

---

---

ADMINISTRACION  
UNIVERSITARIA  
EN AMERICA LATINA

---

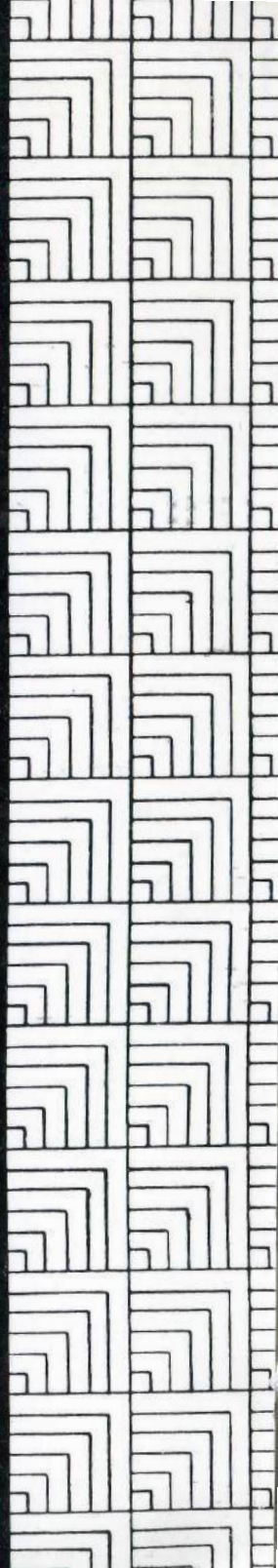
---

UNA PERSPECTIVA ESTRATEGICA

COLECCION UDUAL

3

1995








COLECCION • UDUAL

---

---

ADMINISTRACION  
UNIVERSITARIA  
EN AMERICA LATINA

—  —  
una perspectiva estratégica

---

---



UDUAL

1995



**CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO (CINDA).**  
**ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).**  
**Proyecto Multiregional de Educacion Media y Superior**  
**(PROMESUP).**  
**Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE).**  
**UNION DE UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA (UDUAL).**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (UNAM),**  
**Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU).**



La presente edición corregida, estuvo a cargo de  
la Unión de Universidades de América Latina  
(UDUAL).

1ª edición.

© copyright, CINDA, 1992.

2ª edición, UDUAL, México, 1995.

ISBN 968-6802-04-5.

Impreso en México • Printed in México

Editor: Lic. Sebastián Escalante Bañuelos.

Diseño y composición: Lic. Juan Carlos Aguirre.



# **I NDICE**

<b>PROLOGO</b>	<b>VIII</b>
<b>PROLOGO A LA REIMPRESION EN MEXICO</b>	<b>X</b>
<b>PRESENTACION</b>	<b>XII</b>

## **PRIMERA PARTE** **PLANIFICACION, GESTION Y CONTROL** **ESTRATEGICO EN LA UNIVERSIDAD**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

<b>CAPITULO I</b> <b>Conceptos Actuales de Gestión de Organizaciones Formales</b>	<b>5</b>
--	----------

1.1 El concepto de gestión en una perspectiva estratégica.	5
1.2 Estrategia corporativa, de unidades de planificación y funcional.	6
1.3 Las diez tareas para formar la estrategia corporativa.	8
1.4 Hacia un modelo de gestión estratégica universitaria.	19

<b>CAPITULO II</b> <b>Planificación de la Organización Universitaria.</b>	<b>41</b>
--	-----------

2.1 Definición de planificación estratégica.	41
2.2 Contenido y proceso de la planificación estratégica.	43
2.3 Análisis interno de la institución.	47
2.4 Análisis de contexto o externo.	48
2.5 El resto de las actividades de la planificación estratégica.	55

<b>CAPITULO III</b> <b>El Control Estratégico de la Gestión Universitaria</b>	<b>57</b>
--	-----------

3.1 Introducción.	57
3.2 El proceso de control de gestión.	58
3.3 Diseño un sistema de control.	60
3.4 Tipos de control.	64
3.5 Aspectos relevantes del control de la gestión.	66
3.6 Características de los sistemas de control efectivos.	69
3.7 Problemas para establecer sistemas de control en la universidad.	72



<b>CAPITULO IV</b>	<b>75</b>
<b>Gestión Estratégica de Recursos Humanos.</b>	
4.1 Introducción.	75
4.2 Componentes de la gestión de recursos humanos.	78
4.3 Heterogeneidad del sistema universitario.	94
<b>CAPITULO V</b>	<b>97</b>
<b>Diseño de la Estructura Organizacional.</b>	
5.1 Introducción.	97
5.2 Estructura organizacional burocrática profesional y mecánica.	99
5.3 Estructura organizacional «adhocrática» y la orgánica.	104
5.4 Estructura organizacional burocrática carismática.	106
5.5 Estructura organizacional matricial.	108
5.6 Diseño de la estructura organizacional.	110
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.</b>	<b>116</b>

**SEGUNDA PARTE**  
**EXPERIENCIAS REGIONALES**  
 Estudio de Casos.

<b>I.- INTRODUCCION</b>	<b>121</b>
<b>II.- RESUMEN Y COMENTARIOS</b>	<b>122</b>
<b>III.- CASOS ILUSTRATIVOS</b>	<b>137</b>
1.- «Estado actual de la enseñanza de la administración y su aplicación a la organización universitaria». El caso de la U. del Pacífico. (Raimundo Villagrasa).	139
2.- «Necesidades de Capacitación en Administración universitaria» (Alfonso Muga N.)	151
3.- «Administração Universitária: Considerações sobre sua natureza e desafios» (Victor Meyer Jr.)	163
4.- «Problemas y Tendencias de la Universidad en América Latina». (Agustín Lombana)	179
5.- «As Instancias Colegiadas e Executivas na Organização Universitária Brasileira (Stella C. D. Segenreich».	199

6.- «La Planificación y el Desarrollo de la Escuela Superior Politécnica del Litoral». (Sergio Flores M.)	217
7.- «Universidad del Norte, Colombia. Gestión, Planeación y Control» (Stella Visbal N.)	231
8.- «Aplicación de un Modelo de Gestión y Administración Universitaria. El caso de la Universidad Central de Venezuela». (Maryann Hanson).	247
9.- «Estructura Organizacional de la Universidad Católica de Valparaíso». (J. Pascual y E. Ponsot).	259

# PROLOGO

La universidad latinoamericana ha entrado en un necesario proceso de reforma institucional, de modo que, para continuar con la creación y difusión del conocimiento, tendrá que formalizar nuevos objetivos y estructuras para continuar su valiosa contribución hacia el entorno social al que pertenece.

Los nuevos retos del mundo contemporáneo, como la aparición de un nuevo paradigma *economicista*, no son de ninguna manera ajenos en la región latinoamericana. El desvanecimiento de fronteras reales por el intenso intercambio comercial, la formación de bloques que dan pie a la globalización, la comunicación inmersa en la era de la informática, el desarrollo de nuevas tecnologías y la implantación de distintas formas de transferencia, son muestras de la nueva dinámica internacional a considerar, no sólo dentro de la esfera macroeconómica, sino dentro de las instituciones generadoras del conocimiento como es la propia universidad. Este conjunto de fenómenos trazan, indiscutiblemente, lineamientos distintos de gestión y desarrollo universitarios, los cuales tendrán que modificar los métodos y funciones universitarias tradicionales.

En este libro, precisamente, se propone un conjunto de modelos y metodologías, desde el punto de vista esquemático y organizacional, que brindan un contexto más planificado, más integral, del funcionamiento universitario. Tal modificación tiene que buscar diversos instrumentos coherentes para darle continuidad a la labor universitaria en el entorno social actual.

Por ello, la universidad, con el fin de crear, transmitir y conservar la cultura en sus distintas manifestaciones, deberá buscar nuevas estrategias corporativas que, conjuntamente con el liderazgo intelectual, brinden ventajas competitivas en respuesta a intereses específicos y a requerimientos de excelencia universitaria.

Los fines de la universidad no se cuestionan, sino su propia organización y funcionalidad: ¿qué mecanismos deberá desarrollar para mejorar y ofrecer servicios académicos adecuados?; ¿qué vinculación real deberá de tener con la sociedad en la que está inserta?; ¿cuál sería la estructura y organización adecuadas para formalizar una universidad competitiva? Estas interrogantes, entre otras, aparecen como puntos de discusión centrales en la época contemporánea.

La funcionalidad y planeación universitaria son elementos esenciales para comprender tal tendencia, por lo cual en esta obra se presentan algunos estudios de caso que ilustran experiencias de gestión y administración en diversas entidades latinoamericanas, que puedan servir como marco referencial para su implantación en otras instituciones universitarias de la región.

La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), con el propósito de mostrar un conjunto de estrategias universitarias útiles para alcanzar el desarrollo integral universitario, reedita este libro, en colaboración con el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), de Chile; el Proyecto Multinacional de Educación Media y Superior (PROMESUP), de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Unión de Universidades de América Latina, A.C. Febrero 1995

# PROLOGO A LA REIMPRESION EN MEXICO

La administración científica hizo época por su contribución a la modernización industrial hasta que la redefinición de las grandes fuerzas mundiales, en los años ochenta, comenzó a cambiar radicalmente las condiciones de los mercados y la tecnología de punta introdujo sistemas de producción que modificaron las referencias universales.

El patrón de integración transnacional impactó fuertemente a las instituciones de educación superior y propició al menos dos preocupaciones inmediatas:

Una, el replanteamiento de su papel en relación con la sociedad civil y el Estado. Las universidades latinoamericanas, asumiendo la modernidad (progresión de la razón y la historia, autoconocimiento y emancipación del hombre, etc.), habían hecho suyas dos funciones de interés público amplio: la homogeneización cultural y la contribución al desarrollo social y económico, tareas que en general han ido abandonando para articularse en forma más estrecha con el mundo de la producción, asimilar su propio sostenimiento e incluso asumirse como corporaciones lucrativas.

Dos, el cuestionamiento de su organización burocrática (rigidez, verticalidad, estandarización, alta normatividad, etc.) en la sociedad de mercado. Los esquemas propositivos actuales ponen énfasis en los procesos dinámicos, flexibles e interactivos que favorecen la competitividad y se orientan hacia la calidad de las universidades. Desde la perspectiva estratégica que aquí se presenta, es decir, desde un perfil coherente e integrativo de las decisiones, la internacionalización de mercados, productos y servicios exige no sólo pensar en y con nuevos conceptos, sino, más allá que eso, desarrollar una cultura organizacional diferente.

Además de asimilar sobre la marcha los drásticos cambios de escenarios, las universidades han debido darse a la tarea de crear una nueva imagen racional de futuro, concebir modelos de gestión formal y formas de control administrativo compatibles con la transformación de su estructura, y prever sus conductas posibles y probables.

Entre las condiciones culturales que hacen notablemente difícil este ejercicio, se hallan, por una parte, la resistencia de los pesados y pauperizados aparatos burocrático-profesionales a la dinámica vertiginosa en que han entrado la ciencia y

la tecnología; por otra, el peso de las costumbre ya instituidas por la universidad-para-el-desarrollo y el hábito a la administración taylorista y fayoliana que configuró por mucho tiempo una suerte de paradigma organizativo y cognitivo; y, por otra, la parálisis intelectual que se manifiesta en el escaso conocimiento y análisis de la racionalidad emergente.

Para México, cuyo sistema de educación superior es complejo y heterogéneo, y cuya población estudiantil y académica es la segunda mayor de la región, las aportaciones teóricas y la experiencias sistematizadas en esta obra resultan de gran interés y relevancia para el estudio del enfoque estratégico en la administración universitaria, sobre todo en el momento en que se analiza y debate la pertinencia de aplicar métodos y técnicas desarrollados por la administración del trabajo productivo en el gobierno de las instituciones educativas.

Este libro, que reúne el tabajo de investigadores y estudiosos de la administración universitaria latinoamericana, fue editado originalmente por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), en Santiago de Chile. CINDA " es un organismo internacional no gubernamental, reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Estado de Chile. Es también una corporación de derecho privado con personalidad otorgada por los Estados de Colombia y Chile. Su propósito es vincular a universidades entre si y con los principales problemas del desarrollo económico y social de América Latina. Está organizada como una red académica internacional, integrada por importantes universidades de Latinoamérica y Europa".

La publicación de este libro en México ha sido posible debido a que CINDA lo entregó desinteresadamente para su difusión al Centro de Estudios Sobre la Universidad (CESU) de la UNAM, para el que constituye un instrumento importante para el conocimiento y la discusión de cuestiones actuales sobre gestión en el nivel superior de la enseñanza, y gracias a la voluntad de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), que se hizo cargo de su reedición y reimpresión.

Juan Eduardo Esquivel Larrondo  
Investigador del CESU-UNAM.

Ciudad Universitaria, D.F., México, noviembre de 1994.

# PRESENTACION

Este libro tiene el propósito de presentar al medio universitario latinoamericano los principales conceptos actuales sobre gestión, planificación y control en la Universidad. Ello contribuye a una mejor comprensión de la temática y posibilita un lenguaje común que facilita el intercambio de experiencias entre diversas instituciones y países.

El libro se ha organizado en dos partes: la primera de ellas, sobre Gestión Universitaria, fue encomendada por el Centro a los académicos Erika Himmel y Sergio Maltes. En el trabajo se exponen los principales métodos modernos sobre el tema. Consideramos que su principal mérito es la explicación de aspectos conceptuales básicos y su adaptación a casos determinados, para su eventual aplicación a situaciones propias de cada universidad.

En la segunda parte se presentan y analizan estudios de casos correspondientes a universidades de la región, los que fueron presentados en seminarios organizados por CINDA sobre el tema. En su selección se procuró elegir distintos tipos de Universidades de modo que ello permitiera apreciar la incidencia que la estructura y funciones de la Universidad correspondiente tiene en su gestión.

La preparación de esta segunda parte, así como la edición general del libro ha estado a cargo del Ing. Hernán Ayarza. CINDA agradece la colaboración de las instituciones vinculadas a su Programa de Política y Gestión Universitaria y en especial a la de los autores que han participado en este libro.

Nos es muy grato reconocer una vez más el apoyo recibido de la Organización de Estados Americanos, a través del Proyecto Multinacional de Educación Media y Superior, PROMESUP, del Departamento de Asuntos Educativos.

Quisiéramos destacar en forma especial la dedicación y esfuerzo de Erika Himmel y Sergio Maltes, dejando constancia de nuestro pesar por el lamentable y prematuro fallecimiento del Profesor Maltes.

CINDA, septiembre de 1992.





## PRIMERA PARTE

---

**Planificación, gestión y control  
estratégico de la Universidad**



# INTRODUCCION

Esta primera parte consigna algunos principios generales sobre la administración de corporaciones universitarias. En particular, se exploran los conceptos de gestión, planificación, sistemas de control, gestión de recursos humanos y estructura organizacional, como aspectos esenciales, con el fin de lograr un lenguaje compartido que permita su aplicación a cualquier universidad latinoamericana.

Como en todo texto sobre tópicos de administración, se requiere una toma de posición o un compromiso con algún marco de referencia conceptual que dé sentido a la definición de los temas que se aborden. En este caso, se ha partido del supuesto que los principios que se han desarrollado, principalmente en las dos últimas décadas, sobre la gestión estratégica de empresas, pueden resultar un referente adecuado para la aplicación a las corporaciones universitarias en la región. Así, cada vez se concibe más consensualmente, la necesidad de adaptar la universidad a los sistemas sociales en los cuales se encuentra inserta, de responder a las expectativas de los usuarios y de colaborar, como entidad productiva, al desarrollo económico y social del ámbito geográfico, cultural y demográfico en el que desarrolla su acción.

Los temas que hoy reciben particular atención en la administración de las empresas, tales como la globalización de mercados, productos y servicios, que nos enfrentan a un mundo más integrado y ojalá más cooperativo, así como la respuesta al impacto creciente del desarrollo científico y tecnológico y la necesidad de encontrar nuevas formas de ejercicio de un liderazgo estratégico, son también desafíos para las universidades latinoamericanas y un imperativo para la colaboración entre ellas y para el desarrollo de una cooperación más sistemática y bien planificada.

De allí que este trabajo sólo pretende ser una mínima contribución para un análisis conceptual y metodológico de la gestión universitaria, sin la pretensión de erigirse en un paradigma teórico o tecnológico, sino más bien en el espíritu de buscar un vocabulario que nos permita comparar nuestros programas de acción y colaborar en la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas que surgen en la administración universitaria.

Los tres primeros capítulos fueron elaborados por ambos autores, los dos últimos sólo por uno de ellos, debido al lamentable fallecimiento del Prof. Sergio Maltes G. en abril de 1991. La autora de dichos capítulos espera haber sido fiel a la línea de pensamiento del trabajo completo.

Cabe señalar también, que en este análisis se ha contado con la valiosa contribución que los profesores Arnoldo Hax (Sloan School of Management, MIT) y Nicolás Majluf (Departamento de Ingeniería de Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile) han hecho al tema de la administración estratégica de empresas. Por ello, se quiere reconocer aquí la influencia que han tenido en la línea conceptual del estudio.

Finalmente, no puede dejar de expresarse el más sincero agradecimiento a la oportunidad que nos brindó CINDA para escribir el presente texto y al apoyo prestado por el Profesor Ayarza, con sus valiosas sugerencias.

Erika Himmel K., Santiago de Chile, septiembre de 1992.

# CAPITULO I

## CONCEPTOS ACTUALES SOBRE GESTION DE ORGANIZACIONES FORMALES

### 1.1. El Concepto de Gestión en una Perspectiva Estratégica

La perspectiva más actualizada sobre la administración de las organizaciones formales incorpora el concepto de estrategia como uno de sus rasgos más relevantes. Con frecuencia se piensa que este concepto alude a una metodología sistemática para planificar las actividades, pero más bien consiste en un perfil articulado de decisiones que implica a toda la organización. Aunque esta conceptualización se aplica principalmente a las empresas productivas y de servicios, es igualmente utilizable en instituciones educativas en general y a las universidades en particular. Por ende, la conceptualización que se desarrollará estará referida a la organización universitaria.

En términos generales, se puede concebir el desarrollo de una gestión estratégica aplicable a las instituciones universitarias de acuerdo a los rasgos distintivos del concepto de estrategia propuestos por Hax (1990). De este modo, y aplicada al contexto universitario, esta consiste en:

- a) un perfil unificado, coherente e integrativo de decisiones
- b) que determina y explicita los propósitos organizacionales en término de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos;
- c) que selecciona los servicios educativos que la organización ofrece o pretende ofrecer en el futuro,
- d) que intenta conseguir una ventaja a largo plazo en términos que los servicios académicos que ofrece, respondiendo apropiadamente a las oportunidades y amenazas del ambiente en que se inserta, así como a las debilidades y fortalezas de la organización;
- e) compromete a todos los niveles jerárquicos de la organización (corporativo, académico y funcional) y,

f) define la naturaleza de la contribución educativa, social y económica que la organización intenta hacer a todas las audiencias que tienen derechos adquiridos sobre ella.

Este último punto se relaciona con el concepto moderno de « *stakeholder* », que justamente se refiere a las entidades o personas involucradas por el perfil decisional de la organización. En el caso de la universidad, tienen derechos adquiridos sobre ella sus autoridades, profesores, alumnos y administrativos, amén de la comunidad social más amplia que se ve afectada por ésta. Esta definición se contrapone al antiguo concepto de que una organización productiva sólo era responsable ante sus dueños, concepto que en inglés se define como « *stockholder* ».

## **1.2. Estrategia Corporativa, de Unidades de Planificación y Funcional**

Los rasgos propuestos por Hax son compatibles con la definición de estrategia corporativa de Andrews, quien señala que éste es el patrón de decisiones en una organización, que determina y explicita sus objetivos, intenciones o metas, genera las principales políticas y planes para lograr dichas metas y define el espectro de actividades que la organización debe perseguir, el tipo de organización económica, académica y humana que intenta ser y la naturaleza de la contribución educacional, social y económica que pretende entregar a sus audiencias. Por otra parte, define las áreas de acción en las cuales la organización va a competir, de preferencia en un modo que focalice los recursos para transferir competencias distintivas y obtener ventajas competitivas en el largo plazo. En términos operativos, la definición de estrategia corporativa no resulta suficiente para abarcar el patrón de decisiones al que se hacía referencia. El nivel más general es el corporativo, que incluye, entre otros factores que se detallarán más adelante, la misión de la institución y el conjunto de valores que sustenta su acción y su presencia en el medio.

En términos empresariales, el segundo nivel se define como el de estrategia de negocios, considerando a este último como una unidad estratégica, que consiste en una orientación de la planificación o una unidad operativa que vende un conjunto de productos o servicios en un mercado definido y enfrentando a un conjunto de competidores bien identificado. En este contexto, se las definirá como unidades estratégicas de planificación (UEP).

En términos de las corporaciones universitarias, el segundo nivel se puede homologar a la segmentación del sistema de educación en unidades comparables y competitivas con las de la institución bajo estudio.

Así, mientras la estrategia corporativa involucra decisiones acerca de la Universidad como un todo, la estrategia a este nivel está más relacionada con una unidad dentro del todo, por ejemplo, de qué manera puede competir la Escuela de Derecho de una universidad específica con el resto de las escuelas de derecho del sistema de educación superior o cuáles son las modificaciones curriculares que debe introducir esta particular escuela para que sus egresados compitan efectivamente en el mercado ocupacional de la próxima década.

En relación a las unidades de planificación, las grandes tareas tradicionales de la Universidad, esto es, docencia, investigación y extensión, que son asumidas por las diversas unidades académicas, pueden constituirse en criterios de clasificación para este segundo nivel.

Debido a que las tareas de docencia, investigación y extensión reciben diferentes énfasis en el tiempo según condiciones internas y externas a la Universidad, lo que afecta también las decisiones con respecto a los programas de estudio que deben estimularse, dan a este nivel el carácter dinámico que ilustra cómo la Universidad debe intentar dar respuesta a las demandas del medio en que se desenvuelve.

Por último, la estrategia funcional es la operacionalización de las decisiones precedentes en términos de las unidades diseñadas por la institución para dar respuesta a las grandes líneas de acción derivadas de los niveles anteriores. En otras palabras, se trata de establecer quiénes son los responsables de poner en marcha los programas que se derivan de las estrategias de nivel superior.

Estas definiciones son compatibles con los enfoques más tradicionales que se encuentran en la literatura. Johnson y Scholes (1989) hacen equivalente estos tres niveles al corporativo, competitivo o de negocios y operacional. Por su parte, Chiavenato (1988) homologa el nivel de negocios con el táctico y el funcional con el operacional.

El factor temporal se relaciona con el plazo para poner en marcha las estrategias. Las de nivel corporativo debieran ser concebidas a largo plazo. Como en gran medida esto representará un moldeado de actividades que han probado ser respuestas exitosas o de fracasos con respecto al ajuste ambiental, un requisito *sine qua non* de una estrategia corporativa es su compatibilidad con la cultura organizacional de la universidad, proceso que por definición requiere de cierta continuidad histórica y que se opone a saltos violentos de corrientes de pensamiento que colocan a la universidad en una posición de extrema contingencia, esto es, de vulnerabilidad a variables ambientales que hacen muy difícil lograr el patrón integrativo, coherente de decisiones que justamente definen la visión estratégica de la institución.

En cambio, las estrategias de los restantes niveles son de más corto plazo, por la exigencia de su constante evaluación para hacerlas consistentes con la estrategia corporativa de nivel superior.

### 1.3. Las diez tareas para formar la Estrategia Corporativa.

Para intentar sistematizar el conjunto complejo de decisiones que representan a la estrategia corporativa, se puede utilizar el modelo de Hax y Majluf (1990, en prensa). Estos autores conciben un conjunto de diez tareas indispensables para concretar dicha estrategia. El modelo se consigna en el Diagrama N° 1.

El diagrama muestra que la articulación de actividades comienza por definir la estrategia corporativa propiamente como tal. Para ello, la Universidad deberá definir cuál es el proceso mediante el cuál adopta sus decisiones; por ejemplo, si éstas se generan en las unidades operativas, a través de un proceso democrático y ampliamente participativo o si, por el contrario, son elaboradas por las autoridades superiores y transmitidas formalmente hacia las facultades o escuelas.

De la misma manera, hay que investigar cómo la Universidad genera sus metas y programas amplios de acción, así como la forma en que se orienta hacia su desarrollo futuro y el papel que le compete en la sociedad en la que se inserta. Muy importante en este ámbito, es la definición de las audiencias que tienen derechos adquiridos sobre la Universidad, particularmente por la función social y educativa que le es propia.

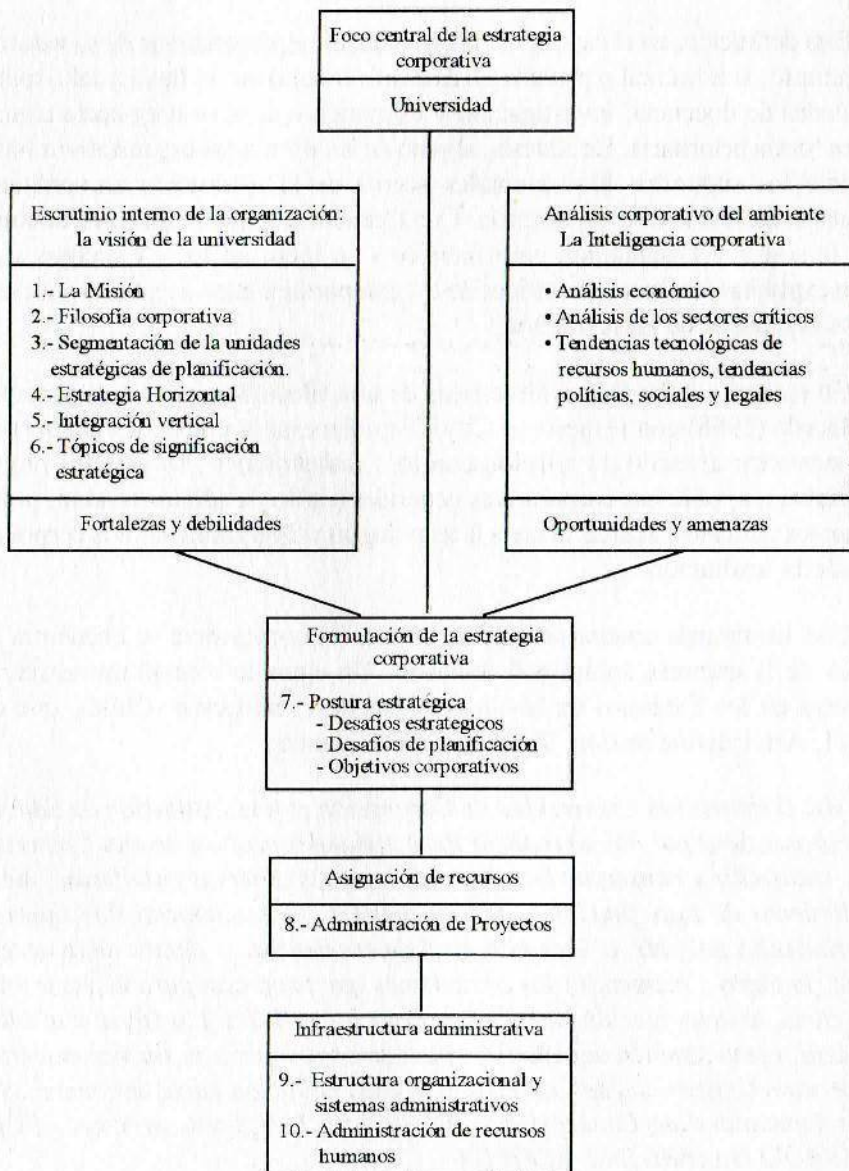
Hax y Majluf, al igual que otros expertos en el área (Greenley, 1989; Albert, 1984; Johnson y Scholes, 1988) conciben la concreción de la estrategia mediante un análisis profundo de las debilidades y fortalezas de la institución, así como a través de un listado de las fuerzas del ambiente que puedan constituirse en oportunidades para añadir ventajas comparativas a la institución o en potenciales o actuales amenazas que se deban contrarrestar. La primera parte, esto es, el análisis de las fortalezas y debilidades constituye el escrutinio interno; a la segunda se le conoce o define como escrutinio externo o exploración ambiental.

En una situación práctica, es indiferente por cuál de los escrutinios comenzar. De hecho, con frecuencia es más interesante analizar la interacción entre ambos más que el mero efecto principal o aislado de cada uno. Sin embargo, debe recordarse que estos análisis deben proceder de manera sistemática, como para que puedan desprenderse de ellos planes específicos de acción.



### 1.3.1. Escrutinio Interno: La Visión de la Universidad

#### Diagrama N°1 Las diez tareas de la estrategia corporativa (adaptado de Hax y Majluf, 1990)



## 1) Filosofía Corporativa.

Comprende la definición de los principios básicos que orientan el comportamiento corporativo, es decir, los valores, las políticas y normas que regulan la relación con las distintas audiencias.

Esta definición, en el caso de las universidades, es dependiente de su naturaleza. Por ejemplo, si es estatal o privada, si es confesional o no, si lleva a cabo todas las actividades de docencia, investigación y extensión o si se orienta hacia alguna de ellas en forma prioritaria. En síntesis, alguno de los principios organizativos básicos, así como los supuestos fundamentales acerca de la institución universitaria se encuentran incluidos en esta categoría. Con frecuencia se expresan en un documento como lo son la « Declaración de principios » o bien, en los « Estatutos », que hacen explícitas las líneas directrices de los comportamientos aceptados y esperados por los miembros de la institución.

Un ejemplo de las líneas directrices de una filosofía corporativa es expuesta por Maceda (1988) con respecto al City Corp. En esta se consignan cuatro puntos fundamentales: a) estilo de relación con los *stakeholders*, b) grandes objetivos corporativos, c) políticas corporativas generales (estilo de administración, políticas de recursos humanos, actitud frente a la tecnología) y d) grandes valores corporativos (ética de la institución).

Una forma más condensada de una filosofía corporativa se encuentra en el «credo» de la empresa Johnson & Johnson. Un ejemplo a nivel universitario se encuentra en los Estatutos de la Universidad de Concepción (Chile), que en su Título I, Art.1 define *misión*. Textualmente se señala:

*«La Corporación Universidad de Concepción es una Institución de Educación Superior que tiene por objeto realizar las actividades propias de una Universidad: crear, transmitir y conservar la cultura en sus más diversas manifestaciones. En cumplimiento de esas funciones deberá atender adecuadamente los intereses y requerimientos del país, al más alto nivel de excelencia, y, dentro de la necesaria unidad, fundará y mantendrá los organismos que procedan para el desarrollo de la docencia, la investigación científica, la creación artística y la difusión académica y cultural, como también aquellos que puedan contribuir a su financiamiento. La Corporación Universidad de Concepción es una Institución laica, autónoma, creada por la Comunidad de Concepción.»* En su Art. 2 explicita su lema « *POR EL DESARROLLO LIBRE DEL ESPIRITU* » .

Por otra parte, la Universidad Javeriana (Colombia) incorpora su filosofía corporativa en la formulación de sus objetivos, en los siguientes términos:

*«1.2. Objetivos de la Universidad:*

*1.2.1. Mediante las funciones específicas de toda institución universitaria en búsqueda del saber y abierta a todos los aspectos de la realidad, la Universidad Javeriana busca servir a la comunidad humana, en especial, la colombiana, procurando la instauración de una sociedad más civilizada, más culta y más justa, inspirada por los valores que proclama el cristianismo.*

*1.2.2. Fin específico es la formación integral del hombre y la cultura, trascendiendo lo puramente informativo y técnico.*

*1.2.3. Se esfuerza así, desde su situación concreta, por contribuir a la elaboración y difusión de una auténtica cultura en la que el conjunto del saber metódico quede integrado con los más altos valores humanos y vivificados por la presencia del espíritu.*

*1.2.4. Así, la Universidad Javeriana es factor positivo del desarrollo, orientación, crítica y transformación de la sociedad en que vive» .*

En ambas declaraciones se puede reconocer cuál es la filosofía que las inspira, la que, además de contener aspectos comunes a muchas universidades, permite identificar algunas características distintivas. En tanto la Universidad de Concepción se autodefine en un nivel nacional, la Universidad Javeriana, lo expresa, en primer término en la escala mundial y en particular, se orienta hacia la sociedad colombiana. Por otra parte, la primera se define como laica, mientras la segunda enfatiza su inspiración cristiana.

## **2) Misión de la Universidad.**

Con frecuencia se confunde esta palabra con el propósito central de la Universidad, como por ejemplo, su meta social más amplia o la satisfacción del bien común. Sin embargo, el término *misión* se utiliza en este contexto como:

a) el ámbito actual y futuro de los servicios que ofrece, la clientela que recluta y atiende y la cobertura geográfica de su acción y

b) las formas en que la institución alcanza su liderazgo competitivo o refleja sus ventajas comparativas frente a la competencia.

La palabra «futuro» se utiliza aquí en un contexto temporal específico, como planes amplios de acción que se delimitan en un horizonte de cinco a diez años. No obstante, las peculiaridades de cada institución y sobre todo su vulnerabilidad a las contingencias del ambiente pueden modificar el horizonte temporal propuesto.

El ámbito de los servicios se refiere al equilibrio que la universidad imprime a sus funciones docentes, de investigación y extensión. Dentro de la docencia, el énfasis en programas de pre o posgrado y la definición de sus programas como profesionales o académicos. En cuanto a la investigación, la prioridad que se asigne a investigación básica o aplicada. Por último, en relación a la extensión, el acento que se ponga en la educación continua *versus* la prestación de servicios.

En cuanto a la clientela, la Universidad debiera definir claramente cuáles son sus usuarios actuales y los potenciales que desea atraer, lo que, entre otras cosas, significa partir de una definición del perfil demográfico y académico del estudiante o adecuar éste a las contingencias del momento histórico que atraviesa.

Por último, el geográfico se refiere a la presencia concreta de la universidad a nivel nacional o solamente regional, esperándose que, en este último caso, responda a las necesidades económicas y sociales de la zona a la que potencialmente sirve. Por otra parte, el ámbito geográfico de la Universidad se refiere también a la presencia doméstica o internacional de sus actividades; lo cual se ve reflejado en el impacto de su investigación básica o aplicada, principalmente, a través de la participación en congresos científicos.

El segundo aspecto de la misión, esto es, las formas de alcanzar las ventajas competitivas o de sostener un liderazgo intelectual, son mucho más complejas y difíciles de establecer. En parte están dadas por el nivel de sus académicos, la calidad de su infraestructura (laboratorios, bibliotecas, computadoras, etc.), el liderazgo y tradición de sus cuerpos directivos, y la variedad y oportunidad de beneficios estudiantiles que ofrece (becas, servicio de salud, pensionados, recintos deportivos, etc.). Hay que notar que varios de estos aspectos corresponden a los que Michael Porter llama la *cadena de valor* de una empresa, que se abordará con más detalle en el tema de la planificación estratégica.

### **3) Segmentación de las Unidades Estratégicas de Planificación**

En términos empresariales, la segmentación de las unidades de negocio consiste en la identificación de las industrias y segmentos de mercado en los cuales la firma compete en la actualidad y de aquellos en los que espera entrar en un futuro cercano.

En relación a las Universidades, dado que éstas se definen específicamente como entidades sin fines de lucro, se ha preferido usar el término *unidad estratégica de planificación* para referirse a las unidades que se emplean como focos de la planificación o unidades operativas. Por ejemplo, si se define como estrategia corporativa un mayor acercamiento entre la Universidad y la empresa, deberán converger a esta tarea unidades académicas tales como escuelas de administración, ingeniería industrial y algún área de las ciencias sociales, incluido algún centro técnico de diseño industrial.

Por otro lado, una de las tareas fundamentales de la Universidad, tal como la docencia, puede orientarse en parte hacia la extensión, mediante el diseño de talleres o cursos de capacitación para ejecutivos, tomando como base los mismos programas que se utilizan en los cursos regulares. La empresa puede demandar, asimismo, una tarea de investigación aplicada, generando por convenio fondos adicionales para sustentar la investigación básica. Como se puede apreciar, existen muchas alternativas factibles para poner en marcha la segmentación de las unidades de planificación.

#### **4) Estrategia Horizontal**

Este concepto se entiende como la comprensión de las relaciones actuales y potenciales entre las unidades estratégicas de planificación, las que brindan oportunidades para añadir ventajas sobre los competidores.

Desde otro punto de vista, la estrategia horizontal es un conjunto coordinado de objetivos y políticas para unidades diferentes pero interrelacionadas. Para poder formular dicha estrategia, se requiere buscar y explotar las relaciones potenciales entre las unidades estratégicas, mediante la diversificación de tareas, servicios y productos.

Así, una corporación universitaria tiene más posibilidades de añadir ventajas sobre sus competidores mientras más diversificadas sean las áreas académicas que desarrolla, las funciones que cumple en la sociedad en que se inserta, la relevancia de su acción para la región geográfica en que se ubica y otros fenómenos que puedan haberse concebido en el origen de la misma, o que hayan resultado a través del tiempo por políticas de expansión, aunque estas no hayan sido concebidas en un principio como una estrategia racionalmente planificada.

Naturalmente, la diversificación, utilizada como criterio para añadir ventajas competitivas, esto es, un liderazgo institucional, tiene que acompañarse de un control de excelencia homogéneo para todas las actividades que la corporación ejecute. Una estrategia horizontal no proporciona ventajas si una unidad o una tarea específica se desarrolla a costa de la otra, como por ejemplo, una unidad académica en que la docencia sea de muy alta calidad pero la investigación muy pobre.

## 5) Integración Vertical

Es la búsqueda de una configuración de actividades internas y externas, así como la diferente forma de asociación con agentes internos y externos, con el fin de mejorar la posición competitiva de la organización, para proteger sus competencias distintivas y lograr la mayor parte del valor generado por ellas.

En términos más específicos, implica una política de decisiones destinada a establecer los límites que la Universidad se pone en algunas actividades generales, tales como lo que decide hacer por sí misma como aquello en que requiere el concurso de otros. Por ejemplo, la Universidad puede decidir hacer su propio sistema de selección de personal o contratar a una consultora para que lo haga.

Por otra parte, la integración vertical se refiere también a las relaciones de la corporación con las audiencias fuera de sus límites, como por ejemplo, la política de algunas instituciones de reclutar sus alumnos contactando ciertos establecimientos que les proporcionan la «clientela» más apropiada, o bien, colocar límites altos para sus insumos, como estándares de matrícula o puntajes elevados en las pruebas de admisión a la universidad. A este tipo de integración vertical se le llama estrategia «*backward*».

De la misma manera, la universidad puede tener políticas de acercamiento a los usuarios de sus servicios. En el caso de sus alumnos, puede generar acercamientos para prácticas o eventuales contrataciones aseguradas en su excelencia por el «sello» de calidad de la institución, lo que se puede hacer también con la investigación aplicada. Este tipo de integración suele llamarse «*forward*».

## 6) Tópicos de Significación Estratégica

Hax (1988) señala que los principales tópicos que se ubicarán en el primer plano de atención para la década del noventa son: la gestión global, esto es, la internacionalización de mercados, productos, servicios, etc., el impacto estratégico de la ciencia y la tecnología y la necesidad de encontrar nuevas formas de conceptualizar el liderazgo ejecutivo.

Con respecto al primer punto, aludiendo al caso de las corporaciones de educación superior de los países que forman parte del Mercado Común Europeo, se puede señalar que estas instituciones, desde al menos 1988, están preocupadas de rediseñar sus currículos de formación de profesionales y técnicos, de tal modo que en el año 1992, cuando se concrete la integración total, exista el mutuo

reconocimiento de títulos y grados académicos y la posibilidad de que un estudiante de cualquier país pueda transferir a otra institución sin problemas de convalidación de estudios.

Por otra parte, no cabe duda que la investigación científica y tecnológica ya tiene un patrón de integración transnacional muy alto, principalmente a partir del desarrollo de las redes de comunicación entre investigadores. En este plano, el impacto de las tecnologías de información en la coordinación entre los investigadores es impresionante, así como en la búsqueda de información bibliográfica actualizada, hasta el punto de conocerse lo que se está investigando en el mismo momento en que se realiza.

Por último, los directivos de las instituciones tendrán que abocarse a la tarea de descubrir formas de ejercer su liderazgo que sean compatibles con los grandes cambios que se avecinan en las estructuras organizacionales. Poco a poco, la idea de una autoridad rígidamente jerarquizada tenderá a ser sustituida por los mecanismos de coordinación, para los que habrán de desarrollarse nuevos marcos conceptuales. Como bien lo señala Hax (1988), el directivo superior tendrá que ser el arquitecto de la visión de la organización, encargado de transmitirla a todos los estamentos con derechos adquiridos sobre ella: atraer, contratar, motivar y retener los mejores recursos humanos que pueda conseguir, así como desarrollar una cultura organizacional que permita dar un sello de ventajas comparativas a su institución, con respecto a las que compiten en el mismo sector. Así, la idea de un liderazgo monárquico, indiferente a las variables externas y a la internacionalización de las actividades universitarias, basado tan sólo en un conjunto de tradiciones dogmáticas, simplemente no será concebible en esta década y llevará probablemente a provocar un conflicto social de primera magnitud al interior de su institución.

El análisis del medio, que se encuentra a la derecha del Diagrama N° 1 será abordado en detalle al establecer la metodología de la planificación estratégica.

A continuación se enuncian las tareas que se desprenden de la visión de la organización, que ha sido sumariamente expuesta en los seis puntos anteriores.

### **1.3.2. Formulación de una Estrategia Corporativa.**

#### **7) Postura Estratégica en la Organización.**

Consiste en un conjunto de requisitos pragmáticos, que se desarrollan a nivel corporativo para guiar la formulación de las estrategias de desarrollo académico, institucional y funcional.

Generalmente se expresa a través de:

a) Desafíos estratégicos corporativos, que son aspectos orientados hacia la acción, en un horizonte de tres a cinco años, para lograr una ventaja competitiva sostenida en los ámbitos que participa.

b) desafíos funcionales, esto es, la asignación de responsabilidades para la formulación y puesta en marcha de los programas para cada desafío estratégico.

c) objetivos de rendimiento corporativo: indicadores cualitativos y cuantitativos del rendimiento global de la organización.

## **8) Administración de Proyectos**

Es una responsabilidad, a nivel ejecutivo, que requiere estudiar las fortalezas y debilidades del actual portafolio o cartera de proyectos, para definir las prioridades de asignación de recursos y la identificación para las oportunidades de diversificación.

El análisis de cartera o portafolio requiere un estudio de cada proyecto que desarrolle la Universidad en términos de:

a) los factores externos que determinan las oportunidades y amenazas en el sector de la educación superior en que se mueve la institución (compatibilización con el análisis externo) y

b) los factores que determinan las fortalezas y debilidades internas de la organización.

## **9) Infraestructura Organizacional y Administrativa.**

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

Para su éxito se requiere :

a) una estructura organizacional apropiada,

b) procesos y sistemas administrativos formales de:



- planificación
- control administrativo
- compensación y recompensas
- información

c) la consolidación de una cultura organizacional.

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

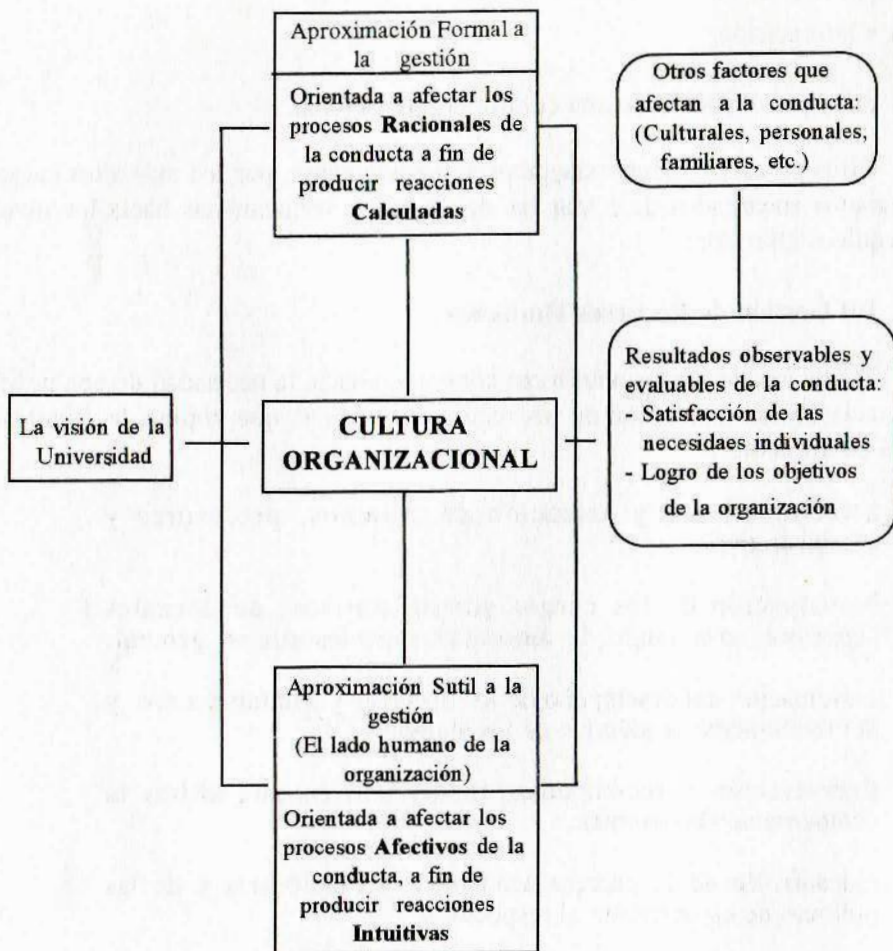
### **10) Gestión de Recursos Humanos.**

Todos los elementos anteriores convergen hacia la necesidad de una política adecuada de administración de los recursos humanos, que implica las siguientes áreas de decisión:

- a) reclutamiento y selección de alumnos, profesores y administrativos,
- b) evaluación de los cargos administrativos, de docentes superiores con rango de autoridad y profesores en general,
- c) evaluación del desempeño de los docentes y administrativos y del rendimiento académico de los alumnos,
- d) motivación y recompensa, incluyendo en esta última la compensación económica,
- e) desarrollo de la carrera académica y funcionaria y de las políticas de capacitación al respecto, y
- f) relaciones laborales y participación.

Las diez tareas anteriores constituyen el marco de referencia para la gestión estratégica en la Universidad. En la sección siguiente se propone un modelo de gestión que permita la operacionalización de estas y otras variables que se integran a las anteriormente expuestas.

**Diagrama N°2**  
**Un modelo de gestión estratégico**  
**(adaptado de Hax y Majluf, 1990)**



#### 1.4. Hacia un Modelo de Gestión Estratégica Universitaria.

El modelo que se propone a continuación ha sido desarrollado por Hax y Majluf (1990, en prensa) y se presenta en el Diagrama N° 2.

El supuesto general del modelo explicita que un ejecutivo máximo (en este caso el Rector de la Universidad y su cuerpo directivo) es el principal responsable de la generación y transmisión de la visión de la organización hacia todas las líneas de autoridad, a través de los seis primeros puntos que se han explicado en la sección anterior.

Las formas o vías mediante las cuales se lleva a cabo la *impronta* de la visión en los subordinados se denominan, respectivamente, procesos de gestión formal y sutil. Los primeros, como lo señalan los autores, están destinados a orientar y moldear las conductas en la organización a través de procesos racionales, que permitan anticipar consecuencias evaluables en el comportamiento organizacional. Estos procesos pueden sistematizarse en cinco aspectos o subsistemas que se explicarán más adelante, a saber, la planificación, el control de la gestión, la administración de los recursos humanos, la comunicación e información y la estructura organizacional.

Los *procesos formales* corresponden a aquellos sistemas organizacionales por los cuales es posible derivar indicadores de eficacia y eficiencia, en horizontes y escenarios previamente definidos. Todos ellos pueden enfocarse de manera estratégica, articulándolos así con los principios anteriormente señalados.

En cambio, los *procesos sutiles* de gestión consisten en un conjunto de actitudes y conductas desarrollados por los altos ejecutivos, que están destinados a influir en comportamiento organizacional de una manera más intuitiva o global, o si se quiere, centrados en afectar la conducta de manera más afectiva que racional.

En este plano se encuentra, por ejemplo, el manejo de los refuerzos empleados por la autoridad para producir satisfacción laboral en los diferentes estamentos, el empleo de las expectativas (altas o bajas) sobre el rendimiento, el manejo del conformismo, la práctica concreta de estrategias motivacionales, el uso informal del poder como mecanismo de influencia y control conductual, los sentimientos de seguridad o incertidumbre que se impriman en el personal, las formas de socialización que se usen con los que ingresen a la organización y el reconocimiento de personas o grupos que ostenten un liderazgo informal.

Por otra parte, también se incluye aquí un conjunto de procesos, a veces de naturaleza inconsciente, que reflejan el manejo de ciertas variables psicológicas, como la culpa, la dependencia o la angustia, que determinan asimismo el comportamiento en la organización y que son a veces consecuencia de la dificultad de los directivos para manejar simultáneamente sus competencias individuales y sus destrezas sociales, en el plano del ejercicio del liderazgo. Estos procesos han sido bien descritos por Schein (1985).

La dos formas de gestión no son independientes entre sí; más aún, en una organización puede tenerse gran claridad sobre los procesos formales y mucha inconsistencia o variabilidad en los sutiles, además pueden privilegiarse unos sobre otros en pos de una supuesta efectividad organizacional.

El diagrama muestra, asimismo, que todos los procesos sutiles y formales interactúan con un conjunto de creencias fuertemente arraigadas en la organización y que a su vez constituyen el «sello» de la misma o su tradición a través de su historia. Este concepto, que tiene una importancia sustantiva para las instituciones universitarias, es lo que Schein define estrictamente como *cultura organizacional*.

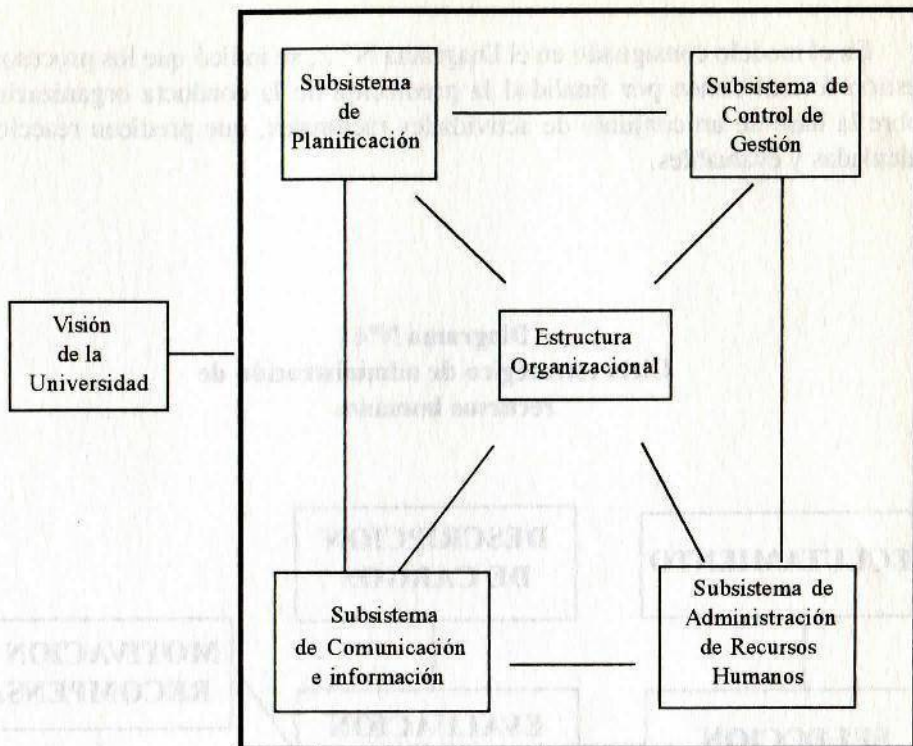
El postulado fundamental a la base de la inclusión de la cultura organizacional es que los modos de uso de la gestión formal y sutil son en gran medida aprendidos, como consecuencia de las respuestas, exitosas o fracasadas, que la corporación ha desarrollado a lo largo del tiempo para evaluar su inserción en el suprasistema social.

Por último, la visión de la firma, la gestión formal y sutil, más su interacción con la cultura organizacional, debieran producir, en última instancia, el logro de la satisfacción de las necesidades individuales y, simultáneamente, el cumplimiento de las metas de la organización, tomando en cuenta un conjunto de variables mediadoras entre la visión, la gestión formal y sutil y la cultura organizacional, que constituyen los determinantes de la conducta individual, tales como el status de la profesión, la historia vital, los símbolos de status y otros componentes que pueden alterar el logro simultáneo de las necesidades individuales y las metas de la organización.

Cabe mencionar que aunque parezca obvio que lo óptimo sea, dentro de la Universidad, la satisfacción conjunta de las metas individuales y organizacionales, esto resulta bastante difícil de conseguir en la práctica. Entre las múltiples hipótesis que es interesante contrastar al respecto, vale la pena consignar el desconocimiento de las grandes metas por parte de todos los miembros de la institución, la confusión entre la filosofía corporativa declarada en los principios generales y los propósitos reales que subyacen a las acciones, la socialización inadecuada de los miembros

### Diagrama N°3

#### Componentes de la gestión formal (adaptado de Hax y Majluf, 1990)



que se incorporan a la organización, bajo patrones de conformismo o paternalismo implícito, o bien, la ausencia de planes motivacionales que partan por reconocer la existencia de las diferencias individuales.

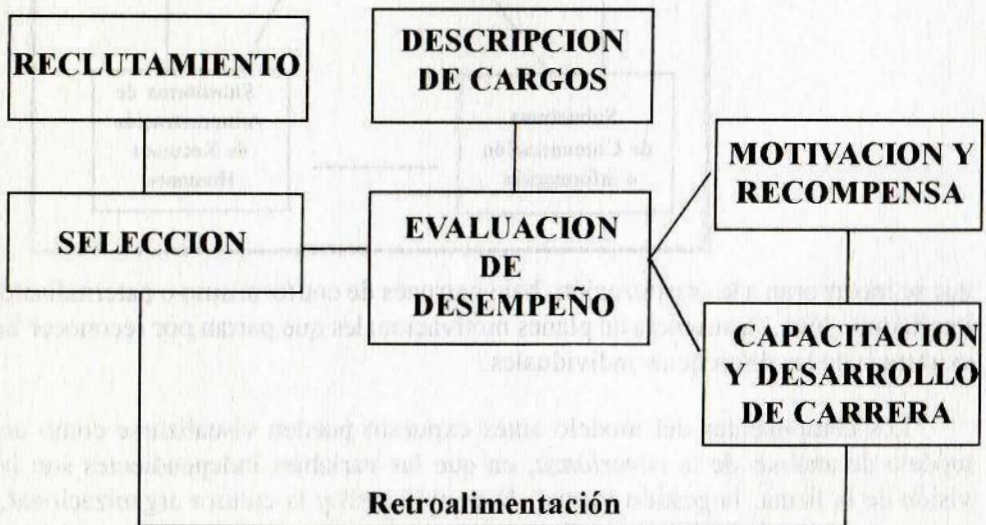
Los componentes del modelo antes expuesto pueden visualizarse como un modelo de análisis de la *covarianza*, en que las variables independientes son la visión de la firma, la gestión formal, la gestión sutil y la cultura organizacional, como efectos principales y en interacción, los *covariantes* son las variables mediadoras y la variable dependiente, es el grado de concordancia entre la satisfacción de las necesidades individuales (como consecuencia de la motivación) y el logro de las metas de la Universidad.

En las secciones siguientes se explicitan los componentes del modelo, en lo que se refiere a la gestión formal y sutil, así como la definición de cultura organizacional. Como se recordará, los seis componentes de la visión de la organización fueron definidos anteriormente.

#### 1.4.1. Procesos de Gestión Formal.

En el modelo consignado en el Diagrama N° 2, se indicó que los procesos de gestión formal tienen por finalidad la predicción de la conducta organizacional sobre la base de un conjunto de actividades racionales, que predicen reacciones calculadas y evaluables.

**Diagrama N°4**  
**Ciclo estratégico de administración de recursos humanos**



Los procesos de gestión formal pueden concebirse como subsistemas organizacionales integrados entre sí. Cuatro procesos se incorporan aquí como particularmente destacables: la planificación, el control de gestión, la administración de los recursos humanos y los procesos formales de comunicación e información. Su interrelación se consigna en el Diagrama N° 3.

- La *planificación* consiste en la articulación de los planes y programas de acción, que traducen los objetivos corporativos en desafíos de programación, en el análisis de las fortalezas y debilidades que emanan del escrutinio interno, en el desglose de las oportunidades y amenazas que se derivan del análisis del ambiente y en el cuidadoso análisis de la misión de cada actividad universitaria. La metodología para llevar a cabo este tipo de articulación se llama *planificación estratégica* y es concordante con los principios enunciados anteriormente. No obstante, existen otras variedades de planificación más convencional, como la anual (cronograma de tareas y plazos) o semestral, o la asignación de tareas a nivel funcional, que se encuentra a veces en ciertos manuales de procedimiento.

- El *control de gestión* es un conjunto de procedimientos cualitativos y cuantitativos, predominantemente de naturaleza financiera, que permiten diseñar, medir y evaluar el rendimiento de la organización en los programas de acción específicos que emanan de una planificación. En las instituciones universitarias se suelen agregar mecanismos de control académico de la gestión, relativos, por ejemplo, a antecedentes académicos del alumnado en términos de retención o deserción, calidad y cantidad de las publicaciones que emitan sus académicos y otros indicadores de este tipo, pero que no es independiente de un criterio de productividad en términos financieros, ya que en una perspectiva estratégica, el concepto de universidades desligadas de las oportunidades económicas que puedan lograr de su ambiente para consolidar sus ventajas comparativas, está quedando obsoleto. La definición de una universidad *sin fines de lucro*, bajo la perspectiva del autofinanciamiento, es prácticamente inconcebible en estos días.

- La *administración de los recursos humanos* en la universidad puede concebirse también de manera estratégica. En un esquema de gestión formal, el ciclo de recursos humanos debiera comenzar por establecer una política de reclutamiento y criterios de selección de personal, determinando a continuación criterios de evaluación de cargos y desempeño, políticas de recompensa y de capacitación o desarrollo de carrera, los que se resume en el diagrama N° 4.

En cuanto al primer punto, en la mayoría de las universidades se emplean criterios de reclutamiento interno o externo de los funcionarios administrativos,

quienes son sometidos a un conjunto estándar de pruebas de selección. Los académicos, por otra parte, concursan por antecedentes; en ocasiones deben dictar una clase o interactuar con un consejo de la Facultad contratante, para discutir líneas de investigación o estudios de posgrado que no quedan suficientemente aclarados al examinar el currículo. En universidades confesionales, deben dar prueba de la profesión de una determinada fe o adscribir por escrito a una declaración de principios.

Las políticas de *marketing* para el reclutamiento de los estudiantes varían mucho de país en país. En algunos se desarrollan campañas para captar alumnos desde los establecimientos de secundaria de mayor prestigio («colegios clientes») para consolidar ventajas competitivas frente a otras instituciones de educación superior de igual o mayor prestigio. En otras, se desarrollan campañas más generales por TV u otro medio de comunicación.

Igual variedad se observa en las políticas de selección de estudiantes. En Chile, todas las universidades que reciben financiamiento estatal se adscriben a un sistema común de admisión que incluye una Prueba de Aptitud Académica (verbal y matemática), una Prueba de Conocimientos Específicos de Historia y Geografía de Chile y, una o más de las siguientes: Ciencias Sociales, Matemática, Biología, Física o Química, amén del promedio de notas de los cuatro años de enseñanza media. Dichas corporaciones fijan estándares mínimos de puntajes de selección, agregando, para algunas carreras, pruebas especiales para detectar contraindicaciones de naturaleza psicológica o indicaciones de naturaleza aptitudinal. Las universidades privadas exigen en general el rendimiento de tales pruebas pero no exigen un puntaje mínimo en ellas. Un análisis de las distintas posibilidades de criterios de selección universitaria se encuentra en Himmel y Maltes (1985).

Las políticas de evaluación de cargos administrativos en las universidades, presentan escasa diferencia con aquellos tradicionalmente usados en la administración pública. En cambio, la definición de los cargos superiores a nivel de los académicos, puede presentar grandes variaciones de corporación en corporación, dependiendo en gran medida de la cadena de autoridad y la centralización o descentralización del poder, o de la presencia nacional o regional del centro de estudios. Debido a la relativa autonomía que puedan presentar algunas facultades, los cargos pueden tener mayor o menor importancia relativa, o funcionar más por principios de coordinación que por subordinación.

En cuanto a la evaluación del desempeño académico, en general cada unidad académica fija no solamente sus propios criterios, sino que habitualmente también la forma de retroalimentar a los afectados. Si esto se hiciera de manera estratégica,



habría que determinar ciertas conductas deseables en términos del modelo previamente especificado, como por ejemplo, la comprensión y adscripción a la estrategia corporativa, el compromiso con los programas de acción que se engarzan con las estrategias a nivel de unidades y funcional, la especificación de la misión u otros criterios, pero generalmente distan mucho de ello y se refieren más bien a criterios tangibles de conductas esperadas, tales como compromiso y participación en las tareas docentes y de investigación, actividades de extensión u otras labores encargadas por su jefe inmediato.

La evaluación del desempeño funcionario no difiere tampoco de la que se emplea en cualquier burocracia, utilizándose mayoritariamente los típicos criterios de calidad y cantidad de trabajo, comprensión de la función asignada y algunas conductas deseables, tales como responsabilidad, honestidad, puntualidad, etc. Mientras más se intenta articular las evaluaciones de los cargos con las del desempeño, mayor es la posibilidad de estar usando un enfoque más burocrático que orgánico (Mintzberg, 1989).

Los criterios de evaluación del rendimiento académico de los alumnos más comúnmente utilizados, surgen de la traducción de los objetivos educacionales de los cursos en desempeños que manifiesten el logro de dichos objetivos. Los problemas en la evaluación de los alumnos se presentan cuando la congruencia entre las conductas implicadas por los objetivos y las evaluaciones es baja.

Uno de los criterios de evaluación del desempeño de los profesores frecuentemente utilizada en las universidades, es la evaluación de cursos por parte de los alumnos. Al respecto cabe señalar, que este tipo de criterio sólo es de utilidad cuando sus resultados son independientes de las calificaciones que obtienen los alumnos en los cursos.

En una perspectiva estratégica se utiliza el concepto de recompensa para representar el conjunto de compensaciones económicas y no económicas (sociales y simbólicas) que se otorgan en relación a la calidad del desempeño. Desde el punto de vista teórico, se espera que las recompensas sean proporcionales al esfuerzo y la creatividad exhibidos por las personas y, que al mismo tiempo, constituyan un elemento de satisfacción articulado a la motivación intrínseca de los sujetos (Mondy y Noe, 1988). En las empresas, las recompensas consisten en compensaciones económicas para trabajos de calidad óptima; regalías tales como disponibilidad de automóvil, gastos de representación, un espacio físico agradable, etc.

En las universidades, los sistemas de recompensas son mucho menos explícitos y en algunos casos ausentes. En el caso de los profesores universitarios las recompensas suelen fijarse de acuerdo a su productividad académica, esto es, en

relación a la calidad de la docencia, las investigaciones, publicaciones y extensión que realizan. Aunque muchas veces no se traducen en beneficios económicos, los académicos tienen oportunidades tales como las asistencias a congresos, los semestres sabáticos, etc. En este caso, aspectos tales como el compromiso institucional expresado en años de servicio en la institución, suele tener un peso mucho menor que en las instituciones de la administración pública. Cabe señalar, sin embargo, que el reconocimiento de la labor académica no es siempre explícito, pues se parte del supuesto que la motivación intrínseca de los profesores es suficientemente alta como para que no requieran de recompensas manifiestas. Este supuesto resulta contradictorio con las premisas de una administración estratégica de aquéllas.

Aunque los sistemas de recompensas para los funcionarios administrativos en las universidades distan mucho de los que existen en las empresas privadas, suelen traducirse más claramente en beneficios económicos o materiales que en el caso de los académicos. En efecto, por lo general, para los funcionarios directivos superiores suelen existir regalías análogas a las que se contemplan en las empresas, lo que de algún modo las ubica en una perspectiva estratégica. En el caso de los funcionarios de menor categoría puede consistir en beneficios económicos directos.

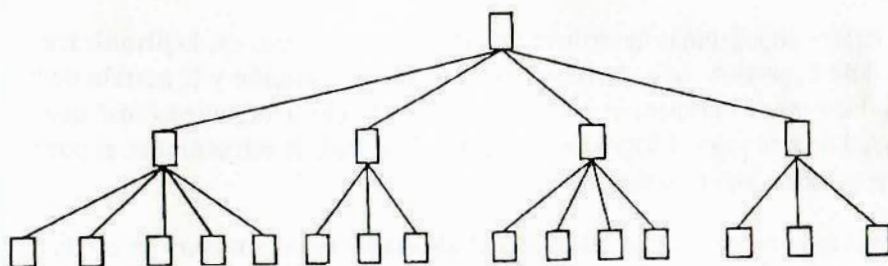
Con respecto a los alumnos, las recompensas consisten, por lo general, en becas de estudio y premios al mejor alumno. Se parte del supuesto que tales estímulos despiertan motivación intrínseca e incrementan el rendimiento.

En términos del último aspecto de la administración de recursos humanos, esto es, *la capacitación y desarrollo de carrera*, con frecuencia las universidades utilizan sus recursos docentes para impartir cursos de capacitación a los funcionarios administrativos que requieren cierta nivelación para acceder a una mejor compensación económica. Así, son frecuentes los cursos de capacitación en computación para secretarías o algunos de administración de personal; asimismo se imparten cursos de nivelación para personal no calificado.

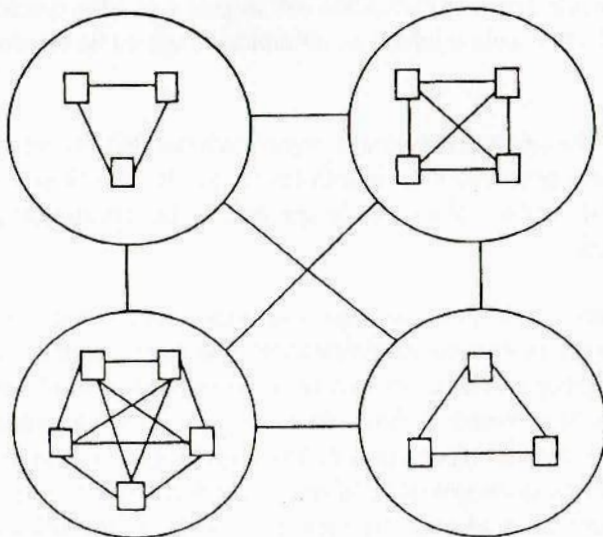
En cuanto a los docentes, la política de desarrollo de carrera queda establecida por la progresión que se establece desde la categoría de ayudante docente o de investigación hasta la de profesor titular. Existe una amplia variabilidad de criterios para llevar a cabo la progresión en la carrera, ponderándose, en general, de manera casi consensual en las corporaciones, todo lo relativo a la contribución científica a través del desarrollo de investigaciones.

De esta manera, es posible establecer una administración estratégica de los recursos humanos, si estos se adecuan a una estrategia corporativa, la que a su vez se traduce en un estilo de liderazgo ejecutivo por parte de las máximas autoridades y que se refleja

**Diagrama N°5**  
**Alternativas de diseño para una**  
**estructura organizacional**



**Estructura Mecanicista**



**Estructura Orgánica**

en una orientación estratégica por parte de la autoridad central de personal. Esta última debe utilizar las políticas antes mencionadas de manera coherente, para producir en todo el personal un grado de motivación intrínseca, que conduzca a una satisfacción de las necesidades individuales y el logro de los objetivos institucionales.

La adscripción vivencial a un conjunto de postulados consensuales por parte de todos los miembros de la organización permite la articulación de un conjunto de principios no necesariamente conscientes, que son el núcleo de la cultura organizacional; de este tópico se comenta en la sección 1.4.4.

### **1.4.2. Estructura Organizacional**

Los cuatro subsistemas anteriores de gestión formal, esto es, la planificación, el control de la gestión, la comunicación formal e información y la gestión de los recursos humanos, interactúan a través de la estructura organizacional que la universidad adopte para el logro de sus propósitos. Así, la estructura es el puente que conecta todos los subsistemas.

Desde hace tiempo, se ha postulado el dilema de si la estructura es condición para la estrategia o viceversa. En términos generales, se puede concluir que la estrategia corporativa y su consecuente explicitación a través de las unidades y funcional, debiera preceder al diseño de la estructura. No obstante, en muchas circunstancias una organización decide dar una orientación estratégica a su administración, después que una estructura formalizada o informal, dinámica o estática ha estado funcionando por mucho tiempo.

Parece obvio que una estructura organizacional debiera tener, al momento de su diseño, cierta propiedad de indefinición que le permitiera acomodarse más creativamente al cambio, con el fin de aprovechar las oportunidades que el mismo ambiente le crea.

A través de la historia de las organizaciones, ciertos modelos se han propuesto como típicos para una «buena» administración. Durante el auge de la teoría clásica, se pensó que las organizaciones de tipo burocrático eran, en general, las más apropiadas. Tanto es así que Max Weber definió una estructura «ideal» de organización, en tanto que Fayol y otros derivaron conjuntos de leyes o principios acerca de la supervisión, la división del trabajo, la impersonalidad en las relaciones laborales y otros dogmas que hacían posible definir la adecuación «científica» de la organización a su ambiente.

A partir de la escuela de las relaciones humanas, del perfil de organización participativa propuesto por Likert y más recientemente, de los principios de la administración japonesa, se ha puesto en duda la adecuación del modelo burocrático

Comparación entre las estructuras  
mecanicista y orgánica

	<b>Organizaciones mecanicistas</b>	<b>Organizaciones orgánicas</b>
División del trabajo	Funcional	Tareas amplias (desafíos y enriquecimiento laboral)
Estructura de control, autoridad y comunicación	Jerárquica	Red (autoridad distribuida)
Definición de cargos, procedimientos y asignación de responsabilidades *	Definición precisa - Clara asignación de responsabilidades	- Redefinición continua - Responsabilidades distribuidas
Formas de Interacción	Vertical	Horizontal - Mucha información y consejos, pocas instrucciones formales - Conflictos externamente negociados
Comportamientos típicos	- Lealtad institucional - Obediencia hacia superiores - Importancia del prestigio interno	Dedicación a tareas de la institución - Camaradería con superiores - Importancia a las afiliaciones con el medio externo
¿Cuándo es más apropiada?	En condiciones de estabilidad del medio	En condiciones cambiantes, que hacen poco apropiada la segmentación de funciones

a todo tipo de organización, ya que hasta las burocracias pueden presentar matices desde una estructura típicamente mecanicista hasta una burocracia profesional (Mintzberg, 1989). También se ha contrapuesto, a través del tiempo, la definición de una estructura universalmente válida *versus* una contingente o situacional, como es la propuesta por Lawrence y Lorsch.

Por otra parte, casi todas las teorías han contrastado dos tipos básicos de estructura: una centrada en las funciones, cargos o responsabilidades, lo que equivale a centrarse en los insumos, y otra centrada en los productos o servicios que la organización ofrece. Las primeras de estas estructuras se llaman *funcionalistas*, *burocráticas* o «tradicionales» y se han definido aquí como *mecanicistas*. Las segundas, que se centran más en los sujetos como unidades de análisis, y que se pueden adscribir, en general, a las corrientes de las relaciones humanas, se definen en este contexto como *orgánicas*.

Si se define *estructura* como un conjunto de partes interrelacionadas en una organización, el principio básico que las interrelaciona las define como *mecanicistas* u *orgánicas*. En el primer caso, el principio es la subordinación o jerarquía, en el segundo es la coordinación. Las típicas formas que adoptan estas estructuras opuestas se muestra en el Diagrama N° 5.

Las típicas conductas y rasgos de cada una de estas dos estructuras se muestran en el Diagrama N° 6, que ha sido adaptado de Burns y Stalker (1961). Se puede observar que las conductas esperadas son bastantes diferentes de una en otra, debido justamente a la oposición conceptual que existe entre jerarquía y red integrativa. También se sabe mucho más de los principios de la subordinación que de la coordinación, tema en el que sólo más recientemente se ha puesto énfasis en la literatura.

Las corporaciones universitarias son, hasta cierto punto, estructuras híbridas que no pueden definirse, en la mayoría de los casos, ni como mecanicistas ni como orgánicas. Toda la estructura administrativa de la Universidad suele seguir de cerca los modelos copiados de la administración pública, y en este sentido, resulta asimilable a una mecanicista, pero al interior de cada una de sus unidades académicas o facultades, la estructura es, o debiese ser, mucho más orgánica, en el sentido que un jefe de departamento, o un decano, es mucho más un par que un jefe para el desarrollo de las tareas que se deben desarrollar al interior de su unidad.

En las universidades es difícil definir una jerarquía de autoridad desde la cúspide a la base. En general, hay una gran dispersión del poder. Los académicos constituyen una fuente de poder por cuanto tienen el conocimiento y promueven la investigación.

En el sistema universitario, el conocimiento otorga autoridad y es una parte fundamental de la organización y éste no posee una jerarquía en sí mismo. La máxima autoridad de una universidad (Rector o Presidente) delega responsabilidades en la formulación de políticas y normativas para el manejo institucional. Además, los académicos tradicionalmente tienen una capacidad decisional acerca de los problemas curriculares y de selección y promoción de sus pares.

De este modo, se genera un patrón de autoridad compartido que se difunde por toda la universidad y es diferente al que existe en la mayoría de las otras organizaciones complejas.

Muchas universidades tienen una estructura académica de niveles múltiples, que va desde el Rector, pasa por las facultades, escuelas e institutos, hasta el nivel departamental. Además, tiene un personal administrativo para enfrentar las funciones generales de la universidad, tales como las económicas y de finanzas, los asuntos estudiantiles y las relaciones universitarias. Este último cuerpo puede ser considerado como de apoyo a las funciones académicas primarias.

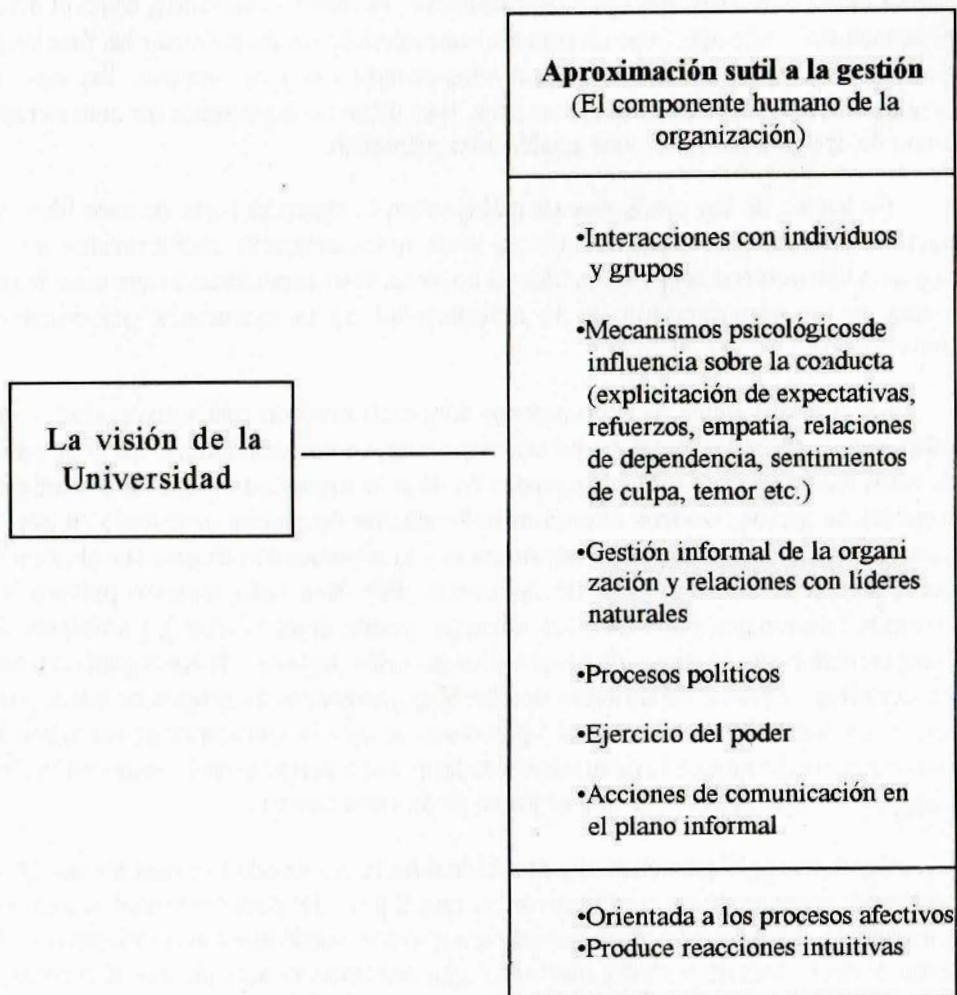
En varios de los casos que se incluyen en la segunda parte de este libro se hace referencia con algún detalle a estas características estructurales de la organización universitaria y su incidencia en situaciones específicas lo que contribuye a una mejor visualización de la complejidad de la estructura organizativa universitaria.

La dualidad entre lo propiamente administrativo de una universidad y las funciones académicas puede constituir una ventaja o una desventaja. En el primero de estos casos, la libre discusión puede facilitar la discusión de nuevas estrategias o cursos de acción, si estos requieren la formación de grupos de trabajo en que la subordinación funcional pierda importancia y la capacitación técnica sea el criterio que prime para la asignación de las tareas. Por otro lado, cuando priman los criterios funcionales por sobre los técnicos, puede desarrollarse un ambiente de competencia como se suele observar en las parcelas de poder de las organizaciones burocráticas, y puede dificultarse mucho la organización de grupos de pares para una tarea determinada. Este es el típico caso en que la estructura prima sobre la estrategia, o si se quiere, la centralización del poder y la tradición de responsabilidad asignada es más importante que el logro de la tarea común.

Otras veces, la estructura organizacional de la universidad es más formal de lo que pueda aparecer en un organigrama, ya que el peso del poder informal de algunos consejeros o de destacados docentes o investigadores puede tener más influencia en la toma de decisiones de sus altos ejecutivos que una estructura de un comité o consejo

asesor, como lo es el cuerpo de decanos o una junta directiva. Asimismo, en las universidades en que se dé una estructura similar a la de las empresas (un Directorio y un Gerente General), la distribución del poder puede determinar distintas configuraciones estructurales. Un desarrollo amplio de este aspecto aparece en Mintzberg (1983).

**Diagrama N°7**  
**Principales procesos de la gestión sutil**  
**(adaptado de Hax y Majluf, 1990)**





En cualquier circunstancia, administrar la corporación universitaria desde una perspectiva estratégica, tiene como requisito esencial la reflexión crítica sobre los parámetros usados para definir y mantener o cambiar la estructura organizacional.

### 1.4.3. Procesos de Gestión Sutil.

Los procesos hasta aquí mencionados se ubican dentro del contexto de la gestión formal, básicamente porque se encuentran orientados a la producción de reacciones calculadas, o bien porque pueden caracterizarse como racionales o cognitivos. De esta forma, es posible derivar indicadores cuantificables que den cuenta del éxito o fracaso de este tipo de políticas.

No obstante, el ejercicio de la autoridad que compete a cada persona que tenga poder conferido sobre sus subordinados se encuentra guiado también por un conjunto de procesos psicológicos que se agrupan (Hax y Majluf, en prensa) bajo la denominación de *gestión sutil*. El término alude a que dichos procesos no están orientados por criterios racionales ni son fácilmente cuantificables, sino que más bien se refieren a actitudes y modos de comportamiento que inciden sobre los procesos afectivos de los miembros de la organización.

Los subordinados se pueden encontrar más o menos satisfechos con el comportamiento de sus autoridades, responderán de acuerdo a las expectativas que de ellos se tengan, acomodándose, por ejemplo, a una actitud conformista o una de rebelión, como una respuesta, por lo general afectiva, al modo de comportamiento y a las expectativas que de cada persona tenga su jefe inmediato.

Los procesos de gestión sutil no pueden definirse necesariamente como informales, lo que les daría una característica de antagónicos a los formales, pues hasta cierto punto, cada vez que se afecta la conducta de los demás es también un proceso articulable y eventualmente medible. El término *sutil* se usa más bien como opuesto a *explícito*. Muchos de los procesos sutiles son a veces desarrollados en forma inconsciente por los jefes. Por otro lado, no todas las respuestas de los subordinados a los procesos de este tipo adquieren el rango de conductas manifiestas: rasgos como el temor o la dependencia pueden mantenerse latentes por mucho tiempo y exteriorizarse tan sólo en situaciones críticas.

Los procesos de gestión sutil pueden hacerse equivalentes a algunos aspectos del sistema psico-social de la organización. Su sistematización es difícil, pues no se puede construir una metodología única para su estudio. Un listado de algunos de los procesos sutiles más importantes en una organización se proponen en el Diagrama N° 7.

Se observa que los procesos sutiles se relacionan esencialmente con la interacción social que se produce al interior de una organización. Un jefe puede desarrollar expectativas altas con respecto al rendimiento de sus subordinados, pero puede hacerlas o no explícitas. Por otra parte, puede manejar informalmente su poder a través de refuerzos positivos o de sanciones, puede socializar a los nuevos miembros que ingresan con una actitud paternalista o desarrollando la autonomía del subordinado, puede usar o no usar los símbolos de poder conferidos por el cargo, puede crear culpas o evitarlas, etc. Todos esos procesos no son formales, no son esencialmente predecibles y, sobre todo, no siempre son internamente consistentes; sin embargo, tienen una importancia crucial en la organización, pues a veces son los responsables de la satisfacción laboral y de la congruencia o incongruencia entre la satisfacción de las necesidades individuales y el logro de los objetivos organizacionales.

En las universidades, la gestión sutil adquiere especial relevancia, por cuanto los distintos estamentos (académicos, estudiantes, funcionarios y administrativos) son esencialmente heterogéneos. Una de las características predominantes de los académicos y estudiantes es su alto grado de autonomía e individualismo. En efecto, los estudiantes tienen gran autonomía en la elección de sus programas de estudio y los académicos poseen una alto grado de libertad para seleccionar sus áreas de investigación y docencia.

Por otra parte, al interior del estamento académico existe un sistema psico-social también heterogéneo, que es producto de las diferencias entre las áreas del conocimiento. Cada disciplina tiene un cierto sistema de valor prescrito, formas de pensamiento, paradigmas y métodos de investigación que la diferencian de las demás. Esta heterogeneidad es justamente una de las razones por las que surgen muchos de los procesos sutiles, como el liderazgo informal de los científicos que se encuentran en las fronteras del conocimiento y que no necesariamente desempeñan cargos en la jerarquía administrativa.

#### **1.4.4. Cultura Organizacional.**

La *cultura organizacional* es un tema que ha adquirido progresiva relevancia durante la última década, en particular, desde que uno de los más connotados psicólogos organizacionales (E. Schein 1985) escribiera su libro sobre este tema.

A pesar de que el término ha sido usado profusamente en la literatura reciente sobre administración, suele confundirse con sus manifestaciones visibles, por ejemplo, las siguientes:

**Diagrama N°8**  
**Los tres niveles de la cultura organizacional**  
**( adaptado de Schein, 1985 )**

**NIVEL AXIOMATICO,  
PRECONSCIENTE**

**SUPUESTOS BASICOS**

- Relaciones grupo ambiente
- Relaciones interpersonales
- Orientación temporal del grupo: pasado, presente, futuro
- Orientación espacial: fisica y social

**NIVEL CONSCIENTE**

**VALORES**

- Ideales
- Metas
- Medios

**NIVEL VISIBLE,  
PERO A MENUDO  
INDESCIFRABLE**

**CREACIONES ARTIFICIALES**

- Lenguaje
- Tecnología
- Arte
- Sistema de estratificación, social
- Roles sexuales y familia

a) Las regularidades observables del comportamiento, tales como el lenguaje y la formalidad en el trato entre los miembros de la organización.

b) Las normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.

c) Los valores dominantes de la organización, como la calidad de los egresados o el prestigio de sus académicos.

d) La filosofía que orienta las políticas de la universidad hacia sus funcionarios o alumnos.

e) Las «reglas del juego» o procedimientos que un recién ingresado a una organización debe aprender para integrarse y funcionar adecuadamente.

f) El sentimiento o clima que se comunica en la organización, a través, por ejemplo, de la distribución de su espacio físico y el trato con personas externas a la organización.

Frente a esta confusión, Schein (1985) señala que la esencia de la cultura es el conjunto de supuestos básicos y creencias que:

a) comparten todos los miembros de la organización;

b) operan sin que el individuo tenga conciencia de ellas (se encuentran en un nivel preconscious) y,

c) definen lo que las personas «dan por hecho» en relación al funcionamiento de la organización y de su entorno.

Así, la *cultura organizacional* es un conjunto complejo de supuestos básicos y creencias, profundamente arraigadas, que son compartidas por todos los miembros del grupo e, influyen y condicionan de un modo importante el comportamiento individual.

Estos principios básicos del comportamiento, que psicológicamente corresponden a hábitos, permiten al individuo identificar de un modo automático la forma «correcta» de percibir, pensar y sentir con respecto a las situaciones que le corresponde enfrentar, separando intuitivamente lo que es considerado normal de lo que es visto como anómalo, lo correcto de lo incorrecto, la realidad de la ilusión, lo verdadero de lo falso y lo aceptable de lo inaceptable.

Esto permite que los miembros puedan remitirse a prestar atención a aquellas situaciones que no calzan con lo que se considera una situación habitual o corriente, evitando así la ansiedad y la sobrecarga cognitiva que significaría tener que improvisar respuestas ante cada dilema que deban resolver.

De alguna manera, se puede pensar en estos hábitos como en *algoritmos* que se mecanizan en los miembros de una organización.

En consecuencia, cuando los principios básicos son compartidos por todos los sujetos de un grupo, éstos actúan con un «patrón conductual» que se refleja en una coordinación grupal, dando coherencia a algo que, de otro modo, se convertiría en comportamientos individuales, desconectados y autónomos.

Estos principios actúan en forma axiomática después de ser aprendidos por el grupo, al tener que enfrentar situaciones que atentan o han atentado contra su sobrevivencia y estabilidad. Estas pueden provenir tanto de amenazas originadas en el medio externo, como de deficiencias en la integración interna de sus miembros, lo que los obliga a desarrollar respuestas adaptativas frente a cada nueva situación, las que en la medida que son satisfactorias, se validan socialmente y se incorporan como solución.

De ahí que, gradualmente, se produce en los miembros de la organización una transformación cognitiva cuando se reitera el éxito de estas respuestas, hasta que finalmente dejan de ser conscientes y se transforman en reacciones automáticas, que se elevan a la categoría de principios, categorías o dogmas, que son transmitidas de generación en generación.

Por ende, lo que se observa en la cultura de una organización no es por necesidad un reflejo exacto de los dogmas o principios subyacentes, por cuanto estos últimos, por encontrarse a nivel inconsciente, no necesariamente se expresan en conductas manifiestas. Esta característica de la cultura organizacional, dificulta considerablemente su evaluación a través de procedimientos estandarizados como cuestionarios o *tests*.

Esto lleva a que Schein (1985) distinga tres niveles (Diagrama N° 8) en el análisis de la cultura:

- a) Los *supuestos básicos* y las *creencias*, que permitirían descifrar el significado de los comportamientos visibles.
- b) Los *valores*, que son los principios de la cultura, definidos explícitamente a través de los ideales, las metas y los medios para lograrlos, es decir, el *modelo normativo* de la institución. Frecuentemente, los ideales y las metas son

declaraciones de principios bastante desconectados al funcionamiento real de la institución y fuertemente afectadas por lo que es socialmente deseable en el marco cultural más amplio.

c) El tercer nivel son los *resultados* o *manifestaciones visibles de la cultura*, los que a su vez también son difíciles de descifrar, tales como, por ejemplo, el metalenguaje, la actitud frente a la tecnología y al arte y, el sistema de estratificación social que impera al interior de la organización.

Como puede apreciarse, la *cultura organizacional* comprende un conjunto de elementos heterogéneos, que activan diferentes niveles de conciencia. Consiste, por una parte, en un conjunto de tradiciones que determinan formas estables del comportamiento, tales como actitudes y esperanzas compartidas, aceptación o evasión de riesgos, aliento o desaliento de conflictos constructivos, estrategias y estilos de resolución de problemas y de toma de decisiones; todo lo cual conforma una imagen corporativa. Por otra parte, comprende elementos tan alejados de esto, como lo son la forma de vestirse, de decorar las oficinas o de comportarse en reuniones sociales.

Cabe destacar, también, que la cultura en una organización se forma en el tiempo, esto es, tiene una dimensión *histórica*, la que implica una continuidad en la que es fundamental conservar los aspectos del pasado que dan el sello institucional e incorporar aquellos nuevos que permitan mantener la institución actualizada y proyectarla hacia el futuro. Esta incorporación debe ser efectuada de tal manera que no quiebre aquellos patrones sólidamente arraigados, de manera que no atente contra presencia institucional de la organización.

A partir de esta exposición podría parecer que la cultura organizacional es una dimensión que emerge uniformemente en toda la organización. Sin embargo, aunque se apoya en un conjunto de supuestos comunes, al interior de una organización compleja, habitualmente aparecen subculturas características de los diferentes ámbitos y áreas de acción en las que se mueve la organización. De ahí que, mientras más *compartamentalizada* sea y más diversificadas e independientes sus esferas de acción, más difícil será descubrir los principios subyacentes comunes. Es probable también, en este caso, que dichos principios aparezcan debilitados frente a los que sustenta cada subcultura particular y más aún, puede darse el caso que las diferentes subculturas entren en contradicción.

Schein hace interesantes alcances sobre las diferencias en la generación de una cultura organizacional sana o patológica, basándose para ello en tres enfoques complementarios, a saber: la teoría sociodinámica en la formación de grupos, las teorías del liderazgo y las posturas con respecto al aprendizaje. Así, la cultura de una organización puede ser extraordinariamente patológica si los grupos han tenido vivencias compartidas que son sólo traumáticas o si el liderazgo de su máxima autoridad tiene características psicopatológicas paranoides, depresivas, narcisistas, esquizoides o histéricas, o bien, si el aprendizaje de los principios se ha realizado únicamente para evitar la angustia. En este último caso, los miembros del grupo utilizarán mecanismos de defensa primitivos para adaptarse a las amenazas internas o externas.

#### **1.4.5. Conclusiones del Modelo**

Todos los factores descritos hasta aquí constituyen los antecedentes o variables independientes del modelo estratégico. Lo que se persigue con el modelo, es decir, la *variable dependiente*, es en última instancia la satisfacción de las necesidades individuales y el logro de los objetivos de la organización, mediatizada, por cierto, por los factores personales.

Esta aseveración, que a primera vista parece relativamente simple, es difícil de concretar en una organización. Las dificultades surgen cuando las metas organizacionales no se encuentran suficientemente explícitas, o bien no son compartidas por los miembros de la organización y, por otro, porque en los participantes prima la satisfacción de las necesidades individuales por sobre las institucionales. No obstante, en último término todos los modelos de administración de empresas, y en particular de recursos humanos, acentúan esta concordancia como meta de las actividades.





# CAPITULO II

## PLANIFICACION EN LA ORGANIZACION UNIVERSITARIA.

### 2.1. Definición de Planificación Estratégica

La *planificación estratégica* es una metodología explícita para traducir la *estrategia corporativa* en un conjunto articulado de planes y programas de acción para cada una de las unidades de planificación, comprometiendo a todos los niveles de autoridad jerárquica de la institución. También se puede conceptualizar como un proceso a través del cual la organización define o redefine sus cursos de acción hacia el futuro, a mediano y largo plazo, lo que le permite jerarquizar sus objetivos y proveer los medios para lograrlos. (Plan de Desarrollo de la Universidad del Valle, Cali, Colombia, 1989).

Así, una estrategia corporativa se traduce en un conjunto de unidades estratégicas, cada una con un contenido específico y que se articula con un conjunto de programas de acción, a los cuales se asigna un presupuesto y para cuyos resultados se derivan indicadores para el control de la gestión.

En la formación de una estrategia se pueden reconocer tres procesos diferentes, a saber:

a) los *procesos cognitivos de los individuos*, en los que descansan la comprensión racional del entorno y las capacidades internas de la organización,

b) los *procesos sociales y organizacionales*, que contribuyen a la comunicación y el desarrollo de una opinión de consenso, lo que es requisito fundamental en la planificación estratégica, y

c) los *procesos políticos*, que se dirigen a la creación, retención y transferencia del poder dentro de la organización.

El proceso de formación de una estrategia puede clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- i) explícita o implícita,
- ii) analítico formal o del comportamiento y,
- iii) dimensión temporal del análisis.

Una estrategia puede ser tan explícita como se quiera, dependiendo de los niveles de decisión que se pueden reconocer en el cuerpo directivo superior, así como de la centralización del poder.

Hay algunas instituciones que sólo rinden cuenta de su gestión a nivel de sus directorios o juntas directivas, o frente a los consejos de decanos. Otras, en cambio, que sustentan una actitud más participativa, comunican la estrategia a todos aquellos que tengan derechos adquiridos sobre la institución.

En general, se pueden distinguir varios niveles que van de una mayor generalidad a una mayor especificidad. Y del grado de centralización en la toma de decisiones. Por ejemplo, el plan de desarrollo de la Universidad del Valle define tres niveles. El primero es el de la planificación de los objetivos y políticas institucionales, cuya responsabilidad reside en la Oficina de Planificación, la Rectoría y los Consejos Superior y Académico. El segundo, de planeación y programación de procesos operativos, ejecutado por las Vicerrectorías y el de ejecución, cuya responsabilidad recae en los Decanos, Consejos, Comités y Departamentos y programas de formación.

Esta clasificación corresponde a la más tradicional en los niveles de decisión, cuál es la estratégica, la táctica y la operativa. Cada institución, en general, adecua las responsabilidades a estos niveles.

El segundo criterio en el proceso de formación de la estrategia lo constituye la línea básica del enfoque de la conducta de quienes lo realizan. En una perspectiva de este tipo, es decir, analítico-formal, se le concibe como un proceso disciplinado que conduce a un esfuerzo amplio para especificar las estrategias corporativas, de unidades de planificación y funcional. Por el contrario, si se enfatizan los múltiples objetivos de la organización, la política de decisiones estratégica, la negociación entre ejecutivos, el rol de las alianzas y la solución de problemas, entonces el enfoque se define como del comportamiento.

No se puede decir que un enfoque sea superior al otro, ya que el proceso se encuentra inmerso en la cultura organizacional propia de la institución que, como se ha dicho, se traduce también en estilos consensuales de conducta y en políticas prudentes o arriesgadas en términos del riesgo y de cuán participativo sea el proceso dentro de la organización.

Por último, el tercer criterio se refiere a la orientación temporal, que en términos generales puede ser enfocada hacia el futuro o sugerida desde el pasado. En el primer caso, los objetivos a largo plazo moldean la dirección futura de la institución, en tanto que en el segundo, resulta en un perfil de acciones que emergen del pasado. En otras palabras, cuando es orientada hacia el futuro, se usa la estrategia como una fuerza para el cambio y un vehículo para nuevas acciones; en el segundo, se intenta articular la estrategia con el perfil de decisiones que ha sido exitoso en el pasado.

La metodología de la planificación estratégica sigue muy cercanamente aquella mostrada en el Diagrama N° 1, con la salvedad de que ahora se trata de un conjunto de estrategias a nivel de cada una de las unidades de planificación. Esta orientación se muestra en el Diagrama N° 9.

## 2.2. Contenido y Proceso de la Planificación Estratégica

En toda estrategia operativa debe abordarse, en primer lugar, el contenido, que es conjunto de medidas mediante las cuales la universidad pretende conseguir una ventaja competitiva sustentable en el largo plazo (competencias distintivas) sobre los demás participantes en el sector de educación superior (estructura del sector educacional) y en cada uno de los grandes programas en los que la universidad participa.

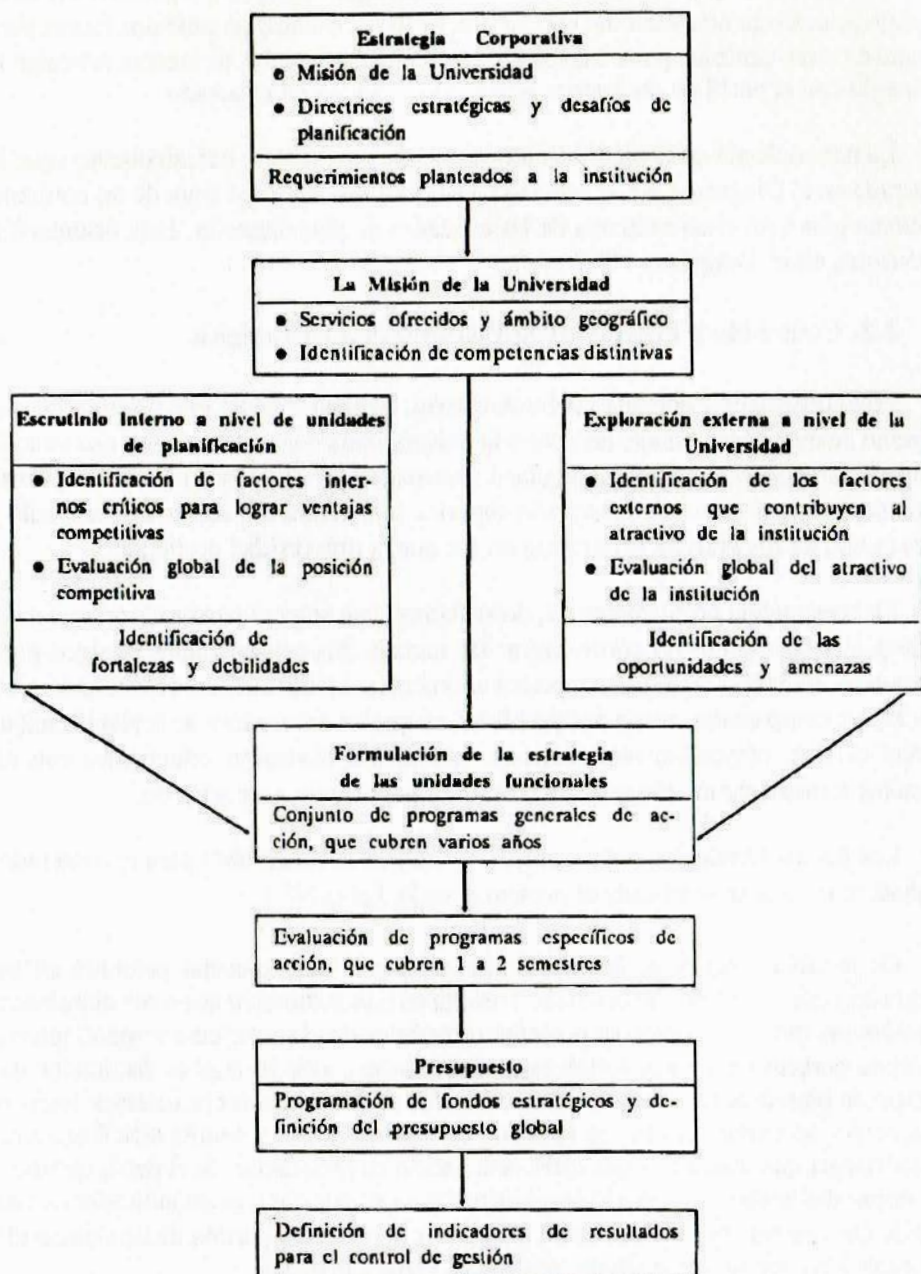
En la estrategia propiamente tal, debe distinguirse entre el *contenido* (el **qué** de la estrategia) y el *proceso* (el **cómo** lograr las metas). No existen reglas precisas para estas tareas, pero Hax y Majluf proponen un interesante instrumento de medición para ello. Este consiste en una escala de tipo Likert, en que los encargados de la planificación, a nivel central, responden esta encuesta, previa una discusión orientadora con un consultor o mediante un conjunto de reuniones para llegar a un acuerdo.

Los juicios (desde "*muy de acuerdo*" a "*muy en desacuerdo*") para el contenido, adaptado para una universidad, se presentan en la Tabla N° 1.

De la tabla anterior se desprende que un perfil de respuestas centrado en las categorías positivas ("*muy de acuerdo*") resulta en una institución que tiene claramente definidas sus metas, así como su posición estratégica en el sector educacional, junto a una clara percepción de sus fortalezas y debilidades, todo lo cual es facilitador del proceso de planificación. Por el contrario, si las respuestas son consistentes hacia el desacuerdo, no existe claridad en la visión de la universidad y resulta difícil articular una estrategia que trascienda una mera ordenación de programas. Si el perfil es difuso (las respuestas se distribuyen a lo largo de todas las categorías), es un indicador de una falta de consenso y, por consiguiente, puede ser el punto de partida de una discusión enriquecedora que lleve hacia una visión más clara y precisa.

## Diagrama N° 9

### La planificación estratégica (adaptado de Hax y Majluf, 1990)



**Tabla N°1**  
**Perfil del contenido de una estrategia**  
**a nivel de planificación**

<p>1. Las decisiones en la universidad constituyen una secuencia coherente, unificadora e integrativa.</p>
<p>2. El propósito central de la universidad se expresa a través de:</p> <p>a) Objetivos de largo plazo</p> <p>b) Programas de acción</p> <p>c) Prioridades para la asignación de recursos</p>
<p>3. La universidad cuenta con:</p> <p>a) Una clara segmentación de los programas (*) en los que participa en la actualidad.</p> <p>b) Un reconocimiento apropiado para aquellos programas que desea iniciar</p>
<p>4. La universidad posee características bien definidas del tipo de institución educacional que actualmente es y la que desearía llegar a ser</p>
<p>5. La universidad:</p> <p>a) tiene una clara comprensión de quiénes son sus competidores y de sus características más relevantes.</p> <p>b) intente anticipar las medidas de sus oponentes en el sector (cuenta con "inteligencia competitiva").</p> <p>c) tiene la capacidad de adaptar dinámicamente la estrategia a los cambios en el medio, dando una respuesta apropiada a los riesgos y oportunidades.</p> <p>d) reconoce sus fortalezas y debilidades.</p> <p>e) pretende conseguir un liderazgo institucional sustentable en el largo plazo sobre sus competidores claves en cada uno de sus programas.</p>
<p>6. La universidad formula directrices de cambio estratégico y desafíos de planificación a cada uno de sus niveles jerárquicos: corporativo, de unidades de planificación, y funcional.</p>
<p>7. La universidad cuenta con una definición de contribución educativa y social que intenta hacer a todas las audiencias que tienen derechos adquiridos sobre ella.</p>

\*En este contexto se entiende por programa, los grandes proyectos que involucran a toda la universidad, a un sector importante de ella. Por ejemplo, el definir el énfasis de la institución en el desarrollo de programas de posgrado; el crear un centro de investigaciones del ambiente que comprometa a varias facultades; el desarrollar un proyecto de vinculación a la empresa para ejecutar acciones de mutuo provecho; etc.

Con respecto al proceso, cabe mencionar que es un esfuerzo mancomunado de toda la organización; integrador de los diferentes niveles jerárquicos; supone mecanismos de coordinación y busca, en última instancia, generar consensos. Para la reflexión sobre este proceso se puede utilizar un cuestionario similar al anterior, que se muestra en la Tabla N°2.

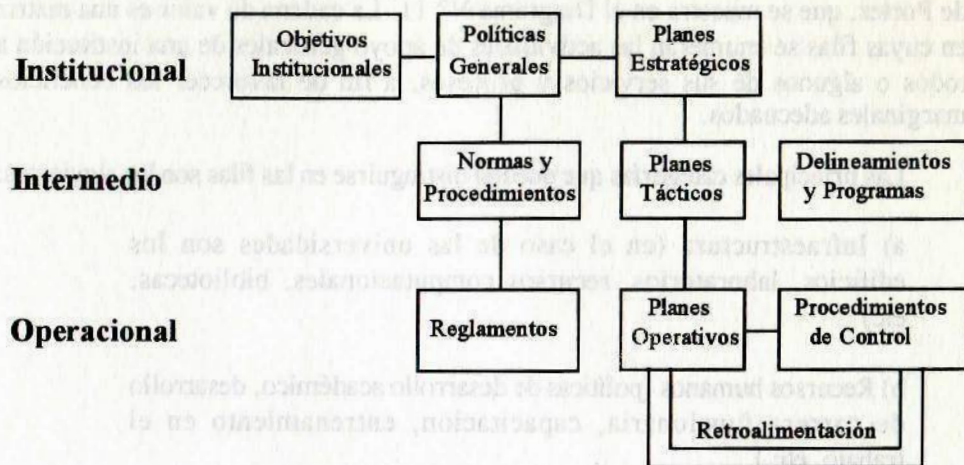
Tabla N° 2  
Perfil del proceso de una estrategia a  
nivel de planificación.

1. La estrategia se comunica en forma amplia y directa: <ul style="list-style-type: none"><li>• a) internamente a toda la universidad.</li><li>• b) externamente a todas las audiencias relevantes.</li></ul>
2. La estrategia se genera a través de un proceso ampliamente participativo
3. El Rector (Presidente) dirige el proceso de formación de la estrategia en forma personal, e intenta conseguir un consenso generalizado entorno a las directrices de acción seleccionadas.
4. La estrategia se fundamenta en un proceso formal, altamente sistemático, que está orientado a conseguir una especificación total de las estrategias corporativas, de unidades de planificación y funcionales.
5. La estrategia se fundamenta en un proceso de negociación entre los integrantes claves de la universidad.
6. La estrategia toma en cuenta la secuencia de decisiones del pasado.
7. La estrategia es un vehículo de cambio que permite delinear las nuevas directrices de acción.

## Diagrama N° 10

### Especificación progresiva del análisis interno.

#### NIVELES



Una vez que con las respuestas a este cuestionario se llegue a consenso, es necesario proceder al análisis interno, que aparece en el recuadro al lado izquierdo del Diagrama N° 9. Un examen de la progresiva especificación de la planificación estratégica se muestra en el diagrama N° 10.

### 2.3. Análisis interno de la Institución.

El análisis interno se lleva a cabo a nivel de las unidades de planificación y consiste en la identificación de las principales fortalezas y debilidades en relación a las organizaciones competidoras. En el caso de las universidades, este análisis se efectúa en relación a sus funciones de docencia, investigación y extensión en cada una de las facultades. Las etapas que se sugieren para llevar a cabo este análisis se sintetizan a continuación:

a) Identificar los competidores relevantes.

b) Identificar los factores críticos de desempeño, es decir, aquellas capacidades que son controlables por la universidad y que son decisivas para la supervivencia de la misma a corto y mediano plazo.

c) Estimar el grado de fortalezas y debilidades de cada unidad estratégica de planificación para enfrentar a sus competidores.

d) Listar las fortalezas y debilidades asociadas con cada unidad estratégica de planificación.

Una técnica apropiada para facilitar el análisis interno es la cadena de valor de Porter, que se muestra en el Diagrama N° 11. La cadena de valor es una matriz en cuyas filas se enumeran las actividades de apoyo generales de una institución a todos o algunos de sus servicios y procesos, a fin de favorecer los beneficios marginales adecuados.

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

a) Infraestructura (en el caso de las universidades son los edificios, laboratorios, recursos computacionales, bibliotecas, etc)

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

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

d) Aprovechamiento (disponibilidad de un hospital para una facultad de medicina, disponibilidad de una imprenta, etc.)

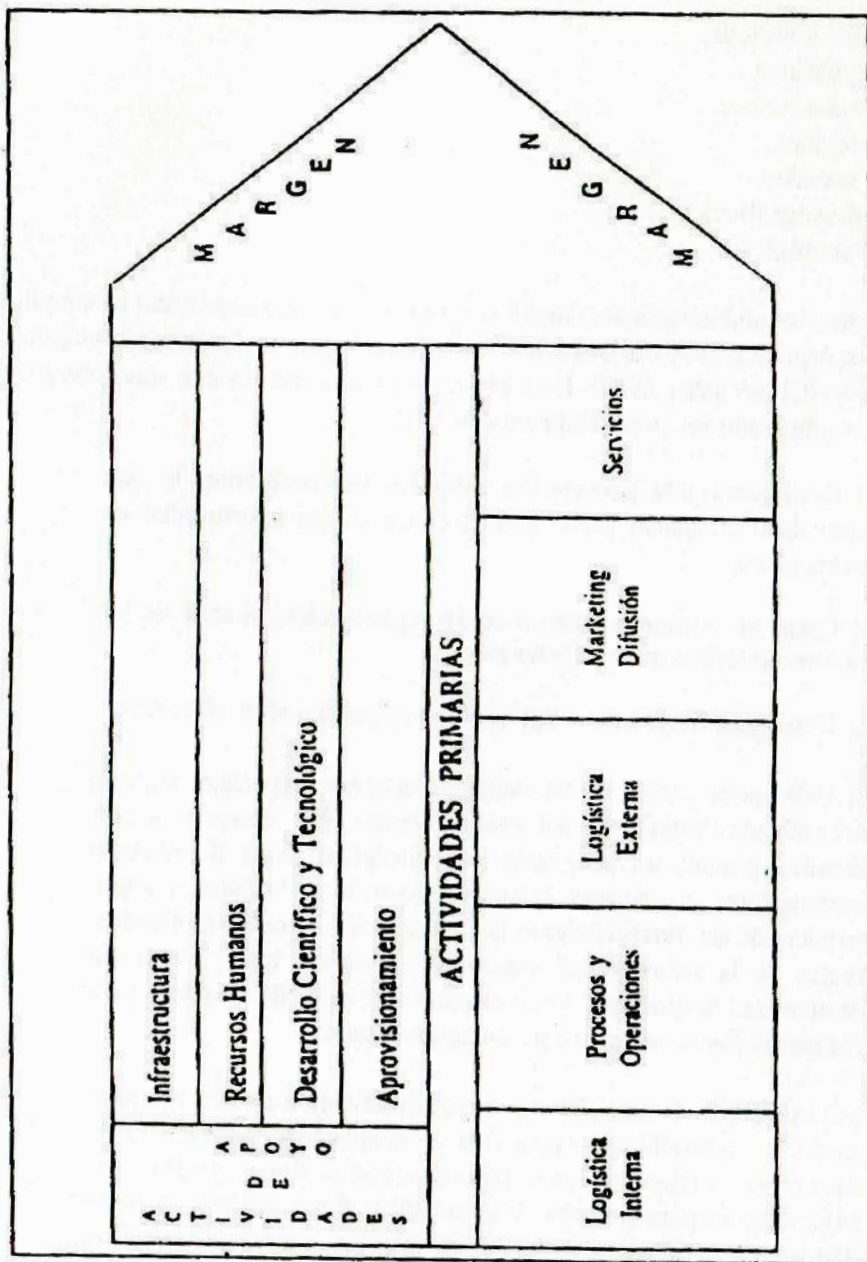
Las columnas del diagrama muestran los principales procesos administrativos que pueden desarrollarse en la universidad. El cruce de las líneas y las columnas generan celdillas, las que permiten un análisis fino de las fortalezas y debilidades de la institución.

## 2.4. Análisis de Contexto o Externo

El *análisis de contexto*, a nivel de las unidades estratégicas de planificación consiste en la identificación del grado de atractivo para el sector al cual pertenece dicha unidad. Para llevar a cabo un análisis del entorno es necesario identificar los principales factores externos, esencialmente no controlables, que afectan el posible éxito de la unidad dentro del sector educacional.



**Diagrama N° 11**  
**Cadena de valor de una institución**  
**(adaptado de Porter, 1979)**



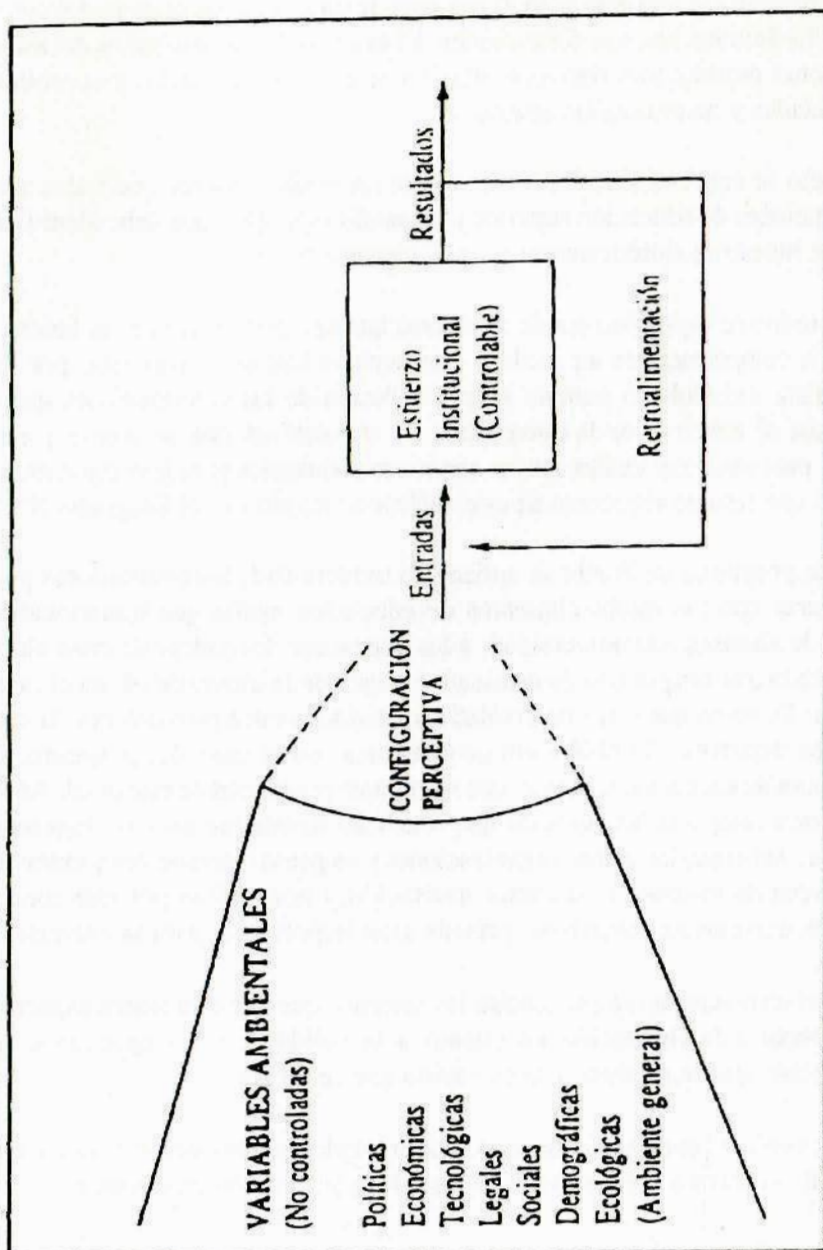
Las características ambientales afectan a todas las organizaciones, en general, pero cada universidad debe intentar reducir la complejidad del medio. Los factores ambientales que afectan a las organizaciones son:

- a) tecnológicos,
- b) políticos,
- c) económicos,
- d) legales,
- e) sociales,
- f) demográficos y,
- g) ecológicos

Como los ambientes son complejos e inciertos, es necesario tratar de simplificar esta complejidad a través de un proceso de reducción que se denomina *configuración perceptiva* (Chiavenatto, 1989). Este proceso es una estrategia que comprende cinco componentes (ver diagrama N<sup>o</sup> 12):

- a) Configurar una percepción subjetiva del ambiente, lo que equivale a estimarlo como una amenaza o una oportunidad en forma global.
- b) Crear un consenso interno en la organización, acerca de los factores externos que son relevantes.
- c) Distinguir segmentos del ambiente que pueden abordarse.
- d) Diferenciar cuáles de las unidades internas responden mejor a determinados segmentos del medio externo. Por ejemplo, si una facultad plantea un programa interdisciplinario de docencia e investigación, socialmente relevante, como lo es la familia, y que requiere de un financiamiento que va más allá de las posibilidades reales de la universidad; entonces, recurre a la vicerrectoría económica, la que hace los contactos con el medio externo para obtener el financiamiento para dicho programa.
- e) El sistema mantiene cierto grado de indefinición en su estructura, es decir, flexibilidad y capacidad de adaptación (las técnicas de desarrollo organizacional son adecuadas para ayudar a la organización para prepararse al cambio). Retomando el ejemplo de punto precedente, en lugar de crearse un «centro» de estudios

Diagrama N° 12  
La universidad como un sistema adaptativo  
(adaptado de Chiavenato, 1989)



de la familia, se crea un programa que permanece activo mientras sus actividades justifiquen su existencia.

Esta configuración perceptiva del medio, esto es, la reducción de su complejidad se constituye en las entradas para el esfuerzo institucional de manejo del contexto en aquellos factores que son controlables. El examen de los resultados del esfuerzo institucional permite una retroalimentación al análisis del medio y consolida las oportunidades y neutraliza las amenazas.

Como se expresó anteriormente, existe un *medio general* que rodea a todas las instituciones de educación superior y un *medio específico* que debe identificarse, ambos se muestran sintéticamente en el Diagrama N° 13.

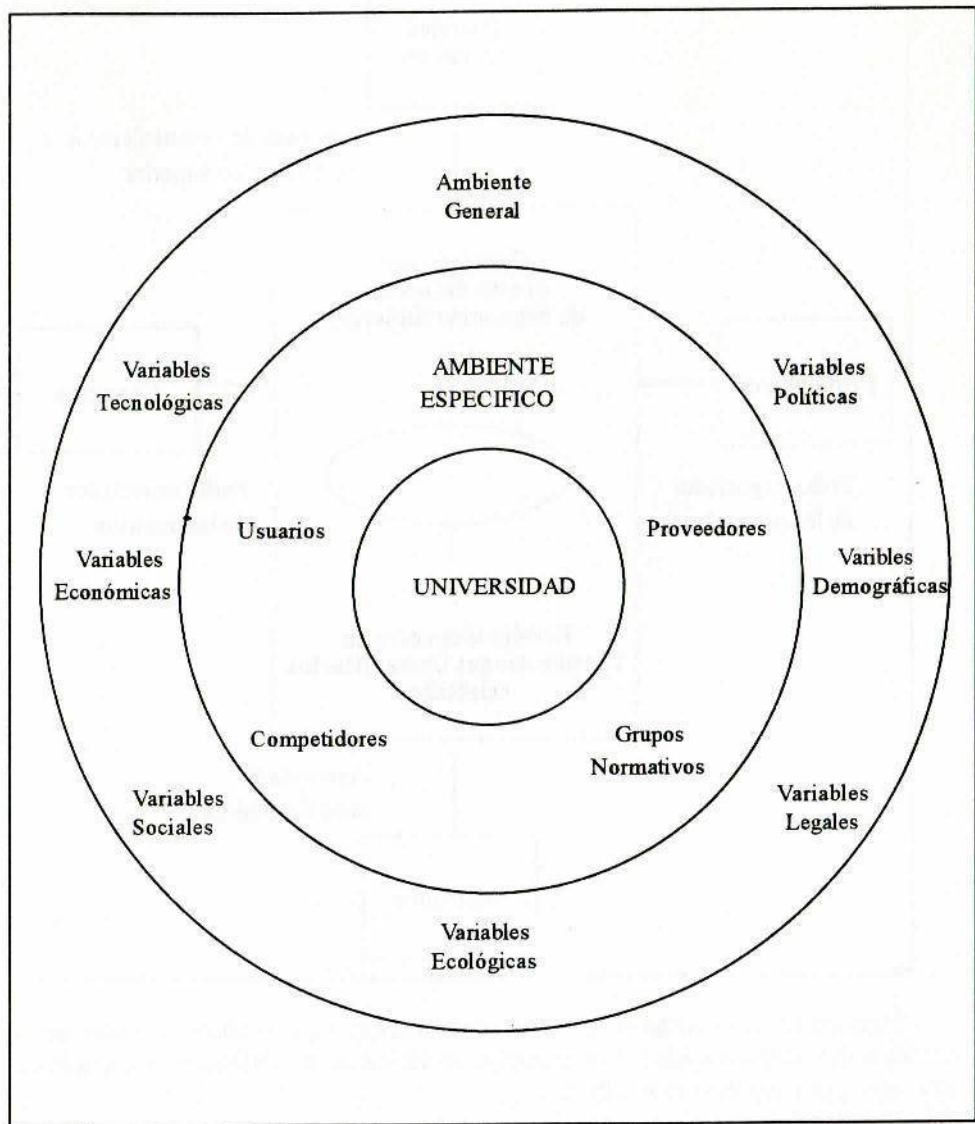
El ambiente específico puede analizarse también por medio de las fuerzas que mueven la competencia en un sector y que también han sido propuestas por Porter (1979). Esta metodología permite hacer un listado de las contribuciones que cada factor hace al atractivo de la universidad en el sector en que se mueve y es útil, también, para examinar cuáles son las amenazas potenciales para la organización. Un diagrama que resume el proceso de este análisis se muestra en el Diagrama N° 14.

Si la propuesta de Porter se aplica a la universidad, los proveedores pueden identificarse con los establecimientos de educación media que tradicionalmente proveen de alumnos a la universidad, a los que suman los padres de estos alumnos en la medida que tengan una determinada imagen de la universidad, en el caso del pregrado. Es obvio que si la universidad no satisface a estos proveedores, la imagen de ésta se deteriora. También son proveedores, en el caso del posgrado, otras instituciones de educación superior, que no ofrecen programas de este nivel. Además, caen en esta categoría las agencias que financian investigaciones o programas de extensión. Así como las demás organizaciones y empresas, nacionales y extranjeras, que proveen de insumos a cualquier institución y desarrollan por este concepto, lazos, frecuentemente subjetivos, pero de gran importancia para la universidad.

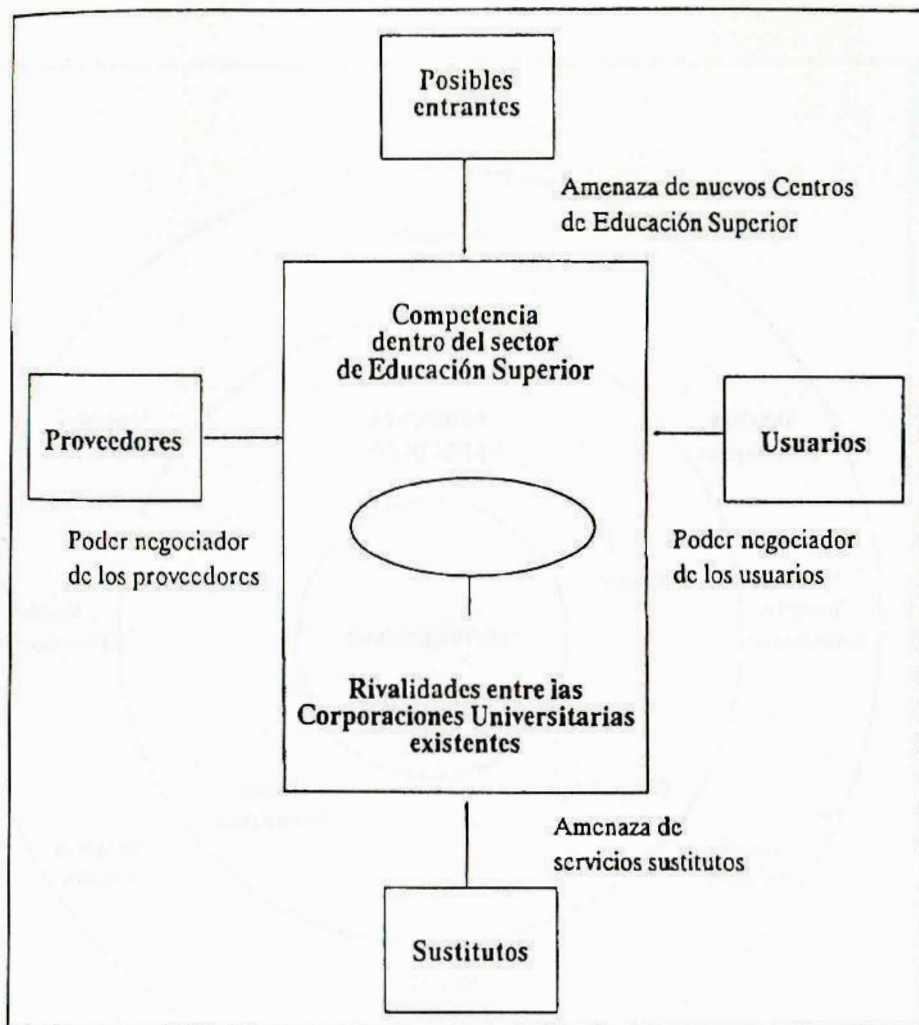
En el otro extremo se encuentran los usuarios que también tienen expectativas con respecto a la institución en cuanto a la calidad de sus egresados, de la investigación que se produce y la extensión que se ofrece.

Los posibles entrantes son otras universidades en formación o ya existentes que crean programas competitivos con los de la institución en cuestión.

**Diagrama N° 13**  
**Ambiente específico de la Universidad**  
**(adaptado de Chiavenato, 1989)**



**Diagrama N° 13**  
**Fuerzas que mueven la competencia en un sector**  
**(adptado de Porter, 1979)**



Finalmente, los *sustitutos* son otras organizaciones que ofrecen el mismo tipo de servicios que la universidad. Por ejemplo, servicios de investigación y capacitación ofrecidos por empresas consultoras.

Todas estas fuerzas constituyen el núcleo que mueve la competencia en el sector educacional.

## 2.5. El resto de las Actividades de la Planificación Estratégica.

El resto de las actividades, como se indica en el Diagrama N° 9 , consiste en el desarrollo de los programas generales de acción, la asignación de recursos y la construcción de indicadores para el control de la gestión, punto que será tratado en el próximo capítulo.

Como recomendación general se sugiere que los programas de acción surjan de:

- a) Las directrices fundamentales de la estrategia corporativa.
- b) Los cambios en la misión de la universidad, que a veces pueden ser más rápidos de lo previsto en un primer análisis.
- c) Las actividades que sea preciso desarrollar para:
  - i) aprovechar las oportunidades y neutralizar los impactos potencialmente adversos del medio externo.
  - ii) reforzar las fortalezas competitivas fundamentales y corregir las principales debilidades internas.

Finalmente, cabe mencionar que es preciso indicar la prioridad de cada programa con el fin de asignar recursos y poder llevar a cabo un control estratégico de la gestión.





# **CAPITULO III**

## **EL CONTROL ESTRATEGICO DE LA GESTION UNIVERSITARIA**

### **3.1. Introducción.**

El diseño de un sistema para el control de la gestión en una institución universitaria es, al igual que en las empresas, un requisito indispensable de la planificación estratégica y un componente crucial de la gestión formal.

De hecho, antes de comenzar a diseñar un sistema de control de gestión, es preciso contar con una definición, al menos tentativa, de la estrategia corporativa y de la estructura organizacional básica que la institución se da para la satisfacción de sus objetivos.

En función de lo antedicho, la universidad de algún modo segmenta sus unidades estratégicas de planificación, privilegiando aquellas áreas que constituyen la base del desarrollo de sus ventajas competitivas, como pueden ser, por ejemplo, sus programas de investigación aplicada o los convenios de diversa índole que representen utilidades previsibles para la universidad, a partir del costo previsto por la certificación de dichas actividades con el «sello» de la corporación.

En cuanto a la estructura, Majluf y Walker (1989) indican la necesidad de definir claramente una estructura para el control, los centros de responsabilidad que han de reconocerse, las unidades que se conceptualizan como centros de utilidad y centros de costos, así como los principales servicios que se prestan dichas unidades entre sí.

El proceso de control de gestión es, en esencia, de naturaleza contable, pero no debe perderse de vista que, en una institución universitaria, los objetivos centrales no son de naturaleza académica. Los objetivos docentes, de investigación y extensión son los que debieran determinar los criterios que articulen el presupuesto y, de ellos se derivan, en último término, los criterios de valor para determinar las prioridades de acción, los programas que resultan convenientes para la universidad y los indicadores de su éxito o fracaso.

### 3.2. El proceso de Control de Gestión.

El control, de acuerdo a Greenley (1989), es un sistema que permite asegurar que la puesta en marcha de los objetivos institucionales se desarrolle de acuerdo a la planificación, o bien, que se ajusten los procesos a aquellas variables que no pudieron ser previstas durante el período de planificación.

Hay diversos factores que justifican la necesidad de controlar la gestión. Ellos comprenden el medio inestable en el que se encuentran las organizaciones, su creciente complejidad, la falibilidad de los miembros de la organización y la necesidad de delegar la autoridad por parte de los miembros del cuerpo directivo superior de la universidad.

- El primer conjunto de factores es el medio inestable que afecta aun a las universidades más consolidadas. Los resultados del funcionamiento de una organización universitaria pueden verse afectados por condiciones externas, en cualquier período del tiempo. Entre ellas pueden citarse, por ejemplo, los cambios en la legislación universitaria que afectan, de modo importante, las actividades planificadas al mediano plazo. Este tipo de variables hacen necesario un proceso de adaptación a las nuevas condiciones, cuya magnitud y dirección sólo puede ser dimensionadas a partir de un proceso de control.
- En segundo término, la complejidad de la organización incide en el logro de los objetivos previstos. En efecto, mientras una universidad tenga un tamaño muy reducido, puede ser controlada de un modo relativamente informal y no planificado sistemáticamente. En cambio, si la organización alcanza un tamaño mayor, requerirá un enfoque más cuidadoso y formal para el control de su gestión. Así, las universidades que desarrollan todas las funciones en un amplia gama de áreas del saber, requieren una supervisión en la que cada proyecto de docencia, investigación o extensión requiere de un cuidadoso control.

Agregada a la complejidad organizacional, se da la tendencia, en las universidades modernas, a una progresiva descentralización de su administración. De este modo, disponen de varias sedes o campus, geográficamente separados, que para poder funcionar requieren de una cierta autonomía y, por ende, para proceder a una descentralización efectiva, cada una de estas unidades debe tener actividades específicas de control, susceptibles de ser integradas en un nivel central, con el fin de obtener un cuadro general de la efectividad institucional.

- No se puede partir de la base que los funcionarios en una universidad no cometan errores, ya que con frecuencia pueden equivocarse en factores tales como el diagnóstico de los servicios que la institución puede ofrecer o la rentabilidad sobre la inversión en algunos proyectos. De este modo, el control sirve al propósito de detectar los errores antes que ellos se tornen críticos para el funcionamiento de la corporación. Por ello, el control es una herramienta preventiva contra la falibilidad de los administradores.
- Por último, es frecuentemente necesario que los directivos superiores de una universidad deleguen la autoridad en sus subordinados. Este proceso, sin embargo, no implica la disminución de la responsabilidad de quien delega. La única manera en que los directivos pueden determinar si sus subordinados son capaces de desempeñar las tareas delegadas es a través del sistema de control. Así es posible rectificar y ayudar a los subordinados a progresar en el desempeño de tareas de mayor responsabilidad.

De acuerdo a Higgins (1983), se han distinguido seis etapas en el proceso de control de gestión, a saber:

a) definición de los estándares o normas de desempeño esperado por los programas. Estas normas debieran ser tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa y ser explícitas en el conjunto de objetivos organizacionales. Además, los estándares cualitativos también debieran encontrarse incorporadas a las estrategias planificadas;

b) métodos para medir el nivel en que los objetivos se alcanzan;

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

d) medición del rendimiento de los programas o proyectos efectivamente ejecutados. Conviene, a este respecto, que el número de mediciones sea limitado por cuanto, a medida que el número de controles aumenta los responsables pierden autonomía y libertad para juzgar cómo se evaluará su desempeño. Para

evitar el problema del sobrecontrol es necesario centrarse en los objetivos cruciales o principales. Por ejemplo, un investigador puede ser impulsado a publicar indiscriminadamente, si no se establecen estándares flexibles y estratégicos que privilegien la calidad sobre la cantidad.

e) comparación del rendimiento logrado con las normas previamente definidas. Para las mediciones de naturaleza cuantitativa, esta comparación es bastante directa; pero para las normas que implican aspectos cualitativos, se apoya principalmente en juicios de valor que tienen rasgos de subjetividad y, por último.

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

Una síntesis de la articulación de estos pasos se muestra en el Diagrama N° 15.

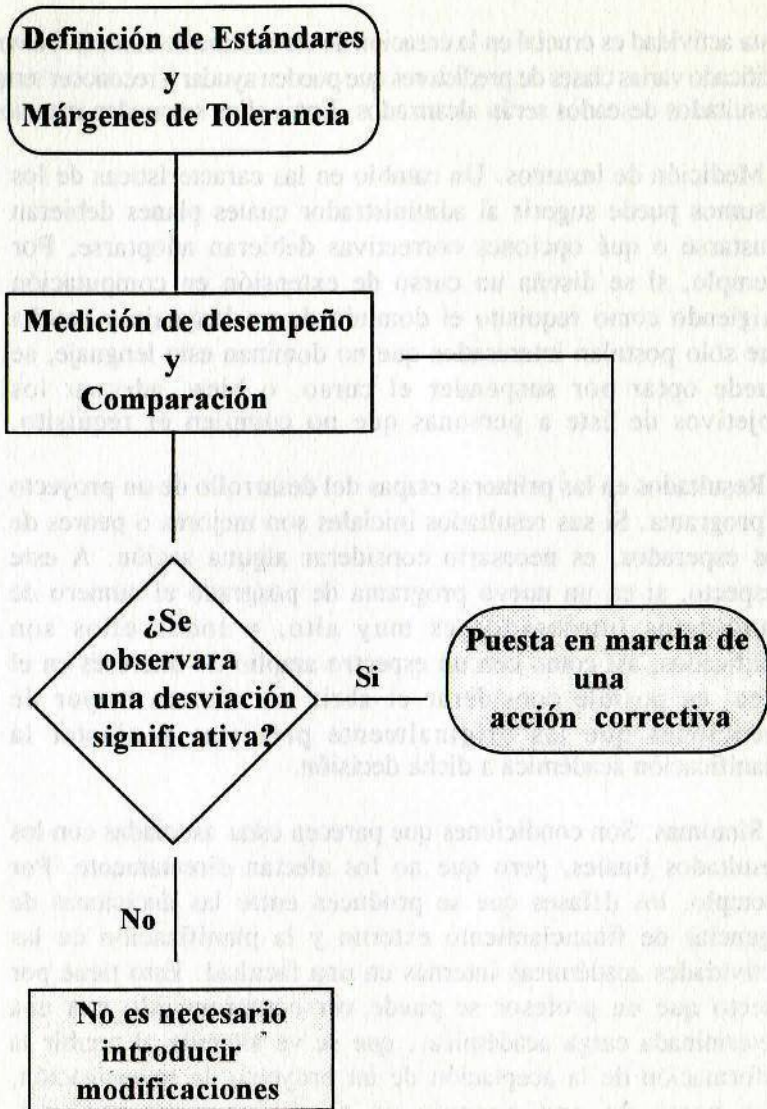
### **3.3. Diseño de un Sistema de Control.**

Para diseñar un proceso de control de gestión, se reconocen cinco pasos esenciales, que se analizan a continuación.

a) Definición de los resultados deseados por la universidad. Al respecto, los objetivos deben expresarse en términos precisos; por ejemplo, «reducir la tasa de deserción de pregrado» es menos preciso que «reducir la tasa de deserción en al menos un 10%». Esta última especificación no sólo proporciona una orientación para poner en marcha las acciones necesarias para disminuir la deserción sino que incluye, además, una norma que permite evaluar el logro del objetivo, incorporando así, un aspecto indispensable del proceso de control.

Los resultados deseados, como ya se mencionara, también pueden ligarse a la persona responsable de conseguirlos, lo que es equivalente a la determinación de un foco de responsabilidad, lo que a su vez se liga con la estrategia a nivel funcional.

**Digrama N° 15**  
**Etapas fundamentales en el proceso de control de gestión**  
**(adaptado de Stoner y Freemann, 1989)**



b) Establecer predictores de resultados. Esto consiste en controlar el conjunto de actividades durante la marcha del programa, lo que en el plano educativo equivale a la evaluación formativa. De esta manera, pueden detectarse señales que resulten en un pronóstico del resultado y que deben ser lo suficientemente confiables para indicar a los encargados la conveniencia de incorporar una acción preventiva o correctiva.

Esta actividad es crucial en la creación de un sistema de control. Newman (1975) ha identificado varias clases de predictores que pueden ayudar a reconocer tempranamente si los resultados deseados serán alcanzados. Entre ellos se pueden mencionar:

- **Medición de insumos.** Un cambio en las características de los insumos puede sugerir al administrador cuáles planes debieran ajustarse o qué opciones correctivas debieran adoptarse. Por ejemplo, si se diseña un curso de extensión en computación exigiendo como requisito el dominio de un lenguaje y resulta que sólo postulan interesados que no dominan este lenguaje, se puede optar por suspender el curso, o bien, adecuar los objetivos de éste a personas que no cumplen el requisito.
- **Resultados en las primeras etapas del desarrollo de un proyecto o programa.** Si sus resultados iniciales son mejores o peores de los esperados, es necesario considerar alguna acción. A este respecto, si en un nuevo programa de posgrado el número de candidatos interesados es muy alto, y todos ellos son calificados, así como con un espectro amplio de intereses en el área, es posible considerar el abrir un número mayor de menciones que las originalmente previstas y ajustar la planificación académica a dicha decisión.
- **Síntomas.** Son condiciones que parecen estar asociadas con los resultados finales, pero que no los afectan directamente. Por ejemplo, los desfases que se producen entre las decisiones de agencias de financiamiento externo y la planificación de las actividades académicas internas en una facultad. Esto tiene por efecto que un profesor se puede ver comprometido con una determinada carga académica, que se ve alterada al recibir la información de la aceptación de un proyecto de investigación, por parte de una agencia de financiamiento externo.

- Cambios en las condiciones del medio. Habitualmente, la planificación se lleva a cabo a partir de un cierto análisis de la complejidad del medio, como se expresó anteriormente. Este análisis incluye algunos supuestos acerca de cambios esperados en las condiciones ambientales; cualquier cambio imprevisto indicará la necesidad de una reevaluación de los objetivos y las tácticas. Como ilustración de esto, se puede citar el cambio que se produjo en la legislación sobre el crédito universitario en las universidades chilenas cuando este beneficio dejó de ser asignado por el Ministerio de Educación y se constituyó en una responsabilidad de cada institución, en el sentido de determinar políticas y sistemas de asignación del beneficio.

c) Definir los estándares para los predictores y los resultados. Consiste en definir normas para evaluar tanto los resultados intermedios como los finales y tiene que ver también con los márgenes de desviación aceptables con respecto a dichas normas. Tiene dos propósitos básicos: motivar y servir de hito con el cual se compara el desempeño real.

Como es obvio, un sistema de control alcanza su máxima efectividad cuando motiva a las personas hacia un desempeño de alto nivel. En el contexto universitario, la mayor parte de los involucrados en el desarrollo de las acciones tiene un alto nivel de repuesta frente a los desafíos y, en la medida que tienen éxito en la superación de un estándar de alta exigencia, les proporcionará un mayor sentido de logro que el dominio de una norma bajo nivel. Empero, si un estándar es tan exigente que parece imposible de alcanzar, puede desmotivar el esfuerzo.

Los estándares pueden ser externos o internos. Los primeros son normas comunes, utilizadas por las organizaciones que prestan servicios análogos y, los segundos, criterios que se definen al interior de cada organización.

Por su parte, las normas pueden ser determinadas en forma vertical desde la cúspide a las bases, o bien, en forma participativa, siendo más conveniente esta última, ya que cuando los estándares son acordados sólo por las autoridades superiores, existe el peligro de que los que ejecutan las acciones los consideren poco realistas o poco razonables y, consecuentemente, no hagan el esfuerzo suficiente para alcanzarlos.

d) Diseño de una red de información y retroalimentación. Dentro del sistema de control, es necesario disponer de los medios para recoger información en las distintas etapas del proyecto y compararla con las normas definidas. Este sistema de comunicación funciona mejor cuando el flujo es bidireccional, es decir, desde los que ejecutan las acciones hacia los gestores, pero también desde estos últimos hasta los que deben tomar las acciones correctivas. Cabe mencionar que, en este caso, el gestor desempeña un papel de evaluador, pues recibe información, la procesa y como se verá en el punto siguiente, decide los cursos de acción a seguir.

Para centrar la atención de los administradores, las comunicaciones se basan frecuentemente en el principio de la administración por excepción, o sea, la información es generada sólo en el caso que se produzca una desviación significativa de la norma. Esto ayuda a que el administrador se preocupe profundamente en la búsqueda de solución para aquellas situaciones que son realmente problemáticas.

e) Evaluación de la información y puesta en marcha de la acción correctiva. Este último paso involucra la comparación de los resultados con las normas, la toma de una decisión de acción (si es necesario) y su puesta en marcha (ver diagrama N° 16)

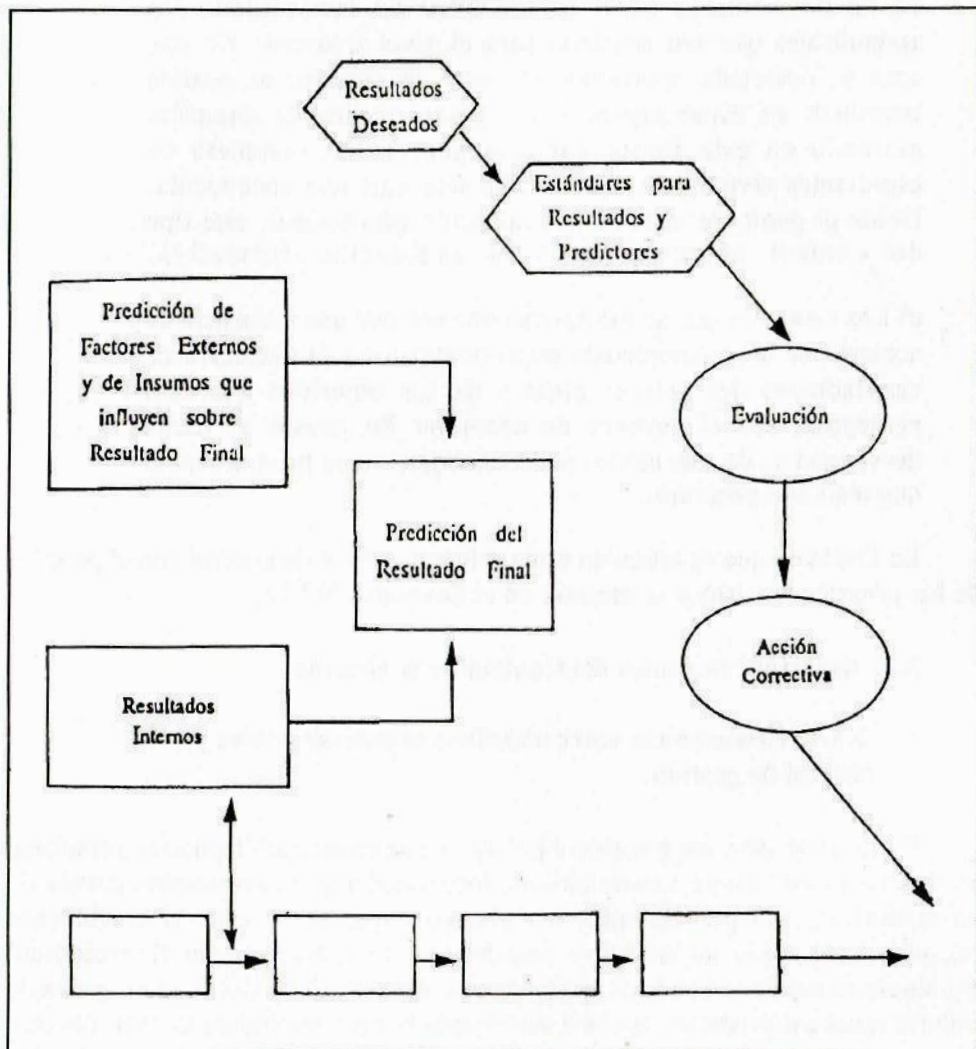
### **3.4. Tipos de Control.**

La mayor partes de los procesos de control pueden ser agrupados en tres categorías, que dependen de la etapa del proceso de desarrollo del objetivo en que se insertan, a saber: controles previos a la puesta en marcha del proyecto; controles destinados a introducir modificaciones antes de completar la secuencia del programa y los controles que se aplican una vez que el programa haya terminado un ciclo.

a) Los controles previos a la iniciación de las acciones tendientes a la consecución de un objetivo consisten en comprobar si los recursos humanos, materiales y financieros presupuestados son suficientes para lograrlo. Antes de poner en marcha un programa es menester cerciorarse si los recursos requeridos estarán disponibles en la oportunidad, cantidad, calidad y ubicación necesarios para llevarlo a cabo. Así, por ejemplo, si se planifica un nuevo programa de formación profesional en la universidad es indispensable asegurarse que



**Diagrama N° 16**  
**Diseño de sistemas de control de gestión**  
**(adaptado de Newman, 1975)**



los docentes para las diferentes actividades curriculares estarán disponibles en el momento oportuno. En esta misma categoría se incluye el análisis de factibilidad de los proyectos.

b) El segundo tipo de control tiene como propósito el detectar desviaciones significativas durante la puesta en marcha de un programa, a fin de posibilitar la introducción de acciones de remedio antes de que toda la secuencia planificada se haya completado. Utilizando el mismo ejemplo anterior, es posible que durante el desarrollo del plan de estudios se encuentre que en un determinado nivel los alumnos no han logrado los aprendizajes que son requisito para el nivel siguiente. En este caso y, detectada oportunamente esta desviación, es posible introducir un curso suplementario para remediar la situación, evitando en esta forma que una generación completa de estudiantes termine la carrera con una carencia reconocida. Desde el punto de vista de la evaluación educacional, este tipo de control corresponde a la evaluación formativa.

c) Los controles que se incorporan una vez que una secuencia de acciones se haya completado están orientados a la detección de desviaciones del plan original y de los objetivos que éste perseguía, con el objetivo de encontrar las causas de dicha desviación y, de este modo, poder incorporarla al próximo ciclo que tendrá el programa.

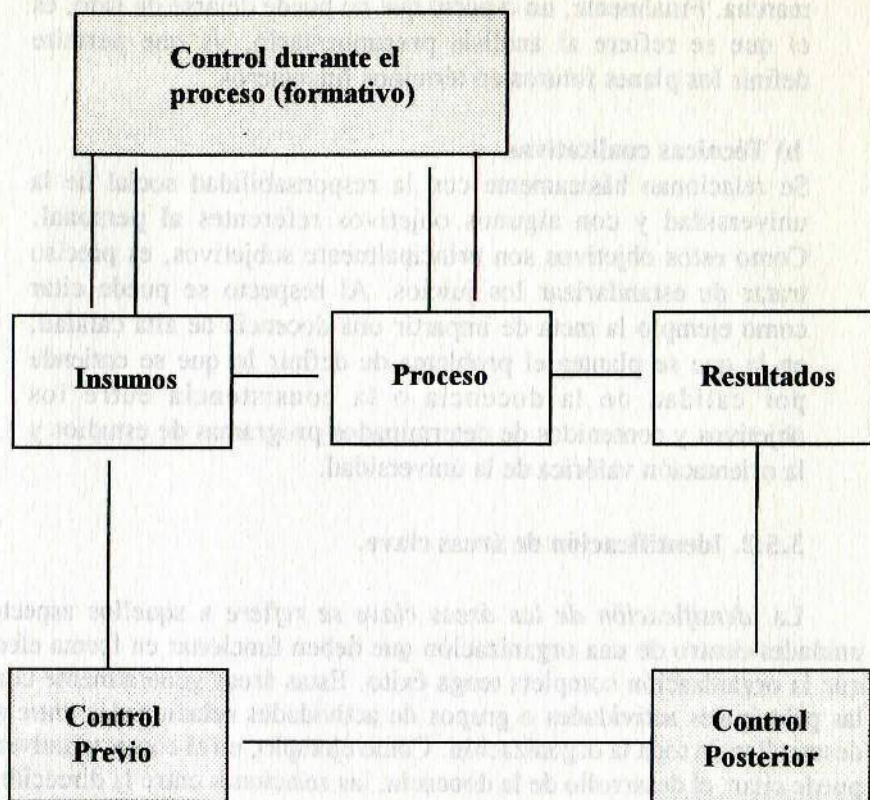
La forma en que se articulan estos diferentes tipos de control con el proceso de los programas mismos se muestra en el Diagrama N° 17.

### **3.5. Aspectos relevantes del Control de la Gestión.**

#### **3.5.1. Consistencia entre objetivos organizacionales y control de gestión.**

Como ya se sabe, los grandes objetivos de una organización pueden formularse en términos cualitativos o cuantitativos, formulación que ciertamente depende de su naturaleza. Así por ejemplo, los objetivos que se refieren al crecimiento organizacional puede ser de índole cuantitativa, como por ejemplo el crecimiento expresado en términos de número de graduados de una universidad o los márgenes de utilidad anual que producen los convenios de estudios con entidades externas. Por otro

**Digrama N° 17**  
**Relación entre tipos de control y desarrollo de un programa**  
**(adaptado de Stoner y Freeman, 1989)**



lado, el objetivo de crecimiento también puede traducirse en metas de tipo cualitativo como lo es la actualización científica y tecnológica de los programas de pregrado.

De lo anterior se desprende que es preciso que exista una consistencia entre la naturaleza del objetivo y la técnica de control de gestión.

**a) Técnicas cuantitativas.**

La técnica cuantitativa más comúnmente utilizada es el análisis de discrepancias entre los estándares previamente fijados y los

resultados alcanzados. Lo importante en este caso, no es solamente la dirección de la discrepancia (positiva o negativa), sino la identificación de la responsabilidad de dicho resultado a nivel operativo, táctico o estratégico. También se puede utilizar el análisis de tasas, que consiste en relacionar un indicador bruto con un número base y que permite evaluar la eficiencia de los programas que se han puesto en marcha. Finalmente, un aspecto que no puede dejarse de lado, es el que se refiere al análisis presupuestario, ya que permite definir los planes futuros en términos financieros.

#### **b) Técnicas cualitativas.**

Se relacionan básicamente con la responsabilidad social de la universidad y con algunos objetivos referentes al personal. Como estos objetivos son principalmente subjetivos, es preciso tratar de estandarizar los juicios. Al respecto se puede citar como ejemplo la meta de impartir una docencia de alta calidad, en la que se plantea el problema de definir lo que se entiende por calidad de la docencia o la consistencia entre los objetivos y contenidos de determinados programas de estudios y la orientación valórica de la universidad.

#### **3.5.2. Identificación de áreas clave.**

La *identificación de las áreas clave se refiere* a aquellos aspectos de las unidades dentro de una organización que deben funcionar en forma efectiva para que la organización completa tenga éxito. Estas áreas generalmente comprenden las principales actividades o grupos de actividades relacionadas entre sí, que se desarrollan en toda la organización. Como ejemplo, en el contexto universitario se puede citar: el desarrollo de la docencia, las relaciones entre la dirección superior y los funcionarios administrativos; la oportuna asignación presupuestaria a la investigación, etc. Los controles más agregados que establecen los directivos superiores para estas áreas clave, contribuirán a la creación de sistemas de control y definición de estándares más detallados para las unidades académicas.

#### **3.5.3. Puntos de control estratégicos.**

Están constituidos por los puntos críticos del sistema donde debe intervenir la supervisión y la recolección de la información. Si se ubican convenientemente estos puntos de control estratégico, es posible que la cantidad de información que debe ser recogida y evaluada se reduzca considerablemente.

El método más importante y útil para seleccionar los puntos de control estratégico es la identificación de los elementos más significativos de una operación. Generalmente, un porcentaje muy bajo de las actividades, eventos, personas o infraestructura explican una alta proporción de problemas o gastos que los administradores tendrán que enfrentar. Es un hecho conocido en las universidades, que ofrecen la carrera de medicina, apoyada por un hospital clínico, que al menos el 50% de los problemas presupuestarios de la institución son efecto de la facultad respectiva, la que en términos de alumnos y docentes, en general, representa a lo sumo un 10%.

Otra consideración que ayuda al reconocimiento de estos puntos, es la ubicación de áreas de operación en las cuales ocurre un cambio. Uno de los puntos estratégicos que se puede identificar en las universidades latinoamericanas es la asignación de beneficios estudiantiles, que constituye un punto de cambio para el estudiante, pues de esta asignación puede depender el hecho de que siga o no estudiando; que los recursos disponibles sean suficientes o insuficientes para las necesidades reales, etc.

#### **3.5.4. Dirección de la retroalimentación.**

El propósito del control es asegurar que los planes presentes se completen y que los planes futuros sean puestos en marcha más efectivamente. Un sistema de control bien diseñado generalmente incluye la retroalimentación de las personas o del grupo que desarrolla la actividad controlada. Si el sistema de control solamente proporciona información a los superiores para supervisar a sus subordinados, se pierde la efectividad del sistema. En efecto, si las personas cuyas acciones son controladas no logran descubrir qué es necesario hacer para desempeñar sus funciones en forma más efectiva, visualizarán el sistema de control solamente como punitivo; en circunstancias que se encuentran en la mejor posición para emprender las acciones correctivas que sean necesarias.

#### **3.6. Características de los Sistemas de Control Efectivos.**

Los *sistemas de control efectivos* tienen ciertas características comunes, las que se encuentran descritas para las empresas, pero son igualmente aplicables a las universidades. Aunque la importancia relativa de estas características puede variar de una institución a otra, no cabe duda que la mayoría de los sistemas de control pueden verse fortalecidos por su presencia.

Stoner y Freeman (1989) enuncian las siguientes, que han sido adaptadas a las universidades:

a) **La precisión** de la información. Si se utilizan datos que carecen de precisión en el proceso de control de gestión se corre el riesgo de que la acción efectuada a partir de dichas informaciones puede fallar en la rectificación de un problema, o bien, puede crear una situación problemática que realmente no existía. Una de las tareas de control más importantes que los administradores deben abordar es precisamente la evaluación de la precisión de los datos que reciben. Es bien conocido el caso de algunas «megauniversidades» latinoamericanas que hace algunos años carecían de información precisa acerca de los datos más elementales, como los son el número de alumnos matriculados (con variaciones de 50.000 alumnos) y de académicos contratados (diferencias de 2.000), información sin la cual cualquier intento de planificación está destinado a fracasar.

b) Para que puedan ponerse en marcha acciones de remedio, la información del sistema de control debe ser **oportuna**. Por ejemplo, para iniciar la planificación del año académico, es necesario disponer a tiempo de las informaciones referentes a la cantidad de nuevos alumnos que ingresan, número de graduados, deserciones, planes de estudio actualizados, investigaciones que reciben financiamiento externo, carga docente de los académicos, proyectos de extensión, etc., al menos seis meses antes de que se inicie el nuevo período académico.

c) El sistema de control debe ser **objetivo y comprensible**. La información que proporciona el sistema de control debe ser visualizada como objetiva por los involucrados y afectados por ella. Mientras menos subjetivo o ambiguo sea un sistema de control, tanto mayor es la probabilidad de que los individuos reaccionen en forma eficiente hacia la información que reciben.

d) Como ya se mencionó, es importante que el sistema de control se centre en aquellas áreas **estratégicas** en las que es más probable que ocurran desviaciones de las normas establecidas o donde las desviaciones tendrían el mayor efecto negativo. El sistema también debiera enfocarse hacia los **puntos estratégicos** en los que la acción correctiva pudiera ser aplicada con la mayor efectividad. Por ejemplo, tendría poco sentido efectuar un control de la veracidad de los datos

proporcionados por los postulantes a beneficios estudiantiles, después de que éstos hayan sido asignados; lo lógico es efectuar esta comprobación inmediatamente después de que los candidatos entreguen sus antecedentes y antes de realizar la asignación de los beneficios estudiantiles.

e) El costo de poner en marcha un sistema de control debe ser menor que, o a lo sumo igual a los beneficios derivados del mismo; esto es, debe ser **económicamente realista**. La mejor manera de reducir los gastos innecesarios para estos efectos es dimensionarlo con el mínimo número de elementos necesarios, que aseguren que la actividad controlada logrará los objetivos propuestos. Por ejemplo, sería inoficioso que se prepararan informes semanales o mensuales acerca del gasto de materiales de laboratorio.

f) Un sistema de control tiene que ser compatible con las características organizacionales, esto es, **realista desde el punto de vista organizacional**. Por ejemplo, las personas que se desempeñan en una universidad tienen que ser capaces de darse cuenta de la relación que existe entre los niveles de desempeño exigidos y las recompensas consecuentes. Asimismo, los estándares de desempeño deben ser realistas.

g) La información para el control tiene que ser coordinada con el flujo del trabajo en la organización. Esto por tres razones: i) cada paso en el desarrollo de un programa puede afectar el éxito o el fracaso del programa completo; ii) la información del sistema de control debe llegar a todas las personas que requieren de ella en el momento oportuno y iii) el control no debe interferir con el desarrollo del programa mismo.

h) Como ya se mencionara, muy pocas organizaciones se encuentran en un ambiente que no sufra de cambios. Para la mayoría de las organizaciones en general, y de las universidades en particular, los sistemas de control deben poseer una **flexibilidad** tal que les permita superar rápidamente los cambios adversos en el ambiente y aprovechar las oportunidades que éste les ofrece.

i) Los sistemas de control efectivos debieran tener normadas las acciones correctivas a seguir cuando se detecta una desviación significativa de los estándares institucionales, o sea, debieran ser **prescriptivos y operacionales**. Los datos del control debieran estar expresados en una forma útil cuando llegan a la persona responsable de tomar la acción preventiva.

j) Por último, para que un sistema de control sea efectivo, debe ser **aceptado y aceptable** para los miembros de la organización, lo que exige que las instancias de control se encuentren significativamente vinculadas a las metas institucionales. Estas últimas a su vez deben estar expresadas en un lenguaje adecuado y en términos de actividades aceptables para las personas que desarrollen la acción. Con frecuencia ocurre en las universidades que los directivos encargados de las finanzas subordinen toda la actividad al control financiero; en cambio, las autoridades académicas lo hacen efectivo en términos de indicadores, tales como el número de alumnos atendidos, las tasas de promoción, graduación, el número de publicaciones de sus académicos; de investigaciones concursables aprobadas, etc., que son más significativos para ellos, así como también para los académicos propiamente tales. Cabe mencionar aquí, también, que los sistemas de control deben ser consistentes con la cultura organizacional.

### **3.7. Problemas para establecer Sistemas de Control en la Universidad.**

La mayoría de las personas se sienten incómodas cuando tienen conciencia de ser supervisadas y cuando saben que los resultados de dicha supervisión son informados a otros. Como ya se ha señalado, cuando el control se orienta hacia la acción y cuando las personas son retroalimentadas sobre su desempeño, esta sensación de incomodidad y desconfianza suele minimizarse y aun, desaparecer. Al respecto, es clásico el recelo que produce la evaluación académica cuando se inicia en una universidad, no obstante, cuando se perciben los beneficios derivados de ella, este malestar suele reducirse significativamente. A pesar de estas consideraciones, es posible identificar algunos problemas en el desarrollo de sistemas de control en las universidades:

a) Uno de los problemas mayores para la puesta en marcha de sistemas de control en las universidades latinoamericanas es la falta de tradición en esta área. Sólo en la última década, cuando los recursos disponibles para las universidades se han



visto muy disminuidos, se ha comenzado a poner en práctica mecanismos de control, los que han sido rechazados, sobre todo por los académicos, cuando se orientan demasiado hacia los parámetros financieros.

b) La dificultad para definir estándares en el contexto universitario hace que se le otorgue demasiado peso a factores fácilmente medibles, mientras aquellos cuya medición resulta más compleja, reciben menos atención. Esto mismo contribuye a que se dé más peso a los resultados de corto plazo que a aquéllos de mediano o largo plazo. Estos últimos, por cierto, resultan más difíciles de predecir, así como también presentan una mayor dificultad en su medición. Por ejemplo, el logro de una determinada imagen corporativa puede ser un objetivo determinante en el crecimiento de una universidad a mediano plazo, pero al mismo tiempo es complejo de insertar en un sistema de control y por tal motivo, es probable que reciba menos atención de la que requiere, aunque sea más importante para el futuro de la institución.

c) Un sistema de control puede estar desajustado con respecto a los cambios en la importancia que tienen las actividades y objetivos en el tiempo. En efecto, hay ciertas actividades universitarias que no pueden ser descuidadas, como por ejemplo la calidad de la formación de los egresados, el desarrollo de nuevos programas de docencia e investigación, el control de los costos de docencia, investigación, extensión y administración general. Pero en los distintos estadios de desarrollo de una institución de educación superior, puede surgir la necesidad de un cambio de énfasis en alguno de estos aspectos, por cuanto otro de ellos es prioritario para la supervivencia institucional. En la práctica, muchos administradores aceptan sin cuestionamiento los controles existentes y no los adaptan a las situaciones cambiantes y, a los nuevos objetivos que pueden emerger de ellas.

En síntesis, el proceso de control constituye uno de los componentes esenciales en la gestión estratégica que, al estar bien concebido, contribuye al desarrollo y al mejoramiento de la calidad de las instituciones universitarias.



# CAPITULO IV

## GESTION ESTRATEGICA DE RECURSOS HUMANOS

### 4.1. Introducción

Como se señaló anteriormente, la gestión de recursos humanos es una de las diez tareas prioritarias en la formación de la estrategia corporativa en una organización. En el primer capítulo se describieron los componentes esenciales del ciclo estratégico de recursos humanos, en el presente se abordarán los aspectos referentes al manejo del comportamiento ejecutivo que inciden en el logro de una gestión eficaz. En primer lugar, se discutirán algunos de los factores que influyen en este proceso en el contexto universitario, a continuación se analizarán sus componentes y, por último, se discutirá la necesidad de tomar en cuenta la heterogeneidad de las universidades para enfrentarlo.

La gestión de recursos humanos comprende la integración de las personas a la gestión estratégica, el compromiso de éstas con el éxito de los planes formulados y su orientación hacia la calidad del desempeño académico y funcionario. Constituye un área de interés central para cualquier organización y ha cobrado una relevancia aún mayor en las universidades latinoamericanas, debido a un conjunto de factores que requieren de un enfoque más amplio y estratégicamente orientado. En efecto, es posible reconocer ciertos factores de orden social, económico y político general, así como otros más específicos de las organizaciones universitarias, que tienden a incrementar la preocupación por esta temática. Para situarla, se mencionan a continuación algunos de los factores que son útiles de ser considerados en el ámbito universitario:

- **La creciente insatisfacción laboral** derivada de un desajuste entre las funciones que el personal debe cumplir y el nivel educativo que éste ha alcanzado. El nivel educacional medio de la población ha aumentando durante la última década como consecuencia de la expansión del sistema educacional en la región latinoamericana y de este modo, cada vez más graduados universitarios se encuentran desempeñando ocupaciones para las cuales se encuentran sobrecalificados. Este hecho tiene particu-

lar atingencia para los funcionarios no académicos en las universidades, los que además usualmente perciben remuneraciones menores que los profesores. Entre estos últimos, los bibliotecarios representan tal vez el grupo más afectado (Zaccarelli, 1987). Este factor constituye una fuente potencialde conflictos y apunta hacia la necesidad de efectuar una segmentación clara entre los diferentes estamentos en una universidad.

- **La población activa**, en general, así como la población joven en particular, tiene determinadas expectativas acerca de la elección de un estilo de vida y del desarrollo de su carrera laboral. Actualmente, la juventud ya no sólo espera encontrar un trabajo que le asegure la supervivencia, sino que busca la realización personal. Este aspecto tiene relación, sobre todo, con la carrera funcionaria, la que en muchas instituciones de educación superior es inexistente, o bien, se encuentra débilmente estructurada.

- **La legislación laboral** se ha ido modificando en favor de los trabajadores y, por ende, se ha tornado más compleja, teniendo en todas las organizaciones, un efecto sobre el manejo más formal del personal.

- Se ha producido una **creciente competencia** entre las organizaciones en general y las de educación superior, en particular, **por** el reclutamiento de los recursos humanos altamente **calificados**, tanto a nivel nacional como internacional. En los ámbitos nacionales, esta demanda se produce, por una parte, por los esfuerzos de diversificación de la educación superior y, por otra, por el notable incremento del número de instituciones de educación en este nivel, particularmente en el sector privado. Este fenómeno se ha producido principalmente durante la última década, de modo que las nuevas instituciones procuran incorporar académicos y administradores altamente calificados, ofreciendo mejores condiciones de trabajo y renta que las de más antigua fundación.

A nivel internacional, también se genera una pérdida de los recursos humanos en las universidades latinoamericanas que se ha denominado, ya clásicamente,

como «fuga de cerebros». Los académicos de mayor preparación que se desempeñan en las universidades de la región, por lo general, han realizado sus estudios de posgrado en Europa o los Estados Unidos y, frecuentemente, mantienen a su regreso más vínculos académicos con dichas regiones que a nivel nacional, presentándoseles por esta misma razón oportunidades de trabajo más desafiantes y mejor remuneradas que en sus países de origen.

- El **aumento en tamaño y complejidad** de las universidades, sobre todo en aquellas de más antigua fundación. Este fenómeno hace que en las universidades se necesiten más personas con formaciones previas y expectativas laborales más heterogéneas.

- La disponibilidad de **recursos financieros en permanente contracción**. En los estudios efectuados en la región, se ha podido constatar que los aportes estatales a la educación superior han decrecido sostenidamente en la últimas dos décadas y, por lo tanto, se ha producido un deterioro en las remuneraciones de los funcionarios. Lo que ha influido en que éstos se desempeñen en varias instituciones para satisfacer sus necesidades, aunque tengan jornadas de contratación de tiempo completo en alguna de ellas. No obstante, las lealtades múltiples que se generan de este modo, normalmente actúan en perjuicio de la universidad en la que tienen compromiso por la jornada completa,

- El **costo de la infraestructura** necesaria para el logro de las funciones de la educación superior es cada vez más elevado; sobre todo, en lo que concierne a la función docente y a la de investigación, las que por el avance de la ciencia y tecnología requieren de equipamiento más complejo y actualizado, que posee una obsolescencia cada vez más rápida.

- Las **oportunidades laborales que se ofrecen fuera del ámbito de la educación superior** resultan más atractivas y mejor remuneradas para las personas que se desempeñan en las universidades.

Varios de estos factores son comunes a cualquier organización y han evidenciado la necesidad de desarrollar la administración estratégica de recursos humanos en las

empresas. Aunque la planificación y gestión estratégica se ha ido incorporando rápidamente a la administración universitaria, la gestión de recursos humanos no ha recibido una atención equivalente. En efecto, en la práctica, sólo muy lentamente se ha comenzado a percibir que esta tarea no sólo involucra a las funciones de manejo de personal administrativo, habitualmente cumplida por los ejecutivos responsables por este personal, sino que atañe a todos los encargados de la gestión universitaria.

Esta tarea del proceso de gestión tiene particular importancia en la transición de la fase del planeamiento a la puesta en marcha de las acciones tendientes al logro de los objetivos institucionales propuestos, pues suelen surgir ciertos problemas relacionados con la conducta humana, que han sido ampliamente discutidos en la literatura (Greenley, 1979). Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- La planificación puede convertirse en una actividad más bien ritualista, en lugar de un proceso sistemático orientador de la actividad en la organización.
- Las estrategias planificadas pueden transformarse meramente en proyecciones de acciones de continuidad, con poca o ninguna consideración a otras alternativas posibles.
- Los planes formulados pueden ser parcial o totalmente ignorados en el quehacer diario.
- Los planes se ponen en marcha y se desarrollan eficazmente sólo cuando existen intereses personales involucrados.
- La comunicación de los objetivos y de las estrategias propuestas pueden resultar poco efectivos, en la medida que su justificación sea inexistente o muy vaga.
- Es posible que surjan contradicciones entre ejecutivos que participan en distintos niveles decisionales.

La consideración de estos factores en la gestión de recursos humanos se discutirá en la sección siguiente.

#### **4.2. Componentes de la Gestión de Recursos Humanos.**

Los problemas enunciados sugieren la necesidad de que la administración de recursos humanos se centre en cuatro componentes principales (Greenley, 1989):

- el liderazgo y la delegación;
- la participación, motivación y recompensa;
- la administración del cambio y,
- la integración y la comunicación

Estos componentes se consignan en forma esquematizada en el diagrama N° 18.

En lo que sigue de esta sección se abordará cada uno de estos componentes, así como sus implicaciones para el proceso de gestión.

#### **4.2.1. El liderazgo y la delegación de funciones.**

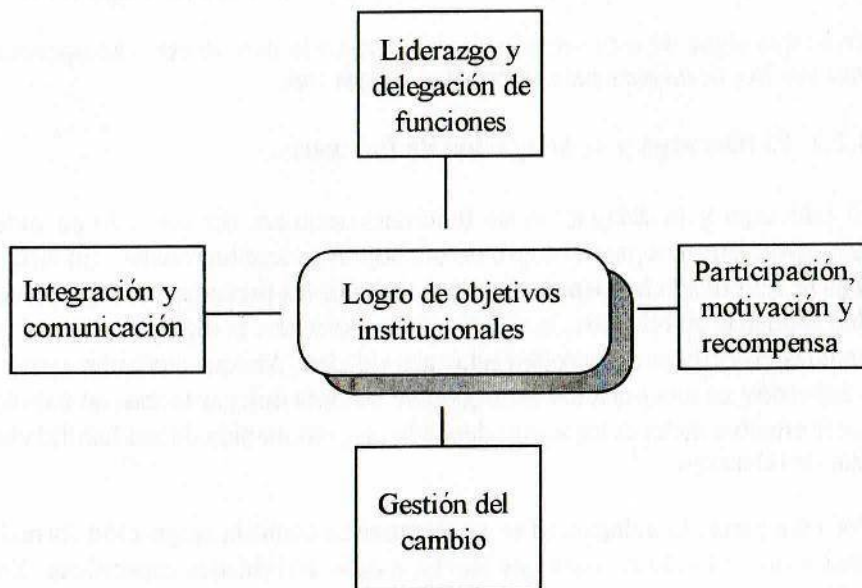
El liderazgo y la delegación de funciones requiere ser ejercido en toda la jerarquía administrativa para el logro de los objetivos institucionales. En tanto, el liderazgo se refiere a la influencia desplegada sobre las personas para que lleven a cabo determinadas actividades, la delegación concierne a la dirección formal para que personas específicas desarrollen estas actividades. Aunque cualquier ejecutivo que se encuentre en una posición jerárquica le permita delegar tareas, su habilidad para hacer efectiva dicha delegación, depende en gran medida de sus habilidades y destrezas de liderazgo.

Por otra parte, la delegación se conceptualiza como la asignación formal de autoridad a los individuos, para que lleven a cabo actividades específicas. En la delegación no necesariamente interviene la influencia de quien delega. No obstante, la delegación de funciones, sin liderazgo, tiende a ser poco efectiva.

Los subordinados generalmente buscan en sus superiores inspiración para realizar sus tareas; la expresión de su compromiso con los objetivos y con las estrategias institucionales, y confianza en el futuro, todo lo cual tendrá un efecto sobre la motivación para desarrollar sus funciones. Por la importancia que tienen las decisiones que se toman durante la gestión estratégica, el liderazgo ejercido en la cúspide de la jerarquía organizacional requiere de la manifestación clara del compromiso con dichas decisiones, junto con proporcionar la inspiración necesaria para llevar a cabo las diferentes tareas y la confianza en el futuro institucional. Lo anterior, a la vez, se asocia con la determinación que los niveles operativos sean exitosos en la implementación de los planes estratégicos.

Aunque las consideraciones expuestas puedan aparecer como obvias; en la práctica, el proceso de liderazgo es muy complejo.

**Diagrama N° 18**  
**Componentes de la administración de recursos humanos**  
**(adaptado de Greenley, 1989)**



Wright y Taylor (citados por Greenley, 1989) sugieren un esquema de análisis de las destrezas de liderazgo en una organización en tres niveles, que resulta perfectamente aplicable al caso de las universidades. Concretamente proponen destrezas en el micronivel, el nivel estructural y el macronivel.

- Liderazgo en el micronivel. En una institución de educación, el micronivel puede ser conceptualizado desde el profesor perteneciente a las mayores jerarquías académicas, hasta el jefe o director de un departamento disciplinario. En este nivel el liderazgo comprende las capacidades para reunir información, de influir sobre las personas y manejar las emociones. En el contexto de la gestión estratégica, la información se refiere al conocimiento que tiene el superior acerca de cuán bien cada uno de los involucrados en las tareas institucionales comprende las demandas de la planificación estratégica, está al tanto del



avance en el desarrollo de los planes formulados y proporciona la retroinformación necesaria acerca del desempeño a los ejecutores de las tareas. Como puede apreciarse, este proceso, por un lado, tiene mucho en común con las funciones de docencia, investigación y extensión que llevan a cabo los académicos de las más altas jerarquías y, por otro, se encuentra estrechamente ligado a los conceptos de planificación, gestión y control de gestión desarrollados en el capítulo precedente.

Las destrezas para influir sobre los demás, están constituidas por el conjunto de capacidades para lograr que cada miembro del grupo de trabajo logre niveles satisfactorios de desempeño personal. Entre éstas, se puede citar la habilidad para reconocer oportunamente un trabajo bien realizado y para cuestionar aquel que no se encuentre en la dirección correcta; la de explicar cuidadosamente los objetivos que desean alcanzarse y las tareas que es necesario ejecutar para lograrlos; la de dar órdenes directas y lograr que éstas sean aceptadas, etc. En suma, el liderazgo es un «rol que ha de ser asumido, que implica derechos y obligaciones para quien lo sustenta» (Rodríguez, 1991).

El manejo de las emociones es tal vez el aspecto más complejo en este nivel, pues por una parte, el liderazgo consiste en elevar los niveles emocionales para lograr un mayor entusiasmo y compromiso con las exigencias de la gestión estratégica y, por otra, en evitar que dichos requerimientos se transformen en frustración, resentimiento o temor para enfrentar las dificultades implícitas en el logro de los objetivos.

• **Liderazgo en el nivel estructural.** Este nivel de las estructuras formales, se puede identificar, en el caso de las universidades, con los institutos, las escuelas profesionales y, eventualmente, las facultades, y se preocupa de coordinar y articular el micronivel. Es posible reconocer dos tipos de interacción con los encargados del micronivel, unas breves y simples, y las otras, mucho más complejas y distribuidas en el tiempo. Así por ejemplo, la asignación de la carga docente podría constituirse en una interacción del primer tipo; en cambio, la puesta en marcha de una reforma curricular o la definición de una política de investigación, se inscribe en el segundo tipo de interacción.

Mientras las interacciones del primer tipo requieren de relativamente poca preparación y son más bien informales, las del segundo, exigen una cuidadosa

planificación y tienen un carácter más formal. Así, en las instituciones de educación superior más complejas, las interacciones que corresponden a la segunda categoría requerirán del nombramiento de comisiones, la realización de jornadas, seminarios o talleres para concretar metas a largo plazo y detallar las responsabilidades individuales.

- **Liderazgo en el macronivel.** Este nivel está constituido en las universidades por las máximas autoridades directivas (Presidente, Rector, Vicerrectores, etc.) y los más altos organismos colegiados (Consejo Directivo, Consejo Universitario, etc.)

El liderazgo en este nivel ha sido denominado como «el estilo de liderazgo» de la organización. Aunque se han propuesto diversas clasificaciones del estilo de liderazgo, la sugerida por Bourgeois y Brodwin (1984) pareciera ser la más adecuada para el análisis en las universidades, pues se vincula tanto a la planificación como a la puesta en marcha de las estrategias. Los autores mencionados, reconocen cinco modelos de liderazgo:

a) **El modelo directivo.** Básicamente se caracteriza por la formulación de la estrategia en el macronivel, siendo ésta transmitida hacia los niveles administrativos inferiores con las instrucciones necesarias para ponerla en marcha.

b) **El modelo del cambio organizacional.** Bajo esta concepción, la planificación estratégica también es concebida en el nivel jerárquico de la cúspide, pero la organización es modificada para ponerla en marcha, especialmente en lo que concierne a la estructura organizacional.

c) **El modelo colaborativo.** Este enfoque incorpora a algunos de los directivos de menor nivel jerárquico a la formulación de la estrategia, con el fin de asegurar el compromiso con las decisiones estratégicas adoptadas en la puesta en marcha posterior.

d) **El modelo cultural.** En este caso, además de los niveles jerárquicos más altos, también participan los niveles directivos estructurales y aun algunos de los miembros que se encuentran en el micronivel. De esta manera se trata de lograr

un compromiso amplio con las metas fijadas, que debiera reflejarse en la puesta en marcha de las decisiones tomadas durante la fase de planificación.

e) **El modelo de crecimiento.** El propósito que persigue esta concepción es el de desarrollar una cultura participativa, en la que todos los niveles puedan tomar parte libremente en la formulación de la estrategia y su puesta en marcha, limitándose la cúspide jerárquica a un rol eminentemente orientador y de coordinación.

Las categorías de análisis propuestas se encuentran estructuradas en orden creciente de participación y estos estilos de liderazgo, naturalmente, tienen diferente impacto sobre los miembros de la organización. Los autores de esta clasificación también señalan que no se puede sostener que un estilo de liderazgo sea superior a otro, más bien es posible señalar que determinados estilos resultan más apropiados en ciertos tipos de organización. Si se analizan los estilos de liderazgo en las universidades latinoamericanas, puede llegarse a la conclusión que, si bien no existen en forma pura, todas tienen un estilo dominante, lo que de alguna manera también se refleja en la estructura organizacional. Además, también puede visualizarse que, en la actualidad, coexisten varios de los estilos descritos, los que dependen, entre otros, de la tradición de la universidad; de su status jurídico público o privado; de las funciones prioritarias que realizan y del tiempo de funcionamiento que llevan.

Como se mencionó anteriormente, la delegación se concibe como la asignación de autoridad formal a las personas, para que desarrollen actividades específicas. La autoridad es delegada a través de la estructura jerárquica y en el caso de la gestión estratégica, va a operar por medio de las unidades estratégicas, como se señaló en el capítulo I. En el ámbito de las instituciones de educación superior, estas unidades son las facultades, institutos o escuelas profesionales, según corresponda, cuyos máximos ejecutivos delegan la autoridad para poner en marcha las estrategias de docencia, investigación y extensión para la consecución de las metas académicas respectivas. Análogamente, al interior de cada una de estas unidades, los jefes de departamento delegan las estrategias operativas, para el logro de los objetivos académicos que les corresponden, en los docentes.

A medida que la autoridad se delega hacia los niveles jerárquicos inferiores, su aceptación se asocia a la responsabilidad de ejecutar acciones y dar cuenta de su realización. Por responsabilidad, habitualmente se entienden las obligaciones que tiene

cada miembro de una organización como consecuencia de la autoridad que le ha sido delegada. En otros términos, la persona en quien se ha delegado, no sólo tiene el derecho de ejecutar una acción, sino que tiene la obligación de llevarla a cabo. Pero además, quienes toman decisiones que les han sido delegadas, no sólo tienen que ejecutar las acciones consecuentes, sino que deben dar cuenta a su organización de los resultados que logren. La responsabilidad por los logros alcanzados también implica que los individuos pueden ser evaluados por sus superiores, lo que forma parte del control de gestión que fue discutido en el capítulo III.

Por consiguiente, en tanto la delegación se relaciona con la dirección formal, el liderazgo se relaciona con una influencia menos formal. No obstante, ambos procesos se desarrollan durante la gestión estratégica. La delegación proporciona la estructura a través de la cual los recursos humanos pueden ser conducidos durante la gestión, y el liderazgo juega un papel fundamental de consolidación para que la gestión de dichos recursos pueda ser sostenida en el tiempo.

#### **4.2.2. La participación, la motivación y la recompensa.**

La primera debiera tener lugar en los procesos administrativos, desde la planificación hasta el control de gestión, y su relación con el liderazgo ya fue descrita en los diferentes modelos de liderazgo. Asociada a ella se encuentra la motivación por el desempeño de las funciones, a fin de lograr los objetivos planificados, y las recompensas, que debieran resultar proporcionales a una efectiva participación.

La participación puede ser analizada en términos de *grado y dirección* (Greenley, 1989) y constituye un elemento central en la gestión del cambio. El grado de participación explica la medida en que los individuos tienen la posibilidad de involucrarse en la gestión; depende, por una parte de, la forma en que la autoridad es delegada y, por otra, de la influencia real que tiene la participación.

Es necesario distinguir entre la participación real y pseudo participación. La primera se produce cuando las personas tienen un espacio definido para involucrarse y tomar decisiones. En cambio, bajo las condiciones de la pseudo-participación, los individuos sólo sirven de consultores cuyas opiniones no son plenamente incorporadas a la toma de decisiones. Es bastante frecuente que en las universidades existan organismos colegiados, los que de acuerdo a las normas vigentes, tienen todas las atribuciones para la toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces ocurre que dichos organismos se transformen en meras instancias consultivas de decisiones, que se toman informalmente.

La dirección de la participación expresa las áreas formales de la gestión estratégica, en las que los administradores se encuentran autorizados a participar. Aunque ya se ha discutido la importancia de la participación amplia, ésta encontrará mayores o menores restricciones según su estructura organizacional. Mientras mayor sea el número de administradores en la estructura organizacional, tanto más se dificultará la participación. No obstante, el esfuerzo para superar dichas limitaciones debiera ser comparado con la ventaja que se obtiene de una participación amplia.

Entre las recomendaciones que suelen darse para lograr una mayor participación en una organización compleja, se encuentran las propuestas por Dickson (1983) y pueden expresarse en los siguientes términos:

a) Proveer instancias de encuentro entre los ejecutivos para proporcionar una mayor oportunidad de interacción entre ellos.

b) Establecer un sistema de comunicación formal de doble vía, desde los niveles superiores de la estructura hacia los inferiores y viceversa, para dar a conocer y difundir las diferentes opiniones y puntos de vista.

c) Permitir que los individuos tengan una influencia real en la formulación de las estrategias y en su puesta en marcha.

d) Proporcionar los medios para que los ejecutivos en los diferentes niveles puedan ejercer una verdadera influencia, tanto en relación a su posición personal, como con respecto de la autoridad delegada. Este último punto es particularmente complejo en la jerarquía académica de las universidades, en la que existe un doble *standard* de autoridad. Por una parte se encuentra la jerarquía administrativa formal generalmente transitoria y, por otra, el liderazgo académico que hace que las autoridades pasen a ser «*primus inter pares*», dificultando la participación.

El concepto de *motivación* es difícil de definir y ha sido utilizado en diferentes contextos teóricos. No obstante pareciera que existe un cierto consenso en considerar, de un modo general, que la motivación es «todo aquello que impulsa a la persona a actuar en determinada forma o, por lo menos, que da origen a una propensión hacia un comportamiento específico». (Chiavenato, 1988, p. 57) Este impulso puede surgir internamente en el individuo a través de un proceso cognitivo, o bien, puede provenir del ambiente que lo rodea. La participación y el desempeño de un individuo en una organización parecen depender de tres fuerzas básicas que actúan en su interior:

- a) los objetivos personales, esto es, la fuerza del deseo de lograr determinados objetivos, lo que se traduce en sus expectativas.
- b) la relación estimada entre su productividad y eficacia.
- c) la habilidad del sujeto para influir en su propio nivel de productividad.

Al igual que en la participación, la motivación del personal debe ser lograda tanto durante la formulación de la estrategia como en la fase de puesta en marcha. En el marco de la gestión estratégica, la planificación proporciona los factores contextuales generales para la consecución de las metas, en tanto, el liderazgo, la delegación y la participación activan la motivación hacia el desempeño. Aunque la motivación de cada individuo se encuentra fuertemente basada en la necesidad del desempeño eficaz de sus funciones, por el valor intrínseco que éstas poseen, su motivación también se verá influida por las recompensas tangibles o intangibles, tal como se señaló en el capítulo I.

#### 4.2.3 La gestión del cambio o la innovación.

El tercer componente de la gestión de recursos humanos se refiere a la *gestión del cambio* de acuerdo a los requerimientos de la gestión estratégica y se encuentra asociado a las variaciones en las condiciones, tanto internas como externas de la organización. En este componente es esencial la percepción del cambio, la utilización del poder para efectuarlo y el compromiso para lograrlo.

La aceptación de una innovación depende de la participación de los miembros de la organización en la toma de decisiones que conducen a las propuestas. No obstante, el grado y la dirección de la participación son aspectos que deben ser cuidadosamente considerados para disminuir la resistencia y movilizar el potencial de las personas en favor de los cambios deseados.

Ansoff (1984) señala que la resistencia al cambio puede ser interpretada a partir de tres enfoques de la gestión, que se describen sumariamente a continuación.

- **Gestión reactiva.** En este tipo de gestión los cambios en el contexto no son reconocidos oportunamente, de este modo se continúan utilizando las técnicas que han sido exitosas hasta el momento, y sólo en el caso que el cambio externo sea percibido como una amenaza, se comienzan a poner en marcha estrategias de emergencia para enfrentarlo. Bajo estas circunstancias, se

puede producir un comportamiento ejecutivo de naturaleza reactiva, que se traduce en un retardo en la acción frente a los cambios del ambiente, o bien, en una resistencia al cambio. Ansoff (1984) reconoce los siguientes factores que pueden contribuir a este modo de enfrentar los cambios:

a) Una demora en la reacción de la organización, causada por una inercia interna en la recolección, el análisis y la diseminación de la información acerca del entorno.

b) Aunque los cambios y sus eventuales impactos sobre la organización pueden haber sido detectados por los ejecutivos, éstos no logran apreciar su significado real o los interpretan como una desviación momentánea en una tendencia que rápidamente volverá a su curso normal. En este caso se trataría de una tardanza en la verificación de la magnitud, permanencia y profundidad del cambio.

c) Si bien, las implicaciones de un cambio pueden ser correctamente interpretadas, es posible que se produzca una postergación de su enfrentamiento por intereses personales, tales como la protección del ámbito de poder, por ejemplo.

d) Un retraso, derivado de la falta de experiencia de los diferentes niveles de gestión con los cursos de acción posibles, para enfrentar las modificaciones que tienen lugar en el ambiente. En este caso, la insuficiente familiaridad de los ejecutivos con los cambios del entorno, originan dificultades importantes en el plano de la visualización de opciones y, por ende, en la toma de decisiones.

La administración reactiva que implican estos comportamientos dilatorios y la resistencia al cambio ha sido bastante característica en el ámbito universitario en el que la tradición y el peso de lo «académico» suelen ser factores de inmovilismo. Se ha reflejado a menudo en las reformas curriculares, las que son difíciles de lograr, por cuanto inevitablemente implican la reducción del peso en algunas disciplinas, derivada de los avances de la ciencia y tecnología, y su reemplazo por otras, lo que es percibido como pérdida de poder por los departamentos afectados por dicha reducción.

- Gestión «decisiva». Una institución que funciona bajo esta perspectiva, tiene poca conciencia sobre los cambios que ocurren en su entorno. De este modo, los cambios pueden constituir amenazas u oportunidades y la universidad no los percibe en absoluto, o bien, no logra visualizar sus alcances más probables. Sin embargo, las instituciones con este tipo de gestión tienden a ser veloces en el reconocimiento de los deterioros que se producen a raíz de los cambios en marcha y rápidamente tienen respuestas frente a ellos, adoptando las mismas estrategias que previamente han probado ser eficaces. Si estas estrategias no tienen éxito, las dejan de lado en favor de nuevas aproximaciones a los problemas. En esta forma, la tardanza en la respuesta o la resistencia al cambio se reduce, pues la institución reacciona en forma veloz frente a las circunstancias que provocan el problema. Pero como esta forma de respuesta no resulta como consecuencia de una comprensión plena de la naturaleza de los cambios, se produce un retraso y resistencia adicional a la ya implícita en la necesidad de cambio.

Un ejemplo que ilustra esta forma de gestión se produjo cuando se pusieron en marcha instituciones de educación superior privadas en Chile, que comenzaron por ofrecer carreras de alto prestigio social (economía, psicología, derecho), con buenas expectativas ocupacionales y de elevada demanda por vacantes, comenzando a captar alumnos que anteriormente postulaban a carreras de menor prestigio (licenciaturas, educación, etc.) en las universidades tradicionales, como segunda opción. Esto tuvo el efecto de dejar vacantes sin llenar en los programas de menor prestigio social, ofrecidos por las instituciones tradicionales. La reacción inicial fue la de liberalizar, en cierto modo, los requisitos de ingreso y, sólo cuando esta estrategia no dio los resultados esperados, se optó por disminuir el número de vacantes o suprimir los programas respectivos, aumentando el número de vacantes en los programas de mayor demanda y sustituyéndolos por carreras nuevas de gran futuro ocupacional (por ej., computación).

Bajo este enfoque de la administración, la capacidad institucional de evitar la resistencia al cambio depende exclusivamente del comportamiento de los ejecutivos y llega a formar parte de la cultura corporativa. En este sentido, la resistencia al cambio puede ser exacerbada, dependiendo de los valores y las expectativas de los ejecutivos individuales, generándose una cierta incertidumbre en la dirección de la organización, que puede llevar a conflictos entre los intereses personales y la percepción de los objetivos institucionales. Esto tiene como efecto bajas expectativas que llevan a reducir la motivación y, por lo tanto, a una resistencia al cambio.



• **Gestión planificada.** En los capítulos precedentes se hizo una propuesta de algunos fundamentos para la planificación y gestión estratégica, de los que se deduce que uno de los aspectos centrales de dicho proceso es la identificación de los cambios, tanto internos como externos, antes de que éstos ocurran; esto es, la anticipación de ellos. Esta posición es opuesta a la descrita para la gestión reactiva y decisiva que son el resultado del impacto del medio sobre la organización.

Desde el punto de vista teórico, el retardo y la resistencia al cambio no ocurrirían en el modelo de gestión estratégica. Sin embargo, el análisis del contexto se basa en predicciones de las tendencias en desarrollo y puede ocurrir que los cambios ambientales sean percibidos sólo cuando son lo suficientemente significativos, lo que puede implicar un retraso en su reconocimiento, en cuyo caso actuarían los mismos factores que en la gestión reactiva. A pesar de esta posibilidad, Ansoff señala que el impacto de dichos factores sería considerablemente menor bajo el enfoque de la gestión estratégica.

Como puede apreciarse, la resistencia al cambio tiene probabilidad de ocurrir en cualquiera de las formas de aproximación descritas, no obstante, en el contexto de la gestión estratégica se considera que el modo de concebir e introducir cambios es un proceso central en el logro de los mismos. En dicho proceso, el impulso de los ejecutivos para promover el cambio depende de su percepción de la necesidad de cambiar, de la estimación de la plausibilidad de que los cambios ocurran y, también, de su actitud frente al riesgo que involucra todo cambio. La discusión más amplia de este tema trasciende el ámbito del presente trabajo, pero puede ser revisado en Dutton y Duncan (1987).

El propósito de la promoción del cambio es evitar o, al menos, reducir la resistencia del personal. De este modo cobra especial relevancia la participación en la planificación del cambio, a fin de generar su aceptación y aumentar en esta forma la eficacia de la organización.

Otro factor que incide en la aceptación del cambio es lo que Bowman y Ash (1987) denominan la «educación». Los involucrados en y afectados por los cambios, bajo la concepción de la gestión estratégica, tienen que ser socializados en ellos, a través de la explicación lógica, racional y justificada, para que éstos sean aceptados. Lo anterior implica que estén de acuerdo con la explicación y acepten la justificación como válida. En la práctica este supuesto no siempre se cumple por cuanto el o los cambios propuestos pueden entrar en conflicto con los valores y las expectativas de

los afectados, lo que coadyuva a que la aceptación no sea completamente lograda. Por este motivo, aunque la «educación» constituya un factor importante en la promoción del cambio, debiera ser empleado junto a la participación y los demás componentes que se discuten a continuación.

El tratar de que las personas actúen de una determinada manera, también comprende la utilización del poder.

El concepto de poder tiene diferentes connotaciones, en este contexto será utilizado para denotar la capacidad actual o potencial de una persona para influir sobre el comportamiento de otra, modificando esta última, además, sus actitudes. (Kotter, 1982) Aunque los ejecutivos puedan ejercer la autoridad, adquirida por delegación, para poner en marcha los cambios, además deben ser capaces de ejercer esta autoridad para convencer a otros que las decisiones tomadas y los cambios propuestos merecen ser aceptados. Por este motivo, durante el proceso de promoción del cambio puede ser necesario el ejercicio de la influencia para modificar el comportamiento y las actitudes de las personas que se verán afectadas por él.

En tanto, en los enfoques administrativos más tradicionales, se ha prestado mucha atención a las formas en las que los ejecutivos son capaces de lograr poder y usarlo; en la gestión estratégica, el énfasis se encuentra más bien en la utilización del poder para la implantación de las decisiones estratégicas. Muchas veces se sostiene que el resultado del uso del poder es la «manipulación» de las personas, comprendida ésta en sentido peyorativo. Bajo la perspectiva que se analiza, se entiende más bien como una manera de sensibilizar a las personas para que acepten los cambios propuestos. Al respecto, Greenley (1989) sugiere cuatro formas en las que se puede aproximar la utilización del poder en este sentido:

- **Inducción.** Los miembros de la organización que exhiben la mayor resistencia al cambio son persuadidos con la promesa de alguna forma de recompensa tangible (recompensa económica) o intangible (período sabático, oportunidad de perfeccionamiento, etc.) a condición de que acepten el cambio propuesto.
- **Coerción.** En este caso se desafía a los más reacios a cambiar con insinuaciones de una situación que es percibida como amenazante, tal como, por ejemplo, un cambio de actividad, una reducción del status y, aún, una posible supresión del cargo.
- **Persuasión.** Se utiliza la discusión y argumentación lógica acerca de la necesidad del cambio, para convencer a los miembros de la institución que tienen dudas razonables.

- **Obligación.** Este proceso también se encuentra basado en la persuasión, pero se la coloca en la óptica de que el cambio es conveniente para la institución como un todo (incluso para la supervivencia de ésta), de modo que las personas se sientan obligadas a aceptar las propuestas, aunque no se encuentren completamente convencidas de otorgar un apoyo total a las iniciativas adoptadas.

En el uso del poder, las fuentes de éste son de primordial importancia. Suele distinguirse entre aquellas que se vinculan a la organización y las que son propias de los individuos como poder personal. El poder personal puede tener orígenes muy diversos, que abarcan desde rasgos personales tales como el liderazgo o el carisma, hasta los niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones. La excelencia académica, en el caso de las universidades, puede entrar en conflicto con el poder formal adquirido por delegación o «poder legitimado», que tiene un origen institucional.

Una fuente adicional de poder institucional es el control sobre los recursos, especialmente los financieros. En las universidades suele ocurrir que el manejo de los recursos financieros esté entregado a unidades que no manejan la administración académica, en esta situación es posible que los objetivos académicos tengan que subordinarse a criterios de administración financiera, los que no siempre son aceptables para el estamento académico.

El acceso a la información también es considerado una fuente de poder. Cuando los ejecutivos designados para poner en marcha acciones no tienen acceso a toda la información que sirvió de fundamento para proponer el cambio, su resistencia a éste puede resultar más difícil de defender, porque carecen de acceso a la información. Lo señalado revela que el manejo de la información también implica poder. En esta misma categoría se inscribe el control sobre las opciones posibles para responder a la necesidad de cambio. En la medida que no todos tienen el mismo grado de información acerca de los beneficios potenciales de todas las opciones y, por tanto, no pueden ejercer control sobre éstas, por falta de información, termina por imponerse aquella que ha sido propuesta como la más atractiva, de acuerdo a la información proporcionada.

Aunque el poder puede tener un alto grado de influencia en la promoción de los cambios, también tiene sus límites, pues en ciertas ocasiones es poco realista forzar un cambio a través de la manipulación. En estos casos la forma de lograr la

aceptación de las innovaciones propuestas es la *negociación*. El proceso de negociación supone que existe una base común entre las partes, a partir de la que puede generarse un acuerdo en torno a un problema, a pesar de los puntos de discrepancia también existentes. En este caso, necesariamente se produce una acomodación de las estrategias de cambio originalmente propuestas.

En síntesis, se puede señalar que en la promoción del cambio o la innovación, es factible la utilización de diferentes factores, los que básicamente se reducen a la participación, la educación, el poder y la negociación. Estos factores se combinan de la manera más apropiada para lograr los cambios deseables, combinación que también depende de la naturaleza del cambio o la innovación.

#### **4.2.4 La integración vertical y horizontal.**

La integración y comunicación son aspectos que impregnan todos los procesos de gestión. Durante la implantación de los planes, las estrategias organizacionales de alguna manera se fragmentan, a medida que se busca el logro de los propósitos a través de las estrategias operativas. Al incentivarse la delegación y la participación se contribuye a una mayor fragmentación de las actividades. Aunque el liderazgo puede coadyubar a la consolidación de estas acciones fragmentadas en un esfuerzo unificador, es necesario, de todas maneras, poner en marcha un proceso de integración, tanto vertical como horizontal. Ambos incluyen tres componentes: la coordinación, la resolución de conflictos y la comunicación.

En la *coordinación* juega un papel importante la estructura organizacional, que puede facilitar u obstaculizar la integración, particularmente en las universidades grandes y de estructuras complejas, lo que será abordado en el próximo capítulo.

Por otro lado, la *comunicación* se entenderá en este análisis como la transferencia de información por distintos canales, en ambos sentidos.

- **La integración vertical** tiene relación con el proceso de consolidación de la gestión estratégica a través de la jerarquía ejecutiva. El enfoque de la gestión estratégica tiene un alto componente de coordinación en todos sus procesos. En efecto, en cada nivel de la jerarquía es necesaria la coordinación de las estrategias y los objetivos, tanto con los del nivel jerárquico superior como con los del nivel inferior. El propósito central de la coordinación es producir la articulación en las interfaces entre los diferentes niveles.

Por otro lado, se procura que la estructura organizacional sea construida de manera tal que facilite los procesos de coordinación y comunicación por un lado, y por otro, que la posibilidad de vinculación de los ejecutivos con los objetivos y estrategias, permita reducir la posibilidad de conflicto. La estructura organizacional explicita y formaliza la cadena de mando, constituyendo el referente para la delegación y proporcionando la base para la coordinación y la explicitación de los canales formales de comunicación. A través de la jerarquía, en forma descendente, se comunican las expectativas institucionales y, en forma ascendente, se recogen las expectativas personales así como el logros alcanzados por la gestión.

- **La integración horizontal** se produce al interior de los distintos niveles de gestión estratégica. Aunque la integración en este nivel suele ser un centro de atención durante la etapa de planificación, la mayor responsabilidad para el logro de la integración se produce durante la ejecución de los planes estratégicos. En esta última fase la integración debiera producirse como consecuencia de la planificación. Sin embargo, los problemas de coordinación y los conflictos se expresan en términos de comportamiento, derivados principalmente en parte de los valores y las expectativas de los ejecutivos, a pesar de las buenas intenciones que puedan tener. Si se trata de una universidad compleja con muchas unidades académicas, el nivel de conflicto puede producirse cuando varias de estas unidades compiten por los mismos recursos, bajo condiciones de una administración centralizada. En este caso, a través de la asignación de recursos centralizada, pueden perderse de vista los objetivos institucionales y proporcionar ventajas comparativas a una de las unidades en desmedro de la otra. Se produce entonces desmotivación en la unidad desfavorecida, generando problemas de coordinación y, eventualmente, conflictos, que atentan contra la consecución de las metas institucionales.

Por otra parte, al interior de una unidad académica, es difícil conciliar la multiplicidad de objetivos estratégicos (docencia de pre y posgrado, investigación, extensión, etc) los que a su vez compiten entre sí por recursos humanos, financieros etc., constituyendo también una fuente potencial de conflicto.

No obstante, la planificación estratégica permite abordar el tipo de problemas mencionados a través del escrutinio interno de las fortalezas y debilidades, la identificación de las oportunidades y amenazas, la formulación de estrategias para las unidades funcionales y el control de gestión, tal como se discutió en los capítulos II y III.

En las secciones precedentes se ha efectuado un análisis del manejo del comportamiento ejecutivo en la gestión, no obstante es necesario tener en cuenta que las universidades constituyen un conjunto de instituciones heterogéneas, rasgo que incide en todas las tareas de la gestión, pero que adquiere particular importancia en la gestión de recursos humanos y, por tal motivo, se abordará en la próxima sección.

### **4.3. Heterogeneidad del Sistema Universitario.**

La heterogeneidad de las universidades no reside solamente en las diferencias específicas que existen entre las distintas instituciones, lo que impide la aplicación de modelos de administración absolutamente comunes a cualquier universidad en general, sino que además se produce porque no todas las universidades cumplen con idénticas funciones sociales. Como ya se mencionara, las funciones más generales de la Universidad son la docencia, la investigación y la extensión. Sin embargo, no todas las instituciones universitarias otorgan igual énfasis en todas estas funciones, sino que cada una busca una cierta especialización, ya sea por su antigüedad, historia, cultura organizacional o tamaño, énfasis que se orienta a optimizar su viabilidad de supervivencia.

De esta manera, se pueden reconocer diferentes categorías de las instituciones de educación superior. En una clasificación general suele distinguirse, al menos, entre las universidades que se centran en la investigación y la docencia de posgrado, denominadas «universidades de investigación» («research universities»), esto es, universidades orientadas a la "producción del conocimiento", y aquellas cuya misión privilegia la formación de estudiantes de pregrado y de profesionales, que suelen designarse como «universidades docentes» (Keister, D. K. y Keister, L.G., 1989; Zaccarelli, 1986).

En las primeras, se estimula fuertemente el desarrollo de la investigación que se ubica las fronteras del conocimiento; en cambio, en las segundas, se privilegia la docencia y la formación profesional. Durante los últimos años, también se ha dado un gran impulso a la prestación de servicios, ya sea en forma de investigación o de asesoría profesional, por la necesidad experimentada por las universidades de tener acceso a mayores recursos.

Esta diversidad en el énfasis de las funciones, naturalmente conlleva diferencias en la administración de recursos humanos, principalmente en lo que concierne a los académicos. En efecto, la naturaleza de la misión que una universidad se define, se traduce, en una estructura organizacional de mayor o menor complejidad (tema que se abordará en el próximo capítulo) y también en el número, diversidad y jornada de contratación de las personas que en ella laboran. Asimismo, incide en

los valores y las expectativas que el personal tiene. De este modo, una universidad cuya misión central es la formación de profesionales en un número reducido de áreas, muy probablemente estará dotada de académicos, en su mayor parte profesionales, para los que la tarea universitaria no constituye su trabajo principal y, por ende, desde el punto de vista de la gestión de recursos humanos será más simple pues, la mayor parte de su personal será de jornada parcial. En cambio, una universidad cuya misión se encuentra fuertemente centrada en la investigación, requerirá de una gestión mucho más compleja y de una planta amplia de personal de jornada completa.

Esta heterogeneidad en las universidades también incide en la estructura organizacional, como se planteará en el próximo capítulo.





# CAPITULO V

## FORMACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

### 5.1. Introducción

A lo largo de la exposición se ha señalado que la universidad es una organización compleja, esto es, desde el punto de vista de la gestión estratégica, es un conjunto de personas que comparten una filosofía y visión acerca de los propósitos institucionales y procuran lograr un conjunto articulado de objetivos, para lo cual adoptan una determinada estructura a fin de dividir las tareas y lograr su integración por medio de nuevas formas de coordinación. Se han efectuado varias referencias a la estructura organizacional, sin embargo, no se ha dilucidado el concepto, que es bastante abstracto, a pesar de que la estructura es real y tiene un efecto sobre todos los individuos que se encuentran en la organización. (Kast, 1987) Es así como un estudiante que ingresa a la universidad se pone en contacto con la estructura de ésta cuando elige un programa de estudios, tiene que concretar su matrícula, solicitar un beneficio estudiantil o inscribir sus cursos. Una de las primeras dificultades que enfrenta es el aprendizaje de cuáles son las diferentes unidades operativas dentro de la institución, así como las funciones que tienen y las relaciones de autoridad entre las personas a las que debe recurrir.

Ya se mencionó, anteriormente, que la estructura constituye el modo en que una organización establece las relaciones entre sus componentes y que este patrón de relaciones no puede ser concebido en forma independiente de la estrategia. La estructura inicial en las organizaciones complejas se formula a partir del diseño de los componentes o subsistemas y sus modos de interrelación. Una de las maneras aceptadas de definir el concepto de estructura formal es el siguiente (Kast, 1987; Hax y Majluf, 1991.):

- a) Es el patrón de relaciones y responsabilidades formales, expresado a través del **organigrama** de la organización, comprendiendo también la descripción de cargos.

b)Explicita el modo en que las actividades son asignadas a las diferentes unidades y personas en la organización, lo que clásicamente se denomina la **diferenciación o segmentación** de la estructura organizacional.

c) Incluye la manera en que estas actividades separadas son coordinadas, esto es, el mecanismo de **integración**.

d) Define las relaciones de poder, de status y las jerarquías dentro de la organización, lo que se denomina el **sistema de autoridad**.

e) Incluye los procedimientos y controles que orientan las actividades y relaciones entre las personas en la organización, es decir, el **sistema normativo**.

En toda organización puede distinguirse entre la estructura formal e informal. La primera se refiere a la estructura diseñada en función de la misión, la estrategia y la cultura organizacional, y establece un marco de referencia general en la organización, prescribiendo ciertas funciones y responsabilidades. La segunda, en cambio, dice relación con aquellas relaciones entre las unidades, subsistemas e individuos de la organización que no han sido previstos y surgen a propósito de su quehacer. La estructura informal puede, en ocasiones, sustituir en gran parte a la formal, lo que se produce cuando la estrategia, la cultura y la estructura organizacional no se encuentran adecuadamente articuladas. Esta situación origina conflictos y baja eficacia. Por este motivo, la estructura no puede ser considerada como estática en una organización y tiene que ser redefinida, a medida que los cambios ambientales obligan a adoptar nuevas estrategias competitivas, lo que a su vez exige un nuevo análisis del sistema de autoridad y de la asignación de responsabilidades, incidiendo en la formulación de la visión de la organización.

Inicialmente, se analizaron las dos estructuras clásicas reconocidas en la literatura: la funcional, burocrática o mecánica y la orgánica o divisional. Como se mencionó, las categorías anteriormente propuestas se presentan, frecuentemente, en forma híbrida en las universidades; no obstante, sirven como marco de referencia para ampliar un posible espectro de estructuras, a fin de recoger las particularidades de las instituciones de educación superior.

El análisis de las estructuras organizacionales universitarias (Mintzberg, 1979, 1989; Hardy, 1991) ha revelado que se pueden reconocer las siguientes configuraciones :

- 1) burocrática profesional;
- 2) burocrática mecánica;
- 3) «adhocrática»;
- 4) burocrática carismática;
- 5) orgánica o divisional; y
- 6) matricial

A continuación se analizará cada una de estas configuraciones, dando especial énfasis a la distribución del poder, la definición de los objetivos, la forma de coordinación, la promoción del cambio, la estrategia académica y los rasgos de la máxima autoridad unipersonal. Algunas de las estructuras que se describirán, serán ilustradas con ejemplos de universidades latinoamericanas.

## 5.2 Estructura organizacional burocrática profesional y mecánica.

La estructura *burocrática profesional* puede ser considerada como un tipo genérico de organización profesional que se caracteriza por la distribución del poder entre los académicos. Los objetivos institucionales giran en torno al desarrollo de lo profesional, por cuanto la actividad académica es fuertemente influida por las afiliaciones profesionales. La coordinación entre las diferentes unidades y los individuos se rige por normas y reglamentos que también son influidos por las agrupaciones profesionales respectivas. (Savenije y col., 1988). La promoción del cambio surge principalmente del estamento académico.

Al interior de la estructura burocrática profesional se pueden encontrar matices más finos como los que se reseñan a continuación.

- **La estructura burocrática colegiada.** En esta forma de estructura organizacional el concepto orientador es la excelencia profesional, más que la posición jerárquica formal. Lo anterior se expresa en una estructura jerárquica más bien plana de la comunidad de académicos, en la que las decisiones se toman por consenso. Como resultado, las lealtades profesionales se superponen con los compromisos institucionales y las metas son concebidas de acuerdo a intereses comunes a la profesión y la universidad. El poder es descentralizado y compartido por los miembros colegiados en

consejos departamentales, de facultad, universitario, etc. La coordinación se obtiene por medio de normas compartidas, que presentan un fundamento institucional más que profesional. Los académicos desempeñan un papel importante en la promoción del cambio y sus acciones se amoldan tanto a las iniciativas institucionales como a las profesionales.

Como ejemplo de una universidad latinoamericana que responde a esta estructura, se puede citar la Universidad del Valle de Colombia. Esta institución, a los 40 años de su fundación, en 1986 formula un plan de desarrollo hasta el año 2000, en el cual rediseña su estructura administrativo-académica acorde a la planificación. En el Plan de Desarrollo, (p. 181) se expresa que la estructura debe cumplir con los criterios que a continuación se enuncian:

- a) funcional
- b) descentralizada
- c) colegiada
- e) moderna y ágil
- f) integrada vertical y horizontalmente
- g) flexible.

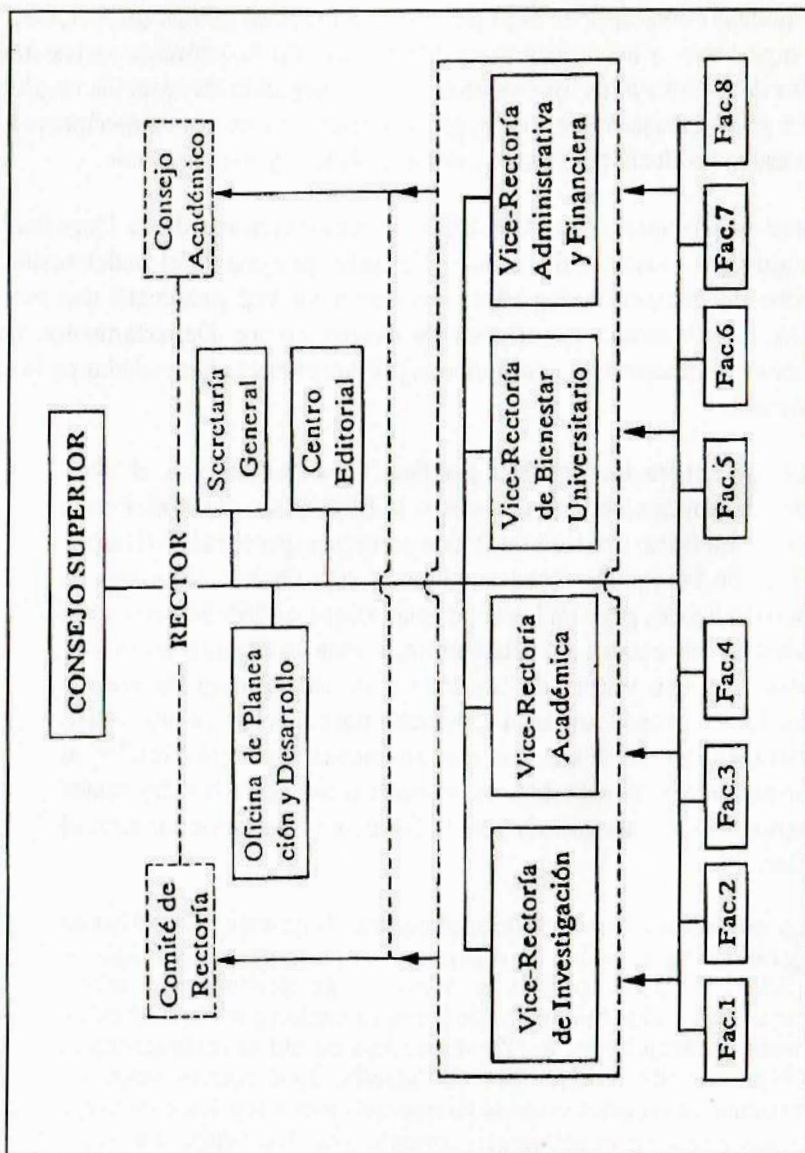
El diagrama de la estructura es presentado en el documento citado anteriormente (p. 187) y se reproduce en el diagrama N°19.

La estructura es jerárquica y comprende cuatro niveles.

El primer nivel es el de la *planeación y dirección*, esto es, la definición de políticas, metas y objetivos, y la asignación de recursos. A este nivel pertenecen el Consejo Superior, el Consejo Académico, los Vicerrectores y la Oficina de Planeación, como organismo asesor.

El segundo nivel es el encargado del diseño de «planes específicos de docencia, investigación, de bienestar, de servicios, del diseño de estructuras y procesos adecuados para su ejecución; de la organización de los recursos y de la sistematización de la información requerida para ejecutar, organizar y controlar los procesos». (Plan de Desarrollo, Universidad del Valle, 1989, p. 182) Esta tarea le corresponde a las Vicerrectorías, al Decano de cada Facultad, a los Consejos de Facultad y a los Comités de Departamento.

**Diagrama N° 19**  
**Organigrama de la Univesidad del Valle (Colombia)**



El nivel de programación y control es desarrollado por los Comités de Departamento, los Jefes de Departamento, Directores de Planes de Estudio, Directores de Investigación o Jefes de las Unidades Administrativas.

El último nivel es el de la ejecución y evaluación, labores que les corresponden a los Jefes de Departamento, Directores de Planes, profesores, estudiantes y personal de apoyo administrativo

El modelo contempla el flujo de informaciones en ambas direcciones, de los niveles superiores a los inferiores y viceversa. En la primera se transmiten las decisiones de política a los niveles inferiores; la segunda informa los resultados de la gestión y la evaluación de los programas hacia los niveles superiores, a fin de retroalimentar las decisiones acerca de las políticas y los objetivos.

Como puede apreciarse, la estructura organizacional de la Universidad del Valle se ajusta al modelo burocrático colegiado, por cuanto el poder reside en los organismos de decisión colegiados, los que a su vez presentan una estructura jerárquica. Las innovaciones tienen su origen en los Departamentos que son agrupaciones de académicos, estimuladas por las políticas formuladas en la cúspide de la jerarquía.

- **La estructura burocrática política.** En este contexto, el concepto de política se entiende como la utilización del poder para lograr objetivos concordantes con intereses personales (Hardy, 1991). En las instituciones que siguen este modelo, el poder es descentralizado, pero en lugar de encontrarse distribuido en forma equitativa entre todos los académicos, reside en algunos grupos de poder, los que varían de acuerdo a la universidad de que se trate. Estos grupos utilizan el poder para lograr cambios que beneficien sus intereses, los que se encuentran consolidados al interior de la organización. La coordinación entre los diferentes grupos estará determinada por la forma en que estos utilicen el poder.

- **La estructura burocrática anárquica.** Bajo esta modalidad de organización, el poder se encuentra disperso y su ejercicio es ineficaz. La participación es amplia y se produce una cierta incapacidad en los miembros de la organización para influir sobre la toma de decisiones, lo que se expresa en metas institucionales ambiguas y desinterés por las tareas. Los mecanismos de coordinación en estas organizaciones son escasos y los cambios o innovaciones se rigen prácticamente por las leyes del azar.

• **La estructura burocrática racional-analítica.** Frecuentemente en el análisis de la toma de decisiones se combinan los procesos burocráticos con los racionales-analíticos, lo que tiene su origen en las ideas de Weber, cuyo modelo se centra en la autoridad racional y legal. No obstante, es perfectamente posible separar estos dos procesos. En efecto, en los procesos de gestión burocráticos, las rutinas y procedimientos estandarizados proporcionan los mecanismos para adoptar las decisiones, pues éstas últimas se orientan hacia la eficiencia. Este énfasis hace que los objetivos se vinculen más a los medios que a los fines; de este modo, la búsqueda de estrategias alternativas es limitada y rutinaria., siguiendo, generalmente, criterios de continuidad.

Por otro lado, la toma de decisiones racional-analítica se centra en la optimización de la eficacia. De esta manera se busca la máxima claridad en los objetivos institucionales, la exploración de diferentes alternativas de acuerdo a criterios explícitos, seleccionándose aquellas cuyos resultados se visualizan como más prometedores y canalizando los esfuerzos institucionales hacia su logro. Quinn y Kimberly (1984) distinguen entre las organizaciones burocráticas jerárquicas y las racionales-analíticas. En las primeras la estabilidad constituye un propósito central. Así, la aceptación de los objetivos institucionales es lograda a través de las normas; la motivación tiene su origen en la estabilidad y el liderazgo es conservador.

En cambio, en las organizaciones racionales-analíticas el compromiso con las metas organizacionales se logra a través del proceso de planificación, la motivación descansa en la competencia para planificar y el logro de los objetivos, y el liderazgo es de carácter directivo.

De lo expuesto se deduce que es posible distinguir dos tipos de burocracia, una en la que el individuo acata las órdenes, sin reflexionar mayormente sobre ellas, porque la persona que las emite ocupa una determinada posición jerárquica. La otra, se caracteriza por personas que realizan el trabajo que se les encomienda, porque perciben que es la mejor manera de lograr los propósitos institucionales. En el primer caso, la autoridad se encuentra definida por el cargo (eficiencia burocrática) y, en el segundo, se sustenta sobre la competencia profesional (racionalidad administrativa).

La universidad **burocrática** puede ser comparada con una **estructura mecánica**, que ya fue parcialmente descrita con anterioridad. Su énfasis reside en el control y la eficiencia se refleja en un proceso de toma de decisiones jerárquico, desde la cúspide hacia la base, por medio de procesos y procedimientos altamente

normados, desarrollados por administradores centrales y aplicados de un modo estandarizado a todos los problemas.

Diversos autores han planteado que esta forma de estructura organizacional es poco frecuente en universidades cuya misión se entra en la investigación y el posgrado. En ellas, los académicos tienen mucho poder, derivado de su capacidad innovadora y de la posibilidad de gestionar fondos propios para la investigación, por un lado y, por otro, porque la producción de conocimientos es difícil de medir y evaluar. En cambio, en las universidades que se centran más en la docencia de pregrado, puede encontrarse una gestión más centralizada, por cuanto los profesores poseen menos poder y su labor es más susceptible de control. Este último modelo es característico de las instituciones privadas de más reciente fundación.

La universidad que adopta una estructura analítica-racional, formula normas que son intelectualmente analizables en términos de las metas que se propone y este análisis intelectual proporciona una visión de las interrelaciones entre las diferentes acciones que se emprenden (Hardy, 1991). Todos los procesos de gestión se apoyan en el análisis racional, y las normas y procedimientos son establecidos con el acuerdo de los miembros de la organización, los que se adhieren a ellas porque responden a sus valores y objetivos personales.

El proceso a través del cual se legitima la autoridad es democrático. De este modo, la estructura racional analítica puede ser asimilada a una burocracia profesional descentralizada.

La discusión anterior permite diferenciar las estructuras burocráticas mecánicas de las profesionales, y al interior de estas últimas es posible discriminar más finamente entre las colegiadas, políticas, anárquicas y racionales-analíticas.

### 5.3. Estructura organizacional «adhocrática»<sup>1</sup> y la orgánica.

El término de «*adhocracia*» fue acuñado por Mintzberg (1979, 1983, pp. 436-437) y textualmente señala:

---

1 El término "*Adhocrática*" tiene su origen en la expresión "*ad-hoc*", esto es, de acuerdo a las contingencias y necesidades.



«La organización innovativa ha sido llamada *«adhocracia»*. Una compañía teatral busca obras de vanguardia para presentar, otra perfecciona su representación de Shakespeare año a año. La primera se involucra en el pensamiento divergente orientado hacia la innovación; la segunda en el pensamiento convergente dirigido hacia el perfeccionamiento. . Ambas descentralizan el poder hacia sus especialistas más competentes, pero por cuanto la *«adhocracia»* persigue la innovación, sus especialistas deben interactuar informalmente por medio de la mutua adaptación en equipos orgánicamente estructurados. La burocracia profesional, por cuanto estandariza sus servicios, se estructura a sí misma como una burocracia en la cual cada especialista puede funcionar por sí solo, su trabajo es coordinado automáticamente con el de los demás, en virtud de sus conocimientos y destrezas que son estandarizadas».

La estructura burocrática-profesional se preocupa muy poco de la innovación institucional. Su propósito es el de aplicar programas de acción bastante estandarizados en compartimientos lo más estables posible, con el objeto de permitir el perfeccionamiento de los procedimientos y programas. Este tipo de organizaciones es altamente efectivo en la introducción de la innovación profesional, mediante la constante actualización de los campos disciplinarios que ya existen en la institución. Sin embargo, presenta una capacidad mínima de innovación «empresarial», esto es, en la creación de nuevos compartimientos o la reestructuración de los existentes. Los académicos hacen avances importantes al interior de cada unidad, pero la institución como un todo no experimenta un cambio radical.

Por otra parte, en una organización *«adhocrática»* se genera una cultura del desarrollo en la que los miembros permanentemente experimentan formas originales de organización para abordar problemas nuevos, que frecuentemente comprenden varias disciplinas. Esto redundará en la formación de equipos interdisciplinarios en los que puede recogerse la experiencia de los diferentes niveles organizacionales. Como consecuencia, la estructura experimenta la modificación de su perfil, en la medida que los equipos se forman y luego se reorganizan para abordar problemas diferentes (Quinn y Kimberly, 1984). Las máximas autoridades ejecutivas cumplen el papel de fomentar la formación de equipos, disolverlos y apoyarlos en la consecución de los recursos para lograr sus objetivos.

En la estructura *«adhocrática»*, los objetivos se orientan hacia proyectos y programas innovadores. La mayor parte del poder es ejercido por los académicos,

que son los expertos en la generación e incorporación de la innovación. Una fracción del poder también es ejercida por la administración central en estas universidades, la que es responsable del control a fin de que la institución no se disperse en demasiadas direcciones diferentes. No obstante, puede ocurrir que la administración central carezca de la experiencia necesaria para determinar cuáles son los proyectos más promisorios, pero como con frecuencia también está facultada para la asignación de los recursos, puede promover ciertas iniciativas e inhibir otras, lo que no siempre se produce en la dirección correcta. En todo caso, los cambios involucran tanto a los ejecutivos centrales como a los académicos.

La estructura orgánica presenta ciertas similitudes con la «ad hoc», pues se caracteriza por una distribución del poder descentralizada en ejecutivos que controlan ámbitos relativamente amplios, con una división del trabajo poco precisa. Esto hace que ningún ejecutivo divisional tenga la responsabilidad total por los resultados institucionales; no obstante, cada uno tiene más responsabilidad que poder, en algún área específica. Presenta también una gran flexibilidad para la reestructuración, y se rige por un conjunto reducido de normas, lo que conlleva una coordinación más informal y personalizada.

#### 5.4. Estructura organizacional burocrática carismática.

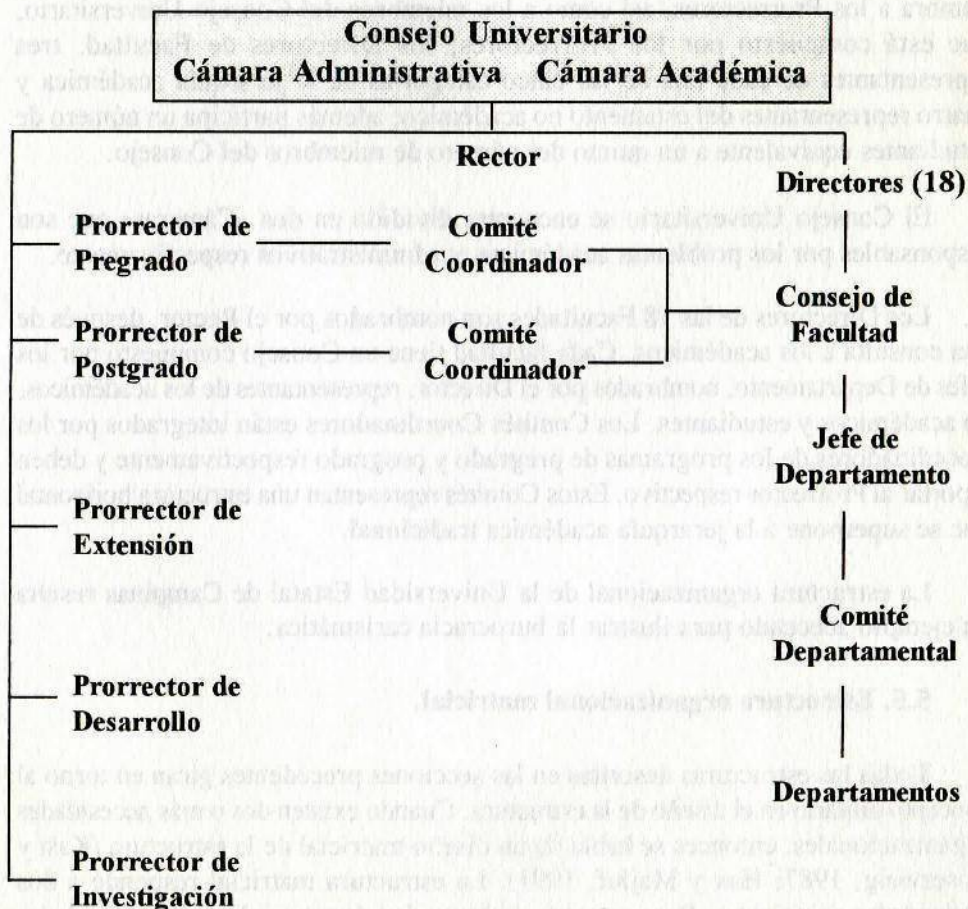
Se caracteriza por una estructura de poder altamente centralizada en manos de un líder carismático, en la que la estrategia comprende un componente político, así como un componente empresarial. Este tipo de estructura surge en instituciones universitarias nuevas, o bien, en aquellas en las que se promueve una transformación total. La coordinación se logra por medio de los rasgos carismáticos de la máxima autoridad ejecutiva. Los objetivos se centran en el crecimiento o el cambio radical. En este último caso, el líder asume, en su mayor parte, la tarea de persuasión en el manejo de la resistencia al cambio, la resolución de conflictos y, también, la responsabilidad por la implantación del cambio. En tanto, en la formación de una institución nueva, el líder tiene la responsabilidad de atraer académicos que se comprometan con su visión de la universidad. Generalmente estos líderes son percibidos como figuras fuertemente autoritarias. La estructura es muy jerárquica y los presidentes o rectores de las instituciones universitarias designan la mayor parte de las autoridades unipersonales.

Cuando el líder que impulsa la creación de una nueva universidad, no presenta características carismáticas sino predominantemente empresariales, la forma de estructura organizacional suele denominarse **estructura simple**. En este caso el creador de la institución tiene la visión empresarial de un arquitecto en la

construcción y el crecimiento institucional (Hardy, 1991). Esta estructura organizacional también es centralizada y orgánica, presentado sus mayores ventajas para instituciones nuevas, en un medio simple y dinámico (Mintzberg, 1979).

Un buen ejemplo de una universidad que presenta una estructura burocrática carismática, se encuentra en la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). Esta institución fue fundada por Zeferino Vaz en 1965. Su visión corporativa fue la creación de una universidad innovadora, orientada hacia la investigación. Su fundador logró poner en marcha la institución a través de la contratación de investigadores

**Digrama N° 20**  
**Organigrama de la Universidad Estatal de Campinas**  
**(tomado de Hardy, 1991)**



de reconocido prestigio, tanto en Brasil, como en otras regiones. Ha sido considerado como una figura autoritaria con rasgos carismáticos, pero logró que su visión fuera compartida por toda la comunidad universitaria.

A mediados de la década del setenta, la Universidad Estatal de Campinas ya era reconocida como una de las instituciones líderes en investigación en Brasil. Los Rectores que le sucedieron en el cargo, continuaron manteniendo una presencia fuerte en la institución.

En el diagrama N° 20 se muestra la estructura de la Universidad Estatal de Campinas en sus rasgos esenciales.

El Rector de Unicamp es nombrado por el Gobernador del Estado por un período de cuatro años, previa una consulta a la comunidad universitaria. Este nombra a los Prorrectores, así como a los miembros del Consejo Universitario, que está compuesto por los Prorrectores, los Directores de Facultad, tres representantes de cada una de las cinco categorías de la jerarquía académica y cuatro representantes del estamento no académico; además participa un número de estudiantes equivalente a un quinto del número de miembros del Consejo.

El Consejo Universitario se encuentra dividido en dos «Cámaras» que son responsables por los problemas académicos y administrativos respectivamente.

Los Directores de las 18 Facultades son nombrados por el Rector, después de una consulta a los académicos. Cada facultad tiene un Consejo compuesto por los Jefes de Departamento, nombrados por el Director, representantes de los académicos, no académicos y estudiantes. Los Comités Coordinadores están integrados por los Coordinadores de los programas de pregrado y posgrado respectivamente y deben reportar al Prorrector respectivo. Estos Comités representan una estructura horizontal que se superpone a la jerarquía académica tradicional.

La estructura organizacional de la Universidad Estatal de Campinas resulta un ejemplo adecuado para ilustrar la burocracia carismática.

### **5.5. Estructura organizacional matricial.**

Todas las estructuras descritas en las secciones precedentes giran en torno al concepto unitario en el diseño de la estructura. Cuando existen dos o más necesidades organizacionales, entonces se habla de un diseño matricial de la estructura (Kast y Rosezweig, 1987; Hax y Majluf, 1991). La estructura matricial responde a dos necesidades principales. Por una parte, la necesidad de especializar las actividades

de las unidades funcionales que han desarrollado una experiencia técnica y, por otra, la necesidad de disponer de unidades que integren las actividades de los centros especializados en programas y proyectos.

Esta forma de estructura representa una fusión entre la estructura funcional y la orgánica. Puede resultar muy apropiada para las universidades que tienen departamentos disciplinarios organizados funcionalmente, a la vez que centros interdisciplinarios especializados, centros de enseñanza e investigación, y otras unidades, que coordinen las actividades académicas en torno a iniciativas de tipo programado.

Davis y Lawrence, citados por Hax y Majluf, formulan tres precondiciones para que una organización considere viable la estructura matricial. En primer término debe existir una presión externa para que la organización centre su atención en dos o más polos, todos de igual peso. Una segunda condición que se ha planteado como necesaria para adoptar la estructura matricial, es la necesidad de los ejecutivos claves de disponer de procesamiento masivo de información. Esta necesidad puede ser la consecuencia de demandas ambientales poco predecibles por sus variaciones frecuentes; de la complejidad organizacional creciente derivada de la diversificación de servicios ofrecidos y de fuerte interdependencia entre los ejecutivos para el logro de un objetivo determinado.

La tercera condición necesaria es la presencia de una fuerte presión por la eficiencia, que obligue a la utilización compartida de los recursos críticos, tales como espacio físico, laboratorios, la computación, los recursos financieros y la experiencia profesional.

El concepto clave en la definición de la estructura matricial lo proporcionan Kast y Rosezweig (1987, p. 272) cuando citan a Sayles señalando: «cada matriz incluye un grupo de gerentes de sistemas que comparten o compiten por recursos controlados por un conjunto de gerentes funcionales». Existe consenso entre los diversos autores que abordan esta estructura que es muy diferente a las tradicionales y que requiere concurrentemente de la adopción de una «sistema matricial», «una cultura matricial» y un «comportamiento matricial».

Es una estructura que no tiene una jerarquía estricta de autoridad, de esta manera, los ejecutivos de las unidades especializadas pueden depender de dos o más ejecutivos funcionales. Una parte del poder se encuentra descentralizada y, la otra, centralizada. El administrador de un programa es un eje central del sistema de información-decisión en relación a las actividades del programa.

En las secciones precedentes se caracterizaron diferentes formas que puede adoptar la estructura organizacional en una institución de educación superior, la decisión de cuál es la más apropiada para cada institución depende de la visión de universidad, la estrategia corporativa, los recursos de que dispone y el contexto en el que se encuentra. En la próxima sección se examinarán sumariamente las etapas del diseño de la estructura organizacional.

## **5.6. Diseño de la estructura organizacional.**

Mintzberg (1979) plantea un conjunto de áreas que deben ser tomadas en cuenta en el diseño de la estructura organizacional:

- 1) el diseño de los cargos
- 2) el diseño de la superestructura
- 3) el diseño de los enlaces laterales
- 4) el diseño del sistema de toma de decisiones.

Al interior de cada una de estas áreas, Mintzberg reconoce ciertos parámetros que son importantes de ser considerados durante el proceso de diseño.

### **5.6.1. El diseño de los cargos.**

Comprende los parámetros de especialización del trabajo, formalización de las conductas para ejecutarlo y requerimientos de entrenamiento y adoctrinamiento.

- **La especialización del trabajo** presenta dos dimensiones: la *amplitud* y la *profundidad*. La amplitud se refiere la cantidad de tareas diferentes que implica el trabajo. Tiene un polo en el que el cargo implica una conjunto muy amplio de actividades, que obliga a la persona a cambiar constantemente de tarea y otro, el individuo centra su trabajo en una tarea altamente específica y repetitiva. La profundidad expresa el grado de control que tiene el individuo sobre su quehacer; de este modo, en un extremo el individuo realiza su trabajo sin ninguna reflexión acerca de la forma en la que la lleva a cabo, en cambio en el otro controla cada aspecto de su trabajo, además de realizarlo. La primera ha sido denominada como *especialización horizontal*, y la segunda, *especialización vertical*.

La *especialización horizontal* centra la atención del trabajador, facilitando su aprendizaje de las tareas que debe realizar, lo que es un factor importante por cuanto existen límites en la cognición en un mundo en el que la expansión del conocimiento es exponencial. Al focalizar la atención en tareas específicas, el que las realiza es cada vez más eficaz en su ejecución. Esta premisa ha contribuido a que en algunas instituciones de educación superior se abogue por la separación de las diferentes funciones, con el argumento que un académico que debe realizar diferentes funciones tiene menos eficacia que si realiza una sola. Este argumento podría tener alguna base de sustentación en los estudios efectuados por Charns y col. (1977) que muestran que en los centros médicos académicos (Hospitales Universitarios, por ejemplo), los médicos que desempeñan funciones clínicas, docentes y de investigación en forma paralela tendían a confundir estas tareas, en desmedro de la eficacia de su desempeño.

La *especialización vertical* permite separar el desempeño de un trabajo de su administración, en otros términos a medida que un trabajo adquiere una especialización vertical más amplia se enriquece y el individuo que la ejecuta logra cada vez un mayor control sobre las decisiones involucradas, así como sobre los objetivos y estándares de desempeño que orientan estas decisiones. La jerarquización en categorías académicas puede interpretarse como una especialización vertical; en la base de la jerarquía los Instructores realizan sólo aquellas tareas académicas que les encomiendan lo profesores de las categorías superiores, en la cúspide los académicos de las más altas categorías planifican, desarrollan y evalúan su actividad académica. En general, la actividad académica se encuentra especializada tanto horizontal como verticalmente; en el primer sentido se encuentra la especialización profesional o disciplinaria, en el segundo, las mayores responsabilidades por el trabajo académico.

- **La formalización de los cargos** consisten en las especificaciones de las responsabilidades y derechos, así como las conductas inherentes a cada cargo. Se puede realizar a través de tres procedimientos: descripción de cargos, descripción del flujo de actividades o por medio de reglamentos.

Las universidades utilizan los reglamentos para explicitar las categorías en la jerarquía académica. De este modo explicitan los requisitos para acceder a una posición, las tareas que las personas que acceden a una categoría académica deben realizar y los derechos que adquieren al incorporarse a dicha categoría. Por otra parte, en la línea administrativa, las universidades suelen emplear la descripción de cargos y, además, en algunos casos reglamentos que regulan la carrera administrativa.

La formalización de las conductas reduce la variabilidad en el desempeño y permite predecirlo y controlarlo.

- El tercer aspecto del diseño de los cargos es el **entrenamiento** y el **adocctrinamiento**. El primero consiste en la especificación de los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes profesionales ,y el adocctrinamiento se refiere al proceso de socialización que la persona experimenta al interior de la institución. El entrenamiento tiene relación con el proceso mediante el cual las habilidades, destrezas y actitudes profesionales son aprendidas; en cambio, el adocctrinamiento es el proceso formal a través del cual el individuo adquiere las normas y la cultura organizacional. Ambos procesos se producen en la universidad a través de los programas de perfeccionamiento, de capacitación laboral y de capacitación institucional.

### **5.6.2. El diseño de la superestructura.**

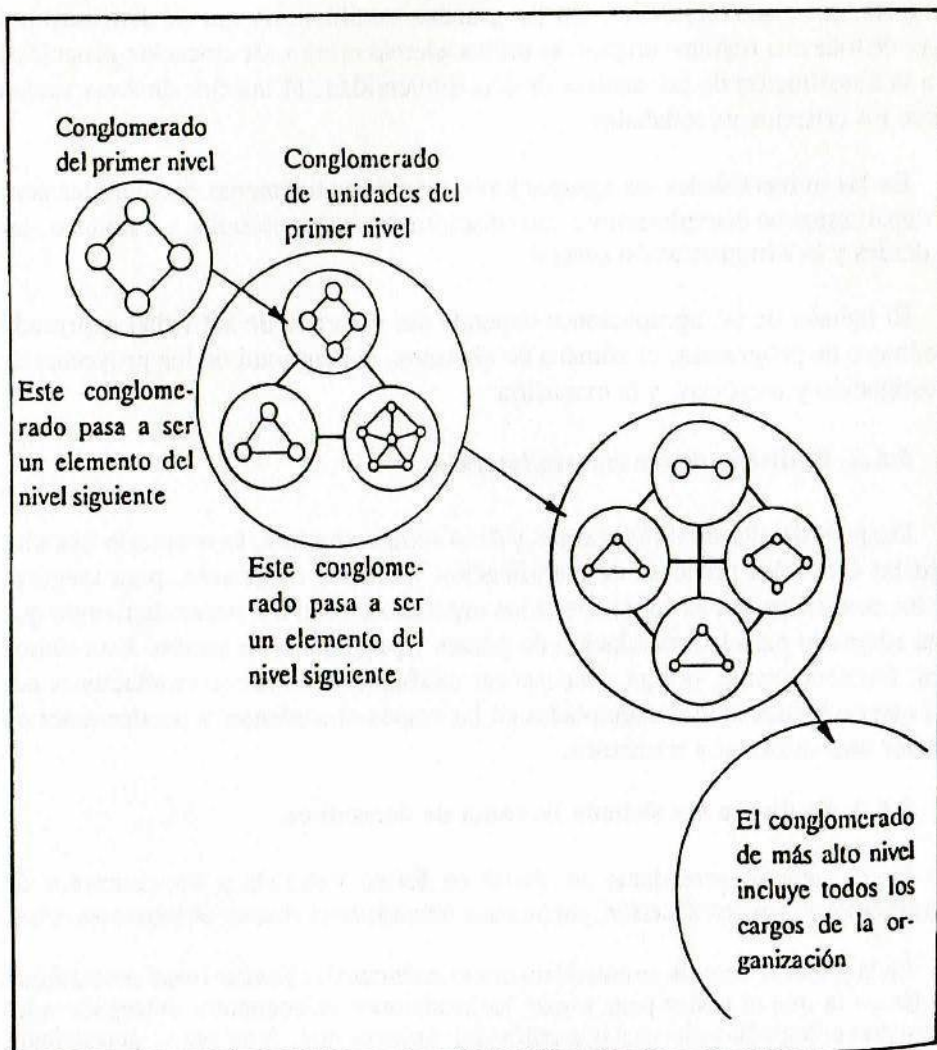
Una vez que ha sido definido el conjunto de cargos, en términos de especialización, formalización, entrenamiento y adocctrinamiento es necesario organizarlos en unidades y darles una dimension. Esta tarea es fundamental para coordinar el trabajo en la organización. De acuerdo a Mintzberg (1979) tiene los siguientes efectos:

- a) Permite la generación de un sistema de supervisión común para los diferentes cargos y unidades, de este modo la coordinación se incorpora a la cultura.
- b) Posibilita compartir la utilización de los recursos.
- c) Facilita la definición de criterios y medidas de desempeño comunes.
- d) Estimula la adaptación entre las personas en una institución, lo que ayuda a consolidar la cultura organizacional.

Para formar las unidades se utiliza una estrategia que se inicia con las necesidades más generales (misión y metas) extendiéndose hacia las más específicas (objetivos y tareas) y luego se lleva a cabo la tarea inversa construyendo conglomerados desde las tareas más específicas hasta el nivel más general, que comprende a todos cargos o personas. Los conglomerados se forman estableciendo las relaciones entre los cargos que presentan más tareas relacionadas entre sí, que con el resto de los cargos. Una aproximación a esta tarea se muestra en el diagrama N° 21.



**Diagrama N° 21**  
**La estructura organizacional como jerarquía**  
**de conglomerados de cargos**  
**(adaptado de Mintzberg, 1979)**



Aunque para el diseño de las estructuras organizacionales en las empresas existen múltiples criterios para diseñar las estructuras, en las universidades a partir de la misión de la universidad, constituyendo uno el «académico» que agrupa los cargos de acuerdo a áreas disciplinarias o profesionales, y el otro es el propiamente administrativo, que agrupa las funciones de la gestión del apoyo a las tareas académicas. En las instituciones que cumplen con funciones múltiples, también se emplea el criterio funcional, pero éste normalmente aparece sólo en las estructuras jerárquicas superiores, pues la mayor parte de los académicos realizan funciones múltiples en las universidades. En las grandes instituciones que se distribuyen a través de toda una región o un país, se utiliza además criterio de ubicación geográfica para la constitución de las «sedes» de una universidad, al interior de éstas suelen usarse los criterios ya señalados.

En las universidades las agrupaciones más frecuentemente encontradas son: los departamentos disciplinarios e interdisciplinarios, las escuelas e institutos, las facultades y la administración central.

El tamaño de las agrupaciones depende del volumen de actividad expresado en número de programas, el número de alumnos, la magnitud de los proyectos de investigación y asesorías, y la extensión.

### **5.6.3. El diseño de los enlaces laterales.**

Después del diseño de los cargos y de la superestructura, es necesario vincular y ajustar ésta a los procesos de planificación y control de gestión, para asegurar que los resultados que se logren sean los esperados, en el horizonte de tiempo que se ha adoptado para la formulación de planes y programas de acción. Esta última tarea, frecuentemente, obliga a incorporar unidades de enlace (constelaciones *ad-hoc*) que no habían sido contempladas en las etapas precedentes y pueden tener un carácter más informal y transitorio.

### **5.6.4. El diseño del sistema de toma de decisiones.**

En el capítulo precedente se aludió en forma reiterada a los conceptos de centralización y descentralización, sin precisar demasiado el alcance de estos conceptos.

En la presente sección se entenderá como *estructura organizacional centralizada* aquella en la que el poder para tomar las decisiones se encuentra entregado a un organismo colegiado único o a una autoridad unipersonal. A su vez se denominará *descentralizada* a la estructura en la que el poder decisional se encuentra distribuido en mayor o menos medida. La descentralización constituye uno de los parámetros más complejos del diseño de la estructura.

El término *descentralización* se utiliza con diferentes significados y pueden mencionarse, por lo menos, los siguientes en el contexto de la gestión (Mintzberg, 1979):

- La dispersión del poder formal desde la cúspide hacia la base en línea de mando, lo que se ha denominado *descentralización vertical*.
- La distribución de la toma de decisiones en unidades o personas de apoyo (asesores) manteniendo un cierto poder la cadena de autoridad formal, esto es, la *descentralización horizontal*.
- La dispersión física de los recursos y servicios. Esta última acepción pertenece a un ámbito diferente al de la descentralización y debiera ser designado más apropiadamente como concentración o dispersión de recursos.

Es posible que se produzcan formas híbridas tales como la descentralización vertical con una centralización horizontal o bien descentralización horizontal con una centralización vertical, en este último caso, el poder decisional se mantiene en manos de las máximas autoridades.

En la descentralización vertical se trata de definir cuáles decisiones son delegadas hacia los niveles jerárquicos inferiores, hasta qué nivel estructural deben ser delegadas y en qué forma se coordinarán y controlarán estas decisiones.

Por otra parte, en la descentralización horizontal cada ejecutivo mantiene un cierto poder decisional, en virtud del cargo que desempeña, pero dispersa en mayor o menor grado este poder en los organismos o individuos que lo apoyan.

Hasta este punto podría parecer que los parámetros del diseño de la estructura descritos constituyen una secuencia ordenada; no obstante, forman un sistema integrado en el cual cada parámetro se encuentra vinculado a los demás, tanto en su calidad de variable dependiente como independiente, de modo que un cambio en la concepción de uno de ellos implica necesariamente que todos los restantes deben ser nuevamente diseñados (Mintzberg, 1979). Esta premisa debe ser considerada tanto en el caso de las universidades en formación, como para las que se encuentran en funcionamiento, en este último caso es indispensable utilizar un diagnóstico como punto de partida para rediseñar todos los elementos de la estructura.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Albert, K. J.** *Manual de administración estratégica.* México, McGraw Hill, 1984.
- Ansoff, H. I.** *Implanting Strategic Management.* Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1984.
- Burns, T. y Stolker, J. M.** *The management of innovation.* London, Tavistock, 1961.
- Bourgeois, L. y Brodwin, D.R.** *Strategic Implementation: Five Approaches to an Elusive phenomenon.* Strategic Management Journal, 5, 1984. pp. 241 -264.
- Bowman, C. y Asch.** *Strategic Management.* London, Macmillan, 1987.
- Chiavenato, I.** *Administração, teoria e prática.* Sao Paulo, Brasil: McGraw Hill, 1988.
- Chiavenato, I.** *Administración de Recursos Humanos.* México, McGraw-Hill, 1988.
- Charns, M. P., Larence, P. R. y Weisbord, M. R.** Organizing Multiple-Function Professionals in Academic Medical centers, TIMS Studies in the Management Sciences, 5, 1977. pp. 71 - 88.
- Dickson, J. W.** Participation as an Interaction, Communication and Influence Process. Personnel Review, 12, 1983. pp. 17 - 22.
- Dutton, J. E. y Duncan, R. B** The creation of Momentum for Change through the Process of Statagic Issue Diagnosis. Strategic Management Journal, 8, 1987. pp. 279 -295.
- Greenley, G.** *Strategic management.* London, Prentice Hall, 1989.
- Hardy, C.** Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope. The Journal of Higher Education, Vol. 62. 1991. pp. 363 - 393.

- Hax, A.** *Construyendo la empresa del futuro*. Documento interno, Sloan School of Management, MIT, 1988.
- Hax, A. y Majluf, N.** *Managing Strategy Concept and Process. A Pragmatic Approach*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991.
- Hax, N. y Walker, G.** *Lecturas del Seminario sobre control de gestión: un enfoque estratégico para la empresa*. Consultora C y S (Consultoría y Servicios en Gestión). Chile: Santiago, Noviembre de 1989.
- Higgins, J.M.** *Organizational policy and strategic management* (2nd. ed.) New York: Dryden, 1893.
- Himmel, E. y Maltes, S.** 1985. Sistemas Alternativos de Selección Universitaria. *Cuadernos del Consejo de Rectores. Universidades Chilenas*. N°24 (En-Jun): 59-88.
- Johnson, G. y Scholes, K.** *Exploring Corporate Strategy*. (2nd Ed). New York: Prentice Hall, 1988.
- Kast, F. E.** *Administración de las Organizaciones*. México, McGraw-Hill, 1987.
- Keister, D. K. y Keister, L. K.** Faculty Compensation and Cost of Living in American Higher Education. *Journal of Hogher Education*, Vol. 60, N° 4, pp.458 - 474.
- Kotter, J. P.** *The General Managers*. New York, free Press, 1982.
- Lawrence, P. y Lorsch, J. W.** «*La empresa y su entorno*». Barcelona, Plaza y Janés, 1987.
- Mintzberg, H.** *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.
- Mintzberg, H.** *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1983.
- Mintzberg, H.** *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo, 1989.

- Mondy, R. y Noe, R.** Personnel. Boston, Mass., Allyn and Bacon, 1987.
- Quinn, R. E. y Kimberly, J. R. Paradox.** *Planning and Perseverance: Guidelines for Managerial Practice.* En Kimberly, J. R. Ed. *Managing Organizational Transitions.* Homewood, Illinois., 1984. pp. 295 - 313.
- Rodríguez, D.** *Gestión Organizacional. Elementos para su estudio.* Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Capacitación y Desarrollo, 1991.
- Newman, W.H.** *Constructive Control.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1975.
- Savenije, B. y Van Rosmalen, K.** *Innovations in a Professional Organization.* Higher Education, 17, 1988. pp. 683 - 698.
- Schein, E.** *Organizational culture and leadership.* San Francisco, California, Jossey Bass, 1985.
- Stoner, J. A.F. y Freeman, R.E.** *Management.* (4th Edition). Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall International, 1989.
- Universidad del Valle.** *Plan de Desarrollo Universidad del Valle,* 1986-1989. Colombia, Cali, 1989.
- Williams, A.M.** *A strategic planning process: The Case of Citycorp and its commercial finance subsidiary,* 1983.
- Zaccarelli, S. B.** *Administração de Recursos Humanos na Universidade. En Liderança e Administração na Universidade. Florianapolis, SC Brasil, Organização dos Estados Americanos, Departamento de Assuntos Educativos,* 1987, pp.85 - 92.

SEGUNDA PARTE

i

**Experiencias Regionales**  
**estudios de casos**





# I. INTRODUCCION

La Segunda Parte de este libro corresponde al estudio de nueve casos seleccionados de entre los presentados en los seminarios que CINDA ha organizado sobre el tema durante los últimos años.

Estas experiencias, correspondientes a diversas universidades de la región, complementa el contenido de carácter más conceptual y teórico de la Primera Parte. Ellas confirman que uno de los desafíos más importantes que enfrenta la universidad en América Latina y el Caribe es el que se refiere a su administración. Esta incluye tanto su gestión institucional propiamente tal, así como la de sus funciones académicas explícitas y tradicionales- docencia, investigación y extensión- y la de otras funciones implícitas, que en mayor o menor grado cumplen hoy las universidades.

El crecimiento y la diversificación de las instituciones universitarias han puesto en evidencia una serie de problemas de diferente carácter que complican su administración, muchos de los cuales destacan los trabajos que se consideran más adelante.

Por otra parte, la importancia de la función social de la universidad, el gran número de personas que la integran con diferentes grados de intereses, participación y responsabilidad en su gestión; lo complejo y costoso de su infraestructura y equipamiento, y lo cuantioso de los recursos que exige su funcionamiento, ponen de manifiesto que la gestión universitaria, en toda su globalidad, constituye una importante función universitaria, fundamental para su adecuado y eficiente desarrollo.

Esto se ha hecho más evidente en las últimas décadas, por el reconocimiento social de la importancia que tienen los resultados del quehacer académico, no solo desde un punto de vista cultural sino de modo fundamental por su incidencia en el desarrollo social y en el crecimiento económico de los países. De aquí que destaque en forma creciente la importancia de la adecuada gestión universitaria, existiendo fuertes críticas en relación a ella por estimarse que sus resultados no corresponden a las expectativas y recursos que la sociedad pone en la universidad.

CINDA, considerando que éste es uno de los problemas más cruciales que enfrenta la universidad hoy en América Latina y el Caribe, ha llevado a cabo durante los últimos años una serie de actividades de estudio e intercambio de experiencias, con el propósito de contribuir al mejor conocimiento de las características de la gestión y administración universitarias, y de los principales factores que inciden en su situación actual, con el fin de proponer algunos cursos de acción que permitan mejorarla.

Entre estas actividades destacan tres Seminarios Técnicos Internacionales (Costa Rica en 1988, Colombia en 1989 y Chile en 1990), en que se presentó un número importante de estudios y trabajos de los cuales se han seleccionado los que se incluyen en este libro.

La selección se hizo considerando aquellos más pertinentes e ilustrativos, correspondientes a diferentes modelos de universidades en distintos países. Por limitaciones de espacio no fue posible incluir otros cuyo análisis habría sido de interés, aunque ellos no presentan diferencias sustantivas con los seleccionados.

## **II. RESUMEN Y COMENTARIOS**

Esta presentación se inicia con un resumen comentado de los trabajos seleccionados. Como se podrá apreciar de estos comentarios y de la lectura misma de los trabajos, sus autores coinciden en destacar la incidencia que tienen en la gestión universitaria ciertos factores y características, muy propios de su estructura institucional, que la diferencian en forma sustancial de otro tipo de organizaciones.

En primer lugar, varios de ellos coinciden en la importancia que tiene la administración universitaria, no sólo como campo de actividad de gestión, sino también como campo de investigación y capacitación. Hacen notar que la teoría y ciencia de la administración están orientadas, fundamentalmente, al manejo de instituciones diferentes de la universidad, particularmente las que corresponden al sector productivo.

La universidad, por sus particulares características como institución social y por la incidencia que ellas tienen en su administración, requiere disponer de teorías y modelos conceptuales propios para lograr una gestión más adecuada y eficiente.

Una de las características que destacan es el número, diversidad y calidad de los componentes de la comunidad universitaria presentando sus estamentos

(académicos, estudiantes, funcionarios profesionales, y personal administrativo) bastante heterogeneidad. Por otra parte, tanto los académicos como los estudiantes tienen un importante grado de autonomía en relación con sus programas de estudios y sus áreas de investigación y docencia, respectivamente. Además gozan de distintos grados de participación e influencia en la elección de las autoridades unipersonales y de los miembros de los consejos colegiados.

Algunos trabajos destacan la gran dispersión del poder que se aprecia en las instituciones universitarias, no siendo fácil definir ni distinguir una jerarquía de autoridad piramidal, de la cúspide a la base. Esto se hace notar en varios de ellos, que destacan la existencia de diferentes niveles o núcleos de autoridad, con distintos ámbitos, responsabilidades e intereses. En esta perspectiva distinguen las autoridades unipersonales superiores (Rectores y Vicerrectores), las autoridades colegiadas (Consejos Superior y Académico), y las autoridades a cargo de las unidades que ejecutan las funciones universitarias propiamente tales (Decanos y Directores).

Por otra parte es posible también identificar liderazgos, que en alguna forma influyen en la gestión institucional, ya que ejercen cierta autoridad informal, derivada unas veces del prestigio y calidad académicos, y otras de posiciones políticas de carácter gremial.

La gestión, planificación de objetivos y políticas institucionales, están generalmente centralizados en la Rectoría, Consejos Superiores y Direcciones de Planificación. La organización, programación y control de procesos operativos corresponden a las vicerrectorías, y los niveles de ejecución recaen en las Facultades, Departamentos, Centros, Programas, etc.

Uno de los factores que más incide en la orientación y éxito de los planes de desarrollo integral de una universidad es su cultura institucional y la participación activa y permanente de sus miembros en el proceso. Dicha cultura esta constituida, esencialmente, por el conjunto de supuestos básicos, creencias, tradiciones y valores compartidos por los miembros de la comunidad, aunque muchas veces los individuos, o su mayoría, no tengan conciencia de ello, dándolos por hechos en relación con el funcionamiento de la institución y su entorno.

De varios trabajos se desprende que la falta de comunicación y participación de los miembros en el proceso de planificación, ha significado una falta de percepción más amplia de los problemas y de una actitud positiva de apoyo a la innovación y de compromiso de la comunidad con los cambios.

Otro factor que es importante mencionar es el que se refiere a la forma como se practica la democracia en la universidad. En una de las contribuciones se hace notar que existe un desfase entre el discurso democrático y la acción en la universidad.

Además, ella se aborda, a nivel institucional, según los mismos patrones usuales en la sociedad civil, lo que tiene un efecto distorsionante para la comunidad y vida universitarias.

Estas consideraciones se ven ejemplificadas en los casos seleccionados, cuyo texto se incluye *in extenso* en el punto III de esta Segunda Parte, de los que se presenta, a continuación, una síntesis comentada.

**1. Raimundo Villagrasa**, Rector de la Universidad del Pacífico, inicia su ponencia con un análisis de la situación actual de la administración como ciencia, planteando que durante las últimas décadas ésta ha sufrido cambios fundamentales originados, en particular, por los adelantos tecnológicos y su influencia en los métodos de producción y estructura organizativa de las empresas y otras organizaciones.

La aplicación directa de las teorías y métodos clásicos de la administración a la universidad no es posible sin arriesgar cierta disfuncionalidad debido a las particulares características de la organización universitaria.

El autor analiza, en la perspectiva de dicha administración, varios parámetros y factores desarrollados por Mintzberg, uno de los autores más avanzados en teoría de la administración en la etapa post-industrial, cuyos aportes teóricos constituyen una de las herramientas de análisis, a su juicio, más adecuadas para la comprensión de las organizaciones. En el desarrollo de su ponencia enuncia los conceptos que considera más útiles para la aplicación específica de la teoría de la administración a la organización universitaria.

Ejemplifica la aplicación de estos parámetros al caso de la Universidad del Pacífico, en el contexto de las características del sistema universitario peruano y de las condicionantes impuestas por una legislación inadecuada. Es esta una situación de entorno que con frecuencia afecta a las universidades de muchos países en los que, por ley, se establecen modelos organizativos prácticamente uniformes a todas las instituciones universitarias, sin considerar sus características propias, su cultura institucional y otras circunstancias particulares que pueden ser determinantes para su modelo de organización.

La Universidad del Pacífico, por ser una institución privada, pequeña y especializada, no dependiente del financiamiento estatal, ha logrado darse un modelo organizativo adecuado.

El expositor destaca e ilustra en particular la importancia que tienen para la organización institucional los conceptos de Mintzberg, como el de «normalización de habilidades» y el de «adocctrinamiento», especialmente en cuanto a la incorporación y compromiso del personal académico con la universidad, haciendo notar la importancia de la armonización de los intereses prioritarios de la institución con los particulares de los académicos y la influencia de la permanencia de ésta en el cumplimiento de su misión.

De este trabajo, y en especial del debate que siguió a su presentación, se desprende la necesidad de considerar la administración universitaria, en forma definida y urgente, como un campo de estudio e investigación prioritario y desarrollar programas sistemáticos de formación y capacitación en el tema para académicos y profesionales.

Ante la carencia actual de esquemas conceptuales sólidamente desarrollados, las mismas instituciones deben contribuir a generar de manera creativa sus propios modelos y procedimientos de gestión, basados en su propia cultura y valores institucionales. Esto daría un sólido respaldo conceptual a la gestión y administración universitarias, contribuyendo a su perfeccionamiento y profesionalización.

**2. Alfonso Muga**, Director de Docencia de la Universidad Católica de Valparaíso y posteriormente Director de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, aborda el tema de las necesidades de capacitación en gestión universitaria. Siguiendo también a Mintzberg, como Villagrasa, considera posible aplicar a la universidad el modelo denominado «burocracia de profesionales», que corresponde a una organización orientada a procesos de producción múltiples y selectivos, cuyas operaciones requieren ser ejecutadas por especialistas expertos. Hace notar la complejidad y costo de la organización universitaria, cuya estructura y características difieren sustantivamente de las tradicionales organizaciones productivas o jerárquicas. Estructuralmente, la caracteriza por la coexistencia de mecanismos discretamente articulados, que requieren de una mayor coordinación transversal, a los que llama «núcleos o niveles de administración» con diferentes funciones y atribuciones, que interactúan entre sí.

En primer lugar distingue una «administración o núcleo central directivo» que dirige y coordina el quehacer institucional de manera global el que, al mismo tiempo, tiene a su cargo actividades de servicio y apoyo a las actividades académicas. Este núcleo está constituido por las autoridades unipersonales

(Rector, vicerrectores y decanos), las unidades administrativas a cargo de la gestión financiera, de personal, y otros servicios centralizados.

Luego destaca el «núcleo o nivel académico», que corresponde a las actividades funcionales académicas características de la universidad (docencia, investigación, extensión y servicios a la comunidad) que son ejecutadas por departamentos, institutos o programas, integrados por lo general en Facultades. Estas unidades académicas gozan de una cierta autonomía, estando dotadas de sus propias jerarquías y líneas de autoridad para el desempeño de su quehacer académico, cuya ejecución es descentralizada.

Identifica también, en la estructura universitaria, el «núcleo o nivel de autoridades colegiadas», constituido por los consejos académicos, (universitario, de facultades y de departamentos) en que se toman las decisiones de política académica a nivel de universidad, facultad y departamento respectivamente.

En la administración de la universidad participa, además, un número de personas (académicos, estudiantes y funcionarios), considerablemente mayor que el que interviene en otras organizaciones, los que tienen intereses, capacidades y participación diferentes en la gestión de la institución, tanto en la elección de autoridades o como miembros de los cuerpos colegiados, según sus estatutos.

Por otra parte, hace notar que en una misma universidad, junto con coexistir formas y concepciones distintas de organización, un académico puede tener intervención en cada uno de estos núcleos de administración, sea en su calidad de académico (profesor o investigador), de directivo (rector, vicerrector, decano o jefe de departamento) o de miembro de un cuerpo colegiado (consejero académico, de facultad o de departamento). En la práctica todo profesor participa en alguna medida en actividades de gestión teniendo, además de su labor académica, algún trabajo y responsabilidad administrativos en uno o varios de sus diferentes niveles.

En la medida que las universidades han crecido y sus funciones se han diversificado y especializado de manera creciente, su gestión se ha hecho más compleja, no pudiendo concebirse hoy el gobierno universitario como una simple extensión del quehacer académico.

De aquí que el autor considera necesario que existan programas y actividades regulares de formación y capacitación, tanto de los académicos como de los profesionales que participan y tienen responsabilidad en las distintas áreas de gestión y administración especializadas de la universidad.

Esto contribuirá, a su juicio, a lograr una administración con una perspectiva institucional coherente, en que los responsables de su gestión, teniendo un marco teórico conceptual común, podrán colaborar en la elaboración y ejecución de políticas adecuadas a las características de la entidad, con una apropiada visión profesional global de sus necesidades de modernización y progreso.

**3. Víctor Meyer**, académico del Programa de Postgrado en Administración Universitaria de la Universidad de Santa Catarina, Brasil, hace un exhaustivo análisis de la administración universitaria, tanto como herramienta de gestión, así como campo de estudio e investigación académicos, para terminar con la identificación de los principales desafíos, que desde su punto de vista enfrenta hoy la administración universitaria.

De manera similar a Muga, destaca que en la práctica coexisten tres niveles o núcleos de administración, aunque agrupa sus componentes de diferente manera, manteniendo sus características funcionales básicas.

En un primer nivel, que llama «administración superior», incluye a las autoridades colegiadas (Consejo Superior, Universitario y otros), que tienen a su cargo la responsabilidad de formular las directivas institucionales y las decisiones más relevantes en materias de política académica, de administración y finanzas, así como el control de su implementación. Incluye en este nivel a las autoridades unipersonales superiores (Rector, vicerrectores y sus respectivas estructuras administrativas).

En un segundo nivel, que llama «administración académica» considera las actividades que ejecutan las unidades académicas (Centros, Facultades, Departamentos, etc). Corresponde a la gestión de las funciones universitarias, que caracterizan a la institución en la perspectiva de su principal responsabilidad social.

En un tercer nivel, la «administración universitaria» considera el manejo de las actividades no académicas, cuyo fin es dar apoyo al cumplimiento de los fines de la institución. En ella participan funcionarios y profesionales no académicos que constituyen un estamento que puede ser influyente en la gestión de la universidad.

Aún cuando la gestión de una organización tan compleja y diversificada requiere, en sus distintos niveles, de conocimientos, habilidades y competencias diferentes, ella es ejercida por académicos o por profesionales especialistas en ciertas áreas administrativas (finanzas, personal, etc.) que generalmente no poseen formación ni entrenamiento sistemáticos en administración universitaria, los que la mayoría adquiere por la práctica y el estudio personal.

Por otra parte anota, como los anteriores ponentes, que la administración universitaria se ha basado, hasta ahora, en las teorías organizacionales y administrativas orientadas esencialmente a la empresa productora, cuyas características difieren fundamentalmente de las de la universidad.

Las actividades académicas de investigación, en cuanto al desarrollo de una conceptualización propia de la gestión universitaria, son escasas y aisladas. Lo mismo ocurre en cuanto a cursos sistemáticos de capacitación, a nivel de posgrado sobre gestión y administración universitaria, mencionando los de la Universidad de Los Andes, en Colombia y de la Universidad Federal de Santa Catarina, en Brasil. Ambos combinan investigación con formación de posgrado de alto nivel, y están orientados, principalmente, a autoridades superiores universitarias.

Destaca, y luego que una administración eficiente, eficaz y efectiva es una exigencia condicionante de la universidad moderna ya que, además de las actividades académicas que exige la atención de las necesidades del desarrollo social, económico y tecnológico de sus países, debe cumplir una «función sistémica» por la que realiza y ejecuta sus objetivos sociales y una «función crítica» que estimula a la sociedad a pensar en sí, por medio del análisis de los objetivos sociales de la universidad.

El ejercicio de estas funciones requiere adecuar la administración universitaria a desafíos tales como la autonomía, políticas públicas, financiamiento y evaluación, que inciden en su función sistémica, lo que ejemplifica por medio de un detallado análisis del caso brasileño para concluir con algunas proposiciones específicas en relación con el sistema universitario y la universidad. Estas proposiciones se orientan al fortalecimiento de los actuales programas de investigación y posgrado existentes, actividades académicas no sistemáticas de capacitación en gestión universitaria, creación de centros especializados e incentivo al intercambio en esta área, con lo que espera se logrará un enfoque más racional, profesional y especializado en la gestión universitaria.

**4. Agustín Lombana**, que se desempeñaba como Vicerrector Académico de la Universidad Javeriana, Colombia, analiza algunos de los principales problemas y tendencias que, según su pensamiento, presenta la universidad en América Latina, con el propósito de identificar ciertos requerimientos importantes de gestión y administración que se presentan en relación con ellos. Destaca que uno de los problemas mayores es la diversidad que muestran las universidades, lo que impide tener una concepción unitaria institucional.



El enfoque de su trabajo es más bien de carácter generalizante, centra su interés en lo más general y común a todas las universidades, como son sus funciones explícitas y tradicionales -docencia, investigación y extensión- sin dejar de reconocer por ello que existe un gran número de funciones implícitas que deben atender la mayor parte de las universidades, lo que complica aún más su estructura administrativa.

En esta perspectiva analiza la docencia, la investigación y la extensión como áreas problema en relación a la institución misma, a la sociedad en que está inserta y a las interacciones entre dichas funciones. Se refiere luego al ambiente universitario y los procesos logísticos de apoyo a lo académico, deteniéndose en especial en los actores, orientación y control de la docencia, y en la organización de la investigación y su relación con aquella. Considera que dicho ambiente es uno de los retos mayores de la administración universitaria en el futuro inmediato que, debido a las características de fragmentación disciplinaria y a la departamentalización, tiende a ser frío y despersonalizado, lo que no pocas veces influye en la calidad y eficiencia del trabajo, contribuyendo a la falta de identificación y compromiso de los académicos con la institución.

Concluye con lo que llama la «*administración de la administración*», destacando que la gestión administrativa requiere de grandes procesos permanentes y bien institucionalizados, que permitan el adecuado funcionamiento de la universidad, destacando la planeación universitaria, la autoevaluación, y el financiamiento. Anota además un serie de principios, que llama *conceptos metafóricos*, que se deberían considerar en la administración universitaria para su adecuada estructuración.

Concluye con la descripción de algunos de los esquemas organizativos que priman en la universidad, aunque reconoce que en general hay una mezcla de ellos. Esto muestra la conveniencia de tener claridad en cuanto a los que se están aplicando y los que serían deseables y convenientes para el futuro con lo que apunta, al igual que otros autores anteriormente, a la importancia de la investigación en administración universitaria.

**5. Stella D. Segenreich**, Directora del Departamento de Educación de la Pontificia Universidad de Río de Janeiro, Brasil, pone el acento en un aspecto muy incidente en la gestión universitaria, como es el funcionamiento de las instancias colegiadas y ejecutivas, en la perspectiva de la democratización interna de las universidades, sobre lo cual ha habido un amplio debate durante los últimos años en Brasil.

En dicho debate han estado siempre presentes aspectos tales como la defensa de la autonomía en la elección de los directivos, la importancia que se atribuye a una mayor participación de la comunidad en la generación de los órganos colegiados y a la democratización del proceso de toma de decisiones.

Las publicaciones del área de educación, en especial la *Revista del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas* (CRUB), empezaron a dedicar más espacio, a partir de mediados de la década del ochenta, a las experiencias sobre democratización de las universidades presentando el desarrollo real del proceso en las instituciones de educación superior del país.

El análisis de esta información, señala la autora, muestra la existencia de un desfase entre las propuestas «democráticas» y la práctica cotidiana. Esto la llevó a iniciar una investigación con el fin de analizar, en forma concreta en su propia universidad, la participación de los estamentos involucrados: alumnos, profesores y autoridades.

El objetivo último del estudio fue investigar el significado que tiene para la comunidad de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, la cuestión de la participación, en relación con su proyecto histórico, con vistas a identificar los principales problemas suscitados por el ejercicio de esta participación y proponer formas para su análisis y solución.

En su ponencia presenta los antecedentes históricos y algunas interrogantes en relación al tema «estructuras y contexto de participación», con el propósito de ofrecer una muestra de los problemas que enfrentan las instituciones universitarias brasileñas, en particular en el caso de su universidad.

La investigación parte de un análisis de las principales corrientes teóricas, de los estudios empíricos relacionados con ella, y su posible impacto en el análisis de la organización universitaria. Esto con el doble objetivo de contribuir a la base teórico-metodológica de la investigación e identificar las teorías de administración que pudieren servir de referentes en relación con distintos factores que inciden en el quehacer diario de la universidad.

Del análisis de cómo los 146 entrevistados de los diferentes estamentos universitarios definen y evalúan el papel de los órganos colegiados y las instancias directivas, la investigación identifica siete aspectos que contribuyen a caracterizar la situación en relación con estos importantes elementos de la gestión universitaria. Estos aspectos son: la creciente función deliberativa que han ido asumiendo los órganos colegiados; los papeles diferentes que desempeñan a nivel de Departamento,

según su propia trayectoria; la influencia del surgimiento de estructuras alternativas de decisión en la composición de algunos de estos órganos; la apreciación de la calidad de las reuniones colegiadas como inversa a su nivel colegiado; la toma de decisiones sobre asuntos irrelevantes; las distorsiones debidas a la asunción de funciones que corresponden a las instancias ejecutivas; y, por último, las diferencias detectadas en la dinámica de participación entre el área académica y el área administrativa.

En sus comentarios finales la ponencia destaca que por encima de las posibles distorsiones que el proceso de democratización interna puede causar al funcionamiento de la organización universitaria, existe una cuestión más amplia, como es la tendencia de abordar en la universidad la discusión sobre democracia a nivel institucional con los mismos criterios que se emplean a nivel de sociedad, en circunstancias que la sociedad civil es diferente de una comunidad universitaria. Además el trabajo ha permitido constatar que el análisis de las percepciones de los distintos actores de una institución es una posibilidad promisoría para identificar nuevas interrogantes y ampliar la perspectiva de los debates. Por último propone, como una futura línea de análisis, un estudio más profundo de la interfase entre las instancias ejecutivas y colegiadas, como una forma de superar la falsa dicotomía entre participación y eficiencia.

**6. Sergio Flores**, Rector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), muestra el papel que ha jugado la planificación y el impacto que ha tenido en el desarrollo de la institución. La ESPOL fue fundada en 1958. Es una institución estatal que ofrece carreras a nivel de ingenierías y de tecnólogos, cuyo desarrollo ha sido dinámico e importante gracias a la temprana institucionalización de la planificación en su gestión, cuya práctica ha contribuido al desarrollo gradual de la universidad, capacitándola para adaptarse a las cambiantes necesidades del medio y a las exigencias del desarrollo científico y tecnológico del país. Esto se ha traducido en un crecimiento sistemático, con un bien ganado prestigio, como puede apreciarse del texto de la ponencia.

En ella se hace notar que uno de los factores más importantes para el éxito de la planificación ha sido la participación activa y permanente de todos los miembros de la comunidad, lo que ha contribuido a una percepción más amplia de los problemas y una actitud más favorable a la innovación y al cambio. Sin embargo reconoce que una de las limitantes de la planificación en la ESPOL, fue no haber diseñado en mayor medida los planes de desarrollo como procesos dinámicos de capacitación y

comunicación al interior de la institución, con el fin de haber logrado una incorporación de toda la comunidad al proceso en forma más consciente y activa. Es por ello que en la actualidad se han tomado medidas para corregir esta deficiencia, reorganizando la Unidad de Planificación y dotándola de personal especializado.

Entre los problemas y desafíos actuales, en relación con la gestión administrativa y financiera, anota el marcado centralismo que existe en la toma de decisiones, una tendencia al burocratismo e inflexibilidad funcional, además de una cierta deficiencia en los sistemas de seguimiento, evaluación y control.

Eso ha llevado a implantar un nuevo modelo de administración, en cuya implementación juega un papel importante la Unidad de Planificación, cuya misión consiste en apoyar activamente el desarrollo de un sistema de planificación y administración estratégica en el contexto de una estructura organizacional descentralizada.

En relación con la actuación actual que enfrenta la ESPOL, destaca la necesidad de una revisión curricular, que permita una formación más integral y adecuada al medio; el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los docentes; la reforma del sistema administrativo y financiero, y, finalmente, la revisión de la estructura de gobierno y del sistema electoral universitario, por el que se elige a las autoridades universitarias mediante la votación de todos los estamentos de la comunidad universitaria. Este último factor, mencionado también en el trabajo de Stella Segenreich, si bien favorece la participación de la comunidad en la vida de la institución, por su carácter formalmente democrático, presenta limitantes que dificultan la gestión y diluyen la consecución de las metas institucionales establecidas.

**7. Stella Visbal**, Directora de Finanzas de la Universidad del Norte, presenta el caso de la Fundación Universidad del Norte, de Barranquilla, Colombia, institución universitaria privada, sin fines de lucro, uno de cuyos objetivos es colaborar y reforzar la acción del Estado en la educación superior.

La Universidad fue fundada en 1960 por iniciativa del sector privado de la Costa Atlántica, con el objetivo de incrementar la educación universitaria de esta región del país, convirtiéndose en un centro de investigación y análisis de los problemas de su desarrollo, aunque sin limitar su acción sólo a ella.

Su modelo organizativo se caracteriza por estar gobernada por un primer núcleo o nivel directivo superior constituido por un Consejo Directivo y el Rector, siendo éste la primera autoridad ejecutiva y académica del claustro y representante legal de la universidad.

El quehacer universitario está estructurado en cinco áreas que pueden agruparse en un núcleo académico y un núcleo de planeación y administración.

Las actividades del núcleo académico, que integran las funciones de docencia, investigación y extensión, están organizadas en un sistema de Divisiones, Programas y Departamentos, en que se distinguen el área docente, el área investigadora y el área de servicios académicos. Esta última tiene a su cargo las unidades de apoyo académicas, tales como Biblioteca, Educación Continua, Recursos Audiovisuales y otros.

En el núcleo de planeación y administración, el área administrativa ejecuta y coordina actividades de apoyo general, en particular en relación con gestión económica, de recursos humanos e infraestructura, en tanto que el área de planeación tiene a su cargo la planificación y proyección de la universidad al futuro. Desde sus inicios, la Fundación se ha guiado por un conjunto de criterios técnicos de planeación que han contribuido a un desarrollo racional y armónico.

La Institución, que en parte por su origen se define como empresa educativa, abierta al cambio, se ha ajustado a las necesidades cambiantes de su entorno, utilizando los principios y métodos de la planificación estratégica para planear, organizar y evaluar su actividad docente y administrativa en forma permanente.

Desde sus inicios ha orientado y evaluado su quehacer sobre la base de cinco planes institucionales sucesivos, hasta llegar al plan de desarrollo actual, basado en la experiencia anterior y en un análisis interno y otro externo, todo lo cual ha culminado en el planteamiento de la estrategia corporativa para el desarrollo institucional actual.

El trabajo expone en detalle el contenido y proceso de la Planeación Institucional que lleva acabo la Oficina de Planeación, deteniéndose en particular en los aspectos relativos a la cuestión financiera.

Analiza también los problemas de financiamiento que afectan, en particular, a las instituciones académicas sin fines de lucro, que deben obtener recursos por medios innovativos y poseer una adecuada gestión financiera.

Termina haciendo notar que la Universidad del Norte ha logrado disponer de un sistema de gestión y administración que la ha llevado a ser una de las pocas universidades privadas del país que ha podido sortear con éxito la difícil situación financiera que enfrentan las instituciones de Educación Superior en Colombia. Ello se ha obtenido gracias a una planificación efectiva y al manejo ordenado de los recursos disponibles.

**8. Maryann Hanson**, Directora del Centro de Formación para el Trabajo o Universitario «Francisco de Venanzi» de la Universidad Central de Venezuela, muestra la experiencia de una universidad estatal, de carácter nacional, cuyas características y condiciones, tanto estructurales como académicas, están condicionadas por factores derivados tanto de su carácter estatal nacional, así como del contexto social en que debe desarrollar su misión.

Expone los principios rectores del proyecto político de la Universidad Central, que consideran que ésta debe tener una importante participación en la transformación de la vida nacional y en la modernización del sistema político imperante.

Entre estos principios destaca como fundamentales el carácter «popular» y «democrático» de la institución y, en el plano individual, la «participación» de todos los trabajadores, como requerimiento de la «democratización».

Hace notar la naturaleza «autonómica y nacionalista» de la Universidad Central, que tiene relación con su libertad para ampliar sus fines y con su deber de estudiar y dar solución a los graves problemas que afectan a la sociedad venezolana.

En 1988 se llevó a cabo una evaluación de la gestión administrativa, uno de cuyos aspectos relevantes fue mostrar las debilidades del modelo de gestión (empirista) que seguía la universidad, que mostró no ser adecuado. La situación en cuanto a gestión administrativa mostraba un proceso de carácter autoritario, con poca participación, sin políticas claramente formuladas y con un sistema administrativo desarticulado.

Este franco análisis y exposición de las dificultades y limitaciones que encontró la Universidad Central de Venezuela en el desarrollo de su modelo de gestión, se considera como un ejemplo interesante de las dificultades que enfrentan en ocasiones las grandes universidades estatales, para instaurar un modelo de gestión institucional sistemática y efectiva.

En la actualidad, la Universidad ha formulado un nuevo «modelo de administración político-institucional», cuyo rasgo fundamental es la formulación de políticas y programas de acción en la perspectiva de redefinición de la misión y principios rectores de la institución.

En todo caso, la autora coincide con lo expresado en otras ponencias, en cuanto a la necesidad de reconceptualizar lo que debe ser la administración

universitaria, considerando las características propias de la universidad. Destaca también algunos de los rasgos del comportamiento administrativo y la incidencia que tuvieron en los resultados negativos, los que enumera y analiza en el cuerpo de su informe, dando así más valor a la información entregada.

**9. José Pascual y Ernesto Ponsot**, de la Oficina de Planificación la Universidad Católica de Valparaíso, muestran de manera sistemática y ordenada como se ha desarrollado esta institución, luego del movimiento de reforma universitaria que hubo en Chile a fines de los años sesenta.

El proceso de gestación de los estatutos actuales que rigen la universidad actualmente, fue el resultado de un exhaustivo trabajo en que la comunidad universitaria tuvo una amplia e intensa participación.

La universidad está organizada en Facultades, Unidades Académicas y Centros. Existen Consejos de Facultad o de Centros, presididos por el Decano o el Director en su caso, los que son elegidos por los académicos.

La autoridad máxima es el Gran Canciller y las autoridades colegiadas las constituyen el Claustro Pleno, el Capítulo Académico, el Consejo Superior y los Consejos de Facultad y de Unidades.

Además del Gran Canciller, las autoridades unipersonales son el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General, el Contralor, los Decanos y los Directores de Unidades y de Centros. El trabajo incluye un organigrama que ayuda a visualizar la estructura organizativa de la institución.

Con un criterio muy realista esta universidad ha pospuesto la idea de una gran planificación global, de mediano y largo plazo, debido a las rápidamente cambiantes condiciones que rodean a la educación superior en el país, centrándose en estudios sobre cuestiones particulares enmarcadas en un único contexto.

Al efecto ha organizado una Oficina de Planificación, cuyo papel es coordinar y establecer las bases de un sistema de planificación, de acuerdo con las propias características de la universidad y las nuevas circunstancias políticas, tanto regionales como nacionales e internacionales. Sus principios básicos de planificación consideran que ésta debe ser distribuida, participativa, informatizada, técnica y ética, concibiéndose que el proceso debe estar orientado por los objetivos globales establecidos por los cuerpos colegiados, las autoridades y la comunidad organizada.

El proceso de planificación de la Universidad Católica de Valparaíso, que sigue desarrollándose en forma dinámica, ha mostrado ser exitoso para definir en forma autónoma su desarrollo institucional.





### **III. CASOS ILUSTRATIVOS**

1.- *Estado actual de la enseñanza de la administración y su aplicación a la organización universitaria.* El caso de la U. del pacífico. (Raimundo Villagrasa).

2.- *Necesidades de Capacitación en Administración universitaria.* ( Alfonso Mugua N. ).

3.- *Administração Universitária : Conciderações sobre sua natureza e desafios* ( Victor Meyer Jr.).

4.- *Problemas y Tendencias de la Universidad en América Latina.* ( Agustín Lombana ).

5.- *As Instancias Colegiadas e Executivas na Organização Universitária Brasileira.* ( Stella C.D. Segenreich ).

6.- *La Planificación y el Desarrollo de la Escuela Superior Politécnica del Litoral.* (Sergio Flores M. ).

7.- *Universidad del Norte, Colombia. Gestión, Planeación y Control".* (Stella Visbal N. ).

8.- *Aplicación de un Modelo de Gestión y Administración Universitaria. El caso de la Universidad Central de Venezuela.* ( Maryann Hanson ).

9.- *Estructura Organizacional de la Universidad Católica de Valparaíso .* ( J. Pascual y E. Ponsot ).



# **1** ESTADO ACTUAL DE LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACION Y SU APLICACION A LA ORGANIZACION UNIVERSITARIA\*

**El Caso de la Universidad del Pacífico.**

Raimundo Villagrasa; S.J.\*\*

---

\* Trabajo presentado al seminario Internacional sobre Administración Académica; Universidad del Valle, Cali, Colombia; septiembre de 1989.

\*\* Rector de la Universidad del Pacífico; Lima, Perú.

## I. PRESENTACION

Dentro del marco de administración universitaria la intención de esta intervención es plantear y centrar el tema de discusión en lo que es la organización y la estructura universitaria. Para ello se hace en la primera parte un resumen del estado actual de la administración como ciencia, para aplicarlo; en la segunda parte, a lo que es específico de la universidad.

## II. Nuevas perspectivas de la ciencia de la administración

Indudablemente la administración como teoría ha sufrido enormes cambios en los últimos años, que tendremos que tener en cuenta. Vivíamos en la paz de la administración científica que daba unos marcos referenciales, bastante admitidos universalmente. Lamentablemente ese clima pacífico ha desaparecido. Los años '80 han cambiado radicalmente la concepción de la administración, de manera que lo que enseñábamos con anterioridad a esos años tendremos que someterlo completamente a crítica. De hecho ya han aparecido voces muy serias alertando sobre estos profundos cambios de concepción, los que no se producen de la noche a la mañana. Se van gestando poco a poco hasta que se toma conciencia plena de lo que ha pasado. Al principio van siendo síntomas, a veces difíciles de diagnosticar, que a veces se tratan de corregir por medio de lo que ya se conocía antes. Esto es, tal vez un poco lo que ha ocurrido, especialmente a Estados Unidos que, como fue el país que más se benefició con la bonanza de la administración científica, ha sido a su vez el país al que más le ha costado introducir los cambios que tenían que darse a finales de la década del setenta e inicios del ochenta, para adaptarse a la nueva realidad.

### ¿Qué es lo que ha producido estos cambios?

Por una parte enfrentamos un hecho fundamental. Ha cambiando la tecnología. Hemos pasado de los setenta, en que todavía se podía hablar de sistemas de producción estandarizados en masa, a los ochenta con el predominio, en los países más desarrollados, de los sistemas flexibles de producción. Y encontramos que no tenemos herramientas teóricas para hacer frente a estos nuevos sistemas. Es decir, ha habido que empezar a crear nueva teoría en administración. Todos nuestros textos de estudio dependían mucho de lo que nos venía de fuera, sobre todo, fundamentalmente, de Estados Unidos y se vivía demasiado de traducciones. Lamentablemente esto ya no nos sirve. No quiere que no sea útil en absoluto, sino que ya no nos sirve como una referencia universal. Todo lo que llamábamos *administración científica*, queda ahora relativizado a sistemas de producción

estandarizados en masa, que es de donde se derivó toda la literatura que hemos tenido hasta los setenta, bien avanzados, sobre administración. Ha habido en esto un cambio radical. Se ha pasado de lo que podíamos llamar «etapa industrial» a la «etapa post-industrial». Por tanto, en este momento, se tiene que crear nuevo pensamiento, nueva investigación de lo que está ocurriendo, para ver cómo podemos hacer frente a la formación del futuro profesional y a la actualización del antiguo profesional, tomando conciencia de que lo que sabíamos es válido siempre que estemos en la etapa industrial, pero todavía no en la etapa post-industrial.

Otro fenómeno sumamente importante, que se ha venido dando en estos diez últimos años, ha sido la universalización del comercio. Es decir, el mundo se ha convertido en un mercado único, y por tanto existe una tremenda competencia a nivel mundial. Los países más desarrollados, los que han podido avanzar en las tecnologías que permiten los sistemas flexibles de producción, se han desplazado a lo que podríamos llamar mercado crema, es decir, al mercado cualitativo; no de producción en masa, sino de dar respuesta a la necesidad del cliente. Con productos sofisticados que requieren gran inversión de capital y de tecnología, y una gran inversión de habilidad y de preparación en aquellos que lo hacen. El resultado fue: que dichos países copan la parte más cara del mercado, mientras que los sistemas de producción en masa, lo que fue toda la época de la administración científica, la han ido abandonando parcialmente a los países del tercer mundo, que pueden importar esa tecnología, que pueden programar, que pueden realizarlo con un trabajo especializado y barato.

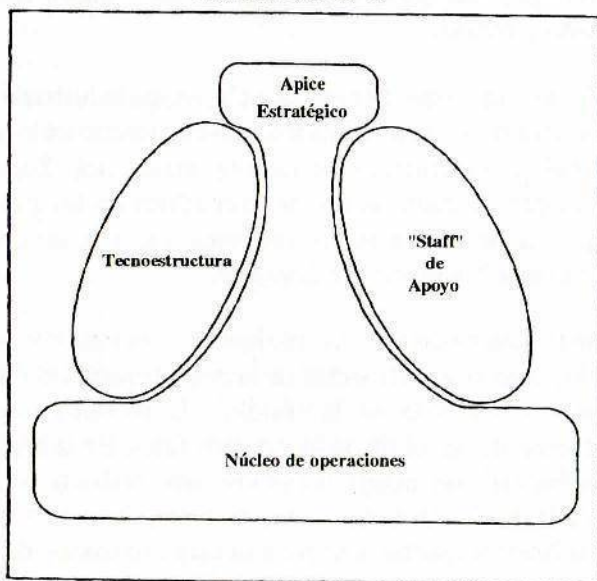
El salto cualitativo de lo que hemos llamado «etapa industrial» a la que hemos llamado «etapa post-industrial» tiene indudables consecuencias en lo que se denomina estructura organizativa o estructura de las organizaciones. Según Drucker, la estructura de las empresas manufactureras previsibles en los próximos 20 años será más parecida a la de una orquesta sinfónica que a la de una organización industrial actual con muchos niveles jerárquicos.

Dos problemas fundamentales de cualquier organización son: primero la división del trabajo, asignar a cada sector de la organización las diferentes labores que debe hacer para lograr el fin de la misma, y la coordinación del trabajo, es decir, que todo se armonice en el fin de lograr esos fines. En la literatura clásica de la organización industrial que hemos conocido, esto se hacía fundamentalmente mediante la supervisión. De ahí la necesidad de tener diversos niveles de jefatura que supervisarán la labor de quienes estaban a su cargo formando diversas unidades. En la concepción post-industrial se puede decir que, al igual que en una orquesta, cada uno de los maestros o especialistas conoce muy bien su partitura y conoce

muy bien el uso de su instrumento. Lo único que se necesita, entonces, es armonizar el ritmo en la coordinación para lograr el efecto musical, en este caso de la sinfonía o sonata, bajo la indicación del director. Pero cada uno sabe muy bien cuando le toca entrar y como tiene que ejecutar su instrumento. Esto hace que la organización sea sumamente plana, es decir, que no haya más que un nivel prácticamente. Es el fenómeno que está ocurriendo en las organizaciones de la etapa post-industrial, en que al suprimirse los niveles intermedios de supervisión por innecesarios, ya que la información va directamente a aquel que debe operar, el resultado es que las organizaciones se achatan enormemente. Indudablemente que es difícil encontrar hoy literatura al respecto. Son muy pocos los autores que han podido estudiarlo porque este fenómeno está en su etapa inicial.

Solamente artículos de avanzada en revistas especializadas nos han dado una idea de hacia dónde se dirigen estas nuevas organizaciones. Un autor, que es el que normalmente sigo en el seminario a mi cargo en la Escuela de Postgrado, de Diseño Organizacional, es Henry Mintzberg, que es el único que hasta ahora da herramientas de análisis adecuadas para comprender, no solamente las organizaciones de la etapa pre-industrial, sino que abre la puerta a la comprensión de organizaciones de la etapa post-industrial. Es muy difícil, en el breve tiempo disponible para esta exposición, hacer una síntesis de los aportes teóricos de

GRAFICO Nº 1



Mintzberg y otros autores, pero sí es necesario al menos enunciar algunos conceptos que serán de mucha ayuda, cuando pasemos a la aplicación de la teoría administrativa a los problemas específicos de la organización universitaria.

Un primer aporte de Mintzberg es su estudio de las partes de la organización, (Gráfico 1).

Un segundo aporte interesante es lo que denomina «mecanismos de coordinación». La literatura clásica consideraba, generalmente, sólo lo que él llama *supervisión directa*. Sin embargo, este autor aporta un análisis muy interesante sobre lo que es el «ajuste mutuo», es decir, la realización inmediata, coordinación entre personas por mutuo acuerdo. O lo que llama él «normalización», ya sea de los procesos de trabajo, que se ha usado mucho en la etapa industrial, o la de los resultados, es decir, fijar objetivos y verificar su cumplimiento. Para el quehacer universitario, es sumamente importante la normalización de habilidades, es decir, la preparación de la persona que trabaja y su conocimiento, de tal manera que ese aporte sea fundamental para la labor que se tiene que hacer. Otro aporte interesante de Mintzberg es lo que él llama la congruencia entre «factores de contingencia» y «parámetros de diseño». Los parámetros de diseño, conocidos ya en la literatura clásica, se fijaban fundamentalmente en lo que era la descripción de puestos de trabajo y la agrupación de unidades y criterios de agrupación, ya sea por funciones o por mercado, y otras formas y variedades alrededor de estos dos conceptos fundamentales. En los factores de contingencia tenemos aquellos elementos que influyen mucho en la vida de una organización, pero que escapan totalmente a su control ya que forman parte de su entorno. Factores de contingencia son la edad y el tamaño de una organización que normalmente, cuando más grande o más antigua, más formaliza el comportamiento de sus miembros, más exigente es en la reglamentación y en normatizar la vida de la organización. Otro factor de contingencia que influye mucho es el sistema técnico. Tanto si es un sistema técnico sencillo, no complejo, o al contrario, si es tan sofisticado que hace que cambie totalmente el enfoque estructural de una entidad u organización.

Un factor de contingencia tremendamente influyente es el entorno que rodea la institución. Es muy diferente tener un entorno tranquilo, sencillo y estable a tener un entorno sumamente dinámico, complejo y, a veces, incluso hostil, ya que la organización tendrá que adaptarse a las circunstancias que la rodean, especialmente el entorno político, el entorno económico, el entorno legal, el poder de los sindicatos y la cultura de la sociedad, por nombrar los más importantes. Otro concepto que también afecta mucho a las instituciones como factor de contingencia es el poder, y no solamente el poder externo, que podríamos incluirlo en el entorno, sino el

poder dentro de la organización, al que podríamos llamar *fuerzas* que llevan a la organización a configurarse de una manera o de otra al interior de la misma. Qué fuerzas predominan, o quiénes predominan en una organización, van a hacer que ésta se configure de una manera o de otra. Si en una organización, como es el caso de las universidades, predomina la línea media, es decir, los decanos de las facultades, tenderá entonces a configurarse en una forma divisional, es decir, facultativa. En cambio, si predomina la base, el núcleo de operaciones, es decir, los profesores, va a configurarse de otra manera, como veremos después. Finalmente otro gran aporte de Mintzberg es lo que él llama las *configuraciones estructurales*, sobre lo que es importante destacar que no existe una forma única, sino muchas formas organizativas por lo que, fundamentalmente, cada organización tiene que encontrar su propia estructura. Esto nos lleva de la mano a que nos planteemos cuál pueda ser la estructura que conviene a nuestra Universidad.

## II. El Caso de la Universidad del Pacífico.

Para ejemplificar la aplicación a la Universidad de lo que es específico de estos conceptos, tan sintéticamente vertidos sobre el estado actual de la administración, me voy a referir a la Universidad Peruana, que conozco más de cerca y en cuyo contexto se desarrolla el caso de la Universidad que represento. Sin duda muchos de los presentes, que pertenecen a otras universidades de diversos países de América Latina, encontrarán en él rasgos familiares. En el Perú, la Universidad y su administración, y por tanto su organización, se han visto condicionados por la legislación existente. Con anterioridad al gobierno militar, o sea, antes de la ley que dictó dicho gobierno en 1969, las universidades se estructuraban alrededor de un sistema llamado «facultativo». Es un poco lo que Mintzberg llamaría el «modelo divisional». Las facultades eran sumamente autónomas y, de hecho, prácticamente cada Decano era una especie de rey de Taifas. La lucha, diríamos, o la presión por el poder en el Consejo Universitario, era por conseguir lo máximo en el reparto del presupuesto, en relación con la asignación de recursos a cada una de las facultades. Esta concepción cambió totalmente con el gobierno militar, ya que la nueva ley obligó a todas las universidades a formar parte de lo que se llamó «el Sistema de la Universidad Peruana», encomendando a un organismo central llamado CONUP, Consejo Nacional de la Universidad Peruana, la dirección del sistema. Este manejaba el presupuesto asignado por el Estado al conjunto de las universidades del país, y por medio de ello lograba hacer acatar sus directivas. Lo primero que hizo el gobierno militar fue cambiar totalmente el modelo anteriormente existente, suprimiendo las facultades y organizando a la universidad en lo que se llamó «direcciones universitarias», «programas» y «departamentos». Cualquier actividad de la universidad debía estar



comprendida dentro de una dirección universitaria. Esta concepción, si recordamos los modelos de Mintzberg, equivale a la *máquina burocrática*, es decir, la concepción de la Universidad como una especie de empresa manufacturera de profesionales en la que por un lado entran los postulantes y, a lo largo de un programa de estudios concebido como una cadena de montaje, se le van agregando conocimientos y habilidades, para que al final termine saliendo un profesional útil para el país.

Este modelo causó una tremenda distorsión en la vida de las universidades y muchas de ellas no lograron adaptarse, especialmente las más antiguas y más grandes, ya que dicho modelo hacía abstracción de todas las circunstancias que pudiera tener una universidad, aplicándose lo mismo a universidades grandes que pequeñas, estatales o privadas. Se obligaba a adoptar la misma estructura a las universitarias de grandes ciudades, como Lima en la costa, que a universidades provincianas de la sierra y de la selva, que tienen circunstancias totalmente diferentes.

Evidentemente este modelo no podía funcionar. Y si a esto se agrega que la reacción de los universitarios, tanto profesores como alumnos, de rechazo a este modelo, fue considerado por el gobierno militar como una oposición, llevó a que se castigara duramente a las universidades, especialmente las que dependían del erario público con una asignación cada vez menor de recursos, sometiéndolas por consiguiente, a una dura prueba. El mismo gobierno se dio cuenta de lo erróneo del modelo y en 1972 se dictó una nueva ley universitaria, la que jamás se llegó a reglamentar.

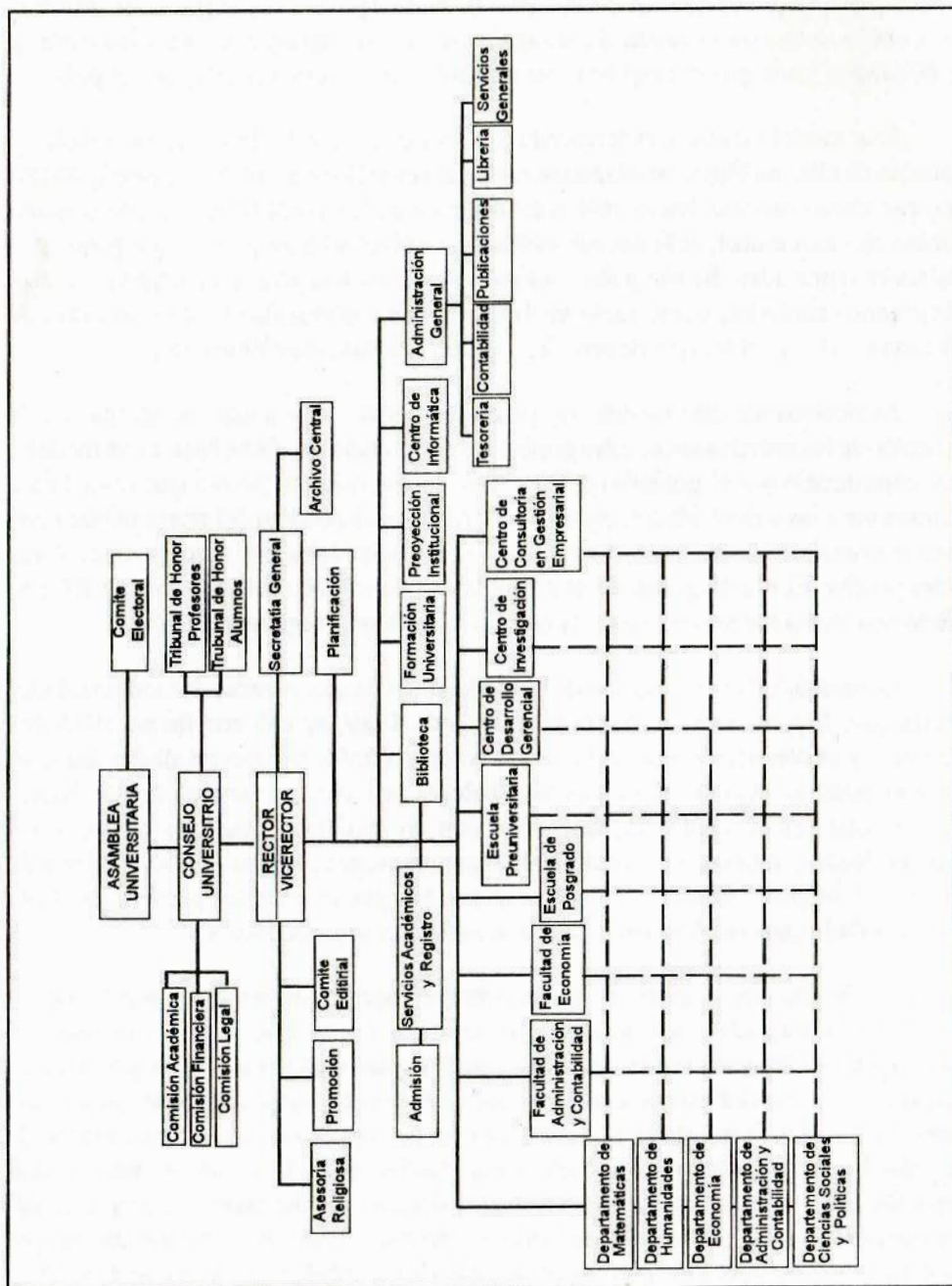
El resultado fue una especie de limbo jurídico en que vivieron las universidades hasta que, llegado el gobierno democrático de 1980, se dió por fin en 1983 una nueva ley universitaria, que es la actual que permitió a las universidades darse su propio estatuto. Sin embargo los legisladores, en vez de dar una ley de bases, dieron una ley bastante reglamentista con lo cual obligaban de nuevo a las universidades, a tener un modelo prácticamente único. Es así que se imponía de nuevo el modelo facultativo, sin respetar las peculiaridades propias de cada universidad. Otra vez los legisladores se sintieron organizadores.

Por lo que dije anteriormente, en el breve esquema de la situación actual de la ciencia administrativa, es evidente que ninguno de los dos modelos propuestos corresponde a lo que necesitaría la universidad para encontrar su propio modelo organizativo, mucho más cercano a lo que es la burocracia profesional, ya que eso sería mucho más consistente entre sus factores de contingencia y sus parámetros de diseño. En el caso específico de nuestra universidad, el hecho de ser una universidad privada que desde el comienzo, en 1962, decidió no depender en absoluto del erario público sino procurarse sus propios recursos, contribuye a darle una mayor autonomía durante el gobierno militar y más flexibilidad para adaptarse a la nueva

# Gráfico N° 2

## Universidad del Pacífico

### Organigrama



ley universitaria posterior. Esto ha permitido que *de facto* funcionemos, ya que es una universidad pequeña y muy especializada, con un modelo fundamentalmente de burocracia profesional con algunos sectores, como el de investigación, que se parece más a una «adhocracia» y el de administración y apoyo administrativo, que tiene procedimientos de una estructura más burocrática. Esto se puede apreciar del organigrama de nuestra universidad, (Gráfico 2), aunque hay que hacer la salvedad de que un organigrama es como una especie de fotografía, carente de dinamismo, puesto que no representa lo que es la vida misma de una organización, sino que fija la misma en un momento dado. Pero sí muestra que en esta universidad se ha destacado netamente que todo el apoyo administrativo está al servicio de lo fundamental, de los fines de la universidad, que es la difusión de la cultura mediante la enseñanza y otras formas, como es la proyección institucional, publicaciones, etc., y la creación de cultura que es la investigación y también su proyección hacia la comunidad.

El apoyo administrativo en nuestra universidad, como puede verse, carece de un vicerrector administrativo, como es usual en las universidades estatales y en bastantes de las privadas en el Perú.

La ley exige que los titulares, tanto del rectorado como de los vicerrectorados, sean profesores principales con determinados años de antigüedad, tanto en la docencia como en la categoría, lo que limitaría enormemente a una universidad pequeña como la nuestra. Por otra parte, consideramos que el hecho de ser profesor principal con los requisitos que exige la ley no provee al titular de la profesionalidad requerida para dirigir toda la administración universitaria. Por eso se decidió que sólo hubiera un Vicerrector, al que normalmente se le asigna la supervisión de todo el aspecto académico y de todos los órganos académicos, en tanto que todo el apoyo administrativo está bajo la supervisión del Administrador General, que equivale a lo que, en otras universidades, es un Vicerrector Administrativo. En nuestro caso tiene la ventaja de que éste debe ser un profesional, una especie de Gerente General, que debe gerenciar todo el apoyo que necesita la totalidad de la actividad académica para poderse desarrollar y cumplir sus funciones. Actualmente estamos incorporando esos conceptos de que hablamos al principio, de achatar al máximo la organización y delegar al máximo la autoridad y responsabilidad de los centros de decisión, pero conservando indudablemente el control a nivel del ápice estratégico, es decir del Consejo Universitario y Rectorado. Precisamente, los avances de la informática nos han permitido ya, a nivel de las diversas unidades, tener la mayoría de los datos y procesos en computadora. Solamente resta por establecer un sistema de interacción que permita operar, y sobre todo informar a la dirección superior, o sea el Rectorado y Consejo Universitario, de la marcha de las diversas unidades, lo que permitirá delegar con suma facilidad la toma de decisiones en sus campos respectivos.

Hay dos parámetros de diseño que trata Mintzberg, que considero de mucha importancia para toda organización, en especial para una organización universitaria. Estos son la «Normalización de habilidades», del que ya hemos hablado y el «Adoctrinamiento», del que paso a dar una breve explicación. El adoctrinamiento, según Mintzberg, consiste en lograr la identificación de los miembros de una organización con los sistemas de valores y filosofía de la misma, con los fines y objetivos. Es lo que otros autores llaman sentimiento de pertenencia, o identificación institucional.

### ¿Por qué doy tanta importancia a estos factores de diseño?

Si la universidad ha de cumplir plenamente con sus fines ha de ser al mismo tiempo una institución estable, que tenga permanencia y que sea innovadora y creativa de ciencia y de cultura. Estará siempre sometida a esas dos fuerzas contrapuestas de la permanencia en los valores y experiencias ya vividos, y de la necesidad de innovar, de experimentar nuevos campos del saber, nuevas tecnologías, nuevos métodos.

La normalización de habilidades se basa en la sapiencia, experiencia y conocimientos de los profesores, parte fundamental de la organización universitaria. De ahí el cuidado que toda universidad consciente debe poner en la selección de sus profesores, en su preparación previa, tanto en títulos como en experiencia, así como en su perfeccionamiento. Especialmente cuando se trata de una incorporación definitiva al claustro, así como cuando corresponde a ascensos dentro de la carrera universitaria. Pero cuanto más competente y reconocido es un profesor, más peligro tiene de la tentación que llamo «*vedettismo*», es decir, ponerse él en el primer plano, y dejar los intereses de la organización en un segundo lugar. Esta es, a la larga, una fuerza destructiva de la organización universitaria.

El adoctrinamiento tiene el efecto contrario. Consiste en lograr el trabajo en equipo, considerando prioritariamente los intereses de la organización, aunque siempre armonizados con los intereses particulares del profesor. Es formar equipo. Este concepto de equipo es fundamental en lo que Mintzberg llama «*Adhocracia*» y sin él es imposible la adaptación a lo que inicialmente he llamado etapa post-industrial. El trabajo creativo ya no es exclusivo de un genio aislado, sino que los mejores logros se obtienen con la puesta en común de diferentes saberes y experiencias para un objetivo compartido.

Lo dicho anteriormente confirma claramente que no existen modelos únicos de organización, y menos de organización universitaria. Cada entidad tiene que encontrar su propia estructura de acuerdo con sus propios fines, su campo de acción y el entorno

en que le toca vivir y actuar. Lo que necesitamos es comprender, para el caso específico de nuestra propia institución, cuál es su misión, cuáles deben ser sus estrategias fundamentales para lograrla, en qué entorno le toca actuar y con qué factor humano cuenta para llevar a cabo su misión. El comprender las fuerzas que actúan en nuestra organización, tanto externas como internas, hará más fácil hacer los cambios que sean necesarios para adaptarnos a nuestras circunstancias. La resistencia al cambio, que es una tentación permanente para aquellas instituciones que tuvieron un glorioso pasado, puede ser fatal a la institución si quiere adaptarse y estar preparada para el reto de los años futuros. Por otra parte no se trata del cambio por el cambio, sino el cambio que es necesario para afrontar dicho reto.

Es el caso específico de la institución que represento. Quizá por ser joven, fundada en 1962, por estar especializada en las áreas económico-sociales, y centrada en el aporte cualitativo más que cuantitativo al país, ha hecho que el cambio sea continuo: no sólo en la planta física, lo que es evidente, sino sobre todo en la estructura organizativa. En el momento actual, como indiqué anteriormente, se está en un momento de ebullición de ideas, estimulado quizá también por las circunstancias tan tremendamente difíciles que le toca vivir al país, pero que en vez de desalentarnos nos estimula en la búsqueda de soluciones viables. Y si alguien debe estar preparada no sólo para diagnosticar los problemas, sino para hallar soluciones a los mismos, debe ser la universidad.



## **2** NECESIDADES DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION UNIVERSITARIA\*

Alfonso Muga N.\*\*

---

\* Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Administración Universitaria, en América Latina. Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica, agosto de 1988.

\*\* Univesidad Católica de Valparaíso; Chile.

## I. INTRODUCCION

La universidad es una institución que cuenta con una estructura administrativa central, orientada a la conducción global y coordinación de su quehacer y a proporcionar ciertos servicios de apoyo a sus tareas básicas, y con una estructura académica relativamente descentralizada, consistente en unidades que gozan de cierta autonomía, dotadas de sus propias jerarquías y líneas de autoridad.

La administración de una universidad implica la participación de un número de personas comparativamente mayor que el que integra a otro tipo de instituciones, independientemente de su esquema organizativo. Intervienen, por una parte, profesionales y especialistas que ocupan cargos de tiempo completo en la estructura central, encargados del desempeño de funciones específicas de su nivel y de contribuir al funcionamiento eficiente de sus servicios. Por otra parte, algún personal del sector académico participa habitualmente en estas labores de administración, destinando a ellas una fracción de su tiempo, dentro de un horizonte de permanencia, limitado por sus expectativas de carrera académica, quienes intervienen tanto en órganos colegiados, así como ejerciendo cargos directivos en sus propias unidades.

El funcionamiento real de estas instituciones presenta tendencias hacia una segmentación o fragmentación de sus actividades, en directa correspondencia con la ejecución descentralizada de las mismas. Los niveles de desarrollo de las unidades básicas admiten diferencias relativas de importancia, que se traducen en realidades, estilos de trabajo, expectativas y necesidades, también diferentes. Lo mismo tiende a suceder entre las entidades de administración central y las académicas.

Estas diferencias pueden ser explicadas, en parte, como resultado de que las tareas administrativas son abordadas por los responsables de ellas, conforme a conductas, niveles de preparación y experiencia, muy distintas.

Parece aconsejable, en consecuencia, que las universidades desarrollen programas de formación y capacitación de quienes intervienen en los diferentes planos de su administración para preparar equipos de trabajo congruentes con su perspectiva institucional; los cuales, con un marco teórico conceptual común, colaborarán en la determinación y ejecución de políticas adecuadas a las características de su respectiva entidad con una apropiada visión profesional de la organización como un todo, de sus necesidades de modernización y de progreso.

La comprensión de la organización universitaria actual, de sus procesos de toma de decisiones, de sus dinamismo y capacidad de ajuste ante eventos y circunstancias que la presionan y de sus procesos administrativos, puede ayudar a



comprender mejor su realidad, detectando así de qué forma la capacitación de sus integrantes puede contribuir a favorecer su adaptabilidad y progreso en un contexto rápidamente cambiante. En lo que sigue se presenta algunas consideraciones, hipótesis y proposiciones en torno a estas materias.

## II. Organización universitaria

La institución universitaria contemporánea se ha convertido en una organización compleja y costosa. Esta transformación ha cobrado impulso en su interior como resultado tanto del crecimiento en el volumen de sus servicios como de su necesaria adaptación a las exigencias propias del progreso científico y tecnológico. En un lapso relativamente breve, ha evolucionado desde ser una institución en que primaban estilos y formas de convivencia propias de un ambiente familiar, a otra que produce un conjunto bastante heterogéneo de servicios, bajo formas de organización estructuralmente estables, con procedimientos suficientemente formalizados. La evolución de uno a otro estado no ha ocurrido sin dificultades y, en ocasiones, los cambios requeridos sólo han sido alcanzados luego de agudas crisis.

Es parte de la tradición universitaria valorar en su organización el predominio de formas de relación propias de una comunidad de pares (docentes e investigadores), que favorezcan la existencia de una vinculación formativa entre profesores y estudiantes. Pero los modos de asociación corporativa en el quehacer de sus integrantes y la tendencia hacia una colegialidad en las decisiones académicas - enraizada con sus principios y tradiciones- pueden no aparecer bien resueltos, o al menos no sin tensiones, en una organización que, por su tamaño y complejidad, se ha tenido que burocratizar\*. Los cambios obligados en los estilos de convivencia y de relación al interior de estas instituciones, han implicado el surgimiento de dicotomías en la organización, como la ya mencionada: burocracia-asociación corporativa (Daniel, 1971).

### Modelos de organización aplicables

Si bien la universidad puede ser entendida como una burocracia -al igual que cualquier empresa humana de su envergadura- su estructura y diseño básico distan mucho de los tradicionales sistemas jerárquicos, en particular en los aspectos propios de su quehacer académico.

---

\* Se emplea el concepto de burocracia como una categoría de análisis, no con propósitos peyorativos. El modelo burocrático que se ocupa implica suponer que cada miembro de la institución tiene una tarea definida y específica y que la organización está ligada y articulada mediante una serie de líneas jerárquicas de comunicación.

Siguiendo a Mintzberg (1979), es posible aplicar a la institución académica universitaria un modelo de organización que se le asemeja, denominado «burocracia de profesionales». Este modelo contempla una organización orientada hacia procesos de producción múltiples y selectivos, en los cuales se requiere que las operaciones habituales sean preparadas y ejecutadas por especialistas expertos que aplican en su ejecución una amplia gama de habilidades y conocimientos. Sus estructuras estarían basadas en mecanismos discretamente articulados entre sí, debido a que las partes pueden desarrollar sus actividades sin estar estrechamente integradas; es decir, no habría exigencias funcionales por una mayor coordinación transversal. En otras palabras, la universidad puede ser vista en su dimensión académica, como una organización de personas especializadas en la transmisión de conocimientos y en la producción intelectual, centrada en el saber y en el hombre: es éste el sujeto de la mayor parte de sus actividades y es ésta, también, la base esencial en que se apoya para llevar a cabo sus funciones primordiales.

Existe una alta calificación relativa de sus integrantes académicos, siendo el tiempo de éstos el recurso más importante de que dispone la institución. La función de los profesores es absolutamente esencial para sus propósitos. Las expectativas individuales son un elemento indispensable de conciliar a través de los mecanismos de decisión. No es posible la automatización de sus actividades sino en determinados niveles de la organización y en aspectos muy discretos, especialmente de apoyo.

Evidentemente, este modelo de organización es aplicable con limitaciones derivadas de las realidades particulares de cada institución universitaria, ya que cada una de ellas presenta características propias, como resultado de la influencia de una serie de factores, tanto internos como externos, cuyos pesos relativos pueden ser también diferentes, con el consiguiente aumento en el grado de heterogeneidad de las mismas.

A lo anterior, debe agregarse que en una misma institución universitaria coexisten, como ya se ha mencionado, formas y concepciones distintas de organización, especialmente en relación con sectores funcionales de ella. Las estructuras administrativas centrales de la universidad, en sus niveles intermedios, tienen una organización que se asemeja a un esquema convencional jerárquico, diferente del hasta aquí planteado. En tal esquema, la organización queda sujeta a una racionalización operativa relativamente amplia, los administradores centrales desarrollan planes detallados, existiendo una estrecha integración de las tareas y un fuerte control central asociado a su cumplimiento.

## Los procesos de toma de decisión.

A partir de las características enunciadas como representativas del funcionamiento de la organización universitaria, es posible distinguir tres niveles en la toma de decisiones (Hardy et al (1983)). En primer lugar, el que corresponde a aquellas decisiones que son resueltas por académicos individuales, basados en su criterio como especialistas, categoría que es denominada «toma de decisiones por juicio académico o profesional». En segundo término, se consideran las decisiones que caen bajo el control directo o corresponden al ámbito exclusivo de acción de los administradores, llamada «toma de decisiones por mandato administrativo». Por último, está el nivel de decisiones que agrupa a las que se adoptan o emergen como resultado de procesos colectivos e interactivos que se denomina «toma de decisiones colegiadas». Estos tres niveles tienen también relación con las agrupaciones estructurales en que suele dividirse la organización universitaria: estructura académica, administrativa y de gobierno o conducción.

Un miembro de la universidad puede tener intervención en cada uno de estos niveles: en el primero, como académico; en el segundo, como directivo de una Facultad, Instituto, Escuela o Departamento y, en el tercero, como integrante de consejos y cuerpos colegiados. Esta situación es bastante frecuente en la práctica y debe ser tomada en consideración cuando se diseñan normas, reglamentaciones y procedimientos aplicables en la organización.

El nivel de «toma de decisiones por juicio académico» agrupa un numeroso conjunto de decisiones que se relacionan con las actividades más básicas e importantes del quehacer de una universidad. Es bien sabido que en estas instituciones los profesores, individualmente considerados, están dotados de capacidad para adoptar, en la práctica, decisiones sobre asuntos de docencia, como métodos de enseñanza, contenidos, textos de estudios y, también, en cuestiones de investigación, como temas y metodología a seguir. Hay aspectos de principios y prácticas detrás de esto. Entre los primeros, el de la libertad académica. Por otro lado, la capacidad de los administradores para estructurar y regular el cumplimiento de las tareas académicas, a través de mecanismos convencionales, como supervisión directa, despacho de órdenes y asignación de estándares de producción y desempeño, es limitada.

En la categoría de «toma de decisiones por mandato administrativo», están aquellas decisiones que corresponden a las prerrogativas exclusivas de la administración central superior (rector, consejo superior y escalafón superior de la estructura correspondiente). Suele ser frecuente que sean los propios académicos los que ejercen buena parte de estos cargos por un periodo de tiempo determinado,

o los que orientan algunas decisiones que se adoptan en este nivel por medio de su participación en comités y grupos de tarea. A continuación se enumeran algunas decisiones que habitualmente pueden ser adoptadas en este nivel: en primer lugar, decisiones de tipo financiero y las relativas a la gestión de las unidades administrativas y, en segundo lugar, decisiones relacionadas con la gestión de servicios de apoyo (transporte, manutención de planta física, contabilidad, tesorería, personal y construcciones de uso general y administrativas).

La «toma de decisiones colegiadas» abarca todas aquellas que implican la existencia de una variedad de procesos interactivos, tanto los que ocurren al nivel de las unidades básicas, en el interior de cada una de ellas o entre ellas, como las que acontecen en grupos formales (comisiones permanentes y comités) que involucran a diversas combinaciones de académicos y administrativos. Como ejemplos de este tipo de decisiones pueden mencionarse las relativas a cambios en la organización académica de la universidad, la promoción y jerarquización del personal académico de planta, la selección de equipamiento computacional, adquisiciones de biblioteca a nivel de facultad y decisiones respecto de prestaciones de servicio docente e investigaciones multidisciplinarias.

La colegialidad en las decisiones se facilita cuando las personas que participan, aún teniendo diferentes roles y especialidades, comparten un conjunto de metas y objetivos para la organización (Taylor, 1983); es decir, cuando hay una misión comúnmente aceptada que se proyecta en acciones que son generalmente consideradas como un aporte al bien común institucional. Esta concepción es bastante ideal. Exceptuando situaciones más polarizadas, coexisten en la práctica en este nivel de decisiones algunas formas de colegialidad y de política para la búsqueda de acuerdos a través de negociaciones entre grupos de interés.

### **Adaptación y cambio en la organización universitaria.**

Como aprecia Kimberly (1980), las propiedades dinámicas de las organizaciones universitarias deben ser puestas en relieve, más allá de visiones de corte transversal, que toman la existencia de éstas como dadas. En la situación de desarrollo alcanzada por las instituciones universitarias y en sus perspectivas futuras, influyen aspectos propios de cada una (origen, tamaño, funciones, formas de financiamiento y modos de administración y de gestión), tendencias de largo plazo que afectan a la educación superior, políticas de gobierno y, por último, condiciones propias de la evolución seguida por cada entidad<sup>1</sup>.

Los cambios y transiciones ocurren sobre todo cuando se da un desajuste entre las demandas del medio, los atributos institucionales y las estrategias seguidas. Estos cambios pueden ser autogenerados; es decir, la propia institución desarrolla una capacidad de respuesta apropiada ante las eventualidades que la pueden afectar, o surgir impulsados, preponderantemente, por agentes y factores exógenos. A la capacidad de generar en todo momento y ante cualquier presión presente en el entorno, una respuesta adecuada en términos de proteger y fomentar intereses identificados como los más importantes, se le denomina «adaptabilidad» (Vergara, 1987).

Una de las características más importantes de la organización universitaria es, como se ha mencionado, la «descentralización» de sus actividades académicas que se manifiesta en la existencia de formas de estructuración dispersas y débilmente ligadas entre sí. Se podría decir que la estructura comúnmente prevaleciente es una de casilleros, que si bien armoniza con los márgenes propios de la autonomía académica, al dividir las actividades de la institución en partes claramente diferenciadas, fomenta un relativo aislamiento de los programas entre sí, lo que debilitaría la adaptabilidad de la entidad en su conjunto. Instituciones con alto grado de adaptabilidad se caracterizan por su flexibilidad y por la confiabilidad y eficiencia de sus mecanismos de comunicación.

En cambio, una institución cuyas partes alcanzan un alto grado de especialización en sus tareas, en que la programación y ejecución de sus actividades son realizadas descentralizadamente, sumado al hecho de que una importante proporción de sus profesores goza de la propiedad de su empleo, que tienen la posibilidad de influir en decisiones colectivas a través de mecanismos colegiados y procesos interactivos, y que disponen de la ocasión de hacer un manejo discrecional de su tiempo, escogiendo qué investigar, cómo enseñar y, dentro de cierto límites, las horas que trabajan para la institución, podría acumular en su interior condiciones y actitudes que favorecerían la presencia de un alto grado de inflexibilidad y de inercia (cuando no de resistencia) ante cambios que se supone afectarían su situación actual. Los intereses individuales y de grupo parecerían dominar sobre el interés colectivo.

Resulta frecuente comprobar en las universidades que cambios en el plano académico, como ser creación de nuevas áreas de trabajo, tienen que hacerse agregando unidades -con una eventual duplicación en los planos de superposición- más que sustituyendo o integrando componentes.

---

1 Un enfoque, de reciente data en la literatura especializada (Miller y Frieser 1980), denominado "Ciclo de Vida Organizacional", ha comenzado a ser utilizado en la comprensión de las transiciones de la institución universitaria.

Por otro lado, dadas las características de descentralización antes señaladas, podría pensarse que diferentes partes de la organización pueden progresar en forma diferente, avanzando o regresando a etapas precedentes con ritmos propios que obedecen a circunstancias específicas que afectarían a la unidades componentes. Esta posible heterogeneidad de etapas y ritmos en los ciclos de las unidades, debe ser también tomada en consideración para el diseño de políticas en el campo que nos preocupa.

### III. Administración Universitaria <sup>2</sup>.

La administración universitaria tiene relación con los modos de conducción, de gobierno y de operación ejecutiva de esta organización. Se ha visto que la universidad es una empresa muy «*sui-generis*» y de dirección nada fácil, por lo que su gestión debe obedecer a pautas propias. No obstante aplicarse en ella las mismas etapas que prescribe la administración empresarial, el uso de estas técnicas debe ser hecho con cautela para no reducir o limitar lo peculiar universitario.

En el mundo de la universidad se percibe un quehacer muy diverso y cada vez más especializado, y la institución se encuentra repleta de actos internos del entendimiento y de la voluntad, sobre los cuales es imposible prescribir y legislar.

Hay, asimismo, en su seno, estructuras que suponen diversos tipos o formas de administración y de autoridad, que pueden ser presentadas polarizadamente en términos de la administración general y de recursos, y de la administración académica. El carácter del gobierno académico es distinto al de la administración central y lo mismo ocurre con los modos de autoridad Borrero (1987), Moncada (1971), Es propio de la universidad, en lo académico, el ejercicio de la autoridad epistemológica -la del hombre que sabe más y mejor que el sujeto de esa autoridad- y que se diferencia de la autoridad deontológica, que corresponde al que dirige y cuyo fundamento es externo y transitorio, la cual es más propia del área administrativa (Bochénski, 1979). No es raro encontrar relaciones de conflicto entre estas dos formas de autoridad, ya que muy difícilmente se conjugan estas dos cualidades en una misma persona.

La administración universitaria se divide comúnmente, por razones funcionales, en áreas y niveles. Las áreas, conforme a Borrero, son partes o porciones

---

2

Este punto está basado en el trabajo del P. Alfonso Borrero S.J., titulado " Administración Universitaria", de 1987, documento interno de un Seminario, no publicado.

resultantes de la disposición horizontal de funciones; en cambio, los niveles reflejarían su disposición vertical o jerárquica. Dos son las áreas esenciales: la «académica», que tiene que ver con los desempeños académicos de la organización universitaria, y la que maneja los recursos materiales, económicos y físicos o área «administrativa y financiera». A estas dos áreas, se pueden agregar servicios de carácter complementario. Estos servicios pueden ser separados en dos grupos: uno, aquellos cuya prestación requiere de inversiones en instalaciones y equipos de cierta envergadura, y de manejo relativamente especializado (cafeterías, bibliotecas, servicios computacionales, mantenimientos de la planta física), y dos, los que implican funciones simples, cuya materialización no suele exigir costos de instalación y manejo (oficinas de relaciones públicas, de contraloría, asesoría jurídica).

Los niveles se disponen, por lo habitual, conforme a principios que rigen la distribución jerárquica de la autoridad y son: nivel de orientación y de políticas para toda la institución, nivel de gobierno y de dirección inmediata sobre la institución, nivel de gestión de un área determinada y nivel de gestión limitado a partes específicas dentro de un área. Estos mismos pueden ser agrupados en dos grandes grupos: de gestión, los dos primeros, y de ejecución y de operación, los dos últimos.

Es frecuente que en el área académica existan cuerpos colegiados, que rigen los destinos de Facultades, u otros órganos y comités que desempeñen funciones directivas en las diferentes Unidades Académicas. En la práctica, todo profesor aporta a la institución una labor académica y una cierta cantidad de trabajo administrativo. Esta última tarea, implica tanto su contribución a procedimientos administrativos previamente diseñados, en una clara relación de interdependencia entre áreas, como su participación en las decisiones que se adoptan a nivel de unidades, de facultad o de universidad, sobre los más variados aspectos de la vida institucional.

El área administrativo-financiera debe ajustarse, en cambio, a sistemas de administración jerárquicos, semejantes a los que existen en los respectivos planos del mundo empresarial.

A medida que la institución ha crecido, haciéndose más compleja su gestión, las diferentes funciones se han ido especializando y diversificando más y más, provocando un distanciamiento entre lo académico y lo administrativo. La administración universitaria en sus distintos niveles se ha profesionalizado, no pudiendo concebirse el gobierno universitario, sólo como un sub-producto del que hacer académico.

La concatenación horizontal de las áreas funcionales de la universidad queda limitada por ciertas tendencias que surgen al interior de la institución. La

participación de los académicos está «condicionada por la tendencia a pensar y a actuar más sobre cuestiones específicas y locales que sobre estrategias globales y por su preocupación primaria sobre la propia disciplina y especialidad» (Borrero). A su vez, los profesionales de la administración están interesados en adoptar con prontitud cursos de acción a seguir y no valoran suficientemente los matices propios del modo académico de aproximación al análisis de los problemas y toma de decisiones.

Lo anterior permite observar una progresiva segmentación o fragmentación en las actividades de la universidad, que se corresponde con los modos relativamente aislados de su articulación estructural. Esto es válido en el plano académico, en su interior, así como entre las áreas académicas y administrativas. Hay diferencias predominantes que se traducen en realidades, estilos de trabajo, expectativas, necesidades y procedimientos de acción, igualmente diferentes.

#### **IV. Necesidades de capacitación.**

La universidad está sometida a diversas exigencias que afectan la eficiencia y calidad de sus contribuciones y su estabilidad institucional. Las presiones que debe soportar, y a las cuales debe adecuarse o dar respuestas apropiadas, provienen tanto de su entorno como de su interior. Se habla de turbulencias e incertidumbre, que se manifiestan sobre todo en la crítica situación financiera que afecta a muchas de estas instituciones y en la creciente inseguridad respecto de las fuentes de financiamiento de sus actividades. Su misma dinámica interior genera fuerzas gravitantes sobre sus estructuras, recursos y medios, a lo que se hizo mención en los puntos anteriores.

Las necesidades de capacitación en gestión universitaria pueden ser consideradas en torno, al menos, a cuatro opciones estratégicas de la institución en las circunstancias actuales:

- a) fortalecimiento de la cohesión institucional, promoviendo una percepción integradora de los problemas de la organización universitaria y favoreciendo el encuadre y la proyección de enfoques parciales dentro de una apropiada visión de conjunto.
- b) fomento en la búsqueda de fuentes privadas de financiamiento y, consecuentemente, de la concepción y control de costos en todos los niveles de la organización, especialmente en el plano académico.
- c) desarrollo de una capacidad adecuada para adaptarse a una creciente competencia interinstitucional, e



d) impulso a la modernización de actividades -mediante una apropiada difusión de innovaciones- sobre todo, en la administración de aquellos servicios generales intensivos en el uso de tecnologías (por ejemplo: sistemas de información, bibliotecas, etc.).

De esta forma, la capacitación y el entrenamiento del personal que desarrolla tareas administrativas -donde quiera que sea- puede contribuir a que la institución incremente su adaptabilidad a las circunstancias concretas que la afectan, en la medida que, como una de sus contribuciones, cada cual esté dispuesto a asumir una actitud proactiva e interactiva ante las modificaciones que parecen perfilarse.

Los requerimientos no son los mismos según las áreas y niveles de la administración. En los niveles operacionales es necesario tener programas de capacitación de apoyo a tareas específicas, de características rutinarias, respecto de las cuales se requiere una adecuada comprensión de sus alcances y proyecciones por parte de quienes participan, en distintos aspectos, en su materialización. Cuando los procesos son de índole administrativa y académica, los partícipes pueden ser muchos y es conveniente dar un respaldo a estas labores en la forma señalada. Hay procesos que importan a la institución, tanto por lo que se obtiene directamente de ellos, como por sus sub-productos. Piénsese, por ejemplo, en la importancia que cobra para la planificación de las actividades docentes que los registros correspondientes a los cursos dictados sean realizados conforme a ciertas normas básicas, de común aceptación.

En los niveles de gestión, el objetivo de estos programas debiera ser de mayor amplitud y continuidad. Ha sido considerado paradójico, por algunos autores, que la misma institución que forma profesionales para la gestión empresarial sea conducida, en muchos aspectos, por personas no necesariamente especialistas o acreditadamente competentes en la materia respectiva (Simon, 1983). La gestión universitaria se ve limitada en sus proyecciones cuando se concibe como una mera prolongación del trabajo académico. Los asuntos de naturaleza empresarial universitaria requieren de un esfuerzo de preparación personal que no admite sustitución en carismas o en experiencia práctica. Las referencias anteriores son aplicables tanto a quienes desempeñan tareas en el plano directivo general de la institución como a los que tienen responsabilidades de conducción en la esfera descentralizada. La administración de una universidad implica la participación de un gran número de personas -por su misma naturaleza corporativa- y la mayor parte de quienes intervienen en su plano de gestión debieran hacerlo con base en postulados y elementos técnicos de común aceptación, apropiados a la realidad de cada institución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bochénski, J.M.,** (1979), *¿Qué es Autoridad?*, Biblioteca Filosófica Harder, pp. 61.
- Borrero A., S.J.,** (1987), *Administración Universitaria*, Trabajo presentado en el Programa FIUC/K.A., México, inédito.
- Daniel J.S.,** (1981), Through Competition, *Planning for Higher Education*, Vol 9 (3), pp. 26-33.
- Kimberly, J.R.,** (1980), *The organizational life cycle: Constructive concept or misguided metaphor?*, en J.R. Kimberly y R. Miles (eds.), *The organizational life cycle*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Miller y Frieser,** (1980), Archetypes of organizational transition, *Administrative science quarterly*, 25, pp. 268-299.
- Mintzberg, H.,** (1979), *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J.
- Moncada, A.,** (1971), *Introducción sistemática a la enseñanza superior*, Edic. Universidad Complutense, Madrid.
- Simon H.,** (1983), Academic Strategy, en Keller G. (ed.), *The Management Revolution in American Higher Education*, John Hopkins University Press.
- Taylor, W.H.,** (1983), The nature of policy making in universities, *Canadian Journal of Higher Education*, 13, 6-32.
- Vergara A.,** (1987), *Planeación Universitaria*, Trabajo presentado en el Programa FIUC/K.A., México, inédito.

# **3 ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA NATURELEZA E DESAFIOS\***

**Victor Meyer Junior\*\***

---

\* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Administração Universitária - U. de Costa Rica, agosto 1988.

\*\* Professor do curso de Pós Graduação em Administração Coordenador do Programa de Mestrado em Administração Universitária Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil

## 1. INTRODUÇÃO

A Universidade, como organização, desempenha um importante papel no cenário econômico, tecnológico e social no mundo moderno: forma profissionais para atuarem nas mais diversas áreas, produz conhecimentos como resultado das investigações realizadas e, aplica conhecimento na solução dos problemas sociais. Trata-se, na verdade, da única organização social que agrupa tais funções.

A estas funções típicas que caracterizam a Universidade, quais sejam ensino, pesquisa e extensão, soma-se uma quarta função: a administração universitária que embora presente nos diversos escalões da estrutura organizacional, somente nas últimas décadas começa a fazer parte do rol das preocupações dos dirigentes universitários.

Nos Estados Unidos, na década de 1960, ocorreu uma expansão rápida e diversificada do sistema universitário, ocasião em que se passou a dar maior ênfase ao planejamento, ao processo orçamentário e à utilização do espaço físico das organizações universitárias. Ao mesmo tempo, estudos dos problemas administrativos das universidades, passaram a ter maior destaque, com a criação e expansão de programas de mestrado e doutorado neste campo, especialmente junto a escolas de educação. O objetivo destes esforços era o de preparar especialistas para diversas posições administrativas e desenvolver a capacidade de investigação na área. Hoje em dia um número expressivo de universidades americanas possui programas de Pós-Graduação nesta área, assim como observa-se a existências de vários institutos ou centros de pesquisa voltados à administração universitária espalhados por todo o país.

Na América Latina, por outro lado, a situação é bem diversa: experimenta-se uma expansão quantitativa do sistema universitário e critica-se a performance da universidade, especialmente a sua ineficiência na utilização de recursos, sua administração lenta e emperrada, seus currículos inadequados à realidade, sua ineficácia no atingimento de objetivos organizacionais e sua inabilidade em lidar com questões sociais mais relevantes. Praticamente inexitem programas ou centros que preparem recursos humanos qualificados na área da administração universitária, de forma contínua e sistemática, exceção feita aos casos do Brasil e Colômbia, a serem mencionados mais adiante neste trabalho.

Nos Estados Unidos da América ou em qualquer país de América Latina a organização universitária depara-se com um paradoxo que a desafia: segundo Herbert Simon (In: Keller, 1983) as universidades são instituições que treinam profissionais

e são dirigidas por amadores. Ou seja, administradores são preparados para gerenciar os negócios de uma organização qualquer, aplicando conhecimentos e desenvolvendo habilidades resultantes de sua aprendizagem acadêmica. Contudo, estes mesmos conhecimentos administrativos são sequer utilizados pela própria universidade que os ensina. Se isto é verdadeiro para países mais desenvolvidos também o é para os países latinoamericanos onde predomina a escassez de recursos econômico-financeiros, a instabilidade das instituições políticas e sociais, a descontinuidade administrativa e a improvisação gerencial.

O objetivo deste trabalho é examinar a administração universitária como campo de atividade e área de estudo. Posteriormente são analisados alguns desafios da administração universitária latino-americana, destacando-se o caso brasileiro.

## **II. A ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA COMO CAMPO DE ATIVIDADE**

Como qualquer atividade a administração universitária possui um campo ou área de atuação específica, qual seja: o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração numa organização atípica e complexa como é a universidade.

O próprio termo «administração universitária» tem sido usado ora para significar o gerenciamento das atividades de uma organização universitária, ora para referir-se às funções administrativas exercidas na área fim. Observa-se, na prática, três níveis de administração: o primeiro, chamado administração superior onde se enquadram os Conselhos Superiores (Universitário, Curadores, Ensino, Pesquisa e Extensão) responsáveis pela formulação das diretrizes, a organização e supervisão de sua implementação bem como pelas decisões mais relevantes, nas áreas da administração, finanças, ensino, pesquisa e extensão, respectivamente.

Enquadram-se também na chamada administração superior o Reitor e seu gabinete, Vice-Reitor, Pro-Reitores e suas respectivas estruturas administrativas de apoio. As Pró-Reitorias têm a responsabilidade de, no seu âmbito específico de atuação, executar as políticas da organização desenvolvendo todas as atividades necessárias para tal fim.

O segundo nível, chamado de administração acadêmica, abrange as atividades de administração afetas às unidades acadêmicas ou seja Direção de Centros, Faculdades, Escolas ou Institutos, Chefias de Departamento e Coordenadorias de Curso.

Num terceiro nível, denominado administração da atividade-meio, stão localizadas as administrações daqueles órgãos que desenvolvem atividades não instrucionais e que servem de apoio à área fim da organização. Aqui se enquadram órgãos como o Departamento de Recursos Humanos, Departamento Financeiro, Departamento de Registro Acadêmico, Departamento de Apoio Estudantil, Departamento de Serviços Gerais (transporte, comunicação, material, etc.). Somam-se a estes órgãos outros como a Biblioteca Central, Editora, Restaurante Universitário, Processamento de Dados, Livraria Universitária, Residência Estudantil, Hospital Universitário, Museu, dentre outros.

Como se pode perceber, a atividade «administração universitária» é bastante abrangente e diversificada exigindo de quem a exerce, nos diferentes níveis, habilidades e competências distintas. A atividade de administrador universitário é normalmente exercida por professores e técnicos que, na sua quase totalidade, não possuem qualquer formação ou treinamento em administração universitária. Isto faz com que estes administradores tenham na sua própria vivência funcional o aprendizado necessário ao desempenho do cargo ou função através de um processo de ensaios e erros. Aprendem desta forma a ser Reitor, Pró-Reitor, Diretor de Escoal, Chefe de Departamento Acadêmico ou Diretor de Departamento Administrativo.

Um outro aspecto que agrava esta situação de despreparo dos administradores universitários é a descontinuidade administrativa, já que a mudança de dirigentes, nos escalões mais elevados da organização, conduz a uma troca constante da equipe, perenizando o problema. Este fato dá margem à prática do amadorismo na administração universitária situação esta agravada pela falta de incentivos a uma preparação técnico-profissional do administrador universitário.

Para melhor se compreender a complexidade da administração universitária torna-se necessário o exame de algumas características organizacionais da universidade, contrastando-as com as de uma empresa. Estas características estão identificadas no Quadro I, a seguir.

A compreensão das diferenças entre «Universidade» e «Empresa» é fundamental para se perceber melhor a natureza e as peculiaridades da administração universitária. Assimj, ao se examinar as características específicas da «Universidade» destacam-se os seguintes aspectos:

- a) finalidade de prestar serviço de interesse público, tendo objetivos difusos e pouco consensuais;
- b) estrutura organizacional descentralizada, especialmente no caso das universidades de maior porte, enquanto que nas de menor porte é encontrada uma estrutura mais centralizada;

## QUADRO I: Análise Comparativa: Universidade x Empresa

### Características Organizacionais

CARACTERISTICAS	UNIVERSIDADE	EMPRESA
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusos</li> <li>- Prestação de serviços (públicos) (não lucrativos)</li> <li>- Pouco Consensuais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definidos</li> <li>- Econômicos (lucro)</li> <li>- Consensuais</li> </ul>
TECNOLOGIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Múltipla, Complexa, Indefinida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definida</li> </ul>
ESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burocracia Centralizada (Universidade de Menor Porte)</li> <li>- Burocracia Descentralizada /Fragmentada (Universidade de Maior Porte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hierarquizada</li> <li>- Claramente definida</li> <li>- Poder e Propriedade</li> <li>- Estrutura Centralizada e Integrada (Pequenas Empresas)</li> <li>- Estrutura Descentralizada (Médias e Grandes Empresas)</li> </ul>
PARTICIPANTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigentes</li> <li>- Professores</li> <li>- Funcionários</li> <li>- Alunos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acionistas</li> <li>- Dirigentes</li> <li>- Técnicos e Trabalhadores</li> </ul>
CLIENTELA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alunos</li> <li>- Comunidade em Geral</li> <li>- Comunidade Científica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciente</li> </ul>
PRODUCTO	De difícil mensuração	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quantificável</li> </ul>
ADMINISTRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de Padrões de Performance</li> <li>- Limitada utilização dos princípios administrativos</li> <li>- Utilização menos racional dos recursos disponíveis</li> <li>- Ausência de sistema de avaliação organizacional</li> <li>- Utilização de instrumentos qualitativos pouco sofisticados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Padrões de Performance Definidos</li> <li>- Alta utilização dos princípios administrativos</li> <li>- Utilização racional dos recursos disponíveis</li> <li>- Compromissos com resultados</li> <li>- Desempenho Organizacional medido por variáveis (instrumentos quantitativos de análise)</li> <li>- Retorno sobre o investimento</li> <li>- Custo/benefício</li> </ul>
PROCESSO DECISÓRIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Racionalidade política</li> <li>- Decisões baseadas no interesse político/social</li> <li>- Participação de diversos grupos de interesse</li> <li>- Unidades autônomas de decisão (anarquia organizada)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Racionalidade econômica</li> <li>- Decisões baseadas em fatores econômicos e quantitativos</li> <li>- Sistema integrado de decisão</li> </ul>
AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estável (relativamente)</li> <li>- Menos vulnerável a Fatores ambientais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitivo</li> <li>- Altamente vulnerável a fatores ambientais</li> </ul>

c) a utilização de tecnologia - conjunto de técnicas, métodos, processos e instrumentos, de natureza complexa, múltipla e de difícil rotinização;

d) existência de grupos de participantes distintos. Enquanto dirigentes e alunos mudam periodicamente, professores e funcionários são relativamente estáveis na Universidade. Estes participantes, por sua vez, possuem necessidades e expectativas que os distinguem entre si;

e) na empresa o produto final da ação organizacional tende a ser quantificável, enquanto na universidade o produto é de difícil mensuração, havendo sobreposição entre eles. Assim, por exemplo, o número de alunos graduados poderia se constituir num dos chamados produtos, bem como a quantidade de pesquisas desenvolvidas e de serviços prestados à comunidade. Contudo, esta forma de mensuração não faz distinção das influências recíprocas existentes entre estes produtos assim como não se isolam variáveis que afetam, qualitativamente, os mesmos.

f) quanto à administração observa-se uma ausência de padrões de desempenho nos diversos escalões. Há uma limitada utilização dos princípios e técnicas administrativas. Estas tendem a ser mais exercitadas na administração das atividades-meio. Uma vez que não há padrões de desempenho definidos, inexistem um sistema de avaliação institucional na universidade e quando existe, é setorial e utiliza-se de instrumentos qualitativos pouco sofisticados. Não há preocupação maior com o uso racional dos recursos disponíveis (eficiência);

g) quanto ao processo decisório, predomina a racionalidade política com decisões baseadas em interesses político-sociais particularísticos. Diferentemente da empresa, na organização universitária observa-se a participação fluida de diversos grupos de interesse (professores, alunos, funcionários) na tomada de decisões. Esta caracteriza-se por decisões isoladas que ocorrem sem maior integração com outros níveis de decisão na organização (anarquia organizada).

O sociólogo J. Victor Baldrige (1971) ao examinar formas de governo da universidade propôs um modelo político que se



caracteriza pela análise de conflitos existentes entre grupos de interesse, através da negociação, barganha e influencia que permeiam o contexto social da organização.

h) assim como a empresa, a universidade é sensível a fatores ambientais externos possuindo relativa estabilidade institucional que em geral não é ameaçada. No Brasil isto é mais verdadeiro para universidades estatais do que para as não estatais (particulares). As primeiras têm a sobrevivência garantida pelo Estado enquanto as segundas, em tempos de crise financeira, têm sua manutenção ameaçada por fatores ambientais.

Dado seu caráter atípico e a complexidade das suas características organizacionais, as universidades requerem uma teoria organizacional e administrativa próprias. Segundo Keller (1983) «o tipo de administração que o ensino superior necessita não existe ainda. Porém, ele está sendo criado, passo a passo, por uma nova geração de diretores, pró-reitores e reitores, com base nos mais válidos elementos da administração empresarial, na mais moderna administração de serviço e nas últimas contribuições dos estudos das organizações, da psicologia, da pesquisa em administração e em campos semelhantes».

Em verdade a administração universitária até o presente momento continua a se valer, da teoria das organizações e das teorias da administração, ambas voltadas, essencialmente, para a área empresarial, além da experiência prática e o bom senso dos seus administradores.

Uma vez que as teorias administrativas não são, em sua totalidade, aplicáveis às universidades há que se buscar outras orientações conceituais de maneira a melhor conhecer e interpretar a realidade destas instituições contribuindo, assim, para a maior eficiência e eficácia organizacionais.

### III. ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA COMO CAMPO DE ESTUDO

É recente o interesse pela administração universitária como campo de estudo, na América Latina. Duas possíveis razões contribuem para esta situação: a) em primeiro lugar, a inexistência de uma larga experiência universitária na América Latina em contraste com a reconhecida tradição de Europa e América do Norte; b) em segundo lugar, a quase inexistência de centros de estudos e de formação de recursos humanos em administração universitária. A ausência de políticas governamentais e institucionais que incentivem a preparação de especialistas na administração das universidades e o surgimento de centros de estudo na área também contribuem para esta situação.

Dado o caráter recente de ciência administrativa, seu corpo de conhecimentos resulta da experiência de administradores bem sucedidos e de estudos desenvolvidos, principalmente a partir de início deste século, com as contribuições de Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber.

Diante disto, a pergunta que se coloca é: Pode-se melhorar a administração universitária através de uso de técnicas administrativas e gerenciais criadas e usadas para e na administração empresarial?.

Na busca de respostas para esta pergunta freqüentemente formulada pelos administradores das universidades e por estudiosos deste tipo de organização, podem ser identificadas duas posições antagônicas. A primeira, parte da premissa que não há distinção básica fundamental entre administração empresarial e outros tipos de administração. Existe um corpo de conhecimento, composto de teorias, princípios, modelos, técnicas, comum a qualquer administração que pode ser transferido de um tipo de organização para outro. Este mesmo conhecimento disponível pode ser aplicado, indistintamente, às organizações empresariais e universitárias. As similaridades entre estes dois tipos de organização permitem que tais técnicas e princípios administrativos e gerenciais, usados com sucesso nas empresas, sejam também aplicados à administração das universidades.

A segunda posição parte da premissa de que as universidades são organizações complexas, com características próprias, que necessitam de um paradigma de administração específico. Esta posição refuta a pura e simples adaptação às universidades de modelos e técnicas oriundas da administração empresarial.

Na prática, percebe-se que administração de uma organização universitária é algo bastante distinto da administração de uma indústria textil, de uma organização bancária, ou mesmo de uma mera instituição pública prestadora de serviços. Nesta perspectiva, a habilidade e o domínio de técnicas administrativas, largamente utilizadas nas empresas, tornam-se inadequadas e ineficazes à realidade universitária. Ao se examinar, por exemplo, o complicado processo decisório na universidade percebem-se distintos tipos de racionalidade, como a política, a social e a econômica. Dada a natureza das organizações universitárias, tendem ao predomínio de decisões calcadas na racionalidade política ao passo que numa empresa o inverso é verdadeiro. Nestas o processo decisório está orientado pela racionalidade econômica, com ênfase na eficiência e lucratividade.

O desafio maior dos estudiosos da administração universitária dos dirigentes das universidades é contribuir para a formação de um paradigma próprio que contemple os aspectos organizacionais e administrativos deste tipo de organização.

Trabalhos científicos na área de administração universitária são escassos e limitam-se a estudos isolados produzidos por professores e especialistas vinculados a algumas universidades, instituições de pesquisa, ou mesmo a órgãos do governo. Tais trabalhos são geralmente apresentados em reuniões, seminários ou encontros esporádicos que tratam deste temática, tendo circulação muito restrita.

O que se destaca como de maior importância neste setor é o trabalho desenvolvido pelos dois (2) Programas de Mestrado em Administração Universitária existentes na América Latina: O Programa da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (Brasil) e o da Universidade de Los Andes (Colômbia). O Programa de Mestrado em Administração Universitária da UFSC, único no Brasil, funciona junto ao Curso de Pós-Graduação Universitária da UFSC, único no Brasil, funciona junto ao Curso de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Ciências da Administração (Centro Sócio-Econômico) e foi iniciado em 1980. O Programa da UFSC enfatiza os aspectos organizacionais e administrativos da gestão universitária. Seu currículo está organizado em duas fases: a primeira, com disciplinas obrigatórias e a segunda, com disciplinas da área de concentração (Administração Universitária), além de disciplinas optativas.

O Programa destina-se a portadores de diploma de nível superior, sendo a clientela potencial é formada por administradores, professores e técnicos vinculados a instituições universitárias de diferentes regiões brasileiras e mesmo do exterior. São objetivos do Programa a) preparar profissionais para atuarem na administração universitária, capacitando-os para o desempenho de funções administrativas e, b) habilitar os mestrandos para a realização de trabalhos científicos através do domínio administração de conhecimentos básicos sobre métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa em administração universitária.

Com o objetivo de fomentar a produção de trabalhos científicos e outros estudos na área, foi criado na Universidade Federal de Santa Catarina, em 1988, o NUPEAU (Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária). Este Núcleo vem desenvolvendo estudos e pesquisas e publicando trabalhos técnico-científicos, além de atender a demanda de parte de instituições universitárias interessadas na problemática da gestão universitária.

Registre-se também as experiências latino-americanas do Programa de Mestrado de UFSC realizadas através de Projeto Multinacional de Mestrado em Administração Universitária, com o apoio do Departamento de Assuntos Educativos de OEA. Este projeto, desenvolvido no período de 1986 a 1989, qualificou, a nível de Mestrado em Administração Universitária 10 (dez) profissionais (professores e técnicos) oriundos de universidades latino-americanas do México, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Peru, Chile, Paraguai, Argentina e Uruguai.

Outra experiência existente na área é a do Programa de Mestrado em Direção Universitária (Faculdade de Administração) de Universidade de Los Andes, (Colômbia). Este Programa objetiva formar dirigentes universitários através da concepção histórica e filosófica da universidade e do domínio de técnicas de gestão adequadas à sua administração. O currículo é composto por duas áreas básicas: teórico/técnica e de concentração sendo esta com duas opções: a) direção de programas de educação aberta e à distância e b) planejamento universitário. No caso brasileiro cabe ressaltar ainda o trabalho desenvolvido por organizações como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB e associações profissionais como a ANPAE - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração.

O CRUB, organização de natureza privada que congrega os Reitores das Universidades Brasileiras constituiu em importante organismo de representação política das instituições universitárias, vem realizando seminários e encontros para discussão dos problemas maiores que afetam as universidades e a educação superior brasileiro. Nestas reuniões são, posteriormente, divulgados através de suas publicações.

ANPAE, por sua vez, congrega profissionais e especialistas da área da administração de educação, e organiza seminários e edita publicação na área abordando, em algumas oportunidades, a temática da administração universitária.

De mesma forma a ANPAD, em suas reuniões anuais, contempla o tema «administração universitária» dentro de «Tópicos Especiais de Administração». Nesta oportunidade são apresentados e debatidos trabalhos científicos selecionados. Observa-se que ainda é incipiente o trabalho destas organizações no estudo da administração universitária. Espera-se que, para o futuro esta importante área mereça uma atenção maior através de incentivo à elaboração discussão das universidades.

#### **IV. DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA**

O panorama que se apresenta à administração universitária brasileira identifica problemas e desafios para os quais seus administradores precisam estar desde já conscientes e preparados. Para enfrentá-los deve-se examinar sua natureza, dimensões buscando formas alternativas de solução.

Uma administração eficiente, eficaz e efectiva, preocupada com a qualidade do trabalho acadêmico, é um pré-requisito e uma exigência para as universidades nos dias de hoje, especialmente quando mudanças profundas e rápidas, resultantes de pressões econômicas, financeiras, sociais e políticas, estão a desafiar as instituições universitárias.

Ressalte-se o importante papel que cabe à universidade na sociedade moderna, qual seja o de preparar profissionais nas diversas áreas do conhecimento, realizar pesquisas e atividades de extensão atendendo as necessidades do desenvolvimento econômico social e tecnológico. Necessita também proceder uma análise dos seus objetivos sociais, examinando suas deformações e contradições (ideológicas e culturais) na busca do cumprimento destes objetivos. A primeira, segundo Lima Vaz (1983), é a função sistêmica através da qual a universidade realiza e consolida os objetivos sociais. A segunda, chamada pelo mesmo autor de função crítica, é aquela que permite à sociedade pensar a si própria através da análise dos objetivos sociais da universidade.

Dada a relevância das funções de transmissão, produção e aplicação do conhecimento para o futuro da sociedade e por considerar que o exercício destas funções depende, em grande parte, da existência de uma administração ágil, há que se buscar formas para se adequar a gestão universitária aos novos padrões de administração e as necessidades exigidas por uma nova sociedade prestes a ingressar no novo século.

Tendo presente o contexto atual onde está inscrita a universidade brasileira passa-se a examinar alguns dos principais desafios da administração universitária. Inicialmente serão analisados aspectos da dimensão sistêmica do ensino superior, especialmente o papel do governo como responsável maior pela formulação de políticas e manutenção da principal rede de instituições universitárias do País. Destacam-se aqui os seguintes fatores: a) autonomia universitária; b) políticas públicas; c) financiamento e d) avaliação.

A autonomia, é inerente ao próprio conceito de universidade. Dada a natureza e relevância do trabalho acadêmico, suas características inovadoras e criativas, não pode haver universidade sem autonomia. Contudo, é comum observar-se, na prática, a existência de legislação emanada do Governo. Federal que limita o exercício da plena autonomia acadêmica, administrativa e financeira. A constituição brasileira, prevê plena autonomia às universidades, cabendo à legislação ordinária regulamentar o seu exercício. Haverá realmente autonomia plena nas áreas acadêmica, administrativa e financeira? Que tipo de controle deverá ter o Estado no caso das universidades estatais? Como bem destaca Trigueiro Mendes (1966:14) «a universidade é a única instituição que se insere no Estado e o transcende». Da mesma forma se questiona: As universidades não estatais devem estar sujeitas a algum tipo de controle? Estes e muitos outros questionamentos de fundamental importância às universidades, têm sido formulados sem que se tenha ainda respostas definitivas. Terá a universidade liberdade para decidir sobre conteúdos curriculares, sistemas administrativos a operar e recursos financeiros a captar e gerenciar? Ou ainda, estarão estas instituições preparadas para o exercício pleno da autonomia?

O ensino superior brasileiro carece de políticas mais explícitas e bem formuladas que garantam o funcionamento regular do sistema universitário e que defina áreas prioritárias e programas a serem desenvolvidos. Isto significa que políticas necessitam ser definidas e redefinidas na área do Ministério da Educação quanto ao acesso ao ensino superior, a diversificação do sistema, a tipologia de instituições de ensino superior, os mecanismos de financiamento, o conteúdo curricular e a avaliação institucional. Faz-se necessária também uma definição explícita do poder público quanto a uma política de qualificação de administradores universitários para as instituições estatais e não estatais, através de um esforço conjunto do próprio governo, e de recursos das próprias instituições.

Quanto ao financiamento do ensino superior, há que se adotar critérios mais racionais e coerentes, com base em avaliação prévia, para a alocação de recursos públicos às instituições universitárias estatais e não estatais, reduzindo-se critérios baseados em fatores meramente políticos. Há necessidade de garantias, por parte do governo, das condições que permitam o funcionamento normal das instituições estatais sob sua égide. Da mesma forma, há que se incentivar àquelas outras instituições universitárias que utilizam recursos públicos, de forma racional e criativa, buscando desenvolver trabalho acadêmico de qualidade.

No que se refere a avaliação, entende-se que há necessidade de se incentivar a criação de um sistema avaliativo de instituições de ensino superior. Esta avaliação teria o propósito de analisar o desempenho da organização identificando suas potencialidades e fraquezas nas diversas áreas que a compõem. As informações obtidas neste sistema serviriam para orientar a alocação de recursos públicos às instituições de ensino superior como também para prestar contas à sociedade (governo e comunidade) da utilização dos recursos e dos benefícios gerados.

Num outro nível de análise tem-se a dimensão organizacional onde se destacariam os seguintes aspectos: a) autonomia universitária; b) participação e democracia interna; c) planejamento e administração; d) financiamento; e c) avaliação.

A autonomia é examinada aqui sob o ponto de vista da organização universitária. Refere-se a liberdade das universidades decidirem sobre suas estruturas organizacional, acadêmica, e administrativa; assim como independência para definir sua política de recursos humanos; definição dos currículos e seu conteúdo; escolha de dirigentes; e dotações orçamentárias globais. Estes elementos demonstram que o exercício pleno da autonomia universitária depende, em muitos aspectos, da existência nas instituições de uma liderança disposta a aceitar desafios, de uma estrutura flexível e de uma administração capacitada, ágil e inovadora.

Como decorrência do processo de democratização da sociedade brasileira, as organizações universitárias vivenciam uma democratização interna caracterizada pela participação dos diversos grupos de interesse, nos vários aspectos da vida universitária, especialmente no que se refere à escolha dos dirigentes. Este processo, embora informal, tem trazido à tona novos estilos de liderança além de formas diversificadas de participação dos diversos grupos. Esta experiência necessita ser refletida e a sistemática de seleção aperfeiçoada, especialmente quanto ao perfil dos dirigentes (qualificação e experiência) para o exercício de altos cargos ou funções, assim como, os limites de participação dos diferentes segmentos.

As organizações universitárias, em geral, carecem de um sistema de planejamento global que permita nortear a organização para um futuro desejado. As experiências com planejamento são episódicas e descontínuas. Quando existente o processo de planejamento é setorial ou se limita a produzir um plano de ação que abrange um período específico da administração de um Reitor. Geralmente não é um plano integrado mas um agregado de planos de intenções das diversas unidades universitárias, sem estreita vinculação com o orçamento e a ação. Entretanto, o planejamento pode se constituir num importante instrumento de gestão ao permitir a análise da organização através do reexame da sua missão, e das potencialidades e fraquezas dos diversos cursos, programas, atividades e instalações. O grande desafio é a elaboração de um plano integrado de ação que deverá nortear o processo decisório e as ações na organização.

A administração universitária tem sido frequentemente criticada pela excessiva burocratização, especialmente em universidades estatais, pela morosidade no processo decisório, pela ineficiência na utilização de recursos e pela ausência de padrões de desempenho. O desafio consiste em dotar a universidade de uma administração ágil e livre de controles burocráticos rígidos que lhe permita responder com rapidez as exigências do ambiente interno e externo, na busca do cumprimento dos objetivos organizacionais e sociais mais amplos.

Ainda no que se refere a administração registre-se a necessidade da implantação de programas de desenvolvimento de recursos humanos na área da administração universitária dirigidos à professores e pessoal técnico-administrativo. Os professores, normalmente têm programas voltados para seu aperfeiçoamento como o PICD (Plano Institucional de Capacitação Docente) sendo que a carreira do magistério prevê aperfeiçoamento para o crescimento profissional através de cursos de especialização, mestrado e doutorado. Entretanto, este não é o caso de corpo técnico-administrativo das universidades brasileiras que não possui programa de apoio semelhante. Ao se referir a este assunto a Comissão Nacional (1985) que

estudou uma nova política para a educação superior brasileira propôs a «Adoção de programa semelhante ao PICD, que possibilite aos servidores técnicos realizar cursos de mestrado e doutorado, em particular na área da Administração Universitária». Esta mesma Comissão (1985) sugeriu também a realização de cursos de especialização e aperfeiçoamento ao pessoal técnico-administrativo objetivando reciclá-los.

Uma programação voltada à qualificação dos administradores universitários, quer a nível de aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou até mesmo de doutorado, ainda é incipiente no Brasil. Constitui-se, assim, em desafio a ser enfrentado pelos dirigentes universitários e por aqueles responsáveis pela administração do sistema de ensino superior no País.

O financiamento das universidades é sempre um dos problemas mais críticos enfrentados pelos administradores universitários, pois as funções de captar, gerenciar e distribuir os recursos afetam diretamente o funcionamento destas instituições. Se a existência de recursos financeiros escassos limita a ação organizacional, esta mesma escassez impulsiona o dirigente a buscar novas fontes de recursos junto a organismos públicos e privados, nacionais e internacionais. Esta prática já está se tornando comum tanto nas universidades estatais como nas não estatais e objetiva criar condições para se atingir os objetivos organizacionais bem como elevar padrões de qualidade no ensino, na pesquisa e na extensão universitária.

No caso do orçamento das universidades estatais um dos desafios é a eliminação da execução orçamentária por rubrica adotando-se uma dotação global que eliminaria um controle desnecessário e permitindo que os recursos possam ser remanejados, internamente, de uma rubrica para outra sem maiores impecilhos. Um dos desafios do administrador nesta campo é a distribuição interna dos recursos orçamentários. Sem a existência de critérios técnicos que permitam, a análise do desempenho organizacional, dificilmente se poderá identificar padrões de referencia para alocar mais racionalmente os recursos.

Existe uma gama imensa de fontes alternativas de financiamento que não têm sido suficientemente exploradas pelos administradores universitários. Estas instituições mostram-se pouco estruturadas para captar recursos junto às empresas, fundações, organizações e pessoas afluentes da comunidade. Há, por exemplo, uma carência de benefícios fiscais que permitam e incentivem as empresas ou pessoas abastadas a fazer doações às universidades.

Finalmente, há o problema da avaliação institucional da universidade. No Brasil não existe atualmente um processo sistemático de avaliação institucional e, quando presente, constitui-se em atividade isolada. A avaliação é parcial já



que os alunos são o único grupo continuamente avaliado. Não se avaliam professores e funcionários, nem tampouco administradores estão sujeitos a uma avaliação formal e sistemática.

Um dos desafios do administrador universitário é a implantação de um processo de avaliação numa organização onde os padrões de desempenho não estão claramente definidos e existem visíveis resistências à utilização de tal prática. Esternamente, há a necessidade de se aprestar contas à sociedade dos recursos utilizados e dos objetivos atingidos e, internamente de demonstrar eficiência no uso dos recursos escassos, qualidade nos seus produtos e eficácia em suas ações. Isto faz da avaliação uma dos mais relevantes processos da administração.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi apresentado um panorama da administração universitária. Inicialmente esta área da administração foi analisada como campo de atividade identificando-se um paradoxo que a desafia: universidades são organizações que formam profissionais sendo dirigidas por amadores. Foram examinadas características especiais da universidade, como organização, destacando-se sua natureza complexa e a necessidade do desenvolvimento de paradigmas próprios e métodos de trabalho adequados, ainda não disponíveis.

Como área de estudo observou-se que a administração universitária baseia-se na ciência da administração e todas as demais ciências que a suportam, carecendo, como foco de análise, de estudos mais contínuos e profundos.

Foram detectados alguns desafios que afetam atualmente os dirigentes universitários e que fatalmente continuarão a pressionar os administradores universitários no futuro, como a autonomia universitária: condição imprescindível para a universidade cumprir seu papel social, com eficiência e eficácia. O financiamento das universidades foi examinado enfatizando-se a necessidade de maior agilidade e eficiência na captação, distribuição e utilização dos recursos escassos. O planejamento foi analisado, destacando-se a importância da implantação de um processo de planejamento contínuo e integrado, eliminando-se experiências episódicas isoladas, sem maior benefício à organização. A necessidade de se reduzir as improvisações, tão comuns na administração das universidades, foi ressaltada, assim como a preparação e reciclagem de professores e técnicos na área.

Enfatizou-se a preeminência em se estabelecer um processo de avaliação das organizações tanto a nível de sistema universitário como a nível institucional. Há

que se prestar contas à sociedade dos recursos utilizados e dos resultados alcançados pelas instituições universitárias.

Deve-se buscar uma nova administração através do estudo contínuo e do trabalho sério e sistemático da gestão universitária reduzindo-se as improvisações, e elevando-se o grau de profissionalismo e competência dos seus administradores.

## BIBLIOGRAFIA

**BALDRIDGE, J.V.**

*Power and Conflict in the University*, New York, John Wiley, 1971.

**COMISSÃO  
NACIONAL PARA  
REFORMULAÇÃO  
DA EDUCAÇÃO**

*Relatório Final: Uma Política para a Educação Superior Brasileira*, Brasília: MEC, 1985.

**KELLER, G.**

*Academic Strategy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

**DOCUMENTA.**

*Brasília*: CFE n. 64, dez. 1966. 13 p.

**LIMA VAZ, J.C.**

*Desafios Novos da Universidade Brasileira, In Para onde vai a Universidade Brasileira?* Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1983.

**UNIVERSIDAD DE  
LOS ANDES,**

*Programa de Magister en Dirección Universitaria*, Bogotá (Colombia).

# **4** **PROBLEMAS Y TENDENCIAS DE LA UNIVERSIDAD EN AMERICA LATINA\***

Agustín Lombana M.\*\*

---

\* Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Administración Académica; Universidad del Valle, Cali, Colombia; septiembre 1989.

\*\* Vice-Rector Académico de la Universidad Javeriana; Bogotá, Colombia

## I. INTRODUCCION

Los propósitos de esta presentación son múltiples y a la vez directos e indirectos. Se pretende, fundamentalmente, identificar una serie de problemas y tendencias que presenta la universidad en América Latina, según su naturaleza, situación y realidad, para contribuir al conocimiento de sus principales requerimientos de gestión y administración.

Dicha identificación, con los consiguientes requerimientos mencionados, nos llevarán luego a destacar, analizar y operacionalizar elementos y procesos para la fijación de políticas y mecanismos de capacitación en administración universitaria.

Esta presentación es, y así debe asumirse, como un marco inicial general, de necesidades, problemas y requerimientos de y para la administración universitaria, pero no como tema u objetivo final de este Seminario Internacional. Además de las limitaciones propias del autor, hay que mencionar las inherentes al tema mismo. La Universidad misma por lo que es, lo que intenta conducir y atender es un «sin fin» de problemas y cuestionamientos como lo son los procesos de las disciplinas que se investigan, se enseñan y se aprenden. Tan sólo desde esta perspectiva la lista de problemas y de tendencias sería interminable. Si a lo anterior se suman las características de los grupos y procesos que en ellas -en las universidades- se ubican, los problemas se vuelven y tornan entonces psicológicos, sociológicos, educativos, administrativos. A todo lo dicho viene a sumarse el aspecto financiero: escasez permanente, no importa las fuentes, frente a demandas heterogéneas y a procesos infinitos. Y para no cansar con enumeraciones, terminemos la lista diciendo que los problemas y la complejidad de los mismos están situados en América Latina. No hago innecesarios comentarios. Pero no deseo que quede, ahora y de aquí en adelante, un ambiente y sabor pesimistas con tendencias derrotistas. Los problemas y tendencias de nuestra universidad latinoamericana son un reto en todos los sentidos: científico, docente, administrativo. Y hay que enfrentar el reto. Definidos los objetivos y alcances de la presentación, y vistas las grandes limitaciones que ésta tiene por la cantidad, calidad y complejidad de la temática, los enfoques de la misma implican entonces prioridad selectiva y, por lo tanto, relativa:

- Enfoque generalizante sin pretender ubicar todas las universidades en una concepción unitaria institucional. Precisamente uno de los problemas mayores es la diversidad de instituciones universitarias que operan en América Latina. Hay que intentar, sin embargo, ir a lo más general y común a todas ellas.

- Se mirarán los problemas más desde la perspectiva las funciones explícitas y tradicionales de la universidad que desde las implícitas. Las primeras son las conocidas de docencia, investigación y extensión o servicios. Las segundas se refieren a un sinnúmero de tópicos, entre los que vale la pena enumerar: postergar el ingreso a la vida de trabajo de cohortes de jóvenes, proveer de trabajo a grupos significativos de profesionales, realizar actividades artísticas, culturales, y deportivas; servir de factor de ascenso social, etc.

- La brevedad exigida al documento (y el tiempo concedido para la presentación) obligan a una enumeración indicativa de los problemas y tendencias, más que a una descripción analítica. En gran parte, ésta también sería redundante -y por ende- irrespetuosa, dado el tipo y calidad de los presentes y lectores. Somos universitarios. Será pues una presentación y un documento esquemático, insinuante, para cumplir con el objetivo, de crear interrogantes y polémica.

- No presenta un marco explícito teórico, pero implícito lo tiene: hay problemas, complejos y permanentes, que hay que enfrentar positivamente bajo la exigencia de cambios y avances en la universidad latinoamericana y en nuestras sociedades.

- De acuerdo con las sugerencias recibidas para la elaboración de esta presentación, «la base fundamental del evento será la experiencia de las Universidades del Sistema CINDA y de otras que participan en su Programa Latinoamericano de Cooperación en Pedagogía Universitaria». Según ello la fuente de consulta principal fueron documentos y publicaciones del CINDA; la experiencia personal de trabajo universitario del autor; la consulta con colegas de dentro y fuera del país sobre algunos puntos y el estudio de algunos artículos y libros pertinentes. Fui selectivo en los temas y quise dar más énfasis a aquellos que no han sido referidos en documentos y reuniones.

- Se tomarán la «investigación, la docencia, extensión y servicios» como categorías problemas con relación a la institución universitaria misma; a la sociedad donde ésta opera y a las interacciones entre las funciones; se hará referencia luego al «ambiente universitario» como problema mismo y se pasará de

allí a los «procesos logísticos» y a la «administración de la administración», para desembocar luego en algunos « esquemas organizativos» -ya de por sí problemas- de la administración universitaria y facilitar con ello el paso a la temática subsiguiente del evento.

## II. Las Funciones Universitarias Explícitas

### 1. La docencia

Desde hace ya varios años me vengo sintiendo incómodo con la denominación dada a una de las funciones explícitas de la universidad: «docencia». Tiene connotaciones -etimológicas hasta operativas- que implican verticalidad, niveles, sumisión, transmisión. Preferiría más el término «aprendizaje». Pero para evitar ciertas confusiones, permítaseme hablar de docencia-aprendizaje, analizando como factores importantes de su gestión lo que se refiere a sus actores, orientación y control.

#### a) Actores

##### • PROFESORES

\* **Selección.** Los criterios de selección son múltiples, pero también contradictorios en algunos casos.

La vocación del profesor universitario es uno de los determinantes en este aspecto. Hay una gran variedad de elementos: su anterior desempeño como estudiante; su actitud de investigación; su éxito profesional; su capacidad de «venta de servicios», su ideología. En América Latina parecen primar en forma diferente algunos de estos, según los países, las instituciones y lógicamente las áreas disciplinarias. Poco, parece, se explora la vocación en sí misma en conjunto con la capacidad real y calificada universitaria, científica y profesional. La universidad generalmente tiende, y parece que en el futuro esto se incrementará, a permitir que exista una auto-selección: los profesores eligen y seleccionan sus nuevos colegas. Una breve revisión de algunos sistemas indica que además de lo anterior (auto-selección), existen criterios generales -para toda la universidad- y específicos para cada área disciplinaria (Facultad o Departamento). La práctica y la experiencia parece demostrar que hay un gran distanciamiento entre los criterios y la operación real de selección. El favorecimiento de un colegaje fundamentado en la extracción de la misma universidad, de una determinada ideología y de afinidades disciplinarias

interesadas, conduce a repercusiones graves y crónicas: incesto académico, pluralismo mutilado y elitismo (en muchos sentidos). A lo anterior debe agregarse la presión, y a veces gran control, de los gremios de profesores -internas y externas a las universidades- sobre los procesos de selección. Las exigencias de este punto sobre la administración universitaria son importantes y determinantes. Grandes problemas universitarios latinoamericanos se gestan en la selección del profesorado y en la escasa o mala inducción e identificación de los mismos con la universidad. Parece que cuando se logra una efectiva compatibilidad entre criterios objetivos (capacidad investigativa - docente - vocación - espíritu universitario - salario adecuado), con una adecuada participación del grupo o departamento del área disciplinaria y una aplicación real de dichos criterios, se fundamenta una gran base universitaria.

**\*\* Dedicación y ejercicio.** Sobre estos puntos, particularmente sobre el segundo se han escrito volúmenes. Pongamos algunos aspectos en claro:

- La total dedicación (contratación exclusiva o tiempo completo) sino va acompañada de otras características, no puede aducirse como beneficio docente. A veces, y en universidades oficiales o públicas, hay por este hecho tendencia a aislamiento, aburguesamiento y baja en eficiencia, y por lógica, en la calidad del desempeño.
- No todas las disciplinas y carreras requieren del profesorado similar exigencias en cuanto a dedicación.
- La vinculación del profesorado por «cátedra», «curso» o por «horas» es nociva para la docencia - aprendizaje. Lamentablemente en la organización de currículos o programas de estudio que se realizan vespertina o nocturnamente, esta forma de contratación tiende a generalizarse y a tolerarse. Buena parte de la baja calidad de tales programas se debe a la ausencia de un cuerpo profesoral de mayor dedicación.
- El ejercicio de la docencia es uno de los aspectos más decisivos y complejos en la universidad y para la administración universitaria.

Hay un gran determinismo del ejercicio docente, nacido y desarrollado en las experiencias de aprendizaje del profesor. Nadie hace lo que no sabe: «Como yo aprendí así se aprende». Por lo tanto, aún en América Latina hay en nuestros

sistemas educativos, incluidas, claro está, las universidades, prevalecencia de lo memorístico. Métodos docentes basados principalmente en la cátedra magistral y la simple transmisión del conocimiento (2)\*, 172. La universidad latinoamericana está y seguirá siendo presionada por los estudiantes cuya exposición a otros métodos no tradicionales de aprendizaje en la escuela secundaria, demandan cambios radicales en las conductas del profesorado. La inclusión del computador, por otra parte, tiende a individualizar más el proceso de aprendizaje y el profesor se verá gradualmente forzado a ser más un proveedor y facilitador de oportunidades que a continuar como dueño del «saber de los estudiantes». Este proceso, que realmente es un cambio sustancial en nuestras universidades, requiere de un gran conocimiento por parte del profesor, y de aquellos por encima de él en la estructura universitaria, del manejo y control de las innovaciones. Una de las permanentes ausencias en la administración académica universitaria en nuestros países es la de la introducción y manejo de innovaciones.

El profesor latinoamericano en nuestras universidades se verá enfrentado dentro de pocos años, a la necesidad de sustituir racionalmente la metodología tradicional por una pluralidad de métodos. No se abandonará ni la clase magistral; ni el seminario reducido; ni las prácticas dirigidas o supervisadas: lo que en ellas variará será ante todo la actitud de profesores y estudiantes, su mutua relación y el proceso de aprendizaje de unos y otros. Si el profesor como «administrador» y la universidad toda integralmente no planifican el proceso el resultado será una frustración de profesores y estudiantes con catástrofes para la universidad y la sociedad. El profesor tiene que "aprender a aprender" en forma diferente para poder compartir y orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje. La universidad requerirá de gran agilidad para proveer recursos capaces y suficientes de biblioteca, laboratorios, computadores, etc.

El cuello de botella mayor que seguirán afrontando nuestro profesores y universidades por algunos años, particularmente impactante para ciertas áreas como las de ciencias naturales y técnicas, es la incapacidad de recibir y proveer la información actualizada. La producción y difusión de contenidos científicos y técnicos en la universidades latinoamericanas es uno de los factores fundamentales para el subdesarrollo de estas instituciones y de sus sociedades.

Pero la información a su vez, y en otra perspectiva, tiene que ver con «contenidos». Aquí, entonces, anotemos simplemente que nuestras universidades en sus currículos, y por lo tanto el ejercicio por parte del profesor son dispersos e

---

\* ver todas las referencias en "citas y bibliografía al final de este capítulo



irrelevantes. Falta integración de contenidos en sentido vertical dentro de una misma área y horizontal con otras áreas y disciplinas. Las universidades, en general, carecen de mecanismos que les permitan en forma permanente y objetiva incorporar y traducir las necesidades y demandas de la sociedad que la circunda y a la que pretende servir. Relaciones específicas y apropiadas entre profesorado -estado - industria - empresa, empiezan apenas a esbozarse.

La estructura, entonces, de los estudios universitarios latinoamericanos es dispersa y confusa. Hay que revisar y reorganizar en muy corto tiempo los estudios con relación a: ciclos básicos; ciclos profesionales; posgrados y educación continuada o permanente. Las exigencias para la administración académica en estos puntos reclaman una gran capacidad de coordinación con una clara diferenciación de objetivos en los niveles y una acertada orientación y supervisión de la labor del profesorado.

**\*\*\* Estabilidad y promoción.** Tal vez uno de los aspectos de mayor cambio y controversia en las universidades en el mundo es el de la estabilidad del profesorado. Mientras en los países latinoamericanos se lucha por una estabilidad indefinida (al menos en muchas universidades públicas y oficiales), en grandes y cualificadas universidades de Estados Unidos y ahora por ley reciente de julio de 1988 en Inglaterra, la famosa «*tenure*» desaparece. ¿Cuál será, en el próximo futuro, la tendencia en nuestras universidades? Me atrevo a predecir que por razones puramente políticas los gobiernos no modificarán para las universidades públicas las normas ya existentes para garantizar estabilidad, pero que indirectamente se tomarán medidas para que la contratación del profesorado no se realice por tiempo indefinido. Será este, creo, uno de los campos previsibles de próximo y gran conflicto entre la administración central universitaria por un lado, y los profesorados y sus gremios, por otro.

La promoción del profesional es otro aspecto crítico en el presente, que se agudizará en el futuro próximo y que será siempre de difícil administración. Fundamental en ello es la dificultad en encontrar, definir y aplicar criterios de evaluación del ejercicio docente y de investigación. El fenómeno de la evaluación del profesorado se vuelve más complicado cuando cada vez más depende en nuestras instituciones de la intervención del estudiantado, que, en ocasiones, mezcla lo político con lo académico en la evaluación, y que, por otra parte, por ser el estudiantado siempre un grupo transitorio en la institución, las características grupales exigen gran flexibilidad y «acomodo» del profesorado.

Los programas de capacitación, dentro y fuera de la universidad, que se ofrezcan al profesorado para su perfeccionamiento y actualización tendrán una gran demanda, ya que es una herramienta de especial significado, tanto para la promoción misma cuanto para la real capacitación del profesorado, y por lo tanto, para la calidad de la docencia, así como también para el manejo de iniciativas y gratificaciones.

### • ESTUDIANTES.

\* **Selección.** El fenómeno más notable y característico de las dos últimas décadas en las universidades latinoamericanas, tomadas como un universo, es el crecimiento cuantitativo de su población estudiantil. Por distintas razones: políticas de democratización; presiones sociales coyunturales; extensión del sistema de educación secundaria; situación financiera de las universidades privadas, incorporación de la mujer, etc., las huestes estudiantiles aumentaron el tamaño de instituciones ya existentes, pero sobre todo, obligaron a la creación de nuevas de diferentes tamaños, características y niveles. La diversificación académica se incrementó y la calidad universitaria se vio afectada. El fenómeno parece que continuará con ciertas características como:

- Heterogeneidad de la población demandante en cuanto a sus características sociales, económicas, culturales, y por ello en capacidad intelectual.

- Aumento de la demanda de educación universitaria de pregrado por personas de edad superior a 25 años, empleadas formalmente. Las facilidades en instituciones estatales y empresas privadas impulsan este fenómeno.

- Presión para ingreso a programas de posgrado y de educación de post-título o continuada. Como fenómeno sociológico natural, a medida que se ensancha el cubrimiento de la población estudiantil de pregrado, la sociedad en general y las instituciones laborales en particular exigen un nivel más alto de preparación para reconocimiento de mayor status y para vinculación o permanencia de los profesionales en el trabajo.

Estos y otros factores llevan claramente a plantear interrogantes fundamentales a la administración académicas de nuestras universidades para los próximos años en cuanto a:

- Sistemas de selección, que sin bajar la calidad al ingreso permita el acceso a un mayor y más heterogéneo grupo de estudiantes; o sistemas de selección a través del ingreso masivo con filtros posteriores, y sus consecuentes riesgos políticos internos; o la consciente tolerancia a una baja de la calidad abriendo las puertas indiscriminadamente, sin filtros posteriores y superpoblando la oferta de trabajo profesional.

- Ampliación de la capacidad física.

- Extensión y total reorganización del número y carga académica del profesorado.

- Aumento de la capacidad financiera de las universidades públicas.

- Crecimiento del número de instituciones privadas y públicas.

**\*\* Participación.** Tema tratado y maltratado. Baste con anotar que individual y colectivamente, el estudiantado buscará mayor participación en el proceso de aprendizaje y en toma de decisiones referentes al mismo. Las repercusiones de este hecho para la administración son múltiples:

- Necesidad de incrementar y diversificar oportunidades de aprendizaje.

- Aumento en los costos para provisión de facilidades físicas servicios y equipos.

- Mayor complejidad en la coordinación académica, particularmente en sentido horizontal, es decir, entre áreas.

**\*\*\* Evaluación.** Tema también ampliamente debatido en foros y escritos. Es importante tener en cuenta la necesidad de crear mecanismo de seguimiento de las diferentes cohortes estudiantiles una vez que egresan de la universidad. Tal vez las principales fallas en la planeación y programación curriculares se deben a la ausencia de indicadores objetivos del desempeño de los profesionales 10 o 15 años después de egresados de la universidad. En nuestras universidades se toman las decisiones de cambio y orientaciones curriculares más sobre los resultados de las calificaciones de los estudiantes y sus observaciones, y mientras están en la universidad, que de su desempeño posterior. En esto las relaciones de la administración académica con las asociaciones de egresados debiera ser fundamental.

## **b) Orientación y control de la docencia.**

Si hay algo etéreo, pero trajinado en las universidades latinoamericanas, casi desde comienzos de este siglo, es la «autonomía». Los gobiernos la violan; la política la desconoce; los estudiantes la enarbolan en todas sus manifestaciones. No es el caso hacer aquí un análisis de la misma. El propósito al haberla mencionado es el de llamar la atención sobre su efecto en la docencia-aprendizaje, particularmente en cuanto a la orientación de la misma se refiere y sus relaciones, tanto con la autonomía universitaria y de ella -orientación docente y autonomía-, con los requerimientos administrativos.

No sé cómo se administra la autonomía. Lo que sí he percibido es que universidades públicas y privadas en América Latina, por distintas causas, pero sobre todo por presiones financieras, han venido permitiendo la ingerencia de entes extraños en la orientación de la investigación y de la docencia universitaria. Hace pocos meses tuve la posibilidad de hacer un pequeño análisis sobre las políticas de las principales Fundaciones estadounidenses y europeas que colaboran con nuestras universidades. Y sin sorpresa mayor, claramente pude concluir que consciente o inconscientemente un número considerable de universidades ha venido orientando sus políticas de investigación y docencia dentro de los marcos dados por esas Fundaciones. No juzgo tales políticas. Es un ejemplo de cómo la orientación de investigación y docencia-aprendizaje puede ser manejada por fuerzas externas y a veces extrañas a la universidad. Y, ¿dónde está el papel de la administración universitaria en ésto? Con simplicidad cercana a la ingenuidad, afirmo que en los próximos años las presiones gubernamentales, de las agencias financiadoras públicas y privadas será mayor. Y creo que, además de la administración central, el profesor, el investigador de nuestras universidades tiene, como principal administrador de los procesos docente y de investigación, la necesidad de afrontar un reto, casi permanente, pero definitivo, para la llamada autonomía universitaria: ella definitivamente reposa sobre los investigadores y los profesores.

Dentro de este mismo tema, permítaseme mencionar, brevemente, lo relacionado con «valores». Ya hace años se superó aquello de la ciencia o la disciplina «puras». Los valores y autovalores no son ajenos sino parte de la investigación y la docencia. Y a nadie se escapa la situación por la que atraviesan muchos de nuestros países y las implicaciones de los «valores» en tales crisis. Las necesidades no pueden ser ajenas a ese problema. Es real. ¿Y cómo se «administran» los valores en la universidad, y en tal sentido la relación de la universidad con la sociedad? ¿Es el pluralismo valorativo la solución?

## 2. La investigación.

CINDA ha dedicado y está dedicando muchos de sus esfuerzos a analizar esta función y a implementar acciones que catalicen procesos innovativos en las investigaciones y en su administración. No abordaré aquí el análisis de lo que es y puede ser la investigación, sus tipologías y alcances. Dados los propósitos de este encuentro me centraré en los tópicos más problemáticos de esta esencial función universitaria y en sus posibles tendencias en relación con la gestión universitaria.

### a) La organización general de la investigación en la Universidad.

Es evidente que hasta hace relativamente muy poco tiempo la universidad latinoamericana se dio cuenta de que la organización que tenía se centraba exclusivamente sobre y para los procesos docentes. Se ha emprendido ya la tarea de incorporar formalmente la investigación a la organización de la universidad. Entre los interrogantes y desafíos de esta tarea, merecen destacarse:

- Los «tiempos universitarios» de la investigación y la docencia son diferentes.
- Los parámetros de financiamiento, de costos y remuneraciones crean patentes desniveles que no pueden ocultarse sino enfrentarse.
- La promoción, venta y difusión de la investigación requieren de «agentes especializados», a menudo ajenos y extraños a la vida tradicional universitaria.

b) **¿Qué se investiga?**. Las decisiones académicas sobre qué se investiga son reales dilemas para la administración de las universidades. No se puede, institucionalmente, apoyar todo lo que se quiere investigar dentro de la institución. En una concepción sana del avance científico y tecnológico, esto sería, dentro de parámetros racionales, lo deseable y conveniente. Pero es imposible hacerlo todo y auspiciarlo todo, hay que seleccionar y escoger, y entonces:

- ¿Quién debe hacerlo? ¿Bajo qué parámetros?
- ¿Se puede planear la investigación como producción de bienes materiales en una empresa? ¿Conviene hacerlo?

Las tendencias que se observan son que, en los próximos años, las universidades tendrán que fijar claras líneas de investigación en las diferentes áreas disciplinarias, si desean obtener financiamiento interno de su país y externo de diversas agencias. Hay que hacer compatible esta acción con los intereses de los investigadores, con las necesidades reales y con la llamada autonomía universitaria. Hay que desarrollar una gran capacidad negociadora que impulse acertadas acciones internas en la universidad y externas a ella.

**c) ¿Quién investiga?** La tendencia que considero prevalecerá en los próximos años es la de que los investigadores no necesariamente tienen que ser «todos» en la universidad. La investigación es un proceso formal e institucional que exige gente capaz y especial para hacerla: los investigadores. Ello no implica que la actitud, espíritu y actuar investigativo informal no deba ser exigencia y condición para todos los profesores.

Esta clara diversificación de roles y trabajo universitario crea y producirá serios enfrentamientos entre grupos de investigación y el resto de la academia.

**3. Investigación y docencia.** Las consideraciones anteriores llevan muy simplemente a plantearle a la administración universitaria cómo organizar y administrar conjuntamente docencia- aprendizaje e investigación, cuando los procesos tienden formalmente a diferenciarse cada vez más; cuando los agentes de uno y otro pueden ser y en muchos casos no son siempre los mismos; cuando el financiamiento requiere parámetros y a veces en cuanto a tiempos y controles.

**4. Extensión y servicios.** Gran parte de este tema acaba de ser cubierto a través de un Encuentro de Directores de Desarrollo, Prestación de Servicios y Cooperación Internacional, organizado por el CINDA y celebrado en la Pontificia Universidad Javeriana.

La agenda de dicho Encuentro planteó los interrogantes y tendencias más predominantes y relevantes para la Administración Universitaria:

- Cada vez es más importante y necesaria la vinculación real y permanente de la universidad y el Sector Productivo. Los mecanismos deben ser formales y operativos, sin burocratización de los mismos.

- Hay áreas concretas en las cuales el Sector Productivo demanda servicios de la universidad.

- La organización y coordinación de estas tareas requiere gran tacto para no competir con la estructura existente y por lo tanto para no duplicar recursos humanos y físicos.

### **III. La Administración Universitaria**

#### **1. El medio ambiente universitario.**

Aunque no es muy analizado en eventos universitarios, considero que éste es uno de los retos mayores para la administración universitaria en los próximos años. El rendimiento y la eficiencia en el trabajo tiene mucho que ver con la tranquilidad del medio ambiente del trabajo. En las universidades, por otra parte, la fragmentación disciplinaria y la organización departamentalizada o por Facultades, lleva a que las relaciones entre áreas sean frías y, en muchas ocasiones, tensas. A lo anterior se suma el ambiente duro de las ciudades donde se ubican la mayoría de nuestras universidades latinoamericanas.

Creo, entonces, que la administración universitaria debe también mirar en los próximos años a aspectos concretos que tienen que ver con el bienestar universitario y que ello no puede sólo aplicarse a los estudiantes. Profesores, empleados y directivos deben estar también involucrados en programas concretos. No parece necesario entrar a una descripción analítica de tales posibles acciones, su enumeración parece ser suficiente:

- a) Salud física y mental. Atención y asesoría.
- b) Deportes
- c) Cultura
- d) Facilidades físicas para estudiantes, profesores y empleados.

Dos anotaciones importantes sobre los requerimientos administrativos del llamado «bienestar universitario»:

- Su creciente incidencia en el presupuesto.
- Necesidad de que sus facilidades y programas estén al alcance de todos.

## **2. Procesos logísticos de apoyo a la academia.**

Hay ciertos procesos logísticos de apoyo a la academia que son, en el momento de su aplicación, determinantes en el funcionamiento de la vida universitaria, y que tienen gran influencia en la eficiencia de la administración académica. Hay que enfatizar que a medida que aumenta el tamaño de la universidad estos procesos requieren especial atención.

- a) Admisiones y matrículas
- b) Registro académico
- c) Biblioteca y Centro de Documentación
- d) Equipos (entre ellos computador) y laboratorios
- e) Planta física: aulas, auditorios.

## **3. La Administración de la Administración.**

La realización de la labor administrativa requiere de grandes procesos permanentes generales y bien institucionalizados que permitan el funcionamiento universitario adecuado. Estos procesos han sido ampliamente tocados y analizados en varios eventos y encuentros anteriores. Voy sólo a recordarlos:

### **a) Planeación universitaria.**

Tarea ésta que en los últimos años ha recibido un impulso grande y rendido buenos frutos en nuestras universidades. No parece, sin embargo, que la sola creación y puesta en marcha de Oficinas de Planeación sea suficiente para que la tarea se considere cumplida. Se requiere además:

- Gran atención a la capacidad de la entidad para operar dentro de un determinado entorno y servir a la comunidad.
- Un enfoque hacia la misión y los propósitos fundamentales de la entidad.
- Flexibilidad y adaptabilidad a nuevas circunstancias.



- Procedimientos convergentes e iterativos para identificar objetivos críticos y los medios para lograrlos.
- Participación organizada desde la base.
- Presencia activa, permanente y sustantiva de las directivas en su gestión y desarrollo.

**b) Autoevaluación .**

Consecuente con los puntos mencionados en lo referente a Planeación.

**c) Financiamiento.**

Este tema, como lo anoté anteriormente, ha sido amplia y profundamente analizado por el CINDA en Seminarios y Publicaciones. Voy a tomar lo que Iván Lavados resume en uno de sus escritos sobre Financiamiento Universitario, y que tiene que ver con tendencias y desafíos futuros.

«Desde un punto de vista estrictamente financiero es indispensable que las universidades diversifiquen sus fuentes de ingresos y racionalicen el gasto que realizan. El conocimiento y la gestión profesionalizados en relación a laprestación de servicios, a la cooperación internacional, a las exenciones tributarias y a las empresas universitarias, constituyen oportunidades de la mayor significación. Por otra parte es necesario vincular más estrechamente el gasto universitario a las prioridades institucionales reales. En este sentido se plantean enormes desafíos en torno a temas como los siguientes:

- Nivel y estructura de las remuneraciones.
- Beneficios estudiantiles.
- Inversión y equipamiento.

En el contexto señalado se puede postular que deberían consolidarse las formas institucionales de programas y proyectos, lo que podría mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad universitaria y, obviamente, una mejor asignación y uso de los recursos disponibles».(1)

**d) Capacitación.**

Uno de los elementos fundamentales para poder mantener la administración actualizada y eficiente es la capacitación permanente de todas las personas que trabajan en la universidad. Dado que el objetivo final de este Seminario tiene que ver con Programas de Capacitación y que este tema llevará la mejor parte del evento, no creo conveniente entrar aquí en un análisis sobre el mismo.

**e) Literatura y plomería.**

Tal vez parece algo insólito y con algo de sentido irónico hablar de la administración bajo un enfoque de «literatura y plomería». Quizás, no. James March es uno de los estudiosos de la administración que ha dedicado muchas de sus investigaciones a la administración universitaria. En oportunidad reciente en la Universidad de Stanford, le escuché algunos conceptos que iban enmarcados bajo «literatura y plomería», me interesé y posteriormente he profundizado sobre ello.

• Muchos de los principios, dice March, que orientan la administración universitaria tiene que ver con los postulados que utilizan los grandes héroes de la literatura occidental. Basta, por ejemplo, tomar El Quijote, para poder tener un buen ejemplo de ello.

- \* Total entrega a una misión.
- \* Obsesión por ella.
- \* Imaginación desbordante.
- \* Liderazgo infatigable. Paciencia.
- \* Trascendencia y sentido práctico.
- \* Ironía con humor.
- \* Conocimiento profundo de la naturaleza humana.

En otras palabras, la administración universitaria deriva muchos de sus principios no de la lógica y organización de los grandes principios administrativos. Hay relación con ellos. Pero son más determinantes aquellos postulados surgidos de la naturaleza misma de lo que la universidad maneja y de quienes están en ella: las disciplinas -sus fines teóricos y procesos de investigación múltiples, geniales, rutinarios- y profesores-investigadores en continua relación con jóvenes, rebeldes, inquietos, críticos, incansables.

• Y la «*plomaría*»: es algo simple, elemental, pero real y válido. Las universidades son altamente sensibles a los detalles administrativos. Si lo pequeño, lo diario, lo elemental no funciona, la maquinaria se desajusta y la imagen universitaria se deteriora con grandes repercusiones. Si los salones no están organizados y disponibles cuando toca; si el correo y la comunicación interna no son ágiles; si la papelería no está lista; si los baños no funcionan, la universidad sufre y se estremece. Este aspecto es aplicable a toda empresa.

#### f) Esquemas organizativos.

En cada universidad priman algunos esquemas organizativos o administrativos. Pero en general hay una mezcla de varios. Mirando hacia el futuro, es conveniente tener claridad de cuáles son los que hoy están presentes y cuáles son los que se desean y convienen que estén en el futuro.

\*El «*competitivo*». La universidad es y refuerza una entidad que ofrece servicios en un amplio mercado. Estudiantes, profesores, las agencias gubernamentales y privadas, reciben y dan. Así se ve la universidad y ve a las otras universidades y a la sociedad misma. La administración es una especie de «*empresario*». Se establece el tipo de organización que favorezca y maximice su posición en el mercado de acuerdo a las «*fuerzas del mismo*».

\*El «*de objetivos*». Se asume que la universidad tiene uno o varios «*objetivos muy claros y definidos, generalmente dados por un grupo que la regenta (político, industrial, religioso, etc.)*». La organización y las funciones se plasman y realizan para cumplir esos objetivos. Este modelo presupone siempre que los objetivos pueden y están muy bien definidos y que, operacionalmente, la «*tecnología*» de la universidad está también muy «*definida*» y «*bien entendida*».

\*El «*negociador*». En este modelo se percibe fundamentalmente a la universidad con una organización compuesta por «*intereses en conflicto*». Los estudiantes quieren su tipo de educación; los profesores y los investigadores quieren enseñar «*sus conocimientos*» y hacer «*su investigación*». Se negocia entonces a través de la administración. Hay representaciones de los grupos interesados y auditaje constante de ellos.

\*El «*democrático*». La universidad se concibe como una «comunidad» de rasgos muy «políticos» con una especie de electorado heterogéneo: estudiantes profesores, empleados, dueños y otros grupos. Se elige el Presidente o Rector, a veces hasta los Vice-Rectores y Decano y estos entran a administrar en nombre del electorado. Promesas y frustraciones. Coaliciones.

\*El «*de consenso*». El modelo de gobierno y de autoridad descansa aquí en procedimientos basados y para asegurar real o aparente «unanimidad». Se expresan opiniones, se buscan alternativas y se orienta hacia el «consenso». Hay sistemas de consenso más «abiertos» o más «cerrados».

\*El «*anárquico*». Más suavemente denominado de *laissez-faire*. Cada persona es capaz y muy responsable de tomar sus propias decisiones. Profesores deciden qué, cómo y cuándo enseñar. Estudiantes deciden qué y cómo aprenden. La coordinación es la mínima.

\*El «*autoritario y dueño*». Alguien o alguno -persona o grupo- se toma la institución a nombre de algo: lo piden, lo exige el momento, la tradición, la revelación, etc. Se puede perpetuar en el gobierno universitario porque él decide todo según su juicio. Surge mucho más cuando los conflictos no son bien y oportunamente resueltos.

Como se dijo estos modelos casi nunca aparecen «puros» en cada universidad. Y hay otros, por supuesto surgidos de otras categorías y paradigmas (6) 39-41. Importante para la administración y para la capacitación de la administración universitaria, es saber cuáles existen en la universidad latinoamericana y para cuáles está formando y capacitando.

## CITAS Y BIBLIOGRAFIA

(1) **Lavados Iván,**

"Antecedentes y tendencias en la gestión financiera y administrativa de las Universidades en América Latina", en *CINDA, Financiamiento y gestión universitaria en América Latina*, Colección Gestión Universitaria, Alfabetá Impresores, Santiago de Chile, Chile, 1987.

(2) **Franco, Augusto  
y Tunnermann,  
Carlos.**

"La Educación Superior en Colombia", Tercer Mundo, Bogotá, Colombia, 1978.

(3) **Aldana Valdés,  
Eduardo.**

"Planeación en Entidades de Educación Superior", Instituto Ser de Investigación, Bogotá, Colombia, 1980.

(4) **March, James.**

"Conferencia a Rectores de Universidades de América Latina sobre Administración Universitaria". Stanford University, Stanford, California, USA, Marzo 29, 1988.

(5) **Cohen, Michael y  
March, James.**

"Leadership and Ambiguity, The American College President", Second Edition, Harvard Business School Press, Boston, Mass, USA.

(6) **Muga, Alfonso.**

"Estrategias en la Organización Universitaria", en *CINDA Financiamiento y gestión universitaria en América Latina*, Colección Gestión Universitaria, Alfabetá Impresores, Santiago de Chile, Chile, 1987.



# **5 AS INSTANCIAS COLEGIADAS E EXECUTIVAS NA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITARIA BRASILEIRA \***

Stella C.D. Segenreich \*\*

---

\* Trabalho apresentado ao Seminário sobre Planificação, Gestão e Control na Universidad de América Latina e as Caribas, Universidad Católica de Valparaíso Chile, diciembre 1990.

\*\* Directora do Departamento de Educação; Pontificia universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão da dinâmica de funcionamento das instâncias colegiadas e executivas na organização universitária se encontra no bojo de um amplo debate acerca da democratização interna das universidades, que tomou corpo a partir do final da década de 70. Nas propostas de vários documentos, levados a debate público sobre esta questão, a defesa da autonomia na escolha de dirigentes, a maior participação nos órgãos colegiados e a democratização do processo decisório eram itens sempre presentes. Paralelamente, os periódicos da área de educação passaram também a dedicar espaços significativos a este tema, em meados da década de 80. Na revista editada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), por exemplo, delibrou-se inserir, em cada um de seus números, uma rápida comunicação sobre experiências de democratização de universidades brasileiras, encarando a questão do ponto de vista concreto e histórico, isto é, apresentando o desenvolvimento real do processo em determinadas instituições de ensino superior do país.

A leitura destas comunicações assim como o contacto com outras experiências nesta linha já permitiu a percepção de algumas contradições e dilemas, entre os quais nos chamou atenção a questão da defasagem entre as propostas «democráticas» e a prática cotidiana. Neste momento, tomou forma nossa proposta de analisar a questão da participação concretamente em uma universidade, a partir dos segmentos nela envolvidos - alunos, professores, funcionários e dirigentes.

O estudo que desenvolvemos «objetivou, em última análise, investigar o significado, para a comunidade da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), da questão da participação no cotidiano da Universidade, face a seu projeto historicamente construído, com a visão de identificar os principais problemas suscitados no exercício desta participação e propor caminhos para a discussão desses problemas» (Segenreich, 1990 p.7).

A partir das 146 entrevistas realizadas com representantes dos diferentes segmentos da comunidade universitária da PUC/RJ e de documentos e outros estudos sobre a Universidade, ficaram definidos quatro amplos temas de análise: (1) estrutura e contexto de participação; (2) participação dos diferentes segmentos da comunidade universitária; (3) acesso às estruturas de participação e a questão do feedback da participação; (4) concepção de participação e Universidade.

Na presente comunicação, pretendemos apresentar os antecedentes históricos e algumas questões levantadas em relação ao primeiro tema - estrutura e contexto de participação - com o propósito de levar aos participantes deste Seminário uma



pequena amostra dos problemas de gestão que vêm sendo enfrentados nas organizações universitárias brasileiras e, em particular, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Antes, porém, faz-se necessário definir o marco teórico que fundamentou este estudo.

## 1. MARCO TEORICO

Optamos por analisar as principais correntes teóricas, os estudos empíricos a elas relacionados e seu possível impacto na análise da organização universitária procurando, com isto, atender a dois objetivos: colher subsídios para definir a abordagem teórico/metodológica que serviria de base à pesquisa e mapear as teorias de administração que poderiam servir de referencial à percepção dos diferentes atores sobre o cotidiano da Universidade.

Tomando como fio condutor o esquema proposto por Burrell e Morgan (1979), onde eles conjugavam as dimensões regulação-mudança radical<sup>1</sup> e objetividade-subjetividade, tratamos, em primeiro lugar, das teorias que, enfatizando mais a objetividade e a regulação ou consenso, se enquadravam claramente no paradigma funcionalista e abrangiam a esmagadora maioria das teorias de organização, analisadas sob os seguintes títulos: (1) as teorias clássicas e o modelo burocrático; (2) a preocupação com o comportamento humano nas organizações; (3) a abordagem sistêmica e seus desdobramentos contemporâneos: o desenvolvimento organizacional e a teoria contingencial.

Em um segundo momento, dedicamo-nos a levantar os estudos que enfatizavam temas relacionados ao paradigma do conflito ou mudança radical e verificamos que a produção acadêmica nesta linha tem-se tornado bastante presente no Brasil tanto em obras de administração geral e educacional como tem-se refletido na área de ensino superior onde vem predominando uma visão macro na produção de teses e livros com base nas teorias de Gramsci, Adam Schaff e Kosik, apesar de algumas pesquisas enfocarem também a universidade em uma dimensão institucional, tomando por base o conceito weberiano de burocracia como poder político e ideologia. Faz-se ainda necessário ressaltar que os problemas de poder e conflito nas organizações têm sido objeto de atenção, mesmo no âmbito do paradigma funcionalista, como é

---

1 É a nomenclatura adotada por Burrell e Morgan para a dimensão consenso-conflito

o caso dos modelos políticos de organização (Baldrige, 1971) e dos modelos de anarquia organizacional (March & Olsen, 1982), que vêm sendo utilizados não só pela comunidade acadêmica brasileira em artigos e pesquisas que procuram analisar diferentes aspectos da dinâmica de funcionamento da universidade (Rodrigues, 1984) como, é também, pela comunidade acadêmica latino-americana (Fernandes, 1986; Muga, 1987).

Em um terceiro momento, procuramos agrupar as teorias e investigações que convergiam conosco na preocupação com uma dimensão mais subjetiva para o estudo das organizações, através da valorização da contribuição dos atores como sujeitos (Marques, 1987; Ramos, 1984) sem esquecer seu compromisso com a mudança. Foi, entretanto, na obra de David Silverman «The theory of organizations: a sociological framework», escrita em 1970, que encontramos, em princípio, respostas para algumas questões teóricas e metodológicas, relativas ao estudo das organizações, que nos vinham preocupando. A abordagem da ação, desenvolvida por Silverman, foi uma reação à visão extremamente totalizadora da teoria de sistemas, à tendência dos teóricos dessa abordagem em **reificar** a organização, isto é, atribuir uma realidade concreta, particularmente o poder de pensamento e ação, a **construtos** sociais. Defendeu ele a idéia de que, ao invés de analisar as organizações a partir da perspectiva dos problemas do sistema como um todo, estas deveriam ser estudadas a partir da interação que surge quando atores tribuem significados às suas próprias ações e às ações dos outros.

A partir das proposições enunciadas por Silverman, onde se pode perceber claramente a influência de teóricos como Dilthey, Weber, Schutz, Berger, Luckman e Goffman chegamos aos seguintes pressupostos teóricos que permearam a pesquisa:

- Privilegiamento de enfoque mais subjetivo de análise onde prevalece a preocupação com a compreensão (versthen) sobre a preocupação com a explicação.
- Foco de análise incidente sobre o ponto de vista dos atores que participam da situação em estudo, isto é, sobre sua definição de situação, entendida como a maneira pela qual uma pessoa interpreta determinado objeto ou conjunto de circunstâncias.
- Reconhecimento da existência de relação dialética entre as estruturas típicas e o empreendimento humano de constituir estas estruturas.
- Percepção de que as organizações não reagem ao meio ambiente, seus membros sim. Se, por um lado, rejeitamos a

posição determinista onde o homem é considerado elemento passivo ou meramente reativo; por outro lado, não assumimos, em nenhum momento, posição voluntarista.

Na realidade, a abordagem da ação deveria ser entendida, de acordo com o próprio Silverman, como «um método de analisar relações sociais dentro das organizações» (1970, p. 147) que trabalha, basicamente, a partir de três problemas: a explanação da origem das organizações; a natureza do comportamento dentro delas e a mudança organizacional.

A abordagem de Silverman, desenvolvida na Inglaterra, não teve penetração direta nos demais países mas foi difundida através do trabalho de outro autor inglês, Andrew Pettigrew (1979). Ao enunciar os conceitos básicos e procedimentos utilizados para descrever culturas organizacionais, pôde-se perceber: (a) a existência de pontos comuns entre a suposição básica subjacente à sua proposta e a abordagem de ação enunciada por Silverman; (b) a relação entre a abordagem longitudinal-processual de Pettigrew e os três problemas propostos por Silverman, acima citados. A repercussão do trabalho de Pettigrew ficou-nos evidente na medida em que seu trabalho foi citado em cinco dos nove artigos incluídos no número especial da revista *Administrative Science Quarterly*, sobre o tema **Cultura Organizacional**, publicada em 1983; e, foi retomado em artigo posterior de Schein (1984) sobre o mesmo tema.

Ao final desta exposição pudemos verificar que as pesquisas mais preocupadas com um enfoque subjetivo de análise das organizações ainda constituem minoria, pelo menos naquilo a que tivemos acesso em relação ao estudo da organização universitária. Mintzberg (1979) e Dunbar (1983) já chamavam atenção para este fato ao analisar a predominância do enfoque objetivista e da metodologia nomotética de pesquisa. Entretanto abordagens mais subjetivas têm implicações importantes. Segundo Campos (1981), em primeiro lugar o indivíduo passa de uma condição de objeto na organização à condição de sujeito, participando ativamente da definição e redefinição dos arranjos organizacionais. Em segundo lugar, as abordagens propostas sugerem também reflexões quanto às atribuições gerenciais; a ênfase se desloca do controlar para o entender.

Foi justamente neste espaço em aberto que localizamos nossa proposta de trabalho. Isto não significa que abandonamos totalmente as contribuições geradas nas abordagens anteriormente tratadas; o que nos propusemos foi abordar a organização **a partir da concepção do indivíduo como agente ativo na criação de si mesmo e do seu mundo, e na possibilidade de mudá-lo.**

## 2. HISTORICO DA QUESTAO NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA: O CASO DA PUC/RJ

A descrição da trajetória histórica da PUC/RJ no contexto da trajetória da Universidade Brasileira cumpre, neste trabalho, uma dupla função. Em primeiro lugar ela é parte integrante do método de análise de Silverman; em segundo lugar, ela torna-se imprescindível para um trabalho que pretende ser lido e discutido fora do Brasil.

Na abordagem deste processo histórico, optamos por usar a práxis como ponto de partida, isto é, a proposta institucional e sua tradução estrutural-legal em alguns momentos ou períodos da trajetória da PUC/RJ que definimos através dos seguintes marcos: as origens da universidade; as reformas da década de 60; e, o processo de democratização nos anos 80.

### As origens da Universidade

A criação, em 1941, das Faculdades Católicas, que deram origem à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, foi produto de intenso trabalho da Igreja no sentido de criar uma alternativa ao modelo de universidade vigente na época.

Entretanto, se, por um lado, os idealizadores da Universidade Católica propunham uma visão alternativa de universidade, por outro lado, o governo federal mantinha uma função normativa e fiscalizadora em relação ao ensino superior na medida em que somente concedia equiparação às faculdades oficiais para as instituições que atendessem totalmente às normas e padrões ditados pela União. Não admira que o primeiro estatuto da Universidade Católica do Rio de Janeiro (Decreto nº 21968/46) contivesse artigos transcritos diretamente do Estatuto das Universidades Brasileiras, elaborado por Francisco Campos, e que sua estrutura organizacional fosse análoga ao **modelo-padrão** de universidade brasileira, como pode ser visualizado no Quadro 1, exceto no que diz respeito à presença da Sociedade Mantenedora, através do Conselho de Administração, na universidade em estudo.

As instâncias executivas e colegiadas, mencionadas no Quadro 1, apresentavam ainda baixo nível de complexidade. Cabe ressaltar ainda que, neste primeiro momento, a participação nos órgãos colegiados era quase exclusiva dos professores catedráticos. Quanto às instâncias executivas, nada é especificado, nos primeiros estatutos, em relação à estrutura administrativa da reitoria e da direção dos institutos. Posteriormente, passa a constar dos estatutos reformulados uma estrutura para a administração central e a previsão de uma estrutura paralela a nível de unidade já que não se pode esquecer do fato de que a própria configuração estrutural da universidade não passava de um aglomerado de escolas e faculdades mais ou menos autônomas.

**QUADRO 1**  
**Estrutura organizacional prevista na Reforma Campos**  
**e estrutura implantada na Universidade Católica**

REFORMA CAMPOS (Decreto 19851/31)	UNIVERSIDADE CATOLICA (Decreto 21968/46)
<p><b>A nível de Universidade</b>  Reitor  Conselho Universitário  (Assambléia Universitaria)</p> <p><b>A nível de Unidade</b>  Diretor  Conselho  Tecnico-Administrativo  Congregação</p>	<p>Reitor  Conselho Universitário  Conselho de Administração  Assambleia Universitária</p> <p>Director  Cons. Técnico-Administrativo  Congregação</p>

a Não é relacionado no artigo 14 mas aparece depois.

Fonte: Decreto 19851/31, artigos 14 e 26

Decreto 21968/46, artigos 13 e 31

Durante os primeiros vinte anos de sua existência a PUC/RJ funcionou como um conjunto de escolas onde seu corpo docente, a não ser por iniciativas pessoais isoladas, dedicava-se puramente às atividades de ensino e, assim mesmo, como ocupação secundária. As quatro unidades que iniciaram a Universidade, foram acrescentadas novas escolas, faculdades e institutos, chegando, em 1960, a apresentar 14 unidades.

### **As reformas da década de 60**

No início desta década, a PUC/RJ começou a se singularizar entre as universidades particulares na medida em que começou a desenvolver de forma mais sistemática atividades de pesquisa e passou a receber apoio governamental para esta atividade e para o ensino a nível de pós-graduação, principalmente nas áreas tecnológica e de ciências básicas.

**QUADRO 2\*****Quadro comparativo dos órgãos de administração nos diferentes níveis: UFRJ, UnB, PUC/RJ - 1969/1970**

UFRJ - 1970	UnB - 1970	PUC/RJ 1969
<b>ADM. SUPERIOR</b>		
Reitoria	Reitoria	Reitoria
Cons. Universitário	Cons. Universitário	Cons. Universitário
Cons. Curadores	Cons. Ensino e	Vice-Reitoria
Cons. Ensino- Graduação	Pesquisa	Cons. Ensino e Pesquisa
Cons. Ensino Graduados	Cons. Administração	Cons. Desenvolvimento (Reunião Reitoria)
Copertide	Decanato	
Superint. Gerias	Mesa Executiva	
Cons, Sup. Coord. Executiva		
<b>ADM. INTERMEDIARIA</b>		
Decanato		Decanato
Cons. de Coordenação		Cons. Departamental
<b>ADM. A NIVEL UNIDADE</b>		
Direção		
Congregação	Direção	
Cons. Departamental	Cons. Departamental	
	Congregação Carreira	
<b>ADM. A NIVEL DEPARTAMENTO</b>		
Cheifa de Departa mento	Cheifa de Departa mento	Direção de Departa mento
Corpo Deliberativo		Comissão Geral

\* Fontes: Decreto 66.536 de 6/5/70; Decreto 66.541 de 8/5/77 e Parecer 426/69 de 13/7/69.

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UnB - Universidade do Brasília

PUC/RJ - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Foi a partir deste quadro que a Universidade elaborou seu Projeto de Reforma, paralelamente à reforma proposta para as universidades federais em 1966/67 e que acabou sendo estendida a todo o ensino superior em 1968/69.

A reforma da PUC/RJ, aprovada em 1969, introduziu uma série de modificações estruturais significativas, entre as quais podemos destacar: (1) o fortalecimento da administração central com a extinção das faculdades e institutos, transformados em departamentos; (2) aumento do número de níveis de administração acadêmica com a criação dos Centros; (3) multiplicação de órgãos colegiados nos diferentes níveis. Estas duas últimas modificações, que também ocorreram em outras universidades brasileiras, podem ser visualizadas no Quadro 2.

Na complexa estrutura de órgãos colegiados emergente após a Reforma Universitária, houve maior abertura às diferentes categorias de professores e outros segmentos da comunidade universitária mas ficaram ainda em suspenso reivindicações no sentido não só de ampliar esta abertura a membros eleitos como, também, tornar estes órgãos mais deliberativos que consultivos, principalmente a nível de unidade, com o propósito de fazer frente à centralização de poder das instâncias executivas, encaradas como excessiva. A luta pelo atendimento a estas reivindicações ocupou um lugar privilegiado na década de 80.

### **O processo de democratização nos anos 80**

Detectamos alguns movimentos significativos nesta década, em relação ao tema em questão: luta pela revitalização dos órgãos colegiados existentes; proliferação de outros órgãos e comissões não estatutárias; estabelecimento de um processo de «eleição» de diretores a nível de departamento e de escolha participada de decanos de centro; fixação de uma representação de funcionários nos diversos órgãos colegiados. As questões levantadas pelos entrevistados acerca destes movimentos, assim como seu impacto no relacionamento entre as instâncias colegiadas e executivas serão objeto de análise do item que se segue.

### **3. PRINCIPAIS QUESTÕES LEVANTADAS**

Neste momento, procuramos avaliar como os 146 entrevistados dos diferentes segmentos da comunidade universitária - alunos, professores, funcionários e dirigentes - definem e avaliam o papel dos órgãos colegiados e seu relacionamento com as instâncias executivas. Destacamos alguns pontos que passamos a analisar.

### **3.1. As estruturas colegiadas vêm assumindo cada vez mais uma função deliberativa**

Em relação ao colegiado a nível de departamento, afirma um professor: «cada vez mais a gente tem sentido na direção do departamento um diretor e uma comissão geral». Isto entretanto não acontecia na década de 70, como por exemplo, atestam estes dirigentes da época: «não tenho na minha consciência de ter algum dia convocado a comissão geral»; «a comissão geral era uma chatice, como mais um encargo administrativo a que você era alçado pela sua inscrição formal no departamento».

A nível de Centro, os participantes da pesquisa convergiram na percepção de que, comparada à situação anterior, de órgão exclusivamente burocrático, os conselhos departamentais vem evoluindo em termos de grau e área de participação. Entretanto outros alertam para o fato de que esta situação é frágil, precária, na medida em que este posicionamento não burocrático somente se evidencia nos momentos de crise da Universidade.

Um outro ponto que merece ser destacado neste momento é que, se o órgão colegiado como tal tem sido percebido como mais deliberativo, isto não significa que, internamente, o poder de influenciar decisões seja equilibrado. Funcionários e alunos se sentem excluídos do processo de tomado de decisões como pode se sentir através destes testemunhos: «eu não esperava que fosse uma coisa tão formal... muitas questões que eles tratam lá eu não tenho conhecimento, eu fico calado» (testemunho de um aluno); «eu entro muda e saio calada» (funcionária).

Finalmente, vale registrar que vários participantes não compartilham esta percepção sobre a crescente função deliberativa dos órgãos colegiados. Segundo um deles: «as discussões de fato de uma Universidade não são tomadas nos órgãos colegiados. Historicamente elas nunca foram, só as aparentes. As derradeiras são tomadas em um processo político» (dirigente).



### **3.2. Os órgãos colegiados, a nível de departamento desempenham papéis diversos, em um determinado momento, em função de sua própria trajetória.**

Apesar da tendência geral dos órgãos colegiados assumirem uma função mais deliberativa, a configuração destes órgãos não é idêntica nos diferentes departamentos e isto se deve ao fato de que, além da comissão geral, principal órgão colegiado a nível de departamento (ver Quadro 2), duas outras estruturas colegiadas foram constantemente mencionadas: a comissão de carreira docente e uma reunião mais ampla que poderia ser a congregação, uma reunião de professores de tempo integral etc.

Em relação à comissão de carreira docente, pôde-se sentir que existe uma trajetória mais ou menos comum nos diferentes departamentos. Elas foram criadas com uma função de assessoria mas, em alguns departamentos, elas passaram a desempenhar uma função cada vez mais deliberativa, entrando, inclusive, em conflito com a comissão geral como atesta este professor: «a comissão de carreira docente é um órgão de assessoria pois é a comissão geral que decide. Entretanto, quando é que a comissão geral contraria a comissão de carreira docente? Pergunta o que acontece? um bode. As pessoas se demitem, brigam ...»

Já o relacionamento entre a comissão geral e colegiados mais amplos - congregação ou reunião de professores de tempo integral - não apresenta uma trajetória comum nos diferentes departamentos da PUC/RJ. Em alguns, os colegiados mais amplos já tinham lugar no início da década de 70, quando a comissão geral desempenhava um papel menor, mais formal. Entretanto, enquanto alguns departamentos vêm intensificando ou mantendo estas estruturas, outros voltaram a privilegiar a comissão geral com base em argumentos do tipo: «com o aumento do número de pessoas com idéias diferentes, se tentar um consenso fica complicado... passa-se então a usar organismos que tendem a tomar decisões de forma mais representativa» (professor).

### 3.3. A composição de alguns órgãos colegiados está na origem do surgimento de estruturas alternativas de decisão.

Esta questão já foi implicitamente colocada em relação aos colegiados de departamento, no item anterior, na medida em que a opção por reunião de professores de tempo contínuo, por exemplo, pode ser entendida como uma estratégia para evitar a composição mais heterogênea das comissões gerais. Entretanto, vamos focalizar este problema, neste item, em relação aos colegiados superiores da Universidade, principalmente o Conselho Universitário. Por parte da administração central da Universidade, duas estruturas coexistem com este Conselho: a reunião de reitoria e a reunião de diretores.

A reunião de reitoria se caracteriza como uma reunião dos principais representantes das instâncias executivas - reitor e vice-reitores - e só recentemente tem procurado agregar, esporadicamente, os decanos de Centro. A sua existência é justificada pela necessidade de «agilizar» decisões e planejar a execução.

A reunião de diretores vem sendo promovida pela Reitoria desde 1986 e, segundo seu dirigente, foi uma estratégia para se aproximar dos diretores das unidades desde que eles foram substituídos pelos decanos dos Centros no Conselho Universitário. Estas reuniões são percebidas de diferentes formas pelos diretores: «é uma conversa, uma troca de opiniões... eu não vi muita eficácia nestas reuniões»; «esta é uma reunião quase de troca de informações, não é uma reunião decisória ... para mim ela tem sido muito útil».

Por parte da comunidade acadêmica da Universidade, a reivindicação da reunião dos Conselhos Departamentais dos três Centros teve como objetivo «reunir de forma legítima e levar a posição única do corpo docente para a reitoria» (dirigente). Um outro dirigente justifica a instalação desta estrutura alternativa da seguinte forma: «Eu acho que o Conselho Universitário como está, quer dizer, uma representação dos Centros, eu acho que o número de professores eleitos é pequeno em relação ao número de professores que têm assento ex-officio».

Na realidade, a expectativa de vários professores e dirigentes no momento, isto é, docentes escolhidos ou eleitos para um mandato, se volta para a criação de uma estrutura colegiada que venha a substituir o atual Conselho Universitário; entretanto, não há convergência ainda na forma de preencher esta lacuna.

### **3.4. A qualidade das reuniões colegiadas na Universidade é vista, por alguns participantes, como inversamente proporcional ao nível do colegiado**

Esta é a afirmação de um dirigente acerca do desempenho dos órgãos colegiados nos diferentes níveis. Ela é corroborada, inclusive, pela convergência em relação a uma percepção negativa da atuação dos colegiados superiores, principalmente o Conselho Universitário. Segundo um professor: «é ele que discute assuntos que não é possível que seja discutido a nível de Conselho Universitário, quer dizer, um aluno que passou do prazo de matrícula, não é possível que isto ocupe indivíduos que chegaram ao nível de pertencer ao Conselho. Eu acho que ele seria para discutir a política da Universidade».

Entretanto, vale ressaltar que a expressão «qualidade das reuniões» está mais voltada para o nível e dinâmica de participação do que em relação ao impacto real no processo decisório, como veremos a seguir.

### **3.5. Os órgãos colegiados decidem muito sobre assuntos irrelevantes**

O fato do colegiado «decidir muito», «possibilitar mais participação» ou «decidir mais» é condição necessária mas não suficiente para que ele tenha mais influência nas decisões fundamentais da Universidade; o colegiado pode decidir mais, melhor e com maior participação sobre assuntos irrelevantes. Segundo um professor, falando da comissão geral, «a única coisa que os professores discutem sobre a PUC são aquelas coisas burocráticas, (...) políticas globais da PUC eu acho que não».

### **3.6. Não têm sido devidamente analisadas as distorções decorrentes do movimento de transferência de funções das instâncias executivas para os colegiados.**

Se, por um lado, a contribuição dos entrevistados é bastante rica na avaliação da dinâmica de funcionamento dos órgãos colegiados, poucos atentaram para o problema da sua interface com as instâncias executivas, a exemplo destes dois testemunhos: «os colegiados, no fundo, acabam freando os executivos se você começa a entregar muita coisa do dia a dia do executivo para eles» (professor); «participação é muito interessante se você dá palpite, sugestões; mas vai implementar uma daquelas coisas. Aí é que você vai ver que não é assim» (dirigente no momento).

O fato da maioria dos dirigentes da área acadêmica ser constituída de professores que assumem cargos executivos por tempo determinado e através da escolha de seus pares contribui, de certa forma, para o retraimento da função executiva frente a estrutura colegiada.

### **3.7. Existem diferenças de dinâmica de participação entre a área acadêmica e a área administrativa.**

Estas diferenças decorrem justamente do perfil da maioria dos dirigentes da área acadêmica, mencionado no item anterior. Os diretores de departamento assim visualizam sua função: «papel difícil o do diretor que, de um lado representa seus pares (...) e de outro serve de mediação com a administração central da Universidade e o Decanato».

Já os dirigentes da área administrativa tendem, segundo os entrevistados, a ter uma visão mais gerencial de sua função. Uma das hipóteses levantadas a partir das questões colocadas se refere, inclusive, à proposição de que o movimento dos funcionários em prol de participação nos órgãos colegiados consistiu, basicamente, em uma busca (equivocada) de estruturas mais participativas para colocação de seus pleitos de melhoria de salários e estabelecimento de carreira administrativa.

## COMENTARIOS FINAIS

A proposta de trazer a este Seminário questões que vem sendo levantadas a respeito do funcionamento das instâncias executivas e colegiadas e do relacionamento entre si na PUC/RJ e, sob vários aspectos, na Universidade Brasileira também obedece a um duplo propósito.

Em primeiro lugar, faz-se necessário alertar para fato de que, na base das possíveis distorções que o processo de democratização interna vem causando ao funcionamento das organizações universitárias existe uma questão mais ampla que é a tendência de se colocar na Universidade a discussão da democracia, a nível institucional, com os mesmos critérios que estão sendo colocados a nível de sociedade. Vários entrevistados chamaram atenção para este problema, defendendo a especificidade da Universidade: «tem que se resistir de todas as formas a esta idéia de transpor para dentro da Universidade este conceito de democracia republicana»; «a sociedade civil é diferente de uma comunidade universitária». Isto não impede, entretanto, que a Universidade seja visualizada como uma organização política. Por outro lado, alguns participantes da pesquisa também enfocaram semelhanças e diferenças entre a Universidade e a Empresa, que mereceriam um estudo mais detalhado.

Em segundo lugar, queríamos trazer a este Seminário a constação de que a riqueza de dados que imergiu da visão do cotidiano percebido pelos seus diferentes atores, a partir da trajetória histórica da instituição, confirmou plenamente nossa convicção de que esta perspectiva de análise é bastante promissora no que diz respeito à possibilidade de levantar novas questões e alargar o horizonte de debates.

Finalmente queremos registrar, em relação ao tema exposto que, no desdobramento desta pesquisa propusemos, como uma das linhas de análise, um estudo mais aprofundado da interface entre as instâncias executivas e colegiadas no sentido de se delinear configurações específicas para as organizações universitárias, de forma a superar a falsa dicotomia entre participação e eficiência.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BALDRIDGE, Victor.** *Power and conflict in the university.* USA: John Wiley & Sons Inc., 1971.
- BURRELL, Gibson & MORGAN, Gareth.** *Sociological paradigms and organisational analysis.* London: Heinemann, 1979.
- CAMPOS, Anna Maria.** Em busca de novos caminhos para a teoria da organização. *Revista de Administração Pública* 15 (1), janeiro/março 1981, 104-123.
- DUNBAR, Roger L.M.** Toward an applied administrative science. *Administrative Science Quarterly.* 28 (1), march 1983, 129-144.
- FERNANDEZ, Arturo F.R.U.** *Percepção e expectativa de professores da Universidade de Tarapará Arica-Chile sobre modelos de governo universitário.* (dissertação de mestrado). Campinas: Universidade de Campinas, 1986.
- MARCH, J.G. & OLSEN, J.P.** *Ambiguity and choice in organizations.* Noruega: Universitesforlaget, 1982.
- MARQUES, Juracy Cunegatto.** *Administração participativa: poder, conflito e mudança na escola.* Porto Alegre: Sagra, 1987.
- MINTZBERG, Henry.** An emerging strategy of «direct» research. *Administrative Science Quarterly.* 24 (4), december 1979, 582 - 589.
- MUGA, Alfonso.** *Estratégias en la organizacion universitaria in Financiamiento y gestion universitaria en America Latina.* Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Projeto PNVD/UNESCO/CHI, 1987.

- PETTIGREW, Andrew M.** On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*. 24 (4), december de 1979, 570-581.
- RAMOS, Alberto Guerreiro.** Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*. 18 (2), abril-junho 1984, 3-12.
- RODRIGUES, Suzana.** Processo decisório em universidades: Teoria III. *Revista Brasileira de Administração em Educação*. 2 (2), julho/dezembro 1984, 59-75.
- SCHEIN, Edgar.** Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*. U.S.A.: MIT, 25 (2), winter 1984, 3-16.
- SEGENREICH, Stella C.D.** *Participação na Universidade: As mil faces do cotidiano*. Rio de Janeiro: UFRJ (tese de doutorado), março de 1990.
- SILVERMAN, David.** *The theory of organisations - a sociological framework*. London: Heinemann, 1970.





# **6 LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO DE LA ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL\***

Sergio Flores Macías\*\*

---

\*Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Gestión, Planificación y Control de la Universidad de América Latina y el Caribe; Universidad Católica de Valparaíso, Chile, diciembre, 1990.

\*\*Rector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral; Guayaquil, Ecuador.

## LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO DE LA *ESPOL*

### I. Introducción

El propósito de esta ponencia es presentar las experiencias de la *ESPOL* en materia de planificación y el rol jugado por ésta en el desarrollo institucional. Me referiré, en su orden, a los logros alcanzados, al impacto de la planificación en su desarrollo y a los problemas y desafíos actuales de la universidad ecuatoriana.

La Escuela Superior Politécnica del Litoral, con sede en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, fue fundada en 1958. Es una institución estatal, que imparte formación técnica a nivel de ingenierías y de carreras cortas (tecnologías), siendo su zona de influencia la región Costa, con una área de 61.000 km<sup>2</sup> y una población estimada en cinco millones de habitantes (50% de la población nacional).

Buscar y mantener la excelencia académica ha sido uno de los objetivos permanentes de la institución. De hecho, la *ESPOL* es considerada como universidad de excepción en el país, en la formación de profesionales de alto nivel académico. Este liderazgo se ha logrado con base a una selección estricta de los aspirantes a ingresar; a una planta docente bien calificada, con una formación en su mayoría a nivel de posgrado; a la provisión adecuada de equipos y laboratorios; y al trabajo exigente y disciplinado, alimentado por una convicción y una mística sentida por toda la comunidad politécnica.

Actualmente la *ESPOL* imparte formación a alrededor de 4.000 estudiantes, distribuidos en 12 carreras de ingeniería, 10 de tecnología, una licenciatura en Arqueología y Antropología y un posgrado en Administración de Empresas.

En los años ochenta la *ESPOL* graduó más de 1.000 profesionales que se encuentran trabajando en el sector productivo nacional.

Para la enseñanza, la Institución dispone de modernos laboratorios, un centro bibliotecario en expansión y una planta docente de 267 profesores, la mayor parte de los cuales han obtenido títulos de maestría en universidades de América y Europa y 10 han obtenido el de PhD. El 72% de dicha planta son profesores a tiempo completo.

Para apoyo a la enseñanza, la ESPOL cuenta además con el Centro de Servicios Computacionales (CESERCOMP) y el Centro de Tecnología Educativa (CETED).

El Centro de Bienestar Estudiantil presta los servicios de salud, orientación vocacional, becas, restaurante, almacén, actividades deportivas y culturales.

El Centro de Investigación Científica y Tecnológica (CICYT) coordina numerosos proyectos de investigación directamente relacionados con las necesidades de la comunidad y del sector productivo, que se realizan en los centros de investigación y en las unidades académicas y en cuya actividad está involucrado alrededor del 22% del personal docente.

Aparte de la investigación, la ESPOL expande su acción a la comunidad a través de su Departamento Cultural, el Centro de Educación Continua y el Centro de Prestación de Servicios que proporciona asistencia técnica y consultoría, tanto al sector privado como al Estado.

Para el desarrollo de sus actividades la ESPOL dispone de un nuevo campus de 690 Há., localizado al Noreste de la ciudad. El área urbanizada (40 Há) comprende 38 edificios, una amplia infraestructura vial, espacios verdes y áreas deportivas.

Fuera de la ciudad de Guayaquil la ESPOL tiene el Programa de Investigación y Capacitación Agrícola, en la zona agrícola de Daule. El Centro de Tecnología de Santa Elena donde funcionan los Programas de Tecnología Pesquera y Tecnología en la Madera y el Mueble, y el Centro Nacional de Acuicultura y de Investigaciones Marinas (CENAIM), en San Pedro de Manglaralto.

Además de las razones inicialmente anotadas, uno de los factores que ha contribuido decididamente a este importante y dinámico desarrollo de la ESPOL ha sido la temprana institucionalización de la planificación y el concurso de la cooperación internacional mediante programas de financiamiento, asesoría y capacitación.

La práctica de la planificación ha permitido a la ESPOL aproximarse a la realidad, a desarrollarse por etapas y a adaptarse a las cambiantes necesidades del medio y a las exigencias del desarrollo científico y tecnológico.

## **II. Los Planes de Desarrollo de la *ESPOL***

### **I. Etapa de Formación, 1958-1970**

La ESPOL fue fundada el 29 de octubre de 1958. Sus actividades académicas se inician el 25 de mayo de 1959 con 51 alumnos, en

dos aulas cedidas por la Universidad de Guayaquil. Se trata del primer centro superior de formación técnica en la región de la Costa, en el que se imparten carreras de Ingeniería Naval, Ingeniería de Minas y Petróleo (1959), Ingeniería Mecánica e Ingeniería Eléctrica(1960-1961).

La creación de la ESPOL coincide con la crisis del modelo agro-exportador y los inicios de la modernización y del desarrollo industrial del país. En esta primera fase, la ESPOL elabora su primer *pensum* de estudios, se organiza y adquiere una estructura estable. En la primera promoción (1965) egresan 22 estudiantes de Ingeniería Mecánica, 8 de Naval, 3 de Eléctrica y 2 de Geología. Sin embargo, la falta de locales propios, de laboratorios y profesores limitan fuertemente su desarrollo.

## **2. Primer Plan de Desarrollo Institucional, 1970-1980**

Para superar las limitaciones señaladas y fortalecer la actividad académica, la ESPOL formuló y puso en marcha, en 1971, su Primer Plan de Desarrollo Institucional, con una inversión aproximada de 4 millones y medio de dólares financiados por el BID y la propia ESPOL.

El contexto socioeconómico del país se caracterizaba por las perspectivas de integración regional planteadas por el Pacto Andino, el auge petrolero, la ampliación de la economía urbana e industrial, las nuevas perspectivas de la producción agrícola, la construcción naval, la explotación de los recursos de la cuenca del Guayas y de la riqueza del mar.

Las principales metas del Plan ESPOL I, fueron las siguientes:

- Reformulación del programa académico.
- Incremento y capacitación docente.
- Equipamiento de laboratorios, talleres y biblioteca.
- Construcción de edificios para aulas y laboratorios.

Para 1980, el balance de la aplicación del Plan fue el siguiente:

a) Se reestructuraron los programas del ciclo básico y del ciclo diversificado. Se crearon las carreras de Ingeniería Geotécnica (1974), Oceanografía (1975) e Ingeniería de Costas y Obras Portuarias (1977). A nivel de tecnología, se crean la Escuela de Pesquería (1974) y la Escuela de Computación (1977).

b) Se incrementó y capacitó significativamente el plantel docente. El número de profesores se elevó de 67 en 1970 a 184 en 1980, de los cuales el 95% tenían nivel de maestría, obtenida principalmente en las universidades de los Estados Unidos.

c) Consecuentemente se elevó el número de estudiantes de 800 en 1970 a más de 1,600 en 1980.

d) Las obras civiles de construcción, remodelación y urbanización totalizaron 14,000 m<sup>2</sup>.

e) En una proporción muy significativa se incrementaron y equiparon los laboratorios, el fondo bibliotecario y el mobiliario.

f) La investigación es el punto más débil del balance, al igual que la vinculación real con el sector productivo y los proyectos de desarrollo del Estado. Mejora notablemente el nivel académico de la enseñanza, pero su orientación es más teórica que práctica. Por otro lado, el énfasis en la formación técnica hizo que se mantuviera débil la formación humanística y social de los estudiantes.

### **3. Segundo Plan de Desarrollo Institucional, 1980-1990**

Estimulada por la bonanza y el crecimiento económico de la década del 70, la ESPOL decidió crecer y expandirse hacia nuevas carreras, para atender las crecientes necesidades de su zona de influencia. Con este propósito en 1977 adquirió 690 hectáreas de terreno al norte de la ciudad, e inició la elaboración del Segundo Plan de Desarrollo Institucional, el mismo que fue asumido por el Gobierno ecuatoriano como proyecto prioritario en educación e incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. La inversión de este proyecto ascendió a 37 millones de dólares, financiados por el BID (80%) y el Gobierno del Ecuador (20%). Su ejecución se inició en 1983.

Con base en un estudio sobre las necesidades socioeconómicas y la demanda de profesionales en el país y en el litoral, la ESPOL definió las siguientes metas:

- Incrementar el número de estudiantes.
- Mejorar las actuales carreras de ingeniería y crear otras.
- Crear nuevas carreras a nivel de tecnología.
- Mejorar el sistema de enseñanza-aprendizaje.
- Organizar y desarrollar la investigación científica y tecnológica.
- Vincular la ESPOL al sector productivo estatal y privado.
- Mejorar las condiciones de bienestar estudiantil.
- Modernizar equipos y laboratorios.
- Construir el nuevo campus politécnico.

Este nuevo plan fue elaborado con una óptica optimista, con base en la experiencia de la década del 70. No estaba prevista la caída de los precios del petróleo y la recesión económica que ha caracterizado esta década.

En este período se crearon las carreras de Ingeniería en Computación, Acuicultura, Ingeniería Civil con especialización en Geotecnia e Ingeniería de Minas. Se creó el Instituto de Tecnologías para la Formación de profesionales en carreras técnicas cortas, con los Programas de Tecnología en Mecánica, Tecnología en Alimentos, Tecnología en Electricidad, Tecnología Electrónica, Tecnología Agrícola y Tecnología de la Madera y el Mueble.

A nivel de posgrado se crearon los Programas de Posgrado de Administración de Empresas y el de Docencia Universitaria e Investigación Educativa.

El número de estudiantes se elevó de 1,663 en 1980 a 4,000 en 1990, de los cuales 1,200 pertenecen a los Programas de Tecnologías. En el mismo periodo, el número de profesores pasó de 184 a 267, de los cuales el 72% son de tiempo completo. Se cumplieron las metas de capacitación docente y de adquisición de equipos y laboratorios.

Se reorganizó el Centro de Tecnología Educativa y se puso en marcha programas de capacitación pedagógica.

Para el desarrollo de la investigación se creó el Centro de Investigación Científica y Tecnológica (CICYT) que propició y coordinó alrededor de 100 proyectos de investigación durante este período.

El Centro de Servicios Politécnicos ejecutó 188 convenios y contratos de asistencia técnica.

La infraestructura física tuvo un desarrollo histórico por la construcción del nuevo campus, que a la fecha se encuentra terminado y ha comenzado a operar. Las obras civiles cubren 31 hectáreas, con capacidad para 20,000 estudiantes.

#### **4. Tercer Plan de Desarrollo Institucional: ESPOL 2000**

El Tercer Plan de Desarrollo de la ESPOL se encuentra formulado a nivel de perfil y forma parte de un Proyecto Nacional de «Educación Superior y Ciencia y Tecnología» (CONACYT), en el que participan la ESPOL, la Escuela Politécnica Nacional, la Pontificia Universidad Católica de Guayaquil y la Universidad de Cuenca.

El Plan ESPOL 2000 busca alcanzar los siguientes objetivos:

- a) El fortalecimiento en la formación de recursos humanos para la investigación y el mejoramiento de la docencia universitaria, mediante programas de estudio avanzado y la creación de centros de investigación.
- b) El desarrollo y difusión de la investigación científica y tecnológica.
- c) El fortalecimiento y la creación de las carreras que se consideran necesarias para el desarrollo del país.
- d) La consolidación del vínculo entre la ESPOL, el Estado y los sectores productivos.

La especificidad de estos objetivos será determinada por la identificación de las necesidades prioritarias del desarrollo económico y social del país y de nuestra área de influencia.

La investigación a desarrollarse seguirá las siguientes orientaciones:

- a) Deberá ser preponderantemente aplicada al desarrollo del país.
- b) Deberá estar vinculada a la cátedra para robustecer la enseñanza
- c) Deberá priorizar las áreas de mayor repercusión económica y social
- d) Los proyectos deberán ser integrados e interdisciplinarios
- e) Se buscará la participación activa del Estado y de los sectores productivos, tanto en la consecución de la investigación como en el financiamiento, ejecución, evaluación y transferencia.
- f) El método más propicio para desarrollar la investigación deberá ser la creación de centros de investigación. En esta línea se han creado ya el Centro Nacional de Acuicultura e Investigación Marítima (CENAIM) y el Centro de Investigaciones del Medio Ambiente.

El CENAIM es el centro más importante del país, orientado a la capacitación de recursos humanos y a la investigación en acuicultura y especies marinas, con el propósito de contribuir al desarrollo de la producción de camarones, moluscos y peces para la exportación y el consumo interno. Su equipamiento y parte de la infraestructura física se realizó mediante un préstamo no reembolsable del Gobierno Japonés, que asciende a 12 millones de dólares.

Queremos que este centro de excelencia se convierta en un modelo de acción mancomunada entre la universidad, el estado y el sector productivo, condición indispensable para el desarrollo científico y tecnológico y la modernización del aparato productivo del país.

Es en función de los programas de investigación que se planificará la formación de los recursos humanos y la creación de nuevas carreras de posgrado.

Para el pregrado se prevé la creación de las carreras de ciencias: biología, matemáticas, física; la formación en bio-ingeniería y el fortalecimiento de ingeniería de computación y de tecnología agrícola.



El Programa de Educación Superior y Ciencia y Tecnología está estimado en un valor de 130 millones de dólares, de los cuales 47 millones corresponderían a la ESPOL. Su financiamiento se hará mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y el aporte del Estado.

### III. Análisis de la Experiencia de la *ESPOL*

1. Logros y Limitaciones de la Planificación de la ESPOL  
La práctica de la planificación ha permitido los siguientes logros:

- a) Confrontar permanentemente su quehacer con las necesidades del entorno económico, social y científico-técnico, a nivel regional, nacional e internacional.
- b) Reorientar sus objetivos a mediano y largo plazo, y emprender cambio y proyectos de gran aliento, para responder más adecuadamente a los requerimientos de formación de recursos humanos, investigación y servicios demandados por la región.
- c) Poner en marcha programas quinquenales de formación y perfeccionamiento docente con aporte financiero de la ESPOL y becas de gobiernos y organismos internacionales.
- d) Canalizar importantes recursos financieros externos para su desarrollo, que han suplido con creces la disminución tendencial de fondos de inversión asignados anualmente en el presupuesto del Estado.
- e) Crear una mentalidad atenta y abierta al cambio en directivos y docentes.

Una de las limitaciones de la planificación en la ESPOL ha radicado en el poco énfasis puesto en la autoevaluación institucional interna, debido a que sus planes de desarrollo no han sido diseñados como procesos dinámicos de capacitación y comunicación en el interior de la Institución, que permita la participación activa y permanente de todos los miembros de la comunidad y promueva una percepción más amplia de los problemas y una actitud favorable a la innovación y al cambio de valores. Para corregir esta deficiencia estamos empeñados en la reorganización de la Unidad de Planificación y en dotarla de personal especializado.

Creemos que la reflexión permanente sobre lo que hacemos, cómo lo hacemos y para qué lo hacemos, con la participación activa de todos los miembros de la comunidad politécnica, de acuerdo con su función en las áreas de su incumbencia, es una práctica que se impone si queremos mejorar la calidad y la eficiencia de la enseñanza y la investigación, elevar la productividad del trabajo docente, modernizar el sistema administrativo y financiero, y superar los límites impuestos por la estructura de gobierno y el sistema electoral en vigencia en la universidad ecuatoriana.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos, la ESPOL ha puesto en marcha algunas acciones que se detallan con el análisis de las exigencias que considera el nuevo Plan.

## **2. Problemas y Desafíos Actuales**

### **a) Necesidad de una formación más integral y más adecuada al medio:**

Un diagnóstico realizado últimamente muestra que las carreras de ingeniería son largas, por exceso de especialización; que se debe mejorar la formación humanista y social y el sistema de enseñanza-aprendizaje, de manera que favorezca la creatividad, el espíritu crítico investigativo en los estudiantes, y eleve la eficiencia egreso/ingreso y graduado/egresado.

Para hacer frente a estos y otros problemas de formación, la Institución ha iniciado un proceso de revisión curricular radical, orientada a una formación integral, que preserve nuestros valores culturales y éticos y responda adecuadamente a las necesidades cambiantes del medio y a las exigencias del desarrollo científico y técnico.

Esta reforma deberá reforzar la formación básica y humanista, mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, optimizar el tiempo de duración de las carreras y desarrollar programas de educación continua y posgrado.

### **b) Mejoramiento de la calidad y eficiencia de los docentes:**

Otro de los problemas que amenaza la eficiencia y calidad de la enseñanza es la progresiva merma de docentes con alta formación académica. La institución ha puesto especial atención a la capacitación docente, mediante la utilización de becas internacionales y nacionales, la creación de un fondo de becas y el

establecimiento del año sabático. Esta política ha permitido a la ESPOL contar con una planta docente de alto nivel. Sin embargo, a partir de 1980, debido a la crisis económica y a la contracción del presupuesto, los programas de capacitación y actualización de conocimientos se han visto fuertemente recortados, hecho que afecta gravemente al nivel académico de los docentes, como lo demuestra la baja del porcentaje de profesores con título de maestría al pasar del 90% en 1980 a 67% en 1989.

Parte de este fenómeno se explica también por la baja de salarios de la ESPOL con relación al sector privado, que ha provocado la salida de personal experimentado y su reemplazo por personal menos calificado. Esta situación es sentida como crítica en la ESPOL, por cuanto la calidad de la enseñanza, depende en gran medida del nivel académico de la planta docente. Para responder a este desafío, el Plan ESPOL 2000 tiene como una de sus metas prioritarias desarrollar programas de formación y capacitación docente para las nuevas carreras y las existentes. Además la ESPOL ha propuesto al Gobierno que utilice parte de los excedente petroleros en la formación de recursos humanos que garanticen la excelencia académica, desarrollen investigación y transfieran conocimiento a la sociedad.

### **c) Reforma del sistema administrativo y financiero:**

El desarrollo administrativo y financiero de la ESPOL no ha avanzado a la par del desarrollo académico y de su expansión física. Se observa un marcado centralismo en la toma de decisiones, tendencia hacia el burocratismo, inflexibilidad y lentitud en su funcionamiento y poca racionalidad en el uso de recursos. Los sistemas de seguimiento, evaluación y control se muestran deficientes.

Para hacer frente a estas limitaciones, la ESPOL decidió implantar un nuevo modelo de administración basado en el principio de subsidiariedad, del que se derivan algunos criterios básicos tales como: la descentralización administrativa, que otorga a las unidades académicas el máximo de atribuciones y operaciones administrativas que resulte posible, conveniente y eficiente desde el punto de vista de la institución como un todo; la concentración de las tareas tanto a nivel central como de las unidades académicas, que evite la dispersión y duplicación de actividades,

disminuya costos y facilite la comunicación y coordinación; la desburocratización, mediante la implantación de sistemas de administración, procedimientos y normas simples, eficientes, no discrecionales, automatizados y ampliamente difundidos; y la profesionalización, que exige que los ejecutivos responsables de las diferentes unidades administrativas y académicas estén debidamente capacitados y sean profesionales en el área. En la implantación del nuevo sistema y la generación de nuevas modalidades de gestión, juega un papel importante la Unidad de Planificación, cuya misión debe ser definida en términos de favorecer activamente la implantación de un sistema de planificación y administración estratégica en el contexto de una estructura organizacional descentralizada.

#### **d) Revisión de la estructura de gobierno y del sistema electoral universitario.**

Por la Ley de Educación Superior, en las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, la elección del rector, vicerrectores, decanos y directores se realiza mediante votación de entes colegiados integrados por profesores titulares, estudiantes y trabajadores.

Este sistema, si bien es formalmente democrático y favorece la participación de la comunidad en la vida de la institución, tiene serios limitantes que dificultan la gestión y diluyen la consecución de los objetivos y metas institucionales.

La ley y los estatutos confieren al rector la responsabilidad de la conducción de la institución como máxima autoridad de la misma. Sin embargo, en la práctica, su autoridad se ve menguada, por cuanto las autoridades académicas subalternas no son nombradas por el rector sino por las juntas de cada unidad. Este sistema otorga cuotas de poder autónomo a decanos y directores, a favor de sus electores o de su unidad académica, que mengua el poder del rector. Esta situación se acentúa a nivel del Consejo Universitario, organismo colegiado, que si bien es cierto está presidido por el Rector, los demás miembros son los Decanos, Directores y Representantes de estudiantes y trabajadores quienes, consciente o inconscientemente, actúan como representantes de las unidades o de los grupos a los cuales se deben, más que en función de los intereses generales de la institución.

Se considera necesario introducir algunas reformas a este sistema, a fin de permitir a las autoridades y directivos mayor independencia para cumplir con la misión y objetivos de la Institución a su cargo. Este cambio involucra, modificaciones sustanciales en la Ley de Educación Superior de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, modificaciones que al momento no gozan del consenso de gran parte de las universidades del país. No obstante consideramos un deber y una necesidad dejar planteada esta preocupación.

Sostenemos por principio que es al sector docente, como responsable y gestor de las actividades de docencia, investigación y extensión a quien le corresponde asumir el gobierno de la universidad. Este principio debe garantizarse en la nueva estructura de gobierno, pero a la vez es necesario innovar un sistema de remuneraciones y de promoción docente que mejore permanentemente su formación y su compromiso con la misión y el quehacer universitario. Vemos como un peligro que atenta a la eficiencia de los académicos y a su compromiso con la universidad, la estabilidad garantizada por ley de sus cargos y el sistema actual de remuneraciones, basado en horas-nombramiento y no en la medición real de sus actividades y en la evaluación de su resultados. Debemos buscar nuevas alternativas que a la vez que promuevan el desarrollo y la formación permanente de los profesores, aseguren la búsqueda constante de la calidad y la eficiencia y su compromiso institucional y social.

#### **IV. Consideraciones Finales**

En esta exposición he querido presentar brevemente la experiencia de la ESPOL en materia de planificación. Su práctica temprana ha sido un factor importante para su rápido desarrollo hasta alcanzar el liderazgo entre las universidades del Ecuador. Sin embargo estamos conscientes que nos falta mucho camino por recorrer. Conocemos nuestras fortalezas y debilidades, incluyendo nuestras deficiencias en planificación, pero estamos prestos a trabajar para responder más adecuadamente a los desafíos impuestos por las necesidades cambiante del medio y del desarrollo científico y tecnológico. Los conceptos y las experiencias vertidas en este seminario sobre «Gestión y Evaluación Institucional de Universidades de América Latina y el Caribe» contribuirán sin duda a enriquecer nuestra experiencia y a dar nuevas luces para orientar nuestras metas y nuestras acciones en pro del desarrollo de la universidad y de nuestros países.



# 7 UNIVERSIDAD DEL NORTE, COLOMBIA. GESTION, PLANEACION Y CONTROL\*

Stella Visbal Navarro\*\*

---

\* Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Planificación, Gestión y Control de la Universidad en América Latina y el Caribe, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1990.

\*\* Directora de Finanzas, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

## I. INTRODUCCION

La universidad moderna, heredera de la tradición universitaria medieval, y más particularmente de la resultante de la reforma de la universidad alemana y la napoleónica, debe ser, además de asociación para la dedicación asidua al conocimiento, una institución marcada por el sello de la ciencia, la cultura y la vida intelectual.

En Colombia, la educación universitaria es una atribución esencial del Estado, el cual reconoce que la educación es un servicio público que está a su cargo, otorgando libertad a los particulares para crear instituciones no oficiales. El Estado colombiano tiene la suprema inspección y vigilancia procurando el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. Las instituciones no oficiales que impartan educación superior, deben constituirse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas en corporaciones o fundaciones.

La Universidad del Norte es una fundación privada de utilidad común y sin ánimo de lucro, fruto de la iniciativa del sector privado, para suplir y robustecer la acción del Estado en el campo de la educación superior. La universidad, como ente social que hace parte de la colectividad, resalta en su interior principios que trascienden sus normas estatutarias, que la guían tras la meta de su misión. Estos principios son: la libertad y el respeto mutuos y la creencia firme en la dignidad de la persona humana. Así, libre de ataduras políticas y económicas la universidad ejerce, con independencia, su gestión universitaria. Por ello el plan de desarrollo 1989-1991 expresa, hablando de la formación del estudiante: «suministrándoles conocimientos y herramientas necesarias a través de una formación integral en la que primen criterios humanísticos y clara escala de valores como la dignidad humana, la libertad, la verdad y la alegría».

Por otra parte la institución se define como empresa educativa. Ello surge de su origen en el sector privado, fiel al sentir de sus fundadores. Este valor impulsa a que la gestión universitaria que se cumple en todas las instancias de la organización, considere la eficiencia y optimización de los recursos y la búsqueda de la excelencia como resultado de su vocación de servicio.

---

1 Fundación Universidad del Norte, Estrategias Generales de Desarrollo 1989-1991, pág. 8



Un tercer valor que vive la institución es la honestidad. De él se desprende que en todos los niveles de la actividad administrativa o académica, la universidad reciba un voto de confianza social. Es así que ha conseguido de esta manera en sólo 25 años, ubicarse como una de las mejores instituciones de Educación Superior del país, consolidando su prestigio sobre la base de la credibilidad que genera como organización.

Unido a lo anterior, la Universidad del Norte se define como «Una organización abierta al cambio». De esta manera se logra que con espíritu crítico y analítico, la Institución se ajuste a las necesidades cambiantes que afectan su entorno y, utilizando el método de planeación estratégica, anticipe y evalúe su actividad docente y administrativa en forma permanente.

## **II. La Fundación Universidad del Norte**

### **1. Misión y Estructura**

Por los años 60, los dirigentes de la economía en Barranquilla tomaron conciencia de que el factor humano es la fuente del mejoramiento socioeconómico de las naciones y que nuestra ciudad requería, en forma decisiva, de profesionales capacitados para participar en el porvenir de la Costa Atlántica Colombiana.

Nuestra universidad nació en el centro del progreso comercial, industrial y portuario de la Costa Atlántica, en una época en que Barranquilla enfrentaba los problemas de una crisis económica, portuaria y, particularmente, de masificación y deterioro de la educación superior como reflejo de un fenómeno mundial y nacional.

Es así como sus fundadores, respondiendo a una necesidad del medio en ese momento histórico, dieron origen a una universidad que hoy en día es próspera y que constituye el motor en la educación de la región. Los fundadores dejan constancia, en el acta de fundación, del siguiente propósito: «El objeto de la Fundación es promover, desarrollar e incrementar la educación universitaria en la Costa Atlántica, especialmente en el ramo de la tecnología, a través de instituciones propias de enseñanza o de las demás del mismo género existentes en esta región, procurando ofrecer un alto nivel académico, con profesionales idóneos y métodos adecuados, convirtiéndose en centro de investigación y análisis de los problemas del desarrollo de esta zona del país».

Desde sus inicios nuestra institución buscó la investigación y el análisis de los problemas regionales llegando a ser el foco de influencia de la Costa Atlántica de Colombia, que es su ámbito geográfico propio sin excluir la formación de individuos de otras regiones, ni limitar su acción educativa sólo a esta Región.

Una muestra del compromiso para con ella lo constituye el hecho de haber abierto, por primera vez para la costa norte colombiana, ocho programas de pregrado que no existían en esa zona del país conformada por siete Departamentos. Ellos fueron las Ingenierías Civil, Mecánica, Industrial, de Sistemas y Eléctrica, además de Psicología y Educación Pre-escolar. Igualmente ha sido la primera universidad del área en abrir estudios a nivel de posgrado y consolidar, bajo la figura de un ente administrativo-académico, la educación continuada y, el desarrollo de estudios e investigaciones a nivel regional en un centro especializado.

## 2. Estructura Organizativa

Nuestra universidad desarrolla las dos modalidades educativas: educación formal y la educación abierta no formal. La primera cubre desde educación tecnológica hasta la modalidad avanzada o de posgrado, pasando por los pregrados.

Aparte de procurar utilizar los métodos más modernos en la docencia presencial, aprovecha en su manifestación pedagógica, la extensión cultural, la educación continua y la educación a distancia.

La Fundación, está gobernada y dirigida por un Consejo Directivo y el Rector. El Rector es la primera autoridad ejecutiva y académica del claustro y es el representante legal de la Universidad. El núcleo de la estructura académica de la Universidad del Norte es básicamente el siguiente:

a) El sector académico, en que se concentran las tres funciones fundamentales: docencia, investigación y extensión se rige por un sistema de Divisiones, Programas y Departamentos que se integran solidariamente a través de una malla de asignaturas del área básica y profesional, complementadas por disciplinas humanísticas, sociales, de idiomas e informática.

El área docente está regida por las Decanaturas de División, los Programas por sus respectivos directores y los Departamentos por sus correspondientes jefes y profesores adscritos.

b) El área de Servicios Académicos aglutina las unidades de apoyo y formación en relación con la docencia, la investigación y la extensión para todos los programas. Un Director de División, administra la Biblioteca, el Centro de Educación Continuada, el Centro de Recursos Audiovisuales y el Centro Cultural Cayena.

c) El área Investigativa está organizada en el Centro de Investigación, a cargo de un Director de División que coordina las líneas de investigación, la prestación de servicios y asesorías al sector externo y la expresión de divulgación científica mediante publicaciones en distintos sellos editoriales.

d) El área Administrativa actúa como facilitadora de recursos en general y, coordina la actividades que realizan las otras áreas en cuanto a los aspectos económicos, de personal y de infraestructura.

e) El área de planeación se ocupa de la prospectiva de la Universidad y su función primordial es la proyección de las actividades hacia el futuro.

### **III. Planificación en la Organización Universitaria**

#### **1. Los planes institucionales de desarrollo**

Para sobrevivir y desarrollarse, una institución debe plantearse dudas no sólo sobre su naturaleza actual, sino también sobre su identidad futura.

Desde sus inicios, la Fundación se ha guiado al respecto por un conjunto de criterios técnicos de planeación que han permitido su desarrollo en forma racional y armónica.

Ha orientado su evaluación con base en cinco planes institucionales de desarrollo:

#### **Primer plan 1972-1974**

Enfatiza en la necesidad de alta calidad académica y el compromiso con la región y su sistema educativo. Fue elaborado por la alta dirección de la organización.

#### **Segundo Plan 1975-1980**

Pone énfasis en la investigación, la extensión y servicios a la comunidad, creando de paso nuevas formas de financiamiento. Fue elaborado con participación de todos los estamentos universitarios con apoyo de asesores externos.

#### **Tercer Plan 1981-1985**

Abre la universidad al ámbito nacional e internacional buscando una posición de liderazgo ya consolidado en el nivel de la región norte del país. Fue elaborado por la alta dirección con participación de los demás estamentos universitarios.

#### **Cuarto Plan 1986-1988**

Plan trienal aplicando la metodología de planeación estratégica. Estuvo orientado a la planeación estratégica en lo académico, para guiar la Institución hacia la formación de postgrados y, a través de ellos, conferir excelencia a los pregrados, al área administrativa, a la prestación de servicios y consultoría al sector externo. Fue elaborado por un equipo interno dirigido por un docente, con participación de todos los estamentos.

#### **Quinto Plan 1989-1991**

Sigue también el método estratégico. Continúa, con base en el análisis de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades fruto de la evolución, introduciendo como elementos nuevos, el enfoque humanístico y de corte general e integrador en la formación de los pregrados. Fue elaborado por un Comité Técnico del Plan con participación de miembros del Consejo Directivo y de todos los estamentos universitarios, coordinados por la Oficina de Planeación.

## **El Plan de Desarrollo Actual**

El Plan Estratégico resultante de este trabajo, se apoyó en los principios institucionales, en los resultados de la evaluación del plan anterior y en los resultados del análisis del entorno, y del estudio reflexivo de los subsistemas de la universidad.

De esta manera se constituyó el diagnóstico estratégico en el que se clasificaron las oportunidades y amenazas del entorno así como las fortalezas y debilidades de la Institución, con el fin de concebir una misión declaratoria, que guardase los grandes objetivos y políticas institucionales.

Este proceso culminó con la definición institucional de «las Estrategias Generales de Desarrollo», las cuales tienden a determinar el rumbo a seguir, mediante objetivos y políticas generales que se concretan en la elaboración y ejecución de planes específicos por parte de cada una de las dependencias.

### **• Estrategia corporativa para el Desarrollo del Plan**

#### **a) Análisis Externo**

Conformado el equipo técnico del plan, se procedió a la evaluación integral del plan anterior (1986-1988) y al análisis de los factores externos que contemplaban el entorno. De esta forma, se estudiaron: los escenarios económico, social y político; las políticas oficiales vigentes sobre educación, el escenario tecnológico, el análisis de la demanda y la competencia y, por último, un estudio sobre las relaciones nacionales e internacionales al alcance de la institución. En cada uno de estos escenarios se detectaron las oportunidades y amenazas existentes con el propósito de tener mayor certeza en el campo de acción.

#### **b) Análisis Interno**

En cuanto al análisis interno de fortalezas y debilidades se efectuó un estudio por subsistemas institucionales, a saber: el académico, el de investigación, el de apoyo a la academia, el académico-administrativo y el administrativo propiamente dicho. Se analizaron las fortalezas y debilidades en cada uno de ellos con el propósito de continuar aprovechando las fortalezas y reforzar los aspectos susceptibles de ser mejorados.

De todo este proceso resultó el plan vigente que contiene doce áreas de trabajo, sus respectivos objetivos y políticas y, como gran síntesis, el enfoque institucional de la misión que tiene nuestra universidad.

### **3. Contenido y Proceso de la Planeación Institucional**

En esta universidad la actividad de planeación se concentra en la Oficina que lleva ese nombre, siendo ella la propiciadora de la planeación en todas las áreas y niveles de la Universidad, con participación de todos los estamentos, mediante la coordinación y realización de actividades que permiten una adecuada programación integral de lo académico, lo administrativo, lo económico y de los recursos físicos.

Todos las dependencias de la universidad deben realizar, al comienzo de año, un programa de actividad para cada objetivo que le compete según lo establecido en el Plan de Desarrollo Institucional.

Este programa es consecuencia del análisis y evaluación de las metas propuestas para el año anterior.

Para establecer el plan de actividades se utiliza un formato estándar generado por la Oficina de Planeación (Figura N° 1). Este se refiere al objetivo institucional, las metas y las acciones a cumplir durante el año. En él se indica el cronograma, los recursos que se emplearán (si compromete recursos económicos estos deben haber quedado incluidos en el presupuesto aprobado para la gestión), y, finalmente, se establecen los resultados que se espera alcanzar. Igualmente, se sugieren criterios de evaluación, los cuales se discuten con la unidad técnica educativa, de la Oficina de Planeación.

Una vez realizado el plan de actividades por parte de una dependencia, es estudiado y analizado por la Decanatura o Dirección de División a la cual se encuentra adscrita. De esta manera se integra, en forma ascendente, el plan de actividades institucional que se constituye en el punto de partida para el análisis del estado de logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo de la Institución.

**PLAN DE ACTIVIDADES 1989**

**OBJETIVO:**

3. Establecer un programa especial para financiamiento de matrícula para estudiantes de áreas rurales marginales, admitidos por la Universidad del Norte

**META:**

3.1. Conceder créditos directos y/o becas hasta por el 100% de la matrícula pagaderos durante el semestre académico

**DEPENDENCIA:**

FINANZAS

RESPONSABLE:

CREDITOS Y COBRANZAS

N°	ACTIVIDAD	MESES												RECURSOS	RESULTADOS ESPERADOS	CRITERIOS DE EVALUACION
		F	M	A	M	J	J	A	S	O	N					
3.1.1.	Con base a la información suministrada por la oficina de planeación sobre el número de inscritos provenientes de zonas marginadas elaborar un plan tendiente a conceder créditos para el pago de matrícula.													Planeación, Finanzas, Créditos y Cobranzas.	Desarrollo del programa que no implique elevados costos financieros para la Institución.	Reconocimiento Institucional para su establecimiento.
3.1.2.	Facilitar, la consecución de beca en el Fondo Mario Santodomingo, previo cumplimiento de los requisitos y aprobación por parte de Rectoría.													Rectoría, Crédito y Cobranzas.	Adjudicación de becas a través del Fondo Educativo.	Matriculados en la Universidad del Norte provenientes de áreas marginada y de escasos recursos

Al finalizar el semestre todas las oficinas, divisiones académicas o administrativas, direcciones y centros, deben organizar y realizar ejercicios de autoevaluación. La Autoevaluación Institucional tiene lugar al finalizar el año lectivo.

#### **IV. Gestión y Control**

##### **1. Gestión en lo Académico**

El departamento académico ejerce la función de planeación y control de la docencia, crea y modifica los contenidos de las asignaturas que sirven a los diferentes programas que ofrece la institución participativa en la selección y en la contratación del recurso humano docente y, también, planea el desarrollo de ese recurso lo evalúa.

La institución efectúa con apoyo en la Unidad Técnica Educativa de Planeación, la evaluación semestral del docente que se cumple en tres instancias: La autoevaluación por parte del profesor, la evaluación que el estudiante hace del docente y, la evaluación externa directa que efectúa el jefe del departamento. Los resultados de este proceso, que incluyen tópicos humanos, de disciplina, asistencia, pedagógicos y metodológicos, son dados a conocer al profesor y se remiten a estudio por parte del Decano de la División.

La síntesis de esta evaluación es procesada por la unidad técnica de la oficina de Planeación y presentada, por último, al rector de la universidad y al Consejo Académico. De sus resultados se establecen acciones de capacitación y formación en el programa de formación docente que adelantan la dirección de Servicios Académicos y la oficina de Recurso Humano.

##### **2. Ejecución y Control Financiero**

En nuestra Fundación trabajan aunadamente las Oficinas de Planeación y la División Administrativa, que establecen prioridades en la asignación de recursos para la ejecución de las acciones previamente establecidas en el Plan de Desarrollo.



La actividad de control administrativo y financiero se lleva a cabo por parte de la División Administrativa, constituyendo una herramienta valiosa el presupuesto general de la institución. Esta es la expresión, en términos monetarios, de los planes de acción y de las políticas trazadas por cada dependencia en particular, y por la universidad en general. El presupuesto se establece previa confrontación con el Plan de Desarrollo vigente en la institución. Para la preparación del mismo, se requiere la estrecha colaboración de todos y cada uno de los miembros que participan en el proceso, bajo la dirección de las oficinas de Planeación y la Dirección Administrativa.

La organización de la Universidad, desde sus comienzos, ha buscado la optimización de sus recursos en todos los niveles. De allí que se ha desarrollado bajo el criterio de centralización más que con un criterio descentralizado o de Facultad. Este mismo concepto se refleja en el manejo administrativo y financiero en donde todos los ingresos forman un fondo común. De allí se desprende que el jefe de cada centro de costo o área maneja libremente los recursos que se le han asignado en el presupuesto para el desarrollo de un proyecto o actividad y que los excedentes no se mantienen disponibles para la unidad o centro de costos que los generó, sino que se integran al Fondo Común. Los excedentes son administrados directamente por la Rectoría según las políticas y necesidades que se presenten. Es necesario aclarar que el manejo por fondo común, sólo cabe en las actividades que se desarrollan con financiamiento propio (Recursos de la Universidad) o con recursos financieros externos provenientes de organismos que no exigen la creación o apertura de cuentas independientes.

Contemplando el objetivo de extensión universitaria dirigido al desarrollo social, en la Universidad del Norte existen convenios que cuentan con el apoyo financiero de organismos nacionales e internacionales, que también se encuentran empeñados en tareas de desarrollo social y cultural. Este tipo de proyectos es manejado a través del Fondo de Programas Especiales, cuya administración se rige de acuerdo con las condiciones pactadas con la entidad que financia y el proyecto.

### **3. Ejecución Financiera**

Tomando como referencia el presupuesto, se establece la regularización de los ingresos, ajustándolo al plan anual de gastos e inversión. Vale la pena destacar que las universidades privadas cuentan en Colombia con algunas ventajas para realizar esta actividad, ya que su estructura de Ingresos-Egresos permite predecir con bastante facilidad el comportamiento futuro. Tal estructura, basada en ingresos por matrícula (el más alto porcentaje) y egresos por salarios, honorarios, servicios personales más los gastos generales y de funcionamiento, facilita proyectos flujos de caja con suficiente precisión.

Para contribuir con la ordenada ejecución de todas las operaciones establecidas en el presupuesto se prepara, con base en el mismo, el flujo de caja que es elaborado en primera instancia para un período de seis meses a fin de obtener una visión de conjunto de la actividad general de la universidad. Este flujo de caja se ajusta mensualmente de acuerdo con las realizaciones. El plan de ejecución financiera o Presupuesto de Caja, muestra los posibles ingresos, ya sean mensuales, bimestrales, trimestrales o semestrales y las fechas en que se producirán los gastos. Mediante el estudio del comportamiento histórico de los ingresos percibidos en años anteriores y de las épocas en que se producen los gastos, se ha llegado a este modelo de Presupuesto de Caja que permite determinar con qué ingresos, se cubrirán los gastos.

### **4. Financiamiento**

La Universidad del Norte tiene dos fuentes principales de Ingresos: los «ingresos corrientes» e «ingresos especiales». Los ingresos corrientes se conforman por: las matrículas de programas regulares, inscripciones, certificados, derechos de grado, programa de posgrados, rendimientos financieros, etc. Las matrículas de los programas regulares constituyen un 74% de estos ingresos.

La otra fuente de ingresos, denominada «ingresos especiales» se genera por la prestación de servicios y de la extensión que efectúa la Universidad, tales como: los generados por el centro de Educación Continuada (CEC), Centro de Investigación

Universitaria (CIUN), Unidad de Consultoría y Servicios (UCS), Asesorías, etc. De todos es sabido que la universidad contemporánea y especialmente las instituciones privadas de educación superior, no pueden disponer exclusivamente de los recursos ordinarios para su sostenimiento, crecimiento y supervivencia futura; por ello la captación de recursos no tradicionales cobra cada día mayor importancia. La universidad de hoy tiene que ser una universidad recursiva, innovadora y creativa, debiendo convertirse en un laboratorio de ideas, no sólo en lo que se refiere a sus sistemas de enseñanza sino también en lo que concierne a su crecimiento y supervivencia.

Es importante mencionar que en Colombia se le conceden amplios poderes al Instituto de Fomento para la Educación Superior (ICFES) en materia de inspección y vigilancia sobre las instituciones de educación superior. Los aumentos del valor de las matrículas son autorizados por dicho instituto, el cual ha autorizado en los últimos años incrementos por debajo de la tasa oficial de inflación; asimismo, ha impuesto restricciones que están por debajo de los costos reales. Medidas como estas conducirán, progresivamente, al deterioro económico de las universidades si no son revisadas a tiempo.

En este orden de ideas, la Universidad del Norte, ha concebido diversas modalidades de financiamiento para obtener recursos no tradicionales, tales como: el Programa Bachilleres Uninorte, Cursos Libres y de Extensión, Ciclos Formativos de Computadores y Televisión, Programa de Estudios Humanísticos, Prestación de Servicios al sector externo, entre otros. Algunas de estas modalidades ya son comunes en otras instituciones de educación.

## **5. Control Administrativo**

La gestión general de los procesos administrativos de la Universidad se ejerce a través de la Dirección Administrativa de la cual depende también el control financiero que se mencionó anteriormente.

Todos los procesos de contratación, capacitación y bienestar al personal y los demás de soporte técnico y de servicios para el funcionamiento de la Universidad, son efectuados por esta división.

La institución cuenta con un sistema de auditoría interna que apoya a la Rectoría para la supervisión de todas las actividades administrativas y, adicionalmente, el Consejo Directivo participa en los procesos de control administrativo, contable y financiero, mediante un revisor fiscal externo.

La Dirección Administrativa asiste al Comité Académico Administrativo en donde tiene lugar el estudio de las diferentes situaciones que se presente en el campo académico-administrativo facilitando así la labor de planeación.

## V. Conclusión

En conclusión, como se habrá podido apreciar mediante este informe sobre *Gestión, Planeación y Control Universitario*, la Universidad del Norte, cuenta con un sistema que le ha permitido desempeñarse con un alto grado de eficiencia, logrando ser una de las pocas universidades privadas del país que ha sabido sortear la difícil a situación financiera que afecta especialmente a las instituciones de Educación Superior, logro que se ha obtenido precisamente gracias a una planeación efectiva y a un manejo sano de los recursos con que cuenta.

Consideramos de que reuniones como esta, que ha promovido CINDA, y en la cual participan ponentes autorizados en la problemática universitaria, es para todos nosotros, y especialmente para mí, una excelente ocasión para el intercambio de experiencias, brindándonos así la oportunidad de implementar algunas innovaciones exitosas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

**UNIVERSIDAD DEL NORTE.** *Estrategias Generales de Desarrollo* 1989-1991.

**UNIVERSIDAD DEL NORTE.** *Plan Trienal de Desarrollo* 1986-1988.

**VISBAL NAVARRO STELLA.** *Universidad del Norte. Gestión Financiera y administrativa.* Barranquilla, 1986.



# **8 APLICACION DE UN MODELO DE GESTION Y ADMINISTRACION UNIVERSITARIA**

## **Caso de la Universidad Central de Venezuela.\***

Maryann Hanson\*\*

---

\*Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Gestión, Planificación y Control de la Universidad en América Latina; Universidad Católica de Valparaíso, Chile, diciembre 1990

\*\*Directora del Centro de Formación para el trabajo Universitario "Francisco de Venanzi".

## I. INTRODUCCION

Entre los meses de mayo y agosto de 1988, se realizó en la universidad Central de Venezuela (U.C.V.), una evaluación situacional de la gestión administrativa, a propósito de haberse elegido nuevas autoridades universitarias.

En dicho diagnóstico se encontró como aspecto relevante, en tanto debilidad, el modelo de gestión administrativa que se estaba ejecutando, el cual se tipificó «empirista».

En todo caso, se asume que era inadecuado para la administración universitaria, siendo ésta cualitativamente distinta a las de otras instituciones sociales, lo que deviene de la misión que a la universidad corresponde cumplir en la sociedad; así como de las consideraciones que esta última debe realizar sobre la universidad, dada la importancia que ella tiene para el desarrollo social, político, económico, cultural, científico y tecnológico del país y, sobre todo, en los países subdesarrollado y dependientes.

La situación encontrada en ese entonces, en cuanto a la gestión administrativa, puede singularizarse como sigue:

- Poca participación de los trabajadores en la toma de decisiones, teniendo así este proceso un carácter más bien autoritario.
- Falta de una formulación clara y coherente de las políticas que orientan la acción, que fueran concordantes con la misión de la universidad.
- Realización del trabajo en forma casuística, compulsiva y espasmódica, es decir, en forma no planificada.
- Conocimiento poco científico de la administración universitaria, lo que implica un conocimiento asistemático y superficial del objeto.
- Desarticulación del sistema administrativo.
- Inadecuación de la organización y métodos de trabajo.
- Sobrevalorización de la obtención de resultados que apuntaba a la simple sobrevivencia de la institución, lo que incidía en una escasa preocupación por resolver los problemas de la administración universitaria.



- Irracionalidad en la administración de los recursos humanos y materiales.

Ante esa situación se pasó a la formulación de un «modelo de administración político-institucional», determinado por la misión y los principios rectores de ésta que se redefinieron en esa conyuntura. El rasgo fundamental del mismo es la formulación de políticas y programas de acción para la ejecución de la administración universitaria. Debe señalarse que en los actuales momentos existe un plan de desarrollo formulado en esos términos, pero que ha sido difícil llevar a la práctica, siendo hasta ahora escasos los resultados concretos alcanzados. También se incorporan al plan elementos del modelo humanista, cuya característica esencial es su énfasis en los recursos humanos, en cuanto al desarrollo de sus potencialidades, mediante la atención a sus necesidades y exigencias.

Por otra parte, al interior de la comunidad universitaria se observan discrepancias en relación al modelo que debe ponerse en práctica, lo que se infiere del discurso desarrollado en las discusiones llevadas a efecto y en la forma cómo se efectúan las acciones.

En lo personal se piensa que cada una de las posiciones discrepantes obedecen al análisis parcial de los distintos planos de la administración universitaria y la consideración es que ellos son sólo parte de la totalidad. Es por ello que en el presente trabajo se plantean los principios generales que rigen cada uno de los modelos, sus implicaciones operativas y las críticas<sup>1</sup>.

Luego se presenta parte del plan estratégico de la Dirección de Personal, los principios rectores del Proyecto Político de la universidad Central de Venezuela. La evaluación Situaciones y algunos lineamientos políticos.

## **II. Modelo Político Institucional**

### **1. Características**

El énfasis de este modelo está en la formulación de políticas y su ejecución.

---

<sup>1</sup> El original de este trabajo incluye un análisis teórico de diferentes modelos (empírico, puctivo, humanístico y político-institucional) que por limitaciones de espacio no se incluye completo, salvo el último que es el que aplicó. (N. del E.).

A su vez éstas se basan en un proyecto político universitario, el cual se formula a partir de las funciones universales de la universidad y en las particularidades propias de una determinada sociedad.

Así la universidad, como proyecto político universal, es regida por la relación que ésta debe establecer con la sociedad en la que se encuentra inmersa, en tanto «la universidad desenvuelve su acción en una sociedad a la que se encuentra ligada por un conjunto de relaciones mutuas de las cuales emanan obligaciones recíprocas».

Entre las obligaciones de la universidad con la sociedad está promover y contribuir al desarrollo espiritual cultural y material de ésta, la cual debe, dentro de esta conciencia social, respetar la forma de pensar, ser y sentir universitarios.

No obstante, en este punto es necesario hacer una acotación: la universidad a la que se aspire no es una utopía, ni una entelequia, sino en cuanto institución concreta, histórica, con una acción social que se desarrolla en una dimensión espacio-temporal determinada y de una sociedad también concreta, histórica que se desarrolla en una dimensión temporo-espacial determinada. En términos generales, es un modelo dirigido a la transformación. Los procesos de la administración pueden definirse de la siguiente manera:

### **La planificación:**

según este modelo, es un hecho político, porque lo que restringe nuestras posibilidades de acción son las restricciones de poder.

Es la construcción del futuro y se puede definir como «el cálculo que precede y preside la acción» y, por ende, constituye un intento por crear el futuro.

Se concibe como un diseño particular, en cuanto se adecua a las singularidades de la situación, aunque se parte de un diseño genérico. Es un proceso dinámico y flexible que se va modificando de acuerdo a cómo va cambiando la realidad.

Es un método de gobierno o dirección, por tanto, ello «no hace una diferenciación tajante entre planificación y dirección».

«Es un cálculo situacional complejo y está estrictamente ligado a la acción en el presente» para la construcción del futuro. La planificación está dirigida a la solución de los problemas y es una dinámica de cálculo que no cesa, teniendo entonces carácter de continuidad, por tanto no es un producto terminado, sino un proceso que propende a un resultado.

Debe mostrar resultados a corto, mediano y largo plazo.

**La organización:** Responde a las exigencias del proyecto político universitario y en tal sentido, debe ser lo eficientemente racional, antiburocrático y flexible.

**La dirección:** Tiene un carácter proactivo, lo cual consiste en visualizar el futuro. Se ocupa de la formulación de políticas, objetivos y estrategias que se correspondan con la misión que se ha trazado para la universidad y de control para que esto se lleve a cabo. Así mismo, tiene un carácter participativo y democrático y trata con problemas genéricos y particulares.

**El control:** Se realiza mediante un sistema de información formal y un sistema de información informal, a través de la participación. La teoría que sustenta el modelo se basa en el enfoque de sistemas, cuyo fundamento teórico general es el concepto de *holismo o totalidad*.

Entre los supuestos filosóficos tenemos que se considera al hombre como un ser social, lo cual pasa por el ser individual, en tanto cual es concebido entonces, como una unidad dialéctica.

El ser humano es social, y la realidad objetiva, y por tanto, mediada por las relaciones que el sujeto establece con ella. Es dinámica y cambiante.

En consecuencia, sujeto y realidad se encuentran en una unidad indisoluble. Se establece una relación dialéctica. La práctica es respaldada por la teoría, existiendo vinculación teórica-práctica.

El conocimiento se produce en un movimiento práctico, *teoría-praxis*.

## 2. Críticas al modelo

a) Resulta difícil su aplicación, aunque las variables a considerar no son atingentes a quienes aplican el modelo, entre éstas tenemos:

Formación sobre el modelo de planificación:

Se necesita una serie de conocimientos, habilidades y actitudes particulares, tales como: conocimiento profundo y amplio del contexto socio histórico donde se desarrolla la gestión. La participación: Es un proceso que no se da por decreto, debe estar consustanciado con un estilo de dirección verdaderamente democrático y una mentalidad ganada realmente para la transformación para poderla promover.

b) Se separaron los procesos a efecto de presentación, pero en realidad, en el modelo mismo no se distingue el límite entre uno y otro proceso, en tanto no tienen un orden secuencial, estando estrechamente interrelacionados, se entrecruzan para constituir una unidad o totalidad.

c) Se presentan serias dificultades para pasar del plan a la acción.

d) Considera el contexto donde se desarrolla la acción.

e) Cumple con las exigencias de la planificación formal y la informal.

f) Es más realista, por cuanto es dinámico y flexible, tal y como es la realidad, dinámica y cambiante.

g) Permite prever las contingencias que se pueden presentar en el futuro.

h) Se toma en cuenta una serie de variables que otros modelos no consideran.

i) Es concebido como un proceso que apunta hacia determinados productos que van cambiando, según van cambiando las necesidades institucionales y del país.

j) Se debe « administrar la formulación de los objetivos de acuerdo a las circunstancias ».

k) El proceso es más democrático.

l) Siempre habrá situaciones que no se pueden prever, pues no es posible construir la totalidad de las situaciones futuras posibles, sólo constituye una aproximación al futuro, siendo propósito fundamental la disminución de la incertidumbre mediante la realización de acciones más sistemáticas y organizadas.

m) Finalmente, compartimos la casi totalidad de los planteamientos de este modelo, tomándose para la integración los aportes de los demás modelos, en términos más bien complementarios.

### **III. Síntesis del Plan Estratégico**

#### **1. Misión de la universidad Central de Venezuela**

El momento histórico concreto por el que atraviesa la sociedad venezolana, se caracteriza por la crisis estructural de la economía, consistente en la imposibilidad de ampliar la reproducción del capital y en la existencia de múltiples obstáculos para el desarrollo de sus fuerzas productivas, acentuándose de esta manera el atraso tecnológico y científico del país.

Esta crisis afecta a la mayoría de los venezolanos, generándose una crisis social sin precedentes, caracterizada por el incremento del desempleo y de subempleo, el deterioro del salario, la acentuación de las situaciones de miseria habitacional, de asistencia y educativa, de crisis moral, en la que los escándalos y corruptelas millonarios se suceden diariamente.

Toda esta crisis se agudiza cada vez más con el subdesarrollo científico, tecnológico y la dependencia política, lo que deviene de la aplicación de los modelos tecnocráticos-neoliberales, lo cual se ha ido traduciendo en un lento, pero sostenido deterioro del papel social del Estado, que afecta las instituciones públicas y, por ende, a los servicios de asistencia social, aumentando la situación de pobreza de la gran mayoría de los venezolanos, que polariza en los extremos de la franca miseria general y la opulencia de unos pocos, mientras que los «estratos medios» experimentan un periodo de larga y tormentosa agonía.

En este contexto social corresponde a la U.C.V. desarrollar su misión, la cual debe coadyuvar para llevar a cabo la necesaria transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas de la sociedad venezolana.

A ella corresponde estudiar esos problemas y proponer soluciones que contribuyan a enfrentarlos, mediante la investigación, la docencia y la proyección social, encarando esas dificultades, a través de la producción de diagnósticos generales y particulares, señalando las causas, aportando soluciones específicas y participando activamente en la instrumentación de las mismas.

Ella está obligada a formar a sus estudiantes, profesores y empleados, capacitándolos para el conocimiento y la investigación de esos problemas y para el servicio profesional crítico y eficiente en las instituciones donde, una vez graduados, les corresponda desarrollar su labor. También debe dar a conocer los resultados de los análisis que efectúe e informar y formar al país y unir todos sus esfuerzos con los de toda la sociedad venezolana.

## **2. Principios Rectores del Proyecto Político de la universidad Central de Venezuela.**

El Proyecto Político de la U.C.V. debe proponer coadyuvar a que se lleve a cabo una transformación profunda en todos los órdenes de la vida nacional y crear un sistema político en el que se profundice la democracia para el pueblo venezolano, en oposición al proyecto político del Gobierno, el cual consiste en introducir un proceso de modernización del sistema capitalista dependiente, el que a su vez muestra en su interior dos tendencias:

- a) La tendencia reformista hacia el capitalismo de Estado que promueve una mayor participación del mismo en la economía.
- b) La tendencia que concede el liderazgo a la empresa privada y donde el Estado no debe intervenir directamente, tendencia que ha promovido el Gobierno con mucha más fuerza en los últimos tiempos.

Cohherentemente con el Proyecto Político que se propugna, se formulan los siguientes **Principios Fundamentales**:

- La universidad Central de Venezuela tiene un carácter popular, pues ella debe estar identificada con los intereses fundamentales de las mayorías populares y por tanto al servicio de ellas.

Dado ese carácter popular de la U.C.V., ella debe exigirse a sí misma y a cada uno de sus miembros, individuales y grupales, la máxima racionalidad y eficiencia en el uso de recursos; la excelencia en el desarrollo de sus actividades académicas y una conciencia y comportamiento éticos, morales y místicos, desde el lugar que le corresponde realizar sus labores, como también la defensa de la autonomía universitaria, en virtud del rol que a esta universidad corresponde jugar en el desarrollo libre y autodeterminado del país.

- Tiene un carácter democrático: La democracia universitaria se fundamenta, en primera instancia, en la subordinación de los intereses de las minorías a los de las mayorías, como también en los principios de igualdad, libertad, defensa de los derechos ciudadanos y autodeterminación de los pueblos. En el plano de lo individual, ella implica que cada trabajador asuma, tanto los derechos como los deberes que comportan la vida democrática.

- Carácter participativo. Estos planteamientos conllevan la necesidad de la participación de todos los trabajadores en la toma de decisiones para la solución de los grandes y graves problemas que en la actualidad confronta la universidad, es decir, la democratización requiere de la participación consciente y activa de la comunidad Ucevista.

- La U.C.V. y su naturaleza autónoma: La U.C.V. debe tener entera libertad para garantizar el cumplimiento de sus más altos fines en las situaciones más difíciles y, entre ellas, contribuir doctrinariamente a la solución de los problemas nacionales. La fuerza de la U.C.V. reside en su poder moral, por lo que debemos perseverar «en la tarea de buscar la verdad, afianzar los valores trascendentales del hombre y aportar su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales».

- Una universidad nacionalista: es deber de la U.C.V., tal y como se señalara anteriormente, estudiar y darle solución a los graves problemas que vive la sociedad venezolana y la interpelación de

esos problemas, debe hacerse de acuerdo con la realidad nacional y regional (latinoamericana) y no mediante la aplicación de modelos foráneos. Con ello queremos significar que el conocimiento que ha de producirse ha de ser sobre nuestra realidad; ello no significa, en modo alguno, que desechemos aquellos conocimientos universales que probadamente sirvan a la interpretación y análisis de la realidad nacional y su aplicación en la solución de tales problemas.

El objetivo, por tanto, de la ciencia para la U.C.V. debe ser conocer en profundidad la realidad nacional, a fin de que se pueda transformar.

### **3. Evaluación Situacional:**

Asimismo, al interior de la universidad Central de Venezuela, se ha diagnosticado un comportamiento administrativo caracterizado, en rasgos generales, por:

- a) El desarrollo de un modelo de gestión no acorde con nuestra realidad universitaria.
- b) Ausencia de planificación o, en su defecto, la utilización de un modelo de planificación normativo, no acorde con una gestión universitaria eficiente y moderna.
- c) Problemas de relaciones interpersonales entre los empleados que entorpecen la labor universitaria.
- d) Bajo grado de identificación de los trabajadores con la institución y pérdida de la moral, ética y mística para el trabajo.
- e) Escasa comprensión, por parte de los trabajadores, del papel que les corresponde desempeñar en el desarrollo de la institución y del papel rector de la U.C.V. en el desarrollo económico, social, político, científico y tecnológico del país.
- f) Poca conciencia de los trabajadores de los deberes y de los derechos que comporta el modo de vida democrático.
- g) Ausencia de supervisión por parte de los cuadros de dirección a los trabajadores bajo su responsabilidad.



h) Ausencia de políticas de formación y capacitación sistemáticas, coherentes y recurrentes para los trabajadores universitarios.

i) Personal administrativo, técnico, de servicio y obrero subcapacitado para el desempeño de algunos cargos y, por otra parte, personal que se ha profesionalizado con los recursos de la institución, desempeñando cargos por debajo de su preparación.

j) Inexistencia de un sistema de evaluación de méritos e incentivos para los trabajadores universitarios.

k) Conocimiento poco científico de los problemas administrativos que aquegan a la institución.

l) Poca preocupación por los problemas que se plantean en relación a la gestión administrativa y directiva.

m) Poca eficiencia de la organización administrativa.

n) Inadecuación de la estructura, organización e inexistencia, en mucho de los casos, de métodos y procedimientos de trabajo.

o) Hipertrofia, en términos cuantitativos y cualitativos, del aparato administrativo.

La adecuación del sistema administrativo a la misión y al Proyecto Político-Institucional anteriormente descritos, resulta indispensable para el desarrollo de la actividad académica correspondiente y, en tal sentido, se ha planteado la necesidad de Racionalización del Aparato Administrativo, en términos de personal y de la automatización de algunas actividades.

Las relaciones de las Autoridades y los trabajadores deben basarse en los **Derechos y Deberes** que implica vivir en democracia para alcanzar la armonía institucional.

Para el logro de esto, los conceptos claves son: formación y capacitación, organización, conciencia universitaria y participación.

#### **IV. Lineamientos Políticos y Estratégicos**

1. En vista de lo anteriormente expuesto, se han formulado los siguientes lineamientos políticos en la dirección de personal,

instancia donde se inserta el centro de formación para el trabajo universitario «Francisco de Venanzi».

a) Fortalecer y desarrollar la gestión, dirección y administración universitaria.

b) Promover la participación consciente y activa de la base universitaria en la toma de decisiones y en el desarrollo del sistema de gestión universitaria.

c) Racionalizar el aparato administrativo en lo cuantitativo y transformarlo para que funcione en forma más eficiente.

2. En materia de formación y capacitación, se han planteado los siguientes lineamientos políticos y estratégicos:

**a) Políticas**

- Contribuir al perfeccionamiento científico-técnico de la gestión universitaria.

- Impulsar el desarrollo científico, técnico y de los trabajadores universitarios.

- Contribuir al perfeccionamiento de la democracia universitaria.

**b) Estrategias:**

- Propiciar la vinculación estudio-trabajo como medio de perfeccionamiento del sistema de gestión universitario.

- Promover, mantener y desarrollar un sistema de profesionalización de los trabajadores universitarios a objeto de su promoción y estabilidad.

- Formular un sistema de evaluación de méritos y reconocimientos para los trabajadores de la U.C.V.

- Realizar investigaciones tendentes a detectar los problemas existentes en el sistema de gestión universitario y buscar las soluciones correspondientes.

# 9 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO, CHILE.\*

J. Pascual y E. Ponsot\*\*

---

\* Trabajo presentado al Seminario sobre Gestión, Planificación y Control de la Universidad en América Latina y el Caribe; Chile, 1990.

\*\* Oficina de Estudios y Planificación; Universidad Católica de Valparaíso; Chile.

## I. INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es informar a los participantes del Seminario Técnico Internacional Planificación, Gestión y Control de la Universidad en América Latina y el Caribe, acerca del estado general de la Universidad Católica de Valparaíso (UCV), principalmente, desde puntos de vista cuantitativos y descriptivos. Además, es la primera parte de un trabajo destinado a servir de base para dialogar sobre las líneas estratégicas que deberían orientar la marcha institucional en los próximos años.

La comunidad de la UCV, de acuerdo a sus nuevos estatutos, acaba de participar activamente en la elección de Rector. El 22 de Junio de 1990, los académicos concurrieron masivamente a votar para elegir una terna de candidatos. Este proceso culminó el día 25 de julio de 1990 con la asunción del primer rector elegido participativamente desde 1971. Durante los meses siguientes se constituyeron los cuerpos directivos centrales.

Nos encontramos en una nueva etapa del quehacer universitario, que se repite en muchas casas de estudios superiores a lo largo del país, en la cual las responsabilidades de gobierno han vuelto a su autoridad legítima: los miembros de la comunidad académica; en el caso nuestro, en comunión con la Iglesia. Todo esto se ve reforzado por el nuevo y fuerte incentivo de comprometerse integralmente en un proyecto que nos pide entregar lo mejor de nuestro esfuerzo para forjar el futuro de nuestra institución.

La UCV, creada el 15 de marzo de 1928, es una universidad erigida canónicamente por la Santa Sede. Comenzaremos nuestra presentación haciendo un breve recuento histórico de los últimos años, basado en Zeller y Donoso 1 /, Huneus 9 /, Garcés 10 / y Wörner 11 /.\*

Habiendo iniciado su existencia con 80 alumnos en la Facultades de Ciencias Físicas Aplicadas y la de Comercio y Ciencias Económicas, en la actualidad la UCV tiene alrededor de 7,200 alumnos repartidos en ocho Facultades y un Instituto ad instar facultatis.

En 1959, la UCV inauguró la televisión en Chile, trabajando con técnicos propios, siendo la primera en lanzar sus emisiones en la comunidad. En el mismo año organizó el Departamento de Bienestar Estudiantil y realizó su primera Temporada Académica de Verano.

---

\* Los números son referencias al final de este capítulo

En 1961 la Sagrada Congregación de Seminarios y Estudios Universitarios la erigió en perpetuo como Universidad Católica y consagró Gran Canciller al Arzobispo de Valparaíso.

En 1962 se aprobó el Reglamento de su Estatuto Orgánico. En 1967 comenzó la Reforma Universitaria, llevada a cabo por académicos y estudiantes en una amplia coalición. Fue la primera experiencia de este tipo en Chile, tanto en su origen como en su institucionalización y consolidación. Se caracterizó por un clima de sana confrontación, tolerancia y pluralismo. Esta caracterización tan positiva se debió al tamaño mediano de la UCV, que permitió una gran interacción personal, y a una gran homogeneidad ideológico-cultural fundada en una visión común del quehacer académico que fue decisiva en la obtención de consensos.

El proceso de reforma en la UCV tuvo un efecto importante en las relaciones académicas, administrativas y personales. Durante el periodo se gestó una comunidad que mayoritariamente compartía, en líneas generales, un estilo de realizar la actividad académica. A pesar de que la universidad no se sustrajo de la crisis que vivía el país, el haber podido dialogar intensamente, iluminada por los principios cristianos, con una gran interacción y aceptación personal, le permitió forjar un estilo de relación que soportó incluso la intromisión de elementos extremos que, en otras condiciones, podrían haberla llevado a su desintegración.

La fase preliminar de esta reforma culminó con la primera elección de rector por parte de la comunidad. En ese momento la UCV trazó una política de desarrollo que se apoyó, para su puesta en marcha, en una modernización de su equipamiento en laboratorios de ciencias y tecnología. Esto fue posible gracias a la obtención de un crédito francés en 1970. Anteriormente, y conjuntamente con otras universidades chilenas, había visto fracasar un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1971 se promulgó el Estatuto del Personal Académico de la UCV. Se crearon nuevas carreras vinculadas a las ciencias del mar, de la tierra, básicas y de ingeniería; lo que la consolidó como la universidad más completa de la región. A fines de los años setenta se contrató otro crédito con la banca nacional destinado a equipamiento.

En septiembre de 1973 comienza la designación de Rectores Delegados hasta julio de 1983, año a partir del cual comenzaron a ser designados por la Santa Sede.

Entre 1983 y 1985, hubo un intento de potenciar las actividades de cooperación de las universidades con la industria, motivado por la posibilidad de obtener fondos del BID. «Se hicieron todas las gestiones pertinentes, con el resultado de una

tremenda frustración debido a que el Gobierno se desistió, sin dar mayores explicaciones» (Zeller y Donoso, 1 /).

De 1986 a 1990 se han realizado trabajos para configurar un cuadro de la problemática institucional. En 1987 el Consejo Superior constituyó la «Comisión de Estudios de Políticas de Desarrollo» para abordar los temas:

- Ingresos presupuestarios,
- Nuevas fuentes de financiamiento,
- Nuevos programas académicos y
- Estructura académica y administrativa.

Hubo reuniones con las Unidades Académicas, formadas por Escuelas e Institutos, para efectuar el diagnóstico del estado de desarrollo de cada Unidad referente a docencia, investigación, extensión y cooperación técnica, personal, equipamiento, infraestructura, requerimientos a la Administración Central y a los Servicios de Apoyo.

De no mediar cambios significativos, se vislumbran riesgos como la pérdida de liderazgo en ciertas áreas, carencias de equipamiento, obsolescencia tecnológica, pérdida de «ambiente para el desarrollo de ciertas disciplinas, caída de las remuneraciones del personal, decaimiento en el nivel y la calidad de la actividad institucional».

La comunidad tomó conciencia de esta situación y actuó en consecuencia para evitar la materialización de los riesgos e imprimir un impulso renovador a la institución.

Entre otras acciones, se crearon las carreras de:

- Ingeniería Civil en Metalurgia Extractiva
- Ingeniería Civil Electrónica
- Interpretación Musical
- Geografía
- Psicología
- Profesor de Física y Computación.

En esta última década se han potenciado programas de posgrado y post-título; frente a una matrícula de pre-grado más bien estable, se han abierto carreras novedosas. Con respecto a la investigación, se han ofrecido oportunidades al cuerpo académico para desarrollarla bajo políticas incentivadoras. Aparte de las actividades de extensión, se han venido estructurando y ejecutando actividades de cooperación técnica con organizaciones regionales, principalmente.

## II. Situación Actual

Uno de los procesos importantes en la vida de la UCV fue la gestación de los estatutos actualmente vigentes. Este proceso es un excelente ejemplo que caracteriza la manera de actuar de esta comunidad al momento de decidir asuntos de primera importancia en la vida institucional.

La participación fue muy amplia e intensa durante todo el periodo de trabajo y las ponencias fueron analizadas con mucha detención y respeto. Todo esto reforzó el convencimiento de la necesidad de asumir un rol protagónico cuando existe la certeza de que la intervención personal puede tener efectos reales en el rumbo que toman las decisiones.

El 7 de Julio de 1985 vencía el plazo de tres años durante el cual los estatutos, aprobados ad experimentum por la Sagrada Congregación para la Educación Católica, regían nuestra universidad.

En vista de esto, se solicitó y se obtuvo una prórroga de dos años. Durante este periodo se creó una comisión especial que recibió múltiples anteproyectos de estatutos generados en la comunidad y, luego, con la participación de los autores, buscó compatibilizar las proposiciones refundiéndolas en tres proyectos que fueron sometidos a votación en el claustro de profesores.

El proyecto que obtuvo la más alta votación fue analizado y aprobado por el Consejo Superior, sometido por el Rector a la consideración del Gran Canciller y enviado a Roma, donde después de un controvertido proceso de análisis, se objetó el Artículo 28 que hacía referencia a la elección de Rector y «la Congregación para la Educación Católica comunicó al Obispo de Valparaíso que se suspendía transitoriamente el artículo en cuestión y se dejaba vigente el del estatuto anterior»\*.

---

\* Ver Wömer 11 al final de este capítulo

Esto ocurría a mediados de noviembre de 1988. Sólo a comienzos de abril de 1989, después de repetidas e intensas gestiones, se realizó finalmente una consulta plebiscitaria en la que se aprobó por amplia mayoría un nuevo procedimiento para la elección de la terna de la cual se nominaría el rector. En la actualidad, la UCV, vista como una organización, se rige por los Estatutos Generales, promulgados por el Gran Canciller el 14 de octubre de 1988. En ellos se conjugan los principios cristianos con los universitarios, tal como estos últimos se entienden habitualmente. Sin embargo, son destacables los artículos referentes a la institución y a las personas, que se describen a continuación:

El Art. 2 la define como «dedicada, a la luz de la fe, al estudio que hace posible el descubrimiento y la comunicación de la verdad a través del cultivo de las ciencias, las artes y las técnicas».

El Art. 7 le ordena abrir sus puertas a los necesitados, diciendo «...facilitar el acceso a ella de personas de escasos recursos, que cumplen los requisitos académicos».

El Art. 9 le exige organizarse en facultades y a éstas en unidades académicas y centros (pueden no estar adscritos a una determinada facultad).

El Art. 10 la dota de Consejo de Facultad, presidido por un Decano, en tanto que el Art. 11 la dota de Consejo de Unidad Académica, presidido por un Director.

El Art. 13 manda elegir decanos y directores por votación secreta.

La autoridad «proviene de sólo dos fuentes: la Autoridad y Magisterio de la Iglesia y el saber académico» (Art. 14). La autoridad máxima es el Gran Canciller (Art. 15). Las autoridades colegiadas son «el Claustro Pleno, el Capítulo Académico, el Consejo Superior, los Consejos de Facultad y los Consejos de Unidad Académica». (Art. 16). Las autoridades unipersonales son, además del Gran Canciller y del Vice Gran Canciller, si lo hubiere, «el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General, el Contralor, los Decanos, los Directores de Unidad Académica y los Directores de Centro».

Los organigramas adjuntos (Figuras 1 y 2) muestran las unidades más importantes que conforman la UCV y sus relaciones de dependencia. Mucho nos agradecería describir el quehacer fundamental de algunos de sus organismos, pero en aras de concentrar la atención en los objetivos de este Seminario, nos abocaremos al proceso de planificación, en términos de sus características y viabilidad.



### III. El Proceso de Planificación

Durante el periodo de intervención de las universidades chilenas, (1973-1990) su espíritu, fuertemente apoyado en los valores defendidos por la Iglesia Católica en Chile, fue lo que permitió a la UCV mantenerse íntegra en su esencia, buscando un camino propio a pesar de las fuertes presiones externas. No es del caso analizar aquí el efecto que estas presiones tuvieron en la vida de la universidad ni hasta cuándo podría haberlas soportado. Lo que queremos rescatar es que la UCV ha mostrado capacidad suficiente para buscar su desarrollo institucional, aunque no se observe a primera vista la planificación académica, entendida como el «establecimiento detallado y sistemático de programas y métodos para desarrollar una actividad determinada».

De hecho, «la idea de una gran planificación global de mediano y largo ha quedado pospuesta y el trabajo se ha concentrado en estudios específicos diversos» (Zeller y Donoso, 1 /).

Por otra parte, «algunos reclaman la ausencia de esta última (la planificación global), mientras hay quienes estiman que no es viable, salvo en términos tan generales, que en el fondo sólo constituyen una declaración de objetivos y propósitos básicos, por cuanto han estado cambiando con excesiva rapidez tanto las condiciones que rodean a la universidad como las políticas de educación en el país» (Zeller y Donoso, 1 /).

Los primeros pasos dados por la nueva Rectoría la han llevado a mantener el énfasis en el desarrollo de «estudios sobre cuestiones particulares enmarcados en un único contexto» y la política vigente sobre la práctica de la planificación, se refleja en la organización misma de la Oficina correspondiente, dirigida por dos académicos en designación, dos profesionales jóvenes, un asesor a honorarios y comisiones de académicos para materias específicas.

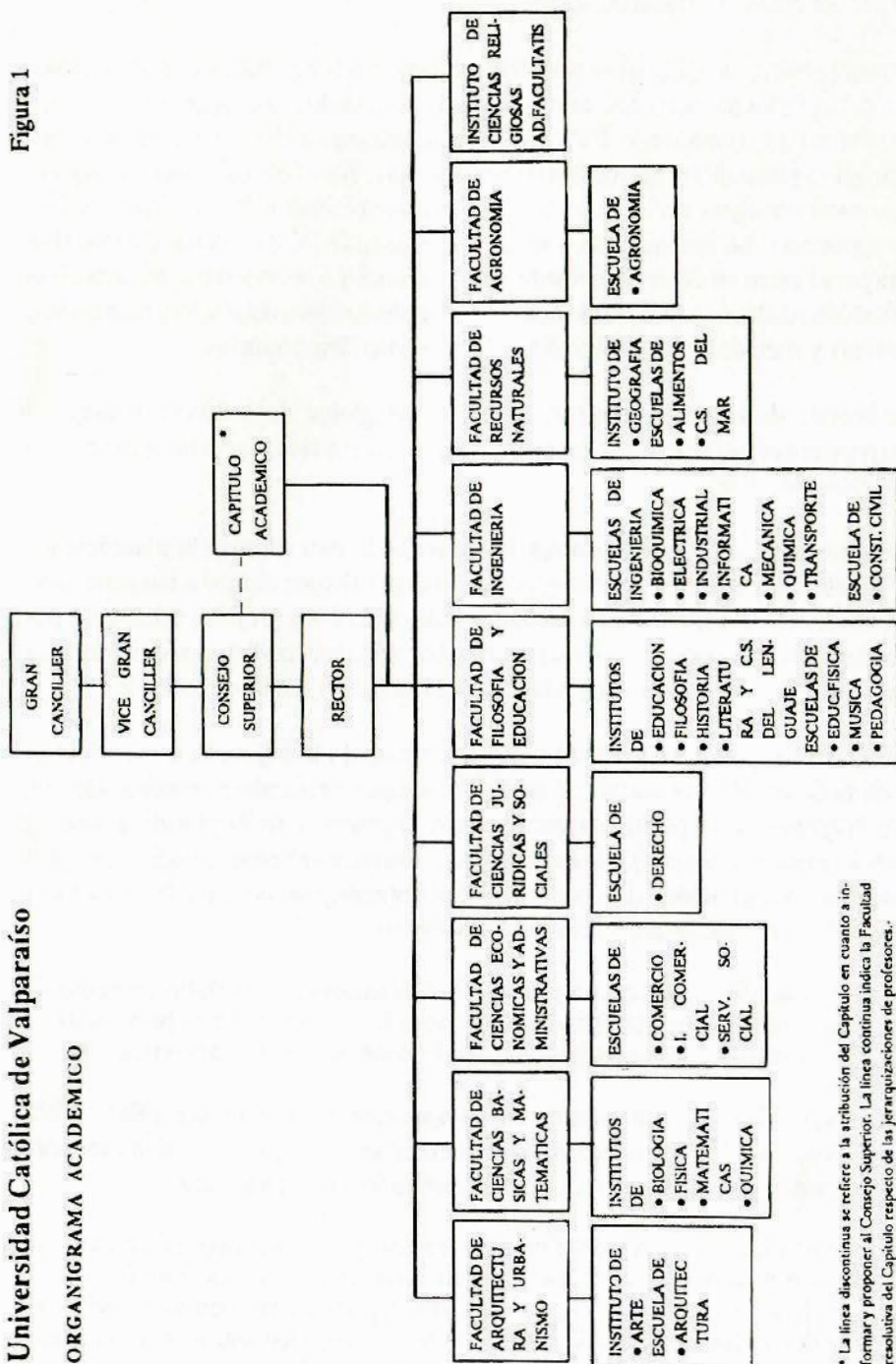
Esta Oficina se encuentra coordinando la formulación y el establecimiento de las bases de un sistema de planificación acorde a las características propias de la UCV y a las nuevas circunstancias políticas regionales, nacionales e internacionales.

La hipótesis de trabajo más fuerte en estos momentos (noviembre 1990) señala que nuestro sistema de planificación debería caracterizarse por ser: direccionado, distribuido, participativo, consensual, informatizado, técnico y ético.

La Universidad Católica de Valparaíso misma -y su sistema de planificación- está **orientada** por su misión esencial y por su carácter de católica. En tal sentido: «inspira y realiza su investigación, la enseñanza y todas las demás actividades según los ideales, principios y actitudes católicas», ... «posee autonomía necesaria para realizar su misión».

# Universidad Católica de Valparaíso

## ORGANIGRAMA ACADEMICO

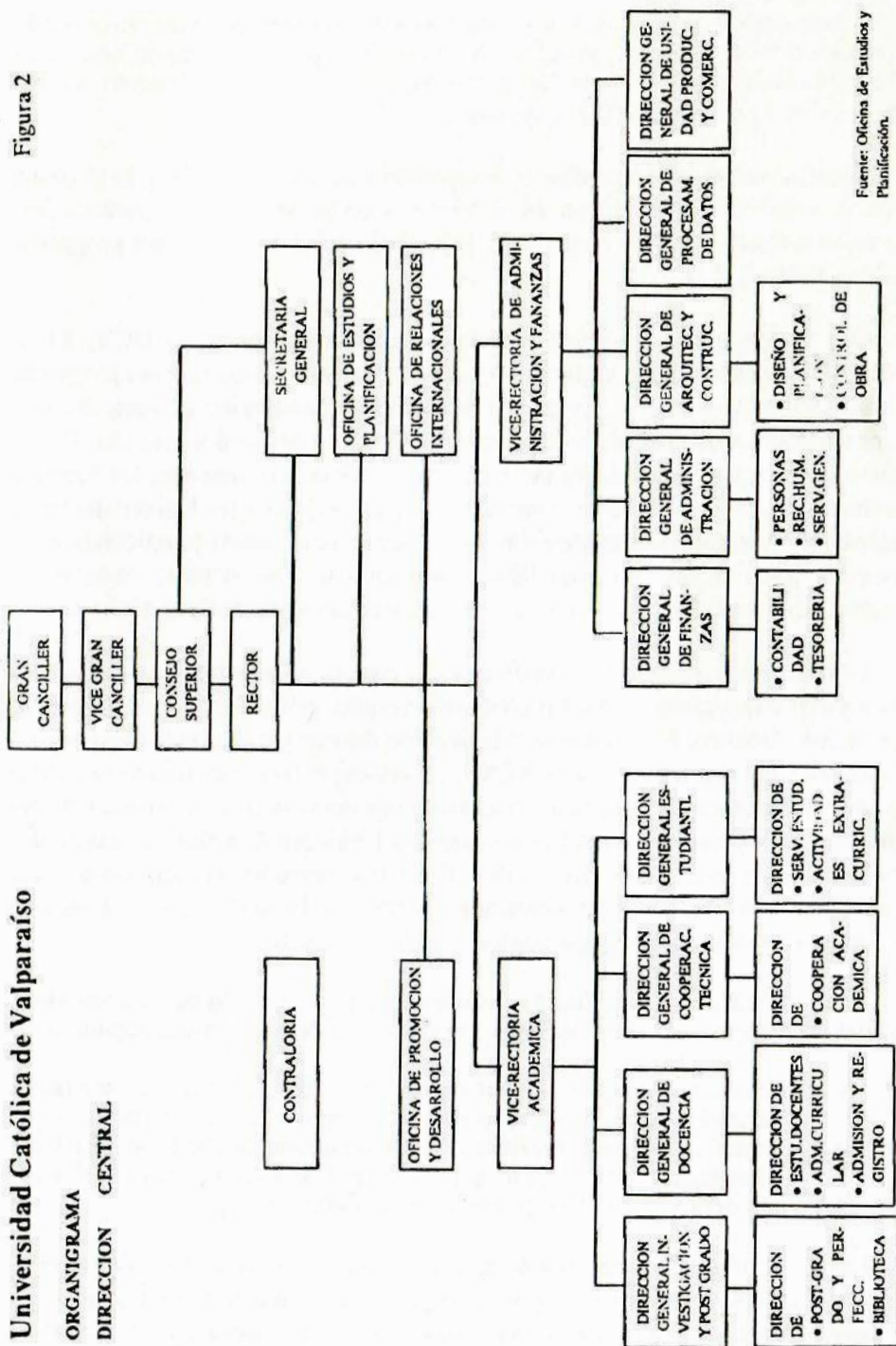


\* La línea discontinua se refiere a la atribución del Capítulo en cuanto a informar y proponer al Consejo Superior. La línea continua indica la Facultad resolutoria del Capítulo respecto de las jerarquizaciones de profesores.

Fuente: Oficina de Estudios y Planificación.

# Universidad Católica de Valparaíso

## ORGANIGRAMA DIRECCION CENTRAL



Fuente: Oficina de Estudios y Planificación.

«La libertad de investigación y enseñanza es reconocida y respetada según los principios y métodos propios de cada disciplina, siempre que sean salvaguardados los derechos de las personas y de la comunidad dentro de las exigencias de la verdad y del bien común».

Además, «cuando sea posible y de acuerdo con los principios y la doctrina católicos, colabora en programas de Gobierno y en proyectos de organizaciones nacionales e internacionales en favor de la justicia, del desarrollo y del progreso» (SS Juan Pablo II,3 /).

Este marco legislativo papal orienta el quehacer global de la UCV. El ha venido siendo desarrollado, explicitado y divulgado por el Rector, en su programa de Postulación (Donoso, 4 /) y por el Vicerrector Académico (Illanes, 5 /) en diversos discursos de apertura o clausura de Seminarios realizados este año. Como es habitual, se trata de la palabra del Papa, pero refleja la costumbre, los hábitos, la cultura de los fieles a quienes concierne y, en tal sentido, esta Universidad está dirigida hoy por autoridades elegidas de su seno, que vienen practicando esos principios desde su ingreso a las labores académicas. Este contexto muestra el carácter ético, moral y de fe que guía a los actores del quehacer universitario.

La planificación debe ser distribuida, lo cual es concordante con el estado tecnológico de la sociedad y con los conceptos vertidos por el Rector en su discurso de asunción (Donoso, 6 /), donde señala que «los universitarios son los verdaderos responsables del crecimiento de la UCV», ... «es importante llevar información a la comunidad académica para la adecuada toma de decisiones y de posición frente a problemas»... y hace un llamado para que «las Unidades Académicas preparen o consoliden sus estrategias de desarrollo». Estos conceptos los tomamos como una invitación a la práctica de la planificación distribuida, lo cual es concordante con los conceptos modernos de organización y administración.

La planificación universitaria necesita de la participación de la comunidad académica. Esto pone exigencias tanto a la organización como a sus miembros.

La organización debe proveer los elementos y proporcionar las instancias para que la comunidad académica pueda participar efectivamente. De hecho, en la UCV los Consejos de Unidad Académica son el lugar natural donde se analizan y confrontan los múltiples proyectos que surgen desde el seno mismo de la institución y sus decisiones deben ponerse en práctica por el Director respectivo.

Por otra parte, los miembros de la comunidad deben asumir el compromiso de hacer una entrega generosa de su trabajo, para ir más allá de sus intereses personales y aportar su experiencia, sus conocimientos y su tiempo en la formulación

de proyectos académicos estratégicos concernientes a su Unidad y coadyuvantes para el logro de los objetivos globales de la Universidades.

La práctica de la planificación universitaria exige **consenso** entre los agentes respecto a dirección, objetivos, políticas, metas, estrategias, programas, gestión y control del quehacer académico.

Hay variados sistemas de planificación: los altamente jerarquizados, donde se les pide a los subalternos que obedezcan las normas y peticiones provenientes del Organismo Central. Los de tipo intermedio, donde se pide obediencia en un ambiente menos rígido, con posibilidades de proponer modificaciones por parte de los subalternos. Finalmente, están los sistemas menos jerarquizados que invitan a sus miembros a contribuir, buscando un consenso, en la elaboración de políticas, proyectos y normas. Este último estilo de trabajo exige estar involucrado, informado y capacitado para ejercer la toma de decisiones a nivel local. Este camino ha estado presente en el quehacer académico de la UCV, lo cual facilita el ejercicio de este tipo de planificación.

La planificación debe ser **informatizada**, es decir, debe nutrirse eficientemente de la información que necesita. Esto implica el uso de una red informática con nodos que actúen interactivamente con un alto grado de confiabilidad y rapidez. La creación de tal sistema es primordial e implica fuertes cambios de procedimientos académico-administrativos.

La UCV, a través de la Dirección de Estudios Docentes, está comenzando a implementar parcialmente y con gran éxito, sistemas de información en áreas asociadas al control académico del alumno. (DED 2 /). Este es un tema de atención preferente de la nueva dirección central de la universidad.

La planificación debe ser *técnica*, en el sentido de incorporar los métodos matemáticos, operativos y sistemáticos más actuales; de usar los equipos más productivos y de ocupar personal altamente capacitado.

Finalmente, la planificación debe ser *ética* en el sentido de preocuparse por las consecuencias que nuestras acciones tienen sobre otro, aceptándolo como legítimo otro en la convivencia (Maturana, 7 /) y en el sentido más estricto que nos señala la Constitución Apostólica ya comentada.

En general, vemos la planificación universitaria como un sistema tecno-social con preponderancia de lo humano, donde las situaciones-problema se enfrentan con metodologías *blandas*. Nos gustaría llamarla *planificación suave*, en contraste con la *planificación normativa*.

En particular, para la UCV concebimos el proceso de planificación orientadas por objetivos globales establecidos por sus cuerpos colegiados, las autoridades y la comunidad organizada. Bajo esos lineamientos, el núcleo académico básico, organizado en torno al cultivo de una disciplina, debe ser creador, gestor y contralor de su propio plan y participante activo en la estrategia general de desarrollo de la institución.

El Rector explicita términos de los que venimos planteando cuando escribe:

Nuestra proposición fundamental radica en la preparación conjunta, participativa y consensual de una Estrategia de Desarrollo para la UCV. Recogiendo nuestras debilidades y fortalezas y las oportunidades que se nos presentan, buscaremos horizontes hacia los cuales guiar nuestra acción en forma coherente y con recuperación de la mística que caracterizó la institución. La misión central es el mejoramiento y desarrollo de las condiciones y el ambiente humano en la UCV, con énfasis en el cultivo del saber, su traslación y aplicación para proyectarse con resultados concretos en el cumplimiento de las responsabilidades sociales, internas y externas.

Algunas premisas y criterios de base para el desarrollo son:

- a) La universidad es pluridisciplinaria. La conducción de ella debe reflejar tal característica.
- b) La perspectiva cristiana del hombre debe iluminar la estrategia.
- c) Fomento de la creatividad e iniciativa de las personas para la creación de una cultura que se anticipe al cambio.
- d) Contribución y participación permanente y creciente en el desarrollo regional, nacional e internacional. No deben existir interlocutores excluidos en el diálogo académico: personas comunidades, empresas, entidades públicas, egresados, postulantes, otras universidades, etc.
- e) Búsqueda de nuevas formas de obtención de recursos, más allá de los aportes del Estado.
- f) La universidad es un centro de excelencia del saber, por lo que toda política que emane de la autoridad debe ir en su beneficio.
- g) El crecimiento y desarrollo de las Unidades debe ser armónica...

h) Diversificación en lo académico para obtener un conjunto de proyectos y escenarios que permitan enfrentar los cambios y condicionantes del entorno.

i) Cambio conducido y racional por parte de la UCV y sus unidades y no suscitado desde afuera. (Donoso, 4 /)."

El discurso anterior conduce a una *planificación suave* cuando dice:

El rol de la Rectoría, junto con lo establecido por los Estatutos y su Reglamento, debe centrarse en ayudar a la armonización de las personas y grupos que tienen legítimas y diversas definiciones sobre los problemas de la UCV y debe impulsar la búsqueda de actitudes compartidas, especialmente aquella de que la responsabilidad es de cada uno de nosotros. Una universidad más democrática implica una responsabilidad personal sobre su destino que nos es común». (Donoso, 4 /).

Los primeros pasos concretos, en esta particular etapa histórica que comienza a vivir nuestra universidad, los dio el Capítulo Académico al convocar al Seminario Políticas de Desarrollo Académico para la Universidad Católica de Valparaíso, a fines de octubre de 1990, en el que se reunió una alta proporción del profesorado a meditar sobre temas de docencia, investigación, extensión y presupuesto, y a sugerir acciones inmediatas, cuando fuese posible, para enfrentarlos.

El proceso de planificación en la UCV enfrenta situaciones inéditas: desideologización del mundo, tendencia a la instauración definitiva de una economía social de mercado, crecimiento acelerado de las facilidades de comunicación, reencuentro de Chile con la democracia plena y un sistema de educación superior expandido y competitivo.

En este escenario, la UCV está llamada a definir autónomamente su desarrollo en la búsqueda del bien institucional, bajo la autoridad del saber y del magisterio de la Iglesia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 / **Zeller W. y Donoso B.:** "Acontaciones sobre la experiencia de la Universidad Católica de Valparaíso" (Fotocopia, Seminario de Evaluación y Planificación Académica, CRE-UCV-CPU, agosto 1990, 21pp.)
- 2 / **Dirección de Estudios Docentes, DED:** «Administración de la docencia, el caso de la Universidad Católica de Valparaíso»; Proyecto: (Desarrollo Informático de la Administración Académico-Docente de la Universidad, agosto 1990, 32 pp.)
- 3 / **SS Juan Pablo II:** «Constitución Apostólica del Supo Pontífice Juan Pablo II sobre las Universidades Católicas» (Librería Editrice Vaticana, 1990; 50 pp.)
- 4 / **Donoso B.:** «Hacia una Estrategia de Desarrollo de la UCV» (Fotocopia, Postulación a Rector del Prof. Bernardo Donoso, mayo 1990, 24 pp.)
- 5 / **Illanes A.:** "Clausura Seminario sobre Políticas de Desarrollo Académico en la UCV" (Fotocopia, Vice-Rectoría Académica, 26.10.90; 4 pp.)
- 6 / **Donoso B.:** «La Universidad Católica de Valparaíso, un Homenaje a la Cultura» (Fotocopia, Discurso de Asunción, 17 pp.)
- 7 / **Maturana H.:** «Emociones y Lenguaje en Educación y Política» (CED, 1990, Stgo. - Chile, 98 pp.)
- 8 / **Capítulo Académico UCV:** «Seminario, Políticas de Desarrollo Académico para la Universidad Católica de Valparaíso» (octubre, 1990). Algunos documentos



que forman el *Dossier* de la Oficina de Estudios y Planificación de la UCV son: 1) Marco Conceptual, 4 pp.; 2) Misión de la Universidad, 9 pp.; 3) Una Visión Actual, 16 pp.; 4) Análisis del Sector Educación Superior, 51 pp.; 5) FEUC-V, 6 pp.; 6) ... Entre la Teología y la Ciencia, 3 pp.; 7) Proyecto de Carrera Académica, 5 pp.; 8) ... participación universitaria, 11 pp.; 9) Evaluación e Investigación, 3 pp.; 10) Foro Académico, 3 pp.; 11) ... política de extensión, 8 pp.; 12) Discurso Inaugural del Rector Donoso, 3 pp.; 13) La UCV proyectándose hacia el tercer milenio, 3 pp.; 14) Conclusiones en Investigación, 5 pp.; 15) Conclusiones en Misión de la Universidad, 8 pp.; 16) Misión, continuación, 5 pp.; 17) Docencia, 8 pp.; 18)

9 / **Huneus C.:**

«*La Reforma Universitaria veinte años después*» CDU, 1988; pp. 53 -67).

10 / **Garcés G.:**

«*Crónica del Medio Siglo*». (Ediciones Universitaria de Valparaíso, UCV, 1979; 339 pp.)

11 / **Wörner C.:**

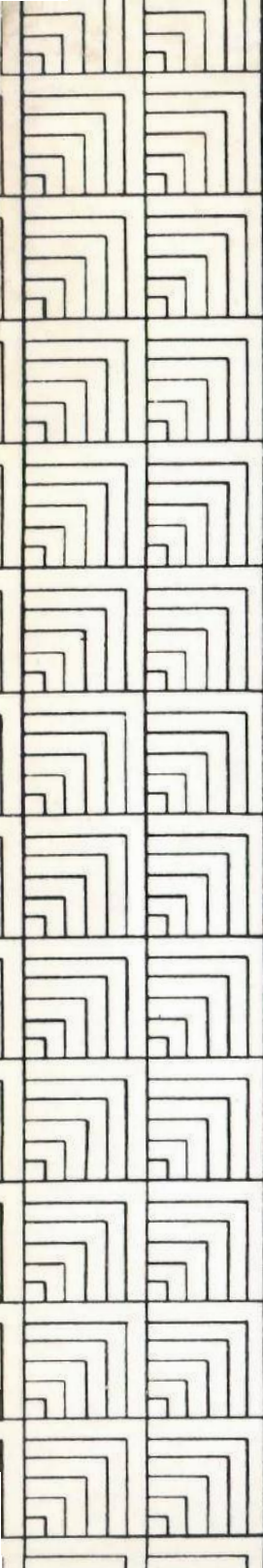
«*La generación de los estatutos de la Universidad Católica de Valparaíso*» (Revista Mensaje N° 381, agosto, 1989; pp. 321 - 324).



**Administración Universitaria en América latina**, se terminó de imprimir en el mes de abril en los talleres de Lito Roda, S.A. de C.V., Calle La Escondida No. 2, Col. Volcanes, C.P. 14640, México, D.F., Tel. 655-20-13. Su tiraje fue de 2000 ejemplares, impresos los interiores en papel bond y forros en cartulina couché.







El Centro Interuniversitario de Desarrollo, por medio de su Programa "Políticas y Gestión Universitaria", ha ejecutado un número importante de estudios, seminarios y publicaciones el área de educación superior.

Este libro es el resultado de algunas de estas actividades, integradas al Proyecto Multinacional de Educación Media y Superior (PROMESUP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Su contenido presenta una visión global de las múltiples características de la administración universitaria en América Latina y el Caribe, desde la perspectiva estratégica, como una contribución al mejoramiento de la gestión universitaria en la región. El presente es una segunda edición elaborada por la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), en colaboración con el Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ADMINISTRACION UNIVERSITARIA  
EN AMERICA LATINA.



9 789686 802047