ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca de los programas?
- Con respecto al EXPE+ ¿por qué considera usted que el Expediente electrónico propriadamente dicho no ha logrado imponerse en el funcionamiento de la UdelaR y únicamente (aunque no es un aspecto menor) se puede hablar de seguimiento de expedientes y resoluciones? ¿Cuáles son o fueron las trabas que impidieron la digitalización masiva de los trámites administrativos? ¿Qué posición tomará este nuevo pro-rectorado al respecto, se intentará "revivirlo"?
- Con respecto al SIAP.

- ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encuentra hoy en la implementación de este sistema horizontal de gestión? (Centrarse en las dificultades).
- ¿Existen trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
- ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación funcional que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)? ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP), así como diferentes niveles jerárquicos de los funcionarios administrativos, señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP.
 - ¿Cuál es su opinión con respecto a esto?
 - ¿Cree que la "autonomía" de los distintos servicios en los trámites atenta contra los objetivos de mediano y largo plazo que se propone la UdelaR? ¿Cree que debería asumirse una posición más vertical desde las autoridades para salvar las resistencias de cada servicio universitario en particular?
- Cree que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué papel juega la capacitación de los funcionarios en estos procesos de innovación tecnológica? ¿Qué tipo de capacitación cree necesaria para los funcionarios que se enfrentan a estos procesos de innovación?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso ha encontrado por parte de las distintas jerarquías de la UdelaR y de los propios usuarios/funcionarios con estos procesos de innovación?
- Por otra parte ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea a asimilar o liderar la adopción de los sistemas y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿Qué opinión le merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, BIBLIOTECAS, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Cree que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista a la directora general de administración financiera de la Universidad de la República

(Cra. Gabriela Rossa).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en la Dirección General de Administración Financiera (DGAF).
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Director General de Administración Financiera?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- A qué necesidades de gestión crees que da cuenta el PLEDUR 2000-2004 y el actual? Considerando que éste dedica un capítulo completo a presentar los lineamientos para la innovación de la gestión administrativa. ¿Cuáles eran los cambios que había que realizar –desde tu punto de vista– y cuáles fueron los que se realizaron?
- Cuando comenzó a implementarse el SIAP, ¿qué se esperaba del programa? y ¿cuáles fueron los requerimientos y solicitudes de la Dirección General de Administración Financiera a éste, si es que los hubo?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Cómo se generaron las rutinas de los trámites en el SIAP? ¿Hubo instancias colectivas entre los programadores y representantes del área financiero–contable de la UdelaR? ¿Fueron, a su entender, suficientes?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Y en particular las de su área? ¿Considera que estos mecanismos funcionan correctamente?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP y el EXPE+ han construido, de alguna manera, a encauzar estas “excepciones”?
- ¿A qué se debe que el SIAP tenga distinta valoración en el área contable y la de recursos humanos? (Más positiva en la última) ¿Cómo valorás esto, es algo salvable o atenta contra el éxito del nuevo sistema?

CAPACITACIÓN

- ¿Cuáles son las principales novedades y cambios que instalan el EXPE+ y/o el SIAP en la gestión administrativa o en términos de relaciones entre los funcionarios?
- ¿Considera que estos sistemas, y en particular el SIAP, generan nuevas formas de relación entre las divisiones o departamentos? *Si dice que Sí preguntar* ¿Cuáles son éstos y si en consecuencia la capacitación no debería ser exclusivamente en la herramienta informática sino también en gestión?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas del SIAP y a la instalación de éste? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- Para resumir ¿Cuáles son las ventajas que el SIAP le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (EXPE+, SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista a la directora general de personal de la Universidad de la República
(T/A. Luisa Salgado).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en la Dirección General de Personal (DGP).

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- A qué necesidades de gestión crees que da cuenta el PLEDUR 2000-2004? Considerando que éste dedica un capítulo completo a presentar los lineamientos para la innovación de la gestión administrativa.
- Cuando comenzaron a implementarse los sistemas como el EXPE+ y el SIAP, ¿cuáles fueron los requerimientos y solicitudes de la Dirección General de Personal a éstos, si es que los hubo?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- En términos operativos ¿Cómo se generaron las rutinas de los trámites, tanto en lo que refiere al Expediente Electrónico como en el SIAP? ¿Hubo instancias colectivas entre los programadores y representantes administrativos de la Dirección General de Personal? ¿Fue igual para los dos sistemas (EXPE+ y SIAP)? ¿Fueron, a su entender, suficientes?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué instancias de capacitación propone o propuso la DGP, desde la Unidad de Capacitación, para el personal en relación a estos nuevos sistemas (EXPE+ y SIAP)?
- ¿Cuáles son las principales novedades y cambios que instalan el EXPE+ y/o el SIAP en la gestión administrativa o en términos de relaciones entre los funcionarios?

- ↻ Considera que estos sistemas generan nuevas formas de relación entre las divisiones o departamentos y en consecuencia la capacitación no debería ser exclusivamente en la herramienta informática sino también en gestión? ¿Por qué?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ↻ ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas a los proyectos del EXPE+ y del SIAP y a la instalación de éstos? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- ↻ Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ↻ ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ↻ ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ↻ Para resumir ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ y el SIAP le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ↻ ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ↻ ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevistas al staff del EXPE+. Responsable administrativa del proyecto EXPE+.
(Cra. Adriana Cascudo).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Nombre.
- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en el EXPE+.

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿En qué año se comenzó a pensar en un sistema como el EXPE+ para la UdelaR y en qué año se comenzó a instalar?
- ¿Cómo surgió esta idea y/o a qué necesidades del organismo respondía?
- Cómo fue el proceso de licitación y adquisición del software.
- Experiencias previas (Ej.: IMM)
- ¿Cuáles crees que son las ventajas en término de gestión que tiene o aporta el EXPE+ a la UdelaR?
- Actualmente en qué servicios se encuentra instalado y qué tipos de servicios brinda (seguimiento y expediente electrónico propiamente dicho).

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Cómo se generaron las rutinas que supone el expediente electrónico?
- ¿Crees que los propios usuarios deben participar en estas formulaciones? ¿Por qué cuáles son las ventajas y/o desventajas de que lo hagan?
- ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué instancias de capacitación (Tipos de), si es que las hay, propone el EXPE+ a los usuarios?
- ¿Estas instancias se han modificado con el tiempo o en general son las mismas?
- ¿La capacitación de los funcionarios es una etapa necesaria para el uso del EXPE+?
- ¿Las capacitaciones trabajan tanto sobre el aspecto de conocimiento y uso del programa (EXPE+) como sobre las nuevas relaciones funcionales que un sistema horizontal de gestión implica (en tanto que corta transversalmente los distintos departamentos), o no?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas al proyecto del EXPE+ y a la instalación de éste? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?

- ☛ Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ☛ ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ☛ ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ☛ ¿Qué evaluación hacés –y hace el equipo– del EXPE+ de la implementación del programa o sistema de gestión en la UdelaR?
- ☛ ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ☛ ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ☛ ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevistas al staff del EXPE+. Responsable informática del proyecto EXPE+

(Ing. Mariela de León).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Nombre.
- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en el EXPE+.

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- Brevemente ¿En qué año se comenzó a pensar en un sistema como el EXPE+ para la UdelaR y en qué año se comenzó a instalar? ¿Cómo surgió esta idea y/o a qué necesidades del organismo respondía?
- ¿Cuáles crees que son las ventajas en término de gestión que tiene o aporta el EXPE+ a la UdelaR?
- ¿Qué dificultades específicas presenta para los informáticos iniciar un sistema horizontal de gestión en la UDELAR, o qué problemas presentó específicamente el EXPE+?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Cómo se generaron las rutinas que supone el expediente electrónico?
- ¿Crees que los propios usuarios deben participar en estas formulaciones? ¿Por qué cuáles son las ventajas y/o desventajas de que lo hagan?
- ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa? ¿Cómo han sido recibidas por el equipo del EXPE+?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué instancias de capacitación (Tipos de), si es que las hay, propone el EXPE+ a los usuarios?
- ¿Las capacitaciones trabajan tanto sobre el aspecto de conocimiento y uso del programa (EXPE+) como sobre las nuevas relaciones funcionales que un sistema horizontal de gestión implica (en tanto que corta transversalmente los distintos departamentos), o no?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas al proyecto del EXPE+ y a la instalación de éste? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?
- ¿Cuáles son las principales razones, a tu entender, que hacen que el EXPEDIENTE ELECTRÓNICO* no se haya podido desarrollar tanto como se esperaba o deseaba inicialmente? (*Refiere al formato sin papel, el trámite vía digital).

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años? ¿y actualmente con el cambio de rector y pro-rector de gestión?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿Qué evaluación hacés –y hace el equipo– del EXPE+ de la implementación del programa o sistema de gestión en la UdelaR?
- ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista al staff del SIAP. Coordinadora General del SIAP

(Sra. Mirta Podestá).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Nombre.
- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en el EXPE+.

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿En qué año se comenzó a pensar en un sistema como el SIAP para la UdelaR y en qué año se comenzó a instalar?
- ¿Cómo surgió esta idea y/o a qué necesidades del organismo respondía?
- Cómo fue el proceso de licitación y adquisición del software.
- Experiencias previas (de programas de recursos humanos de gestión horizontal).
- ¿Cuáles crees que son las ventajas en término de gestión que tiene o aporta el SIAP a la UdelaR?
- ¿Actualmente en qué servicios se encuentra instalado y qué tipos de servicios brinda?
- ¿Se utiliza como sistema de gestión únicamente o también como sistema de información? (para que las autoridades tengan datos para decidir).

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Cómo se generaron las "rutinas" que supone el SIAP?
- ¿Crees que los propios usuarios deben participar en estas formulaciones? ¿Por qué cuáles son las ventajas y/o desventajas de que lo hagan?
- ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa? ¿Cómo se procesan?

CAPACITACIÓN

- ¿Qué instancias de capacitación (Tipos de), si es que las hay, propone el SIAP a los usuarios?
- ¿Estas instancias se han modificado con el tiempo o en general son las mismas?
- ¿La capacitación de los funcionarios es una etapa necesaria para el uso del SIAP?
- ¿Las capacitaciones trabajan tanto sobre el aspecto de conocimiento y uso del programa (SIAP) como sobre las nuevas relaciones funcionales que un sistema horizontal de gestión implica (en tanto que corta transversalmente los distintos departamentos), o no?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas al proyecto del SIAP y a la instalación de éste? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?

- ↻ Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ↻ ¿Qué grado de compromiso, por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios, han encontrado en estos años?
- ↻ ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ↻ ¿Qué evaluación hacés –y hace el equipo– del SIAP de la implementación del programa o sistema de gestión en la UdelaR?
- ↻ ¿Cuáles son las ventajas que el SIAP le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ↻ ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, EXPE+, BEDELÍAS, ETC.).
- ↻ ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista a la Secretaria de la Facultad de Ciencias –máxima autoridad administrativa–

(Sra. Miriam Scaroni).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Secretario de Facultad (en este caso Facultad de Ciencias)?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- A qué necesidades de gestión crees que da cuenta el PLEDUR 2000-2004? Considerando que éste dedica un capítulo completo a presentar los lineamientos para la innovación de la gestión administrativa.
- Cuando comenzaron a implementarse los sistemas como el EXPE+ y el SIAP, ¿cuáles fueron los requerimientos y solicitudes de la Dirección General de Personal a éstos, si es que los hubo?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios de las distintas áreas involucradas en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
 - ¿Cree que la participación fue suficiente? ¿Fue para los sistemas igual? ¿Generó diferencias en los logros de cada uno de estos sistemas en este servicio universitario?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa? ¿Considera que estos mecanismos funcionan correctamente?
- Con respecto al EXPE+
 - ¿Cuál es su valoración de los aportes que ha hecho el Expediente electrónico a la gestión y administración en la UdelaR en general y en Facultad de Ciencias en particular?
 - ¿Por qué considera usted que el Expediente electrónico propiamente dicho no ha logrado imponerse en el funcionamiento de la UdelaR y únicamente (aunque no es un aspecto menor) se puede hablar de seguimiento de expedientes y resoluciones? ¿Cuáles son o fueron las trabas que impidieron la digitalización masiva de los trámites administrativos?

➤ Con respecto al SIAP.

- ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? ¿Cómo se dio la competencia de este nuevo sistema con el ARSAFE, programa cuyo desarrollo está principalmente en "su" Facultad? (Centrarse en las dificultades).
- ¿Existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
- ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)? ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?
- ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

➤ Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP y el EXPE+ han contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

CAPACITACIÓN

- ¿Cuáles son las principales novedades y cambios que instalan el EXPE+ y/o el SIAP en la gestión administrativa o en términos de relaciones entre los funcionarios?
- ¿Considera que estos sistemas, y en particular el SIAP, generan nuevas formas de relación entre las divisiones o departamentos? *Sí dice que Sí preguntar* ¿Cuáles son éstos y si en consecuencia la capacitación no debería ser exclusivamente en la herramienta informática sino también en gestión?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas a los proyectos del EXPE+ y del SIAP y a la instalación de éstos? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- Para resumir ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ y el SIAP le ha generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista al director de la división contaduría de Oficinas Centrales

(Cr. Gustavo Morales).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad y Antigüedad en la Dirección General de Administración Financiera (DGAF).
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Director de Contaduría?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- A qué necesidades de gestión crees que da cuenta el PLEDUR 2000-2004 y el actual? Considerando que éste dedica un capítulo completo a presentar los lineamientos para la innovación de la gestión administrativa. ¿Cuáles eran los cambios que había que realizar – desde tu punto de vista– y cuáles fueron los que se realizaron?
- Cuando comenzó a implementarse el SIAP, ¿qué se esperaba del programa? y ¿cuáles fueron los requerimientos y solicitudes de la Dirección de Contaduría a éste, si es que los hubo?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Cómo se generaron las rutinas de los trámites en el SIAP? ¿Hubo instancias colectivas entre los programadores y representantes del área financiero–contable de la UdelaR? ¿Fueron, a su entender, suficientes?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Y en particular las de su área? ¿Considera que estos mecanismos funcionan correctamente?
- Con respecto al EXPE+
 - ¿Cuál es su valoración de los aportes que ha hecho el Expediente electrónico a la gestión y administración en la UdelaR en general y en Facultad de Ciencias en particular?
 - ¿Por qué considera usted que el Expediente electrónico propiamente dicho (*trámites digitales sin papel*) no ha logrado imponerse en el funcionamiento de la UdelaR y únicamente (aunque no es un aspecto menor) se puede hablar de seguimiento de expedientes y resoluciones? ¿Cuáles son o fueron las trabas que impidieron la digitalización masiva de los trámites administrativos?
- Con respecto al SIAP.
 - ¿Cuál son los principales problemas que se le presentan a Contaduría y sus funcionarios en el uso del SIAP? ¿Y qué ventajas le presenta en relación a la etapa donde no existía el SIAP?
 - ¿Existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?

- ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)? ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP y el EXPE+ han construido, de alguna manera, a encauzar estas “excepciones”?
- ¿A qué se debe que el SIAP tenga distinta valoración en el área contable y la de recursos humanos? (*Más positiva en la última*) ¿Cómo valorás esto, es algo salvable o atenta contra el éxito del nuevo sistema?

CAPACITACIÓN

- Considerando el EXPE+ y el SIAP ¿Cuáles son las principales novedades y cambios que instalan el EXPE+ y/o el SIAP en la gestión administrativa o en términos de relaciones entre los funcionarios?
- ¿Considera que estos sistemas, y en particular el SIAP, generan nuevas formas de relación entre las divisiones o departamentos (ejemplo: mayores vínculos entre Contaduría y Personal por ejemplo)? *Si dice que Sí preguntar* ¿Cuáles son éstos y si en consecuencia la capacitación no debería ser exclusivamente en la herramienta informática sino también en gestión?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y trabas del SIAP y a la instalación de éste? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- Para resumir ¿Cuáles son las ventajas que el SIAP y el EXPE+ le han generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista al director de información de gestión de la dirección general de personal de la Universidad de la República

(Sr. Eduardo Caballero).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- Sabemos que el EXPE+ y el SIAP difieren en el tiempo, pero que vos tenés contacto con ambos ¿cómo y en qué cargos te relacionas con cada uno de ellos?
- ¿Desde tu punto de vista a qué necesidades de la UdelaR responde la iniciativa de fortalecer los sistemas horizontales de gestión y en particular uno como el EXPE+ (seguimiento y digitalización de los expedientes) y otro como el SIAP (integrado de administración de personal)?
- ¿Cómo valorás a estos dos sistemas, qué cambios han conllevado a la gestión en general y a la de los recursos humanos en particular?
- ¿Qué diferencias les encontrás –tanto en su implementación como en el funcionamiento– que los hagan diferentes?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- En términos operativos ¿Cómo se generaron las rutinas de los trámites, tanto en lo que refiere al Expediente Electrónico como en el SIAP? ¿Hubo instancias colectivas entre los programadores y representantes administrativos de la Dirección General de Personal? ¿Fue igual para los dos sistemas (EXPE+ y SIAP)? ¿Fueron, a su entender, suficientes?
- ¿Qué tan adecuado creés que son los sistemas con los que actualmente trabajan en relación a la realidad de su trabajo "real" en la oficina, son adecuados?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca del programa? ¿Las críticas han sido tenidas en cuenta, cómo es la receptividad de los responsables de los programas?
- Con relación al SIAP ¿Creés que existen diferencias en la atención que el sistema ha puesto a los temas de la contabilidad o de recursos materiales y la atención que puso en la administración de los recursos humanos? ¿Considerás que existen diferentes logros diferentes del SIAP en estas dos áreas? ¿A qué se deben?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía

el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto?

CAPACITACIÓN

- Tanto para el EXPE+ como para el SIAP ¿han existido capacitación de los funcionarios? ¿Qué tan adecuadas y de ayuda te parecieron? ¿Creés que hay algo que debería ser mejorado?
- ¿Cuáles son las principales novedades y cambios que instalan el EXPE+ y/o el SIAP en la gestión administrativa o en términos de relaciones entre los funcionarios?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y problemas al proyecto del EXPE+ (en particular al Expediente Electrónico) y del SIAP y a la instalación de éstos? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio? ¿Creés que son necesarias?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ y el SIAP le han generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?

Entrevista a la directora del departamento de personal de Oficinas Centrales

(T/A. Miriam Soto).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Nombre.
- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- Cargo, Responsabilidad.

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- Sabemos que el EXPE+ y el SIAP difieren en el tiempo, pero que vos tenés contacto con ambos ¿cómo y en qué cargos te relacionas con cada uno de ellos?
- ¿Desde tu punto de vista a qué necesidades de la UdelaR responde la iniciativa de fortalecer los sistemas horizontales de gestión y en particular uno como el EXPE+ (seguimiento y digitalización de los expedientes) y otro como el SIAP (integrado de administración de personal)?
- ¿Cómo valorás a estos dos sistemas, qué cambios han conllevado al Departamento de Personal? ¿Qué diferencias les encontrarás –tanto en su implementación como en el funcionamiento– que los hagan diferentes?
- ¿Cómo es trabajar en una relación de cercanía y dependencia tan fuerte a otras divisiones, departamentos o secciones de Oficinas Centrales (por ejemplo Contaduría)? ¿Les ha traído problemas o es una ventaja?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Ustedes en tanto que Departamento de Personal participaron en las diferentes instancias de generación de “rutinas de trámites” o rutas de los mismos, tanto en el EXPE+ (y en particular en el Expediente Electrónico) como en el SIAP?
- ¿Qué tan adecuado creés que son los sistemas con los que actualmente trabajan en relación a la realidad de su trabajo “real” en la oficina, son adecuados?
- ¿Crees que los propios usuarios –que trabajan directamente con los sistemas– deben participar en estas formulaciones? ¿Por qué cuáles son las ventajas y/o desventajas de que lo hagan?
- ¿Existen instancias que permitan a los usuarios hacer críticas o presentar sugerencias acerca de los programas? ¿Cómo hacen llegar sus demandas o críticas a los responsables de los sistemas, cómo son recibidas éstas?

CAPACITACIÓN

- Tanto para el EXPE+ como para el SIAP ¿han existido capacitación de los funcionarios? ¿Qué tan adecuadas y de ayuda te parecieron? ¿Creés que hay algo que debería ser mejorado?
- ¿Las capacitaciones refieren únicamente al uso y conocimiento del programa o trabajan también sobre las nuevas relaciones funcionales que un sistema horizontal de gestión implica (en tanto

que corta transversalmente los distintos departamentos)? (En tanto implica relaciones más asiduas y mayores dependencias entre distintos departamentos o secciones; refiere al Expediente Electrónico y al SIAP).

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y problemas al proyecto del EXPE+ (en particular al Expediente Electrónico) y del SIAP y a la instalación de éstos? ¿De qué actores provienen en las distintas etapas?
- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿Cuáles son las ventajas que el EXPE+ y el SIAP le han generado a la UdelaR desde tu perspectiva? ¿Y qué es lo que aún le falta dar, cuáles son los debes y a qué se deben?
- ¿Qué opinión te merece la adopción de otros sistemas horizontales de gestión en la UdelaR? (SIIF, SIAP, BEDELÍAS, ETC.).
- ¿Creés que es una experiencia replicable en otras áreas del Estado?

Entrevista a la jefa de la sección de personal de Facultad de Ciencias.

(Sra. Gabriela Bonino).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Jefe de Personal?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿A qué necesidades creés que responde la decisión de la UdelaR de implantar dos sistemas de gestión horizontal como el EXPE+ y el SIAP?
- ¿En qué sentido creés éstos respondieron a las razones para las que fueron creados? ¿Cuál fue su efecto sobre la gestión en términos generales? (estandarización de trámites, rapidez, seguridad, relacionamiento del personal, etc.)

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios de las distintas áreas involucradas en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
- Dada la implementación de los programas, ¿ustedes como usuarios de los mismos recibieron algún tipo de capacitación? ¿cómo evalúan la capacitación recibida desde los dos programas?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Qué respuesta han tenido por parte de los equipos de los programas (EXPE+ y SIAP) y cómo lo valorás tú?
- Con respecto al EXPE+
 - ¿Cuáles son las principales ventajas y dificultades del EXPE+ a tu entender?
 - En general el EXPE+ es muy bien valorado por los funcionarios de la UDELAR (más allá del cargo ocupado) sin embargo el EXPE+ no ha llegado a convertirse ni completa ni mayoritariamente en Expediente Electrónico ¿Por qué creés que sucedió esto? ¿Cuáles fueron o son, a tu entender las trabas a este proceso de "eliminación del papel"? ¿Hubo ciertas características del funcionariado que lo frenaron o acaso no estuvo bien pensado desde su diseño?

➤ Con respecto al SIAP.

- ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? ¿Cómo se dio la competencia de este nuevo sistema con el ARSAFE, programa cuyo desarrollo está principalmente en "su" Facultad? (Centrarse en las dificultades).
- ¿Crees que existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
- El SIAP supone una dinámica de mayor contacto entre Personal y Contaduría
 - ¿cómo lo viven ustedes en su facultad? ¿a ustedes les supuso algún cambio en su forma de trabajar?
 - ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)?
 - ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?
- ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?
- ¿Crees que el programa un éxito diferente en Ciencias y en Oficinas centrales? ¿Crees que los problemas de ambos servicios fueron similares con el sistema?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP y el EXPE+ han contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años para impulsar a estos sistemas?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- A modo de resumen cómo valorás, en términos comparativos, la implementación y los logros de ambos de ambos sistemas (EXPE+ y SIAP).

Entrevista a la jefa de la sección de sueldos de Oficinas Centrales

(Sra. Estela Ortiz).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Jefe de Personal?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿A qué necesidades creés que responde la decisión de la UdelaR de implantar el Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAP)?
- ¿En qué sentido creés que éste dio respuestas a las razones para las que fue creado? ¿Cuál fue su efecto sobre la gestión en términos generales? (estandarización de trámites, rapidez, seguridad, relacionamiento del personal, etc.)

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios de las distintas áreas involucradas en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
- Dada la implementación de los programas, ¿ustedes como usuarios recibieron algún tipo de capacitación? ¿cómo evalúan la capacitación recibida desde el programa?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Qué respuesta han tenido por parte de los equipos responsables del SIAP o de la empresa?

- Con respecto al SIAP.
 - ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? (Centrarse en las dificultades).
 - ¿Crees que existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
 - El SIAP supone una dinámica de mayor contacto entre Personal y Contaduría
 - ¿cómo lo viven ustedes en su servicio universitario? ¿a ustedes les supuso algún cambio en su forma de trabajar? ¿cómo es su relación con Personal?
 - ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)?

- ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?
 - ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?
 - ¿Crees que el programa tuvo un éxito diferente en Ciencias y en Oficinas centrales o en los servicios dependientes de esta contaduría (ISEF, Bibliotecología, etc)? ¿Crees que los problemas en los distintos servicios fueron similares?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP ha contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años para impulsar a estos sistemas?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿A modo de resumen cómo valorás la implementación del SIAP? ¿Y si lo comparás con otros sistemas horizontales como en el caso del EXPE+?

Entrevista al jefe de la sección de sueldos de Oficinas Centrales

(Sr. Hugo Sánchez).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- Cargo(s).
- Antigüedad en la UdelaR.
- ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Jefe de Personal?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ¿A qué necesidades creés que responde la decisión de la UdelaR de implantar el Sistema Integrado de Administración de Personal (SIAP)?
- ¿En qué sentido creés que éste dio respuestas a las razones para las que fue creado? ¿Cuál fue su efecto sobre la gestión en términos generales? (estandarización de trámites, rapidez, seguridad, relacionamiento del personal, etc.)

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios de las distintas áreas involucradas en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
- Dada la implementación de los programas, ¿ustedes como usuarios recibieron algún tipo de capacitación? ¿cómo evalúan la capacitación recibida desde el programa?
- ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la UdelaR? ¿Qué respuesta han tenido por parte de los equipos responsables del SIAP o de la empresa?

- Con respecto al SIAP.
 - ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? (Centrarse en las dificultades).
 - ¿Crees que existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
 - El SIAP supone una dinámica de mayor contacto entre Personal y Contaduría
 - ¿cómo lo viven ustedes en su servicio universitario? ¿a ustedes les supuso algún cambio en su forma de trabajar? ¿cómo es su relación con Personal?
 - ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)?

- ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?
 - ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?
 - ¿Crees que el programa tuvo un éxito diferente en Ciencias y en Oficinas centrales o en los servicios dependientes de esta contaduría (ISEF, Bibliotecología, etc)? ¿Crees que los problemas en los distintos servicios fueron similares?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelAR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP ha contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelAR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años para impulsar a estos sistemas?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

- ¿A modo de resumen cómo valorás la implementación del SIAP? ¿Y si lo comparás con otros sistemas horizontales como en el caso del EXPE+?

Entrevista a la jefa de la sección de personal de Oficinas Centrales

(Sra. Mmirta Olmedo).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

- ↻ Cargo(s).
- ↻ Antigüedad en la Udelar.
- ↻ ¿Cuáles son –en términos generales– las principales competencias y tareas del Jefe de Personal?

HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL PROYECTO

- ↻ ¿A qué necesidades creés que responde la decisión de la Udelar de implantar dos sistemas de gestión horizontal como el EXPE+ y el SIAP?
- ↻ ¿En qué sentido creés éstos respondieron a las razones para las que fueron creados? ¿Cuál fue su efecto sobre la gestión en términos generales? (estandarización de trámites, rapidez, seguridad, relacionamiento del personal, etc.)

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

- ↻ ¿Qué grado de participación tuvieron los funcionarios de las distintas áreas involucradas en el desarrollo de estos sistemas (desarrollo de las rutinas de trabajo, en decisiones acerca de qué solicitar a los informáticos, etc.)?
- ↻ Dada la implementación de los programas, ¿ustedes como usuarios de los mismos recibieron algún tipo de capacitación? ¿cómo evalúan la capacitación recibida desde los dos programas?
- ↻ ¿Cómo se tratan las dificultades que puedan surgir en el uso de los sistemas por las diferentes divisiones, departamentos o secciones de la Udelar? ¿Qué respuesta han tenido por parte de los equipos de los programas (EXPE+ y SIAP) y cómo lo valorás tú?
- ↻ Con respecto al EXPE+
 - ¿Cuáles son las principales ventajas y dificultades del EXPE+ a tu entender?
 - En general el EXPE+ es muy bien valorado por los funcionarios de la UDELAR (más allá del cargo ocupado) sin embargo el EXPE+ no ha llegado a convertirse ni completa ni mayoritariamente en Expediente Electrónico ¿Por qué creés que sucedió esto? ¿Cuáles fueron o son, a tu entender las trabas a este proceso de “eliminación del papel”? ¿Hubo ciertas características del funcionariado que lo frenaron o acaso no estuvo bien pensado desde su diseño?

➤ Con respecto al SIAP.

- ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión? ¿Cómo se dio la competencia de este nuevo sistema con el ARSAFE? (Centrarse en las dificultades).
- ¿Crees que existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas?
- El SIAP supone una dinámica de mayor contacto entre Personal y Contaduría
 - ¿cómo lo viven ustedes en su servicio universitario? ¿a ustedes les supuso algún cambio en su forma de trabajar?
 - ¿Cree usted que la dinámica que impone el sistema –basada en los procesos - (mayor contacto entre los distintos departamentos, divisiones o áreas) es compatible con la diferenciación por departamentos y funciones que tiene la UdelaR en tanto que Burocracia (por funciones: personal, contaduría, etc)?
 - ¿Cree que esto puede ser un obstáculo al óptimo funcionamiento del sistema?
- ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?
- ¿Crees que el programa tuvo un éxito diferente en Ciencias y en Oficinas centrales?
¿Crees que los problemas de ambos servicios fueron similares con el sistema?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

- Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El SIAP y el EXPE+ han contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

- Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

COMPROMISO Y MOTIVACIÓN

- ¿Qué grado de compromiso por parte de las autoridades y de los propios usuarios/funcionarios han encontrado en estos años para impulsar a estos sistemas?
- ¿Han existido políticas de motivación para motivar a los usuarios ya sea asimilar o liderar la adopción del sistema y en consecuencia liderar el cambio?

EVALUACIÓN GENERAL Y REPLICABILIDAD

➤ ¿A modo de resumen cómo valorás, en términos comparativos, la implementación y los logros de ambos de ambos sistemas (EXPE+ y SIAP)?

Pauta aplicada a los niveles operativos

(ESC, C, G° 4).

Esta pauta se aplica tanto al área de Personal como Contaduría y tiene la particularidad que fue una entrevista auto administrada (vía correo electrónico).

CARACTERÍSTICAS PERSONALES

1. Cargo(s).
2. Antigüedad en la UdelaR.
3. ¿Cuáles son –en términos generales– tus principales tareas?
4. ¿Cuándo comenzaste a trabajar en tu sección (Contaduría o Personal) cuál era la situación del EXPE+ y del SIAP, ya estaban instalados y funcionando o aún no?

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

1. Cómo evalúas en términos generales a estos dos programas (SIAP y EXPE+), tanto en lo que hace a tu experiencia personal como a las prestaciones que tienen para con el área en la que trabajas?
2. Con respecto al EXPE+
 - i. ¿Cuáles son las principales ventajas y dificultades del EXPE+ a tu entender?
 - ii. En general el EXPE+ es muy bien valorado por los funcionarios de la UDELAR (más allá del cargo ocupado) sin embargo el EXPE+ no ha llegado a convertirse ni completa ni mayoritariamente en Expediente Electrónico ¿Por qué creés que sucedió esto? ¿Cuáles fueron o son, a tu entender las trabas a este proceso de “eliminación del papel”? ¿Hubo ciertas características del funcionariado que lo frenaron o acaso no estuvo bien pensado desde su diseño?
3. Con respecto al SIAP.
 - i. ¿Cuáles son las principales ventajas del SIAP y las dificultades que encontró en la implementación de este sistema horizontal de gestión?
 - ii. ¿Cómo crees que se pudiesen haber solucionado los problemas operativos que muchos funcionarios encuentran en el SIAP?
 - iii. ¿Crees que existieron trabas por parte de los funcionarios o de ciertas áreas para que éste funcionara correctamente?
 - iv. El SIAP supone una dinámica de mayor contacto entre Personal y Contaduría
 - ¿cómo lo viven ustedes en su servicio universitario? ¿a ustedes les supuso algún cambio en su forma de trabajar? ¿cómo es su relación con Personal? ¿Cómo valoran esta nueva forma de relación (si es que es nueva)?
 - v. ¿Crees que existen diferentes valoraciones del SIAP por el área contable y la de recursos humanos? ¿A qué se debe?

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

1. Algunos de los representantes o encargados de los sistemas en cuestión (EXPE+ y SIAP) señalan que la UdelaR tienen demasiadas excepciones a las reglas y esto atenta contra la posibilidad de implementar procesos uniformes, estandarizados o rutinas fijas tal como pretendía el PLEDUR (Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República)? Afectando particularmente al Expediente Electrónico y al SIAP. ¿Cuál es tu opinión con respecto a esto? ¿El EXPE+ y/o el SIAP han contribuido, de alguna manera, a encauzar estas "excepciones"?

FACILITADORES Y PROBLEMAS

1. Crees que existen ciertas características de las propias burocracias, y en particular de la UdelaR, que tienden a sofrenar los procesos de cambio e innovación? ¿Cuáles y en qué sentido?

(v) Anexo: Listado de Códigos para el análisis.

- 01.1. Historia del sistema
- 01.2. Motivos y necesidades de origen
- 01.3. Respuesta inicial a los problemas que motivan su aplicación
- 01.4. Aplicación actual

- 02.1. Decisores
- 02.2. Participación en la definición de requerimientos y prestaciones del software

- 03.1. Visión acerca de la participación de los usuarios
- 03.2. Mecanismos de participación (críticas o sugerencias) por parte de los usuarios
- 03.3. Interfaz usuario / aplicación
- 03.4. Valoración de los mecanismos y respuesta ante las dudas, sugerencias o críticas, por parte de los usuarios

- 04.1. Características de los cursos de capacitación
- 04.2. Valoración de los cursos de capacitación
- 04.3. Temática de los cursos de capacitación ("uso" vs "gestión")

- 05.1. Problemas y trabas
- 05.2. Actores (Problemas)
- 05.3. Del propio sistema (problemas)
- 05.4. Cultura organizacional de la UdelaR (Problemas)

- 06.1. Ventajas y/o facilitadores
- 06.2. Del propio sistema / técnicas (facilitadores y ventajas)
- 06.3. Actores (facilitadores)
- 06.4. Cultura organizacional de la UdelaR

- 07.1. Compromiso por parte de las Autoridades
- 07.2. Compromiso por parte de los funcionarios
- 07.3. Compromiso por parte de los desarrolladores del software

- 08.1. Políticas de motivación (poder, capacitación, dinero. MCSG)

- 09.1. Aspectos positivos. Evaluación general
- 09.2. Aspectos negativos. Evaluación general.

- 10.1. Valoraciones de otros sistemas horizontales de gestión (SIAP, EXPE+, Bedelías, Bibliotecas, etc.)

- 11.1. Cargo del entrevistado
- 11.2. Área del entrevistado
- 11.3. Antigüedad del entrevistado en la UdelaR
- 11.4. Experiencia SIAP y/o EXPE

- 12. 1. Expediente Electrónico
- 12.2. Seguimiento de expedientes
- 12.3. Sistema de resoluciones
- 13.1. Consideraciones generales

- 14.1. Burocracia y UdelaR

- 15.1. Personal y Contaduría

- 16.1. Experiencias según Servicios Universitarios