

EVALUACION DE LA GESTION UNIVERSITARIA *

**Roberto Martínez
Nogueira**

**con la
colaboración de
Norberto Góngora**

**Informe preparado para la
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación
Universitaria
CONEAU**

2000

* El presente trabajo fue elaborado en el marco de la Convocatoria organizada por CONEAU para la realización de trabajos Teórico-Metodológicos sobre evaluación institucional universitaria, durante el mes de octubre de 1998.

Las opiniones vertidas pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las de la CONEAU.

Indice

INTRODUCCION.....	6
PRIMERA PARTE.....	8
LA GESTION UNIVERSITARIA:	8
CONCEPTO, DESAFIOS Y CUESTIONES BASICAS	8
Capítulo 1.....	9
La gestión universitaria: marco conceptual y analítico	9
1. La opción conceptual.....	9
1.1. La gestión de la totalidad	9
1.2. La gestión de la “institución”	10
1.3. La gestión como gobierno y como administración	11
1. 4. La especificidad de la gestión universitaria	13
1.5. El análisis dinámico de la gestión	14
2. El marco analítico utilizado	16
Capítulo 2.....	18
La institución universitaria en el nuevo contexto	18
1. La institución universitaria: entre la continuidad y el cambio	18
2. Las demandas por un cambio en la concepción de la gestión.....	20
3. Los desafíos y las restricciones	22
3.1. La redefinición de la relación entre la universidad y el estado	22
3.2. La redefinición de las relaciones entre la universidad y el mercado	23
3.3. Las demandas sociales por educación.....	25
3.4. Las nuevas formas de hacer ciencia y las innovaciones técnicas	28
Capítulo 3.....	31
La Universidad como organización	31
1. La complejización de la organización y de la gestión universitaria.....	31
2. Los enfoques teóricos para el análisis de la universidad como organización	32
2.1. La universidad como organización colegial	32
2.2. La universidad como organización plural	33
2.3. La universidad como organización fracturada	34
2.4. La universidad como organización invertida	35
2.5. La universidad como organización fiduciaria	36
2.6. La universidad como organización parcialmente burocratizada.....	36
2.7. La universidad como organización política.....	37
3. Los atributos de la universidad como organización.....	38
Capítulo 4.....	43
La gobernabilidad	43
1. Los atributos de la gobernabilidad	43
1.1. La gobernabilidad como capacidad de preservar la unidad institucional.....	43
1.2. La gobernabilidad y los órganos de gobierno	43
1.3. Las manifestaciones de la gobernabilidad.....	45
1.4. Los requisitos de la gobernabilidad	47
1.5. La capacidad de los niveles y ámbitos de conducción	48
1.6. Los órganos de conducción y la diferenciación de esferas de competencia.....	49
1.7. La gobernabilidad y la adecuación estratégica de las estructuras	50
1.8. La gobernabilidad y la adecuación operativa de las estructuras	52
1.9. La gobernabilidad y la burocracia profesional	53
1.10. La inferencia de las capacidades para la gobernabilidad	54
2. Los marcos e instrumentos de la gobernabilidad	56
2.1. La misión institucional	56
2.2. El perfil institucional.....	57

2.3. El planeamiento institucional	60
2.4. El proyecto institucional	62
SEGUNDA PARTE.....	63
LA EVALUACION DE LA GESTION UNIVERSITARIA.....	63
Capítulo 5.....	64
La evaluación: conceptualización, programación y ejecución.....	64
1. Las perspectivas	64
2. Los componentes de la evaluación.....	65
2.1. Objetivos	65
2.2. Los juicios de valor y el marco de la evaluación.....	66
2.3. Orientación para la acción.....	67
2.4. Aplicación de conocimientos y tecnologías	67
2.5. Decisión política.....	67
2.6. Responsabilidad social.....	68
3. El carácter problemático de la evaluación.....	68
4. Las contribuciones de la gestión	68
5. La metodología de la evaluación	70
5.1. Los datos utilizados	70
5.2. El análisis para la evaluación.....	71
6. Los potenciales de la evaluación.....	73
6.1. La identificación de significados	73
6.2. La identificación de problemas	74
6.3. La coherencia interna.....	74
6.4. Aprendizaje institucional.....	75
7. La ejecución de la evaluación.....	75
7.1. Las resistencias a la evaluación	75
7.2. Los antecedentes de la evaluación.....	75
7.3. Los criterios de evaluación	76
7.4. La participación	77
7.5. Las conclusiones	78
8. La cultura de la evaluación.....	78
TERCERA PARTE.....	79
ORIENTACION METODOLOGICA.....	79
Capítulo 6.....	80
El contexto y la historia institucional	80
1. Contexto organizacional.....	80
1.1. Delimitación del contexto.....	80
1.2. Las condiciones socio-económicas	82
1.3. La vulnerabilidad contextual.....	82
1.4. El relevamiento	83
2. Historia institucional	83
2.1. Génesis y desarrollo institucional	84
2.2. Contenidos y eventos básicos que conforman las etapas	85
2.3. Identificación de etapas	85
Capítulo 7.....	86
Los fines institucionales y su desagregación	86
1. Misión y visión institucional	86
2. Objetivos formales y operativos.....	86
3. Estrategias, políticas, planes y programas operativos.....	88
3.1. La estrategia institucional	88
3.2. La planificación institucional.....	89
3.3. Las metas y los planes operativos	94

Capítulo 8.....	97
Gobierno, estructuras y normas organizacionales.....	97
1. El gobierno institucional.....	97
2. Estructura.....	98
2.1. Delimitación de la problemática	98
2.2. El análisis de la estructura.....	98
2.3. La organización operante	100
3. Normas y procedimientos	101
3.1. Niveles normativos	101
3.2. Análisis normativo	102
Capítulo 9.....	103
Sistemas de gestión administrativa	103
1. El sentido de la evaluación de los sistemas de gestión administrativa	103
2. Sistema administrativo financiero.....	103
2.1. La programación presupuestaria.....	104
2.2. Erogaciones y recursos	105
2.3. La ejecución presupuestaria.....	106
2.4. La articulación de la información presupuestaria y sustantiva.....	106
2.5. El sistema de costos	107
2.6. El sistema de control de la gestión financiera.....	107
2.7. La organización de la gestión financiera.....	107
2.8. Los sistemas de compras y contrataciones	107
2.9. Los sistemas de información financiera.....	107
3. Sistema de gestión de personal.....	107
3.1. Especificidad de la gestión de recursos humanos de la universidad	108
3.2. El análisis de la gestión de recursos humanos.....	108
Respecto a la administración de personal	110
3.3. Sistema de administración de recursos físicos	111
3.4. Los sistemas administrativos referidos a los alumnos.	112
3.5. Otros sistemas administrativos	113
3.6. El apoyo administrativo	114
Capítulo 10.....	115
Procesos organizacionales.....	115
1. Articulación.....	115
2. Coordinación.....	115
3. Participación	115
4. Liderazgo.....	116
5. Comunicación institucional	116
6. Cultura organizacional.....	116
7. Clima organizacional	117
ANEXO.....	119
ANEXO	120
LISTADO DE DIMENSIONES Y VARIABLES	120
BIBLIOGRAFIA	133

INTRODUCCION

Durante el siglo XX la universidad argentina ha vivido procesos de profunda significación social y política. Primero, la Reforma Universitaria proclamó la necesidad de la autonomía universitaria, democratizó sus estructuras de gobierno y construyó un ideal de institución abierta y comprometida con la sociedad. Atravesó luego por períodos oscuros en los que distintos autoritarismos avasallaron su autonomía y debilitaron sus capacidades científicas. Las permanentes restricciones presupuestarias deterioraron sus actividades y empobrecieron sus planteles e infraestructuras. La tarea actual es diseñar nuevas formas de articulación con el resto de la sociedad, sumarse como protagonista a la revolución científica y tecnológica en curso y contribuir a alcanzar los objetivos de educación de calidad para todos, equidad, competitividad e innovación permanente, sin renunciar por ello al ejercicio de su función crítica. Para ello debe adecuar sus estructuras y modos de funcionamiento, por lo que la gestión universitaria es un elemento estratégico para superar tales retos.

Este trabajo parte de la convicción de la necesidad de generar una mejor comprensión de la gestión universitaria de manera que ésta pueda: a) promover modos de acción que permitan aumentar la calidad y la creatividad en el desempeño de las funciones universitarias, b) preservar la libertad académica y el pluralismo al interior de las instituciones, y c) satisfacer requerimientos de consistencia con las prioridades establecidas en la asignación de recursos, de eficiencia y de productividad en su utilización y de eficacia en el logro de los objetivos fijados.

El propósito central de este trabajo es discutir la problemática de la gestión universitaria y de su evaluación. Su carácter es exploratorio. Constituye un intento de identificar cuestiones relevantes para el perfeccionamiento de la gestión universitaria en un contexto de demandas crecientes, recursos escasos y exigencias ineludibles de construir y consolidar las capacidades institucionales para el desempeño de sus funciones básicas de generación, procesamiento, acumulación y transmisión de conocimiento. Se centra en la problemática de las universidades públicas, aun cuando muchas de las cuestiones tratadas son igualmente propias de las universidades privadas. Suministra los instrumentos conceptuales y analíticos para abordar la gestión universitaria como objeto de evaluación y para la identificación de los déficits existentes, su dimensionamiento y su articulación recíproca. Su intención es operacional, de manera que la aplicación de esos instrumentos pueda arrojar información de importancia para el perfeccionamiento de la gestión.

El documento está estructurado en tres partes. La primera presenta los conceptos, alcances y desafíos de la gestión universitaria. Está integrada por secciones que tratan las naturalezas específicas de la institución y de la gestión universitaria, atendiendo a sus atributos básicos, identifican las “cuestiones” en debate y evalúan la pertinencia y relevancia de distintas problemáticas para su incorporación en la evaluación de la gestión. En la segunda parte se exponen y discuten enfoques alternativos de la evaluación institucional de manera de fundamentar la aproximación metodológica adoptada. La tercera parte contiene el desarrollo de las pautas metodológicas. Un anexo contiene el listado de dimensiones y variables para la evaluación de la gestión universitaria.

PRIMERA PARTE

LA GESTION UNIVERSITARIA: CONCEPTO, DESAFIOS Y CUESTIONES BASICAS

Capítulo 1

La gestión universitaria: marco conceptual y analítico

1. La opción conceptual

A pesar de que en los últimos años los trabajos académicos y profesionales sobre la “gestión universitaria” han tenido un notable crecimiento en número y en las problemáticas abordadas, persisten algunos aspectos que requieren clarificaciones conceptuales adicionales y aproximaciones analíticas rigurosas. En primer lugar, debe señalarse que los alcances otorgados a estos términos son ambiguos (Clark, 1987). En esta sección se tratan estos alcances.

1.1. La gestión de la totalidad

Si bien existe un cuerpo nutrido de trabajos referidos a la gestión universitaria entendida a partir de las funciones básicas de investigación, docencia o extensión, o del financiamiento de la educación superior, no es ésta la situación en lo referido a la gestión de la universidad como *organización compleja* (de Moura Castro et.al., 2000). De igual manera, las metodologías de evaluación están con frecuencia construidas sobre la base de una consideración exhaustiva y circunstanciada de cada una de esas funciones básicas, con tratamiento escaso o poco sistemático de las dimensiones vinculadas al gobierno y a la gestión de la institución como *unidad y totalidad*. Estas metodologías, cuando incorporan la gestión institucional, lo hacen como si ésta fuera una función más, reduciéndola a la problemática de lo administrativo y financiero. En consecuencia, la gestión institucional suele ser entendida como: a) la resultante de la agregación de las gestiones específicas de las funciones de formación, investigación, extensión, etc., o, b) aquella vinculada a la administración de todos los recursos a disposición de la universidad, sean ellos materiales, financieros o humanos.

En este trabajo el énfasis está puesto sobre la gestión de la universidad como complejo institucional. Responde así a la definición de la CONEAU contenida en el documento “Lineamientos para la Evaluación Institucional”: *“la gestión institucional está compuesta por un conjunto de factores (recursos, procesos y resultados) que deben estar al servicio y contribuir positivamente al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión”,* cuyo objetivo básico es *“...conducir al desarrollo integral de la institución y no a una asociación de unidades académicas aisladas”*.

De igual manera, en este trabajo se entiende que forma parte de la gestión la responsabilidad de conducción institucional, tal como establece el mismo documento: *“la gestión institucional debe incluir instancias orgánicamente institucionalizadas responsables de diseñar y organizar en forma integral los procesos universitarios (mecanismos y procedimientos para la toma de decisiones, para la gestión administrativa, para facilitar el flujo de información hacia adentro y hacia afuera de la institución, para la selección y contratación de personal, para la marcha de la institución, etc.) y los mecanismos que aseguren la libertad de cátedra y la autonomía académica de la institución”*.

Si bien la unidad de referencia es la institución como totalidad, por extensión muchas de las consideraciones, propuestas y recomendaciones son de aplicación para las unidades componentes de las universidades, sean éstas facultades, departamentos, institutos, etc.. El enfoque adoptado privilegia el análisis del papel y contribuciones de las posiciones de conducción institucional, tanto las autoridades máximas del nivel central como de esas unidades componentes. Estas posiciones tienen a su cargo - con diferencias en cuanto al ámbito de despliegue de sus capacidades decisorias - un conjunto de tareas similares vinculadas a la definición e instrumentación de objetivos, a la asignación y manejo de recursos y a la conducción de grupos de trabajo. De igual manera, como parte de la evaluación deben ser indagados los requerimientos y formas de desempeño propios de cada nivel y ámbito universitario para determinar sus contribuciones efectivas al logro de la misión organizacional y de la coherencia en la acción institucional.

Al considerarse la gestión de la institución como totalidad, se deja de lado lo específico a la gestión de las funciones básicas (investigación, docencia, extensión, etc.) pues es objeto de tratamiento particularizado en otros trabajos.

1.2. La gestión de la “institución”

Los términos “gestión institucional” fijan la atención sobre un concepto - “institución” - que supera la noción de organización para centrar el análisis en normas, reglas, expectativas de comportamiento, sistemas de gratificación, mecanismos de articulación social, sentidos, identidades, etc.

La consideración de la universidad como institución tiene un carácter particularmente crítico para el análisis y la evaluación de la gestión. La universidad es un universo simbólico, con mitos que contribuyen a otorgar sentido a la realidad, pero que a la vez la construyen y la cristalizan, gobernando el pensamiento y estructurando la vida cotidiana (Clark, 1991, Weick, 2000). Este universo simbólico se va conformando a lo largo de la

historia institucional, está cargado emocionalmente y brinda comprensión a la acción. Su centralidad depende de su capacidad para afirmar la identidad de la universidad y la de sus miembros. Sus componentes determinan los criterios que se utilizan para ganar legitimidad (de sus formas y estilos de gobierno, de los principios constitutivos de la organización, de sus políticas centrales, de sus acciones) y para medir su éxito. Es este universo el que confiere unidad a una realidad institucional por demás diversa y, a veces, dispersa. La gestión está inmersa en estos atributos institucionales: los convalida, los modifica y resulta determinada por ellos.

Las universidades, tanto para ser fieles al sentido que les es acordado históricamente como por este requerimiento institucional de unidad, deben ser "uni-versidades", más allá de la multiplicidad de disciplinas, orientaciones, actividades y funciones. Es decir, debe distinguirse entre la "polifuncionalidad" creciente de la institución universitaria, y la unidad de sentido que la debe gobernar para evitar los riesgos del oportunismo institucional, para superar las fuerzas centrífugas que pueden desencadenarse y para hacer uso productivo de la interacción entre disciplinas y actividades en el marco de la diversidad.

Por consiguiente, un papel esencial de la gestión universitaria es la vigilancia de la coherencia entre su identidad, su orientación y su desempeño, reafirmando el sentido único al que deben responder las acciones, las respuestas a los desafíos contextuales y la resolución de las tensiones que enfrente y padezca. En consecuencia, la gestión no es una tecnología neutra ni una tarea de ingeniería: es una labor de construcción, preservación y proyección en el tiempo de los elementos que convierten a la organización en una institución que involucra a muy diversos actores y que encuentra su razón de ser en los fines a los que sirve y en los resultados que alcanza.

1.3. La gestión como gobierno y como administración

Pueden identificarse tres conceptualizaciones convencionales de la gestión, no conflictivas pero que difieren en la cobertura temática :

- una estrecha, referida a la captación, ordenamiento, afectación y utilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines organizacionales. La gestión se asimila al manejo cotidiano de estos recursos en el marco de una estructura que distribuye atribuciones y responsabilidades y que define el esquema de división del trabajo. Esta perspectiva tiende a reducir el análisis a las *funciones administrativas clásicas*: planificación, organización, dirección, coordinación y control, con énfasis en la incorporación,

distribución y gestión de recursos, sean éstos financieros, materiales o humanos, o en los procesos de formulación e implementación de decisiones políticas que operacionalizan y concretan los objetivos organizacionales. Se corresponde con lo que la literatura especializada entiende por “management”.

- otra perspectiva incorpora las dimensiones vinculadas al *gobierno*, entendiendo por tal el despliegue de la capacidad para: a) la definición de la misión y del diseño institucional, b) la fijación de la orientación estratégica, c) la determinación de los objetivos operacionales y de las ofertas académicas, d) el dictado de las políticas que regulan su funcionamiento, la naturaleza y atributos de los destinatarios de sus servicios, e) la definición de estándares de calidad para sus actividades, f) el establecimiento de los criterios para la captación de recursos y su asignación entre la diversas funciones, g) el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las acciones que se derivan de las definiciones y mandatos anteriores. Esta definición supera la delimitación formal de atribuciones a los órganos máximos de la institución ya que comprende los comportamientos y decisiones efectivas que se adoptan como consecuencia de esas atribuciones. Se corresponde así con la noción de “governance” o gobernanza de la literatura sobre teoría de la organización.
- esta noción se expande cuando se introduce la idea de *gobernabilidad*, expresión de la capacidad de hacer efectivas las decisiones y de preservar la unidad institucional, sus contenidos simbólicos y su proyección en el tiempo. El análisis trasciende a los órganos formalmente establecidos y a las funciones asignadas: dirige la atención a los procesos decisorios y de implementación sobre los que las estructuras de gobierno tienen incidencia, a las respuestas y consecuencias de las políticas institucionales y a los niveles de legitimidad y consenso alcanzados. Su propósito es identificar los factores intervinientes para explicar las capacidades de orientación y conducción institucional, así como las predisposiciones para percibir, atender y encauzar la creciente complejidad en que se debate la institución universitaria. Comprende la capacidad para establecer compromisos creíbles, para generar confianza en las políticas adoptadas y para reducir la incertidumbre derivada de los comportamientos oportunistas de los actores (Masten, 2000).

La concepción que se adopta en este trabajo incorpora como cuestiones propias de la “gestión institucional” tanto el *gobierno* como la *administración*. Incluye lo referido al sentido y a la orientación del conjunto

institucional. Incorpora el análisis de la formulación, la sanción y la preservación de las normas formales y de las reglas de comportamiento. Comprende los procesos de implementación de decisiones políticas y de adquisición, asignación y administración de recursos, con su consiguiente control operacional. Abarca el mantenimiento del clima y de la cultura organizacional. Incluye al conjunto de *condiciones* para el desempeño de las funciones básicas de la universidad, determinando la calidad de sus prestaciones y los resultados e impactos que produce. Entiende que la eficiencia administrativa debe seguir a una buena definición de políticas institucionales, a la vez que sostiene que un buen gobierno institucional sólo se consolida en el largo plazo si se apoya en una buena gestión administrativa.

De igual manera, la concepción adoptada atiende a la problemática de la *governabilidad* que se expresa en: a) la reconciliación entre las demandas externas y los procesos internos, b) la integración de la docencia, la investigación y la extensión, c) la convergencia entre los estudios de grado y de posgrado, d) la convivencia productiva de actores con intereses, aspiraciones y orientaciones diferenciados, e) la articulación entre las funciones que operan con el conocimiento y aquellas que suministran apoyo a las tareas sustantivas y f) el equilibrio en las relaciones con el estado, con el mercado y con los restantes actores sociales. Por consiguiente, se entiende que la gobernabilidad va mucho más allá de la participación y de la distribución del poder, como afirman algunos autores, para referirse básicamente a los resultados y consecuencias de la participación y de la movilización de los recursos de poder (Albornoz, 1996).

En varias secciones se discute el carácter mutuamente determinante de estas cuestiones. Aún cuando analítica y normativamente se las deba considerar en forma particular, la atención se centra en las interacciones recíprocas y en los condicionamientos operantes. El criterio de deseabilidad a que esta concepción responde es que la gestión debe apuntar a construir la identidad institucional, a preservar su legitimidad, a asegurar la calidad de las actividades que se llevan a cabo y de sus productos, a la eficiencia en el uso de los recursos y a proteger la sostenibilidad institucional.

1. 4. La especificidad de la gestión universitaria

Se anticipa que esta concepción de la gestión universitaria plantea a la actividad de evaluación problemas analíticos y metodológicos difíciles de superar:

- tanto en las cuestiones de gobierno como de administración se combinan restricciones externas y discrecionalidades internas. Si bien las universidades tienen capacidades de decisión sobre aspectos extremadamente relevantes vinculados a su misión, actividades y relacionamientos, están sujetas a regímenes normativos que limitan su discrecionalidad y regulan su estructura y funcionamiento, sus relaciones con la autoridad de política universitaria y su régimen administrativo. Además, dependen fuertemente de políticas y decisiones de financiamiento adoptadas en otras instancias de gobierno,
- la gestión de la institución universitaria tiene un impacto no fácilmente identificable sobre las dimensiones que convencionalmente se utilizan para la evaluación de las actividades académicas, como ser el avance científico producido o la formación resultante. Brinda el marco para la labor de investigación o docencia, por lo que ese impacto no es directo, sino que debe ser reconstruido por medio de inferencias,
- no se puede hacer uso de instrumentos desarrollados para organizaciones que no comparten los atributos de ausencia de propósitos de lucro, pluralismo interno, objetivos ambigüamente definidos, orientaciones profesionales externamente reguladas y autonomía de sus integrantes. Esta es una gestión que, por la presencia y relevancia de los aspectos elusivos del liderazgo, del reconocimiento de los pares y de la participación extendida, difiere de aquella que se desarrolla en contextos organizacionales jerárquicos, con resultados medibles en el corto plazo y con indicadores de performance fácilmente cuantificables.

1.5. El análisis dinámico de la gestión

Otra cuestión que merece señalarse se refiere a la dimensión temporal de la gestión. Con propósitos expositivos puede realizarse una simplificación conceptual diferenciando una aproximación estática y un abordaje dinámico.

- el *análisis estático* atiende a los diseños y a las estructuras, a los stocks de normas, de regulaciones y de procedimientos, a las disposiciones estatutarias, a los sistemas de información, a las dotaciones de recursos, etc.. Es decir, concentra su atención sobre los medios institucionales y sobre los marcos que constituyen la infraestructura de la gestión, así como sobre los insumos utilizados, los mecanismos establecidos y las condiciones de la acción.

Identifica decisiones críticas y examina sus consecuencias. Utiliza coeficientes para la formulación de juicios, los que recurren a una “estática comparativa” para determinar direcciones, tendencias, logros y déficits,

- el *análisis dinámico* privilegia los procesos, las conductas, los aprendizajes y los impactos. La gestión como proceso es una confrontación permanente con tensiones entre la preservación de la unidad institucional y la diversidad de su interior por las actividades, disciplinas, ámbitos académicos, claustros, etc., entre la problemática interna y la atención de las demandas y expectativas externas, entre la visión estratégica y la atención de la cotidianidad institucional, entre las aspiraciones y los recursos efectivamente disponibles, entre las exigencias participativas y la vigencia de las jerarquías, etc..

Estos dos enfoques tienen una utilidad particular. La consideración estática sirve a los propósitos de contar con una caracterización institucional. Es un primer paso exploratorio para guiar la indagación y para alimentar el análisis. Es indispensable como punto de partida para la recolección de la información que debe sustentar partes esenciales de la evaluación. Pero toda institución adquiere sentido en el tiempo: toda institución es historia y construcción de historia, es anticipo del futuro y es la consolidación de comportamientos que siempre son apuestas con respecto al futuro. Por consiguiente, el análisis de la gestión tiene como requisito la disponibilidad de información longitudinal, el seguimiento de procesos, la identificación de hitos institucionales, etc.. Todo ello hace que el análisis sea particularmente complejo, pero su realización es lo que permite apreciar las verdaderas contribuciones de la gestión.

El enfoque dinámico permite fijar la atención en los diferentes horizontes temporales de la gestión y en su reconciliación institucional. Si se maximiza la eficiencia actual posiblemente se esté deteriorando la capacidad de actuar en el futuro. Algunos comportamientos de gestión pueden ser respuestas adecuadas a las contingencias presentes pero, al mismo tiempo y desde una perspectiva temporal de más largo plazo, deterioran las capacidades institucionales. La opción entre el corto y largo plazo es por demás problemática, pero si se adopta una perspectiva dinámica se subraya la preservación de la identidad, el aprendizaje y la acumulación institucional.

La aproximación dinámica a la gestión es más rica como medio para develar sentidos, identificar racionalidades, contribuir a la “reflexividad” institucional y construir una práctica dialógica. Permite diagnosticar las tensiones que se dan en su seno y las formas particulares en que se las

aborda, teniendo en cuenta que éstas son esenciales a la naturaleza de esta institución. Tiene como propósito determinar la calidad de los procesos a través de los cuales se identifican y procesan estas tensiones, el aprendizaje derivado y su aprovechamiento efectivo. Para esta aproximación son igualmente relevantes los éxitos y los fracasos, los cuestionamientos que se formulan y las respuestas que se ofrecen. Procura determinar los modos en que ese aprendizaje se socializa, los procesos por los que se le atribuye valor, los senderos a partir de los que se incorpora a la cultura institucional y sus contribuciones a la consolidación de un clima organizacional que lo haga sostenible. Presta particular atención a las interacciones sociales, lo que exige un acercamiento teórico que recupere las racionalidades de una pluralidad de actores con distintos intereses o aspiraciones. Conceptualiza a la gestión, por lo tanto, como un proceso permanente de manejo de ambigüedades, incertidumbres y conflictos.

Este enfoque es coherente con el tratamiento de la universidad como institución, es decir, como ámbito de interacción lleno de sentido. Por lo tanto, la evaluación debe atender a los procesos y a los significados que les son atribuidos y a como esos sentidos son compartidos, negociados y mediatizados e infunden a las acciones que se emprenden. Un supuesto del que se parte es que una universidad en la cual no hay un mínimo de sentido compartido sobre su identidad, orientación y misión, sobre la labor universitaria de investigación, de docencia, etc., es simplemente una acumulación de actividades discretas que a partir de algún diseño pueden confluir en un producto, pero no es una institución.

Por consiguiente, el enfoque adoptado entiende que el objeto de la evaluación no son sólo las actividades aisladas que conducen a un producto, como puede ser un graduado o un resultado de investigación, sino que privilegia la calidad de los procesos de generación de ese producto, los que deben tener atributos que conduzcan a la reconciliación de la diversidad y que estimulen el aprendizaje.

2. El marco analítico utilizado

La consideración de la gestión universitaria se realiza utilizando un marco analítico según el cual las cualidades y atributos deseables de la gestión deben guardar correspondencia con la concepción de la universidad que la gobierna, con los desafíos y las restricciones contextuales que enfrente, con las estrategias y políticas que se adopten y con el modelo organizativo establecido. Cada uno de estos temas serán tratados en las secciones siguientes:

- la *concepción de universidad* remite a cómo se define el papel de esta institución en la sociedad, sus contribuciones básicas esperadas y sus notas esenciales en cuanto ámbito de creación y reproducción del conocimiento y de formación de personas,
- los *desafíos* y las *restricciones contextuales* plantean demandas y delimitan la acción, condicionando la aceptación y la viabilidad social, política y técnica de la concepción de universidad adoptada,
- las *estrategias* y las *políticas* institucionales son los senderos y los criterios a través de los cuales la institución universitaria pretende concretar su visión y la concepción que la inspira en presencia de esos desafíos y restricciones,
- los *modelos organizacionales* son los marcos dentro de los que se lleva a cabo la acción. Comprende el diseño institucional, las normas que regulan la distribución y el ejercicio de capacidades decisorias, las unidades creadas para atender temáticas específicas y los medios a por los que se recompone la unidad institucional disuelta por la diferenciación estructural y la especialización funcional,
- los *modelos de gestión* hacen referencia a los valores, a los estilos, a los procesos, a las relaciones y a las decisiones que se adoptan, establecen y preservan dentro de esos marcos.

El supuesto de que se parte es el de la necesaria *coherencia* entre estos niveles. Los desajustes que existan podrán de manifiesto la necesidad de producir ajustes y dar lugar a acciones de cambio organizacional. Esos desajustes pueden estar debidos a la emergencia de nuevos desafíos o restricciones contextuales, a la modificación de las concepciones sobre la universidad o a insuficiencias, carencias o deficiencias en sus estrategias, políticas y modelos de organización y gestión.

Capítulo 2

La institución universitaria en el nuevo contexto

1. La institución universitaria: entre la continuidad y el cambio

La institución universitaria, a pesar del paso de los siglos, mantiene algunos de sus atributos básicos originales. Si bien los cambios en su interior han sido profundos y que diversos modelos de vida universitaria son discernibles, es identificable a partir de ciertos valores y actividades que la diferencian fácilmente de otras organizaciones. Se la reconoce por su misión central de formación y de generación y transferencia de conocimientos que se despliega a través del desempeño de diversas funciones, con combinaciones variables de investigación, docencia y extensión.

Esta persistencia, junto a las tremendas transformaciones a que ha debido hacer frente, hacen que la institución universitaria sea un ámbito en que se conjugan la continuidad y el cambio. Como afirma Edgar Morin, “la universidad conserva, memoriza, integra, ritualiza una herencia cultural de conocimientos, ideas, valores; la regenera reexaminándola, actualizándola, transmitiéndola; también genera conocimientos, ideas y valores que se introducirán en la herencia. Además, esta es conservadora, regeneradora, generadora” (Morin, 1998).

En la universidad coexisten la tradición y la innovación. En torno a ella se manifiestan las tensiones propias de relaciones sociales que se transforman, restricciones impuestas por rigideces disciplinarias, jerarquías y limitaciones de recursos y un conflicto constante entre demandas y capacidades para satisfacerlas. En su interior persisten vestigios de diferentes circunstancias históricas y la cristalización de respuestas a viejos desafíos, junto a la dinámica de los nuevos saberes.

La universidad tradicional remite a un pasado medieval de corporaciones de estudiantes y maestros que recibían la autorización de la autoridad temporal o eclesiástica, con privilegios acordados a sus miembros y no a la institución como tal. Ese pasado se construyó sobre supuestos de una relativa estabilidad, de transmisión de saberes ya establecidos, de autorregulación, con sus dinámicas y responsabilidades definidas por sus miembros. Es un arquetipo de universidad docente, dedicado a la formación de los profesionales (Porta, 1998), no partícipe creador de la revolución científica.

Sólo en el siglo XIX aparece la forma estructural de los departamentos o facultades como conjuntos de especialistas disciplinarios con contribuciones al desarrollo de nuevos conocimientos. Los sistemas universitarios también se van diferenciando por las relaciones que establecen con los estados, con fuerte asociación en los modelos napoleónico y humboltiano y de preservación de la independencia en el mundo anglosajón. Aparte de esa asociación, emergen los sistemas de regulación pública vinculados al dictado de normas para la certificación de títulos que habilitan para el desempeño de ciertas profesiones, en particular de naturaleza técnica. También se desarrollan nuevas formas de gobierno en las que se institucionalizan diferentes modelos de representatividad. Esta creciente complejización hace que la administración universitaria vaya ganando en prominencia y relevancia.

La universidad latinoamericana se desarrolla con este escenario general que brinda los elementos básicos para su diseño y funcionamiento. Nacida como institución ligada a la Iglesia, luego de la independencia es utilizada por el estado como medio para la formación de elites dirigentes y para la preparación de profesionales que en gran medida satisfacen las necesidades de servicio de un sector público que se expande geográfica y funcionalmente. Este carácter cerrado, profesionalista y elitista es el que es desafiado por el movimiento de la Reforma.

La universidad del siglo XX es más compleja, con procesos llenos de contradicciones y turbulencias que conmueven los modos anteriormente establecidos de gobierno y administración. Los conocimientos que la universidad produce y disemina crecen notablemente, se aceleran las tasas de su generación y diseminación y los impactos de la democratización de la sociedad se hacen sentir en la masificación de sus claustros. Estos fenómenos son universales y constituyen un escenario con notas compartidas que superan las fronteras. Aumenta el número de instituciones y los recursos sociales que demandan, con un crecimiento explosivo de la matrícula y una mayor diversidad en los perfiles institucionales y en sus disciplinas, carreras y actividades.

Este escenario es producto una sociedad que multiplica sus demandas y deposita en la universidad mayores expectativas con respecto a sus contribuciones en el mundo de la ciencia, la cultura y la producción (Lesourne, 1993). Se le reclama una mayor articulación con el resto del sistema educativo, la complementación interinstitucional y la proyección en el ámbito regional. Todo ello desborda las capacidades de una institución cuyo patrimonio consiste en obedecer a lógicas que la diferencian de otros ámbitos sociales con los que se le exige que interactúe.

Este crecimiento de las demandas y este desborde de capacidades debilita el viejo equilibrio entre la universidad y la sociedad. El supuesto de la calidad intrínseca de la institución universitaria pasa a ser cuestionado al multiplicarse los espacios que compiten con sus ofertas básicas. Además, al modificarse los mecanismos de asignación y distribución de status y los senderos de la movilidad social, su legitimidad y reconocimiento social se deterioran sensiblemente (Quintanilla, 1998, Libro Blanco sobre la Educación y la Formación de la Comisión Europea, 1997).

Como consecuencia de los procesos mencionados, se hacen más difusas y controversiales las contribuciones que realizan las universidades. Algunos autores han señalado que estas funciones han sido históricamente la selección y la formación de las elites dominantes, la producción y la aplicación del conocimiento y la capacitación de la fuerza de trabajo (Castells, 1993), o que se centran en el liderazgo académico, el desarrollo profesional, la capacitación y al desarrollo tecnológico y en el suministro de la educación superior general (de Moura Castro y Levy, 2000). Pero con independencia del modo en que se formulan, se atribuye a la universidad la responsabilidad de combinar y de hacer compatibles funciones aparentemente contradictorias o que están en tensión recíproca. Ello plantea exigencias muy importantes sobre la gestión institucional.

2. Las demandas por un cambio en la concepción de la gestión

Los cambios que se están produciendo en el mundo y en nuestra sociedad imponen asegurar la calidad, la relevancia, la pertinencia y la eficiencia de la docencia, de la investigación y de las acciones de extensión a la sociedad. La nueva configuración de la vida social, económica y política en un contexto de mayor interdependencia entre países, la mayor importancia estratégica de la generación y de la apropiación del conocimiento como bases para la viabilidad de los estados nacionales y los cambios estructurales en la economía, que demandan nuevas aptitudes y capacidades, conforman un panorama de desafíos inéditos para la institución universitaria.

Es una pregunta abierta si estos cambios son circunstanciales o si denotan una nueva fase del desarrollo social y de la institución universitaria, asociada a procesos que algunos vinculan a una globalización no siempre bien definida, o a un proceso de democratización fundamental que hace que la necesidad de conocimiento se expanda continuamente. La búsqueda de respuestas puede apelar a distintos esfuerzos teóricos desplegados para encontrar las claves de la problemática actual, ya sea conceptualizándola a través de ejes que pasan por lo postindustrial (Bell, 1972), por la superación del modelo fordista (Jessop, 1993), por la

sociedad de servicios (Thrift, 1987, Sassen 1991), por la alta tecnología (Reich, 1991) o por lo informacional o del conocimiento (Castells 1993). En todos ellos se adjudica un papel cada vez más estratégico a la generación y transmisión de conocimiento, con demandas muy específicas dirigidas a la institución universitaria en lo referido a la satisfacción de sus exigencias por educación superior, a su relación con el mundo del trabajo y de la producción y a la construcción de ciudadanía.

Frente a ese escenario, es evidente una cierta obsolescencia en las concepciones que fundaron las actuales modalidades de gobierno y de gerenciamiento de las universidades. Son muchos los síntomas de su falta de coherencia con las calidades requeridas por la nueva situación. La lentitud con que la universidad suele reaccionar es producto no sólo de una percepción parcial de sus problemas de articulación con el resto de la sociedad, sino también de las severas limitaciones estructurales que le impiden insertarse en un mundo en el que la organización, la producción y la diseminación del conocimiento obedecen a lógicas cada vez más distantes de las establecidas en la institución universitaria tradicional.

Este fenómeno es universal. Esta problemática está presente en las experiencias de reforma de la educación superior en Estados Unidos y en la Unión Europea, así como en los debates en curso en América Latina. La universidad enfrenta un desafío común a los sistemas universitarios de muchos países del mundo: las exigencias superan su capacidad de respuesta (Burton Clark, 1998, Sadlack y Altbach, 1997, Informe Universidad 2000). En el caso de la Argentina, la creciente demanda social por estudios superiores y la expansión de la matrícula no fueron acompañadas por ajustes en los marcos institucionales, en los que persisten los atributos heredados del pasado, complejizados por una oferta más diversificada pero sin cambios sustanciales en los modelos de organización y gestión.

Como consecuencia de este desajuste entre lógicas externas y lógicas institucionales, desde hace algunos años se fueron desarrollando nuevas concepciones e instrumentos. Algunos de estos nuevos modos de pensamiento y formas de acción modifican la dialéctica permanente de autonomía-control entre el gobierno, la universidad y el mercado, creando articulaciones inéditas y nuevos modos de encarar la gestión institucional. Los intentos dirigidos al fortalecimiento de los ámbitos centrales de las universidades, la adopción de nuevas tecnologías para el gerenciamiento y un nuevo énfasis a las cuestiones vinculadas a la adquisición de recursos y al manejo financiero, la determinación de costos, la "rendición de cuentas" y la evaluación son todas manifestaciones de estos fenómenos.

3. Los desafíos y las restricciones

La gestión enfrenta un desafío enorme: tiene que reconciliar las tensiones entre masividad y excelencia, asegurar la coordinación entre disciplinas y ámbitos universitarios, infundir de mayor plasticidad en el diseño de las ofertas académicas y atender a las demandas diferenciadas de las actividades de grado y posgrado, así como las de la docencia y la investigación. Debe asegurar la disponibilidad de recursos para sostener sus actividades básicas, preservar su legitimidad y alcanzar una adecuada efectividad en su acción frente a las diferentes fuentes de financiamiento. Para ello debe contar con instrumentos suficientes, las tecnologías adecuadas y una formación específica y acorde a la magnitud de los desafíos a enfrentar. En los siguientes puntos se pasa revista a algunos de estos desafíos.

3.1. La redefinición de la relación entre la universidad y el estado

La Reforma Universitaria inaugura una tradición de la que es tributaria la problemática universitaria de América Latina. Esa tradición se funda en aspiraciones de libertad, solidaridad, creatividad y protagonismo estudiantil, cuestionando los modelos de organización y de gestión hasta entonces establecidos. Junto a la “soberanía de los estudiantes”, sostenía la “apertura a la sociedad” y la independencia con respecto a controles externos. La cuestión fundamental estaba así vinculada con las formas de gobierno y con la articulación con el estado. Desde este origen, el debate sobre la universidades estuvo asociado a los principales conflictos políticos de América Latina, creándose un clima que no fue favorable a una mejor apreciación de las problemáticas internas y de proyección externa.

B. Clark ha identificado cuatro modalidades alternativas de relacionamiento entre el estado y la universidad: a) la europea continental, con fuerte influencia de los organismos del Estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores, b) la británica, en la que esa influencia se localiza en el claustro de profesores, con baja participación de los administradores, c) el modelo de los Estados Unidos, en el que los órganos superiores ejercen efectivamente la conducción, y d) el modelo japonés, combinación del europeo y el norteamericano (Clark, 1988). El modelo latinoamericano, surgido como consecuencia de la Reforma del 18, difiere de todos ellos, con fuerte autonomía con respecto al estado y participación ampliada de todos los claustros en su gobierno y gestión, condicionando a la vez el poder de los docentes y de la administración universitaria, junto a un diseño normativo y reglamentario propio de la administración pública (Cano, 1985).

El debate actual vuelve a plantear cuestiones vinculadas a la relación entre la universidad y el estado (Albornoz, 1996). Varios factores están operando para ello. En primer lugar, se constata que la disminución relativa de los recursos puestos a disposición de las universidades es un fenómeno generalizado (Breneman, 1993, Burke, 1998). En el marco de crisis fiscales recurrentes, las políticas estatales dirigidas a la formación de capital humano deben competir con otros objetivos de gobierno. Además, el violento crecimiento en la matrícula universitaria hace que, aun con aumentos en los presupuestos, los montos relativos por alumno se hayan reducido.

Junto a los factores mencionados, las nuevas orientaciones sobre el papel del estado y las concepciones que tienden a otorgar una mayor peso a los mecanismos descentralizados y competitivos cuestionan muy fuertemente los criterios tradicionales de asignación de recursos a las universidades por bloques, cuotas o coeficientes, impulsando en cambio asignaciones específicas por programas o proyectos. Es así como se multiplican las políticas de financiamiento condicionadas al cumplimiento de compromisos de gestión o al logro de metas específicas, en contraposición a las asignaciones presupuestarias globales cuya utilización quedaba a criterio de las propias universidades.

En forma asociada a estos fenómenos, se desarrollan nuevas exigencias en materia de *rendición de cuentas* (accountability) por las que las universidades deben exponer ante la sociedad sus criterios de asignación y de uso de recursos, los resultados alcanzados y los costos de los mismos, utilizando para ello indicadores de todo tipo. Información confiable, sistemática y periódica debe ser suministrada a diversos públicos, con nuevas demandas sobre sus órganos de gobierno y sobre la gestión. El desarrollo de mecanismos de evaluación y la creación de ámbitos específicos para ello, junto a la expansión de las prácticas de acreditación modifican también la naturaleza tradicional del relacionamiento entre el estado y la universidad.

3.2. La redefinición de las relaciones entre la universidad y el mercado

Estas nuevas orientaciones y modos de relacionamiento con el estado tienen consecuencias de gran importancia, determinando que la escasez de recursos presupuestarios se convierta en un dato estructural, no superable en el mediano plazo. Ello da lugar al despliegue de esfuerzos permanentes en materia de captación de recursos adicionales.

La universidad estuvo protegida del mercado, con financiamiento asegurado a través del presupuesto público. Los problemas mencionados han producido su acercamiento con el propósito de captar nuevos recursos (Newson, 1990). Es creciente la importancia de los fondos recaudados en forma directa por las unidades académicas a través de su vinculación con el sector productivo (Fairweather, 1988, Bray, 1998). Esta participación mayor en relaciones de mercado adopta la forma de venta de servicios, de convenios de riesgo compartido y de realización de actividades formativas respondiendo a demandas de empresas y gobiernos. Esta nueva modalidad ha dado lugar a comportamientos “empresariales” de parte de las universidades cada vez más frecuentes (Clark, 1993).

Otro fenómeno que se manifiesta por igual en contextos muy diferentes es una creciente transferencia de los mayores costos hacia los estudiantes: en China el 30 % del financiamiento proviene del aporte de los estudiantes, en Vietnam el 35 % de los ingresos universitarios son propios, en USA las universidades públicas deben financiar con recursos propios el 50 % de los costos de la educación al nivel de bachellor (Gumport y Puser, 1995).

Estas tendencias han introducido nuevas temáticas en las ya viejas discusiones sobre el papel de la universidad. Se denuncian los riesgos de una institución que se ha ido haciendo cada vez más vulnerable a las demandas externas de actores o empresas con poder y recursos suficientes para tener impactos significativos sobre la orientación y naturaleza de sus actividades. El predominio de la lógica del mercado por sobre la lógica del desarrollo y transmisión del conocimiento se manifiesta en la redistribución de recursos al interior de las universidades en dirección hacia los ámbitos más cercanos a la demanda, con mayores alumnos o con mayores posibilidades de obtención de recursos.

La consecuencia de esta tendencia es una creciente polarización entre grupos de docentes e investigadores provocada por la distribución diferencial de capacidades para el acceso a recursos externos o para la venta de servicios. Se percibe además la declinación de algunos campos con baja demanda de mercado, junto a mayores exigencias de participación de docentes e investigadores en acciones de asistencia técnica. El “descentramiento” del claustro docente (Gary Rhoades, 1998), afectando su dedicación plena a las tareas tradicionales, y la pérdida de importancia relativa de éstas, forman parte de las consideraciones que deben ser formuladas al evaluar los modos de inserción de las universidades en actividades regidas por relaciones de mercado.

Estos fenómenos tienen por consecuencia una pérdida efectiva de autonomía por parte de las universidades. Por ellos aumenta la preeminencia de algunas actividades o ámbitos sobre otros y se refuerza

una orientación “utilitarista” que entra en conflicto con los valores propios de la institución universitaria (Summer, 1995). Morin sintetiza la crítica a esta realidad en un trabajo ya citado: “existe una presión sobreadaptativa que impulsa la conformación de la enseñanza y la investigación según las demandas económicas, técnicas, administrativas del momento, la conformación según los últimos métodos, las últimas fórmulas del mercado, la reducción de la enseñanza general y la marginación de la cultura humanística. Siempre en la vida y en la historia la sobreadaptación a estas condiciones dadas no ha sido un signo de vitalidad, sino un aviso de senectud y muerte, por pérdida de sustancia inventiva y creativa” (Morin, 1998).

Este tipo de orientación hacia el mercado genera nuevas demandas que ponen al descubierto las debilidades de la gestión. La naturaleza dispersa de la institución universitaria, su frecuente ineficiencia burocrática y la complejidad de sus estructuras de gobierno la hacen no del todo atractivas para los actores sociales con necesidades que podrían ser satisfechas por la universidad. Esto plantea la necesidad de crear unidades con el propósito específico de gerenciar estas acciones y de atender las relaciones con los diferentes mercados a los que se prestan servicios o a los que se acude por recursos. Para evitar la dispersión y la fragmentación de la vida universitaria, la puesta en marcha de nuevos modos de rendición de cuentas y el fortalecimiento de las capacidades de gobierno de la universidad han sido los medios utilizados en algunas experiencias nacionales (Hare y Lugachyov, 1997).

3.3. Las demandas sociales por educación

Un mayor número de jóvenes aspira a ingresar a la universidad, transformando muchas de sus notas tradicionales. Esta ha abandonado el viejo carácter de educación de elite, para transitar hacia la educación masiva, suponiendo algunos que éste es sólo el paso previo a la universalización de la educación superior.

La masividad de la educación superior es un fenómeno universal (Sadlak y Altbach, 1997). En algunos países la participación en ella llega a alrededor del 30 % del grupo etáreo. En la Argentina este proceso de incorporación se dio en forma relativamente temprana y se aceleró desde la recuperación de la democracia. El ingreso a la universidad se ha convertido en una aspiración generalizada, fruto de la democratización fundamental de la sociedad, de una memoria histórica que asocia la movilidad social ascendente a esta institución y de la evidencia del valor de la educación para la inserción en el mercado de trabajo.

La universidad ha ganado en heterogeneidad social, perdiendo muchos de los rasgos de su selectividad histórica. Ya no es tanto la puerta que se abre a un nuevo universo cultural, sino que a través de la misma penetra la cultura de masas. Este proceso ha impactado a la docencia y a la investigación como profesión. Esta ha perdido en gran parte el carácter privilegiado que en el pasado le era reconocido en consideración social, en atención política y en reconocimiento de su centralidad - y aun monopolio - en la generación y la transferencia de conocimientos. Sus atributos específicos se han ido diluyendo, con resistencias cada vez menos efectivas para preservar su vieja identidad y sentido.

Frente a estas aspiraciones, la respuesta fue acoger la mayor demanda cuantitativa por los servicios de la educación superior, dando lugar a un crecimiento “reactivo” de las universidades. Se generaron así críticas que denuncian un desplazamiento por parte de la docencia de las restantes funciones. A su vez, esta función docente ha dado lugar a la emergencia de instituciones con perfiles particulares que compiten con la universidad tradicional y permiten absorber parte de la demanda, como son los institutos de enseñanza superior, o las ofertas de ciclos cortos cuyo justificativo es facilitar el ingreso temprano al mercado de trabajo. De este modo, una respuesta no explícita a la masificación es la emergencia de un sistema en el que algunas instituciones se especializan en investigación y en la docencia de excelencia, con otras ocupándose de la enseñanza general y profesional.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación brindan nuevas posibilidades con consecuencias de gran importancia sobre la respuesta que la universidad puede brindar a esta demanda social por educación superior. Estas tecnologías pueden transformar los modos habituales de relación profesor-alumno, de acceso a las bibliotecas, de interconexión entre grupos de trabajo y de alcance geográfico de las ofertas académicas, disminuyendo costos pero exigiendo importantes inversiones en equipamiento y en su actualización constante.

Junto a esta cuestión cuantitativa, ha crecido en importancia la temática de las orientaciones, de los contenidos y de la calidad de la educación superior. Si bien es discutible la afirmación de que la humanidad estaría ingresando a una nueva fase histórica caracterizada como “sociedad del conocimiento” por cuanto sus alcances se limitan a ciertos fragmentos de la sociedad internacional, existen múltiples evidencias de que han aumentado explosivamente las demandas por formación en las más diversas especializaciones de parte del sector productivo de bienes y de servicios. Dadas las condiciones actuales de un mercado de trabajo cada vez más segmentado y exigente en materia de competencias, se percibe una creciente brecha entre el conocimiento codificado para la enseñanza y el

conocimiento de vanguardia, así como una menor correspondencia entre los perfiles profesionales actuales y los perfiles académicos. En la actualidad, un mismo título académico sirve para desempeñarse en perfiles profesionales muy variados, a la vez que ciertas posiciones están abiertas a individuos con distinta formación profesional. Ya no basta un diploma desvalorizado socialmente para certificar la aprobación de un conjunto de pruebas evaluatorias, sino que debe acreditarse un nivel de competencias que la institución universitaria tradicional, desbordada por la masividad, no puede suministrar.

Como consecuencia de lo anterior, las universidades enfrentan una situación que resulta difícil de manejar: En el nuevo escenario deben atender a nuevos tipos de estudiantes, con una diversidad de orientaciones y motivaciones y necesitan desarrollar nuevas modalidades de aprendizaje. Muchas de ellas están estructuradas en facultades cuyas orientaciones docentes están centradas en la formación para las “profesiones liberales” de ejercicio independiente (médicos, abogados, contadores, etc.). Estas profesiones se despligan de manera cada vez más frecuente en relación de dependencia, con desempeños fuertemente determinados por los requerimientos de la función y de la organización y con especializaciones de difícil aplicación en otros contextos laborales. Crecen las exigencias para que la formación atienda a brindar competencias que permitan la adaptabilidad a condiciones cambiantes de los mercados de trabajo y de los conocimientos y tecnologías, asegurando trayectorias personales y profesionales autosostenidas. Las capacidades requeridas son conocimientos, actitudes y aptitudes que soporten experiencias y comportamientos responsables, autónomos, creadores y adaptativos (Martínez Nogueira, 1994). Se privilegia el valor adaptativo en el mercado de trabajo y la formación generalista es visualizada como más efectiva que los programas excesivamente especializados. Una reforma curricular que permita la cooperación entre especialidades académicas y una formación básica complementada con habilidades instrumentales son respuestas a esta situación (Quintanilla, 1998).

No sólo la gestión debe considerar los requerimientos del mercado de trabajo. La universidad tiene que seguir atendiendo a otras necesidades no claramente discernibles y cuya satisfacción forma parte de la misión permanente, como es la reafirmación de la identidad cultural dentro de la universidad multifuncional, recuperando la formación humanística y rechazando la orientación meramente tecnocrática (Laporte, 1998). Como señala la Unión Europea “la formación impartida en la enseñanza superior no debería tener sólo como finalidad la obtención de niveles más elevados de calificación personal, sino también el fomento de la opinión personal, la creatividad y el espíritu crítico, y debería otorgar la capacidad de superar las barreras existentes entre las materias, las culturas y los países”.

Esta dinámica en materia de conocimientos y de desarrollo del mercado de trabajo plantea necesidades de actualización constante. Ello da lugar a nuevas demandas de actividades de perfeccionamiento permanente a las que se da respuesta por medio de cursos de posgrado de la más variada naturaleza, los que generalmente son administrados en ámbitos diferenciados – las Secretarías de Posgrado - y cuentan con regímenes administrativos y de financiamiento distintos a los tradicionalmente establecidos para la gestión del grado (Barsky, 1997). De esta forma suele coexistir una enseñanza masiva para el grado, con elevada rutinización y de transmisión de un conocimiento de elevada formalización y cristalización, con otra mucho más “artesanal”, selectiva y en interacción con la investigación (Lesourne, 1993). Además, la formación de posgrado enfrenta una mayor competencia entre instituciones, por lo que su relación con la investigación suele ser una condición para establecer el prestigio de las ofertas académicas.

Formando parte de estas condiciones de mayor exigencia y de competencia interinstitucional, debe mencionarse la internacionalización de la educación superior, la que se manifiesta en varios fenómenos y tendencias: a) se está generalizando el acceso a ofertas de universidades de otros países a través de las nuevas tecnologías y de la expansión de las actividades a distancia, b) proliferan los acuerdos y convenios con universidades extranjeras para su participación en el diseño y desarrollo de diversos programas, c) es frecuente la instalación de filiales de esas universidades fuera de sus ámbitos nacionales y regionales de influencia, d) es creciente la importancia de las redes disciplinarias que canalizan y facilitan los intercambios entre docentes e investigadores, e) surgen constantemente asociaciones entre instituciones para los propósitos más diversos, entre ellos para la ejecución de proyectos conjuntos, f) la expansión al plano educativo y profesional de los acuerdos de integración regional plantea requerimientos de homogeneización de la formación y de criterios de reconocimiento de estudios y de acreditación compartidos.

3.4. Las nuevas formas de hacer ciencia y las innovaciones técnicas

El desarrollo de los conocimientos, la velocidad de su transformación y el dinamismo de los procesos de su distribución y aplicación imponen exigencias en materia de recursos, equipamiento, personal académico y relacionamiento que superan las capacidades de las universidades. Se ha producido un crecimiento vertiginoso del número de especialidades y subdisciplinas, con fenómenos paralelos de intensificación y diversificación de sus contenidos. Se estima, por ejemplo, que existen alrededor de 8000 redes constituidas en torno a diferentes campos de interés investigativo. Nuevas disciplinas y modos de abordaje trans- y multi-disciplinarios

producen reorganizaciones constantes del saber y nuevos campos, con impactos múltiples sobre la organización académica, los agrupamientos profesionales y los mecanismos de difusión. La imposibilidad de mantener planteles de investigadores y programas de trabajo que comprendan la totalidad del conocimiento o de asegurar la coordinación y la convergencia de los distintos aportes, son otras manifestaciones asociadas a estos fenómenos.

Las consecuencias de esta explosión del conocimientos son varias y de notable importancia. Se evidencian las limitaciones de las formas organizativas establecidas. Las estructuras predominantes suelen constituirse en restricciones para acoger a los nuevos campos o para facilitar el diálogo entre disciplinas, o no son suficientemente receptivas a las nuevas redes de información. Las facultades o departamentos enfrentan serios problemas para albergar adecuadamente a las polidisciplinas en desarrollo. Surgen enormes desafíos para los mecanismos disponibles en materia de monitoreo y evaluación: los indicadores endógenos pierden importancia, la diversidad de formas y productos de la investigación crean nuevos interrogantes sobre los criterios más adecuados para juzgar la pertinencia y la relevancia, etc.. La nueva situación demanda estructuras más abiertas, con límites más difusos y con mayores compromisos de colaboración (Castells, 1993).

Las modalidades tradicionales de generación y transferencia de conocimientos se han modificado. Se ha abandonado el viejo supuesto de que la innovación era producto de un ciclo que se iniciaba con la investigación básica y continuaba a través de un continuo en el que las investigaciones estratégicas, aplicadas y adaptativas conducían a la aplicación del nuevo conocimiento. Por cierto, la innovación sigue un sendero mucho más complejo e incierto, en el que las fronteras disciplinarias se desdibujan, con direcciones que se entrecruzan y que muchas veces siguen el camino inverso a aquel supuesto (Kealey, T., 1996). Además, el crecimiento del conocimiento no se da a través de la colocación de “un ladrillo sobre otro” dentro de un marco disciplinario bien delimitado, sino por la resolución de problemas que requieren diferentes contribuciones, diluyendo las fronteras convencionales. La investigación se suele realizar por medio de redes complejas en las que intervienen institutos de investigación de diverso carácter junto a empresas, firmas consultoras, grupos profesionales, etc.. Se constituyen así lo que se ha denominado “sistemas distribuidos” de producción del conocimiento. En ellos la universidad ha perdido su viejo monopolio sobre el saber, percibiéndose lo que algunos autores llaman el “research drift” por el que la investigación se localiza en ámbitos alejados de las universidades (institutos de investigación o agencias especialmente creadas), con una

fuerte tendencia a desvincularla de la docencia (Tjeldvoll, 1998, Gibbons, 1997).

Junto a estos fenómenos, otros tienen importancia creciente. Los grandes actores económicos transnacionales basan su competitividad en el control de los mercados. La capacidad de innovación permanente es un medio estratégico para ello. En los países centrales se percibe que no sólo cuentan con importantes recursos para investigación propia, sino también para orientar la investigación que se realiza en institutos y universidades. Las tareas de investigación realizadas en las empresas, o la capacitación específica que se realiza en estos ámbitos, desplazan o compiten con las tareas de actualización y perfeccionamiento de las universidades.

Por su parte, en la carrera hacia la competitividad, los estados nacionales han revisado sus políticas de ciencia y tecnología. Las predominantes desde la Segunda Guerra Mundial, centradas en la promoción de la oferta que legitimaba el aliento a una investigación cuyos objetivos eran definidos por la comunidad académica, fueron objeto de críticas desde diversos sectores. Estas condujeron a adoptar orientaciones fundadas en la promoción de sistemas de innovación espacialmente situados, prestando creciente atención a las articulaciones nacidas a partir del desarrollo del sistema productivo, avanzándose en dirección hacia la investigación inducida por medio del suministro de recursos para satisfacer necesidades específicas. A través del acceso a estos recursos y de la naturaleza resultante de sus actividades de investigación, la universidad opera cada vez con mayor frecuencia con conocimientos sujetos a la apropiación privada, a patentes y licencias y, por consiguiente, a negociaciones comerciales.

Este panorama reclama una gestión más activa y atenta a la competencia por prestigio, por recursos y por legitimidad, lo que plantea la necesidad de estrategias y de comportamientos que se parecen cada vez más los prevalecientes en las relaciones de mercado. Estas sustituyen a las tradicionales relaciones políticas en que se mueve la gestión de la universidad, ya sea en procura de mayores apropiaciones presupuestarias, en busca de la sanción de regímenes legales más favorables o procurando apoyos para mantener o consolidar posiciones internas de poder. Dan también un nuevo matiz a las relaciones académicas en aspectos tan sensibles como la determinación de las temáticas abordadas por la investigación o por la enseñanza, o de los criterios para la evaluación de las contribuciones y productos de docentes e investigadores.

Capítulo 3

La Universidad como organización

1. La complejización de la organización y de la gestión universitaria

El análisis de la gestión universitaria debe partir de la consideración de la universidad como “organización compleja”, así como de su carácter específico asociado a su multifuncionalidad, a la multidisciplinaridad de sus actividades y a la simultaneidad de su inserción en distintas arenas de acción social (políticas, culturales, mercados, etc.).

El carácter específico de la institución universitaria y de su gestión es producto de una larga trayectoria histórica. Sus notas esenciales fueron modeladas por procesos sociales universales y por las circunstancias nacionales enfrentadas. En los inicios mismos de esa trayectoria está la aspiración de autonomía, la presencia de esferas diferenciadas de autoridad, la legitimidad de la participación de sus integrantes y los conflictos por la regulación externa.

La cuestión del control institucional formó parte de luchas cuya resolución dio lugar a modelos de gobierno aun vigentes, a la diversidad de arreglos en la composición de los niveles de conducción y a los diversos modos a través de los que el Estado o las corporaciones trataron de incidir sobre la gestión universitaria. Los documentos que reglaban su existencia estaban centrados en estas cuestiones: la definición de los poderes de supervisión, los sistemas de autoridad y las garantías para los integrantes de la comunidad universitaria.

La noción más simple y temprana reducía la gestión universitaria a la preservación del espíritu y de la concepción a que respondía la institución, con escasas funciones administrativas y de coordinación. La misma estructura típica de las Facultades – y aun de los Rectorados - reflejaba la existencia de dos ámbitos que operaban con gran independencia: las secretarías académicas y administrativas.

La articulación entre la conducción institucional, lo académico y lo administrativo fue creciendo a medida que se complejizaba la vida universitaria y tenían resolución temporaria las disputas por el control. Su importancia fue mayor con la especialización de los conocimientos, con la diversificación de sus actividades y con la creciente importancia asignada a la problemática de la adquisición y manejo de recursos. Esta complejización tuvo su expresión estructural en la creación de niveles con

atribuciones específicas y de unidades a cargo de las distintas funciones, sumándose a las tradicionales vinculadas a lo académico y a lo administrativo.

En los últimos años la organización universitaria y su gestión se ha complejizado aun mucho más por la operación simultánea de los factores mencionados brevemente en el capítulo anterior. Su importancia social y la multiplicidad de modelos desarrollados, así como las exigencias de incertidumbres de todo tipo que deben ser enfrentadas, de las vinculaciones con públicos numerosos y de la operación en un contexto de mayor competitividad, han dado lugar a la emergencia de una estructura organizacional más densa y diferenciada, al desarrollo de procesos internos más rigurosos y a la profesionalización de tareas que antes eran desempeñadas por docentes e investigadores, sin formación específica para ellas.

Esta mayor complejización estuvo acompañada por el desarrollo de una literatura especializada que procura indagar las estructuras y los procesos, las estrategias y los comportamientos de la institución universitaria. Esta literatura debe servir de base para la construcción de marcos analíticos y de instrumentos que faciliten la indagación de las potencialidades y de las carencias de los diseños de gobierno y de gestión para reconocer la diversidad y la necesaria referencia a la unidad institucional. Además, esos marcos deben permitir formular apreciaciones sobre las cualidades y exigencias de la gestión institucional, así como sobre los aspectos organizativos y operacionales referidos a tareas, recursos, procesos, productos, resultados e impactos.

2. Los enfoques teóricos para el análisis de la universidad como organización

En esta sección se presentan algunos enfoques teóricos para el análisis de la universidad como organización. Cada uno de ellos adopta una perspectiva particular, iluminando con mayor intensidad alguna de las problemáticas básicas de esta institución.

2.1. La universidad como organización colegial

En primer lugar, tanto histórica como analíticamente, está el modelo colegial, construido sobre la noción de un autogobierno fundado en el acuerdo sobre los valores básicos, sobre las reglas de convivencia y sobre las prácticas legítimas. Es un modelo horizontal, democrático, con predominio de los órganos colectivos, que aspira al consenso y que requiere homogeneidades muy fuertes en materia de actividades,

participantes y aspiraciones, una escala relativamente reducida y una muy clara diferenciación con otras instituciones sociales. Permite la construcción de compromisos y acuerdos, es expresión del “capital social” institucional y, en condiciones de operación exitosa, disminuye costos de transacción.

Este modelo está asociado a la reivindicación de la libertad académica y de la autonomía frente a coacciones externas. Forma parte de los “mitos fundantes” de la institución universitaria y constituye un ideal a reafirmar y a alcanzar. Infunde sentido a las demandas de participación y constituye un patrón para la evaluación de las culturas y de los procesos de la organización universitaria. Se corresponde con la universidad medieval y se preserva en mayor medida en la gestión de la universidad británica.

Este modelo tiene una concreción problemática. La realidad se distancia de aquel ideal como consecuencia del creciente tamaño de las universidades, de la mayor complejidad mayor de estas instituciones y por la presencia de diferenciaciones de todo tipo en el contenido y en las orientaciones de las actividades. El debate sobre este modelo reproduce el debate sobre las instituciones políticas democráticas. Para sus defensores, es una salvaguarda esencial de la libertad académica (Masten, 2000). Para los detractores, produce un gobierno “lento, dificultoso y protector de intereses establecidos. Como afirma el Informe Universidad 2000 “dificulta la gestión en diversos aspectos: los procesos de decisión se hacen pesados y lentos, los intereses corporativos de los distintos estamentos que participan en los órganos colectivos suelen pesar más que el interés general de la institución, la necesidad de llegar a amplios acuerdos para tomar una decisión conduce a restringir las alternativas posibles, la responsabilidad por las decisiones tomadas se diluye en la “lógica de la situación”, se presta a llenar de contenido político proceso de toma de decisiones que en realidad sólo deberían tener un carácter técnico” (pag.405).

y

respecto a los objetivos, percepciones sobre el papel de la docencia, la investigación y la extensión, intereses de los claustros y compromisos con las realidades locales y sociales. Esos ámbitos combinan la jerarquía con la representación y la participación. Sus estructuras de gobierno se abren a los diferentes .claustros con formas de representación variables, tal como está incorporado al modelo adoptado por la legislación y por los estatutos vigentes. Pero junto a ellos, se están desarrollando fenómenos que producen un desplazamiento de ciertas decisiones a espacios con orientaciones más precisas, como son aquellos vinculados a las actividades de asistencia técnica y de servicio a la comunidad.

La situación de fractura mínima se da cuando coexisten ámbitos con formas de operación cercanas al modelo colegial junto a estructuras jerárquicas que imponen orden al conjunto. Las facultades, las carreras y los departamentos suelen asumir atributos particulares según las disciplinas, pero se requiere una instancia unificadora como es la brindada por los órganos superiores de gobierno. Este modelo no desencadena tensiones mayores sobre las capacidades de gobierno y de gestión cuando la complejidad es relativamente baja, con una pocas facultades y carreras de grado, generalmente pizarrón-intensivas y profesionalmente orientadas, escasa oferta de posgrados, con ausencia de diferenciaciones marcadas entre investigación y docencia o cuando éstas no tienen relaciones directas. A mayor complejidad, la capacidad de esas instancias superiores para reconstruir la unidad institucional suele ser limitada por la acumulación de decisiones que deben adoptar y por la imposibilidad de contar con la información relevante para su fundamentación.

2.3. La universidad como organización fracturada

La capacidad descriptiva y explicativa del modelo plural es sumamente baja cuando las circunstancias efectivamente enfrentadas difieren de las señaladas. Esta es la razón por la que se fueron desarrollando otros modelos analíticos cuyas aspiraciones fueron dar cuenta de esta creciente complejidad y que se centraron en las consecuencias del carácter fracturado de la universidad sobre la gobernabilidad institucional.

La universidad se conceptualiza como un sistema de base amplia, con alta diferenciación interna, con cátedras, departamentos por disciplinas, carreras, centros de investigación, institutos, etc., con procesos internos específicos y con despliegue de diversos recursos para el ejercicio de la influencia y la movilización de poder entre unidades y niveles. Estas características imponen restricciones muy severas a la reconstrucción de la unidad y a la preservación de la coherencia

Según estos modelos, la realidad institucional es construida por acciones discretas, convergencias casuales y confrontaciones recurrentes. Los resultados obtenidos no son la consecuencia de diseños ni la expresión de una voluntad excluyente o que brinda unidad a la acción, sino la acumulación de productos e impactos de procesos de argumentación y de negociación en los que se manifiestan el peso de antecedentes, la eficacia de las estrategias y las inercias de los mapas cognitivos de los actores. El supuesto básico de la no homogeneidad de participantes y disciplinas se radicaliza a partir de la afirmación de la inexistencia de intereses específicos compartidos. El orden institucional no es, por lo tanto, producto de una convergencia colectiva, sino del reconocimiento y respeto a esos intereses. No es discernible, en este caso, una lógica global que gobierne a la institución, salvo esta modalidad de sus procesos decisorios fuertemente marcada.

Estos modelos (que responden a distintas metáforas: sistemas débilmente articulados, anarquías organizadas, “tachos de basura”, etc.) estuvieron originados en esfuerzos analíticos que orientaron la investigación sobre universidades en las que las facultades, los departamentos o las escuelas tienen una gran autonomía. Según estos enfoques, la reconciliación de la diversidad sólo es posible a través del consenso o del poder, lo que conduce al tratamiento de la distribución de las capacidades decisorias y de las formas en que éstas se ejercen.

La consecuencia operacional de esta línea de abordaje es que los problemas de este tipo de institución podrían aligerarse a través de la creación de ámbitos diferenciados para la atención de cuestiones y la resolución de conflictos, como es el caso de los senados, de los “boards” y de la Presidencia en la universidad americana, con sus diferentes contribuciones en materia académica, gestión institucional y preservación del mandato.

2.4. La universidad como organización invertida

La universidad es una institución en la que la materia prima fundamental es el conocimiento y cuyo proceso productivo básico consiste en la transmisión y la transformación de ese conocimiento. Su capacidad organizacional crítica reside en sus planteles docentes y de investigadores. Son éstos los que detentan el control sobre el proceso, no los responsables de la conducción o de la administración institucional. El centro de gravedad está en la base, conformando una realidad invertida cuya direccionalidad es desde abajo hacia arriba, contrariamente a las estructuras jerárquicas convencionales.

Este atributo es el que da lugar a una realidad que algunos autores denominan “bottom heavy”, pues los conocimientos y prácticas de que dependen la legitimidad y la efectividad de la institución están localizados en el nivel operativo, sin que la jerarquía esté en condiciones de introducir consideraciones sustantivas sobre los contenidos disciplinarios instalados en cátedras o departamentos. Esa jerarquía tiene capacidades muy limitadas para emitir juicios e impactar sobre sus procesos y sobre la calidad de sus productos, salvo a través de la fijación de reglas genéricas, de la asignación de recursos o del juicio académico.

La consecuencia operacional de estos modelos es que los impulsos renovadores deben provenir de la base institucional: los docentes, investigadores y estudiantes. Son estos actores los que dan forma a la estructuración real de la institución, determinando sus atributos básicos y modalidades de acción.

2.5. La universidad como organización fiduciaria

Stinchcombe subraya el carácter de organización fiduciaria de la universidad. Organización fiduciaria es aquella que participa en sistemas de intercambio de diferentes clases de incertidumbre (Stinchcombe, 1990). La universidad intercambia prestigio y méritos académicos de los docentes e investigadores por la expectativa de producción de un aprendizaje en los alumnos o de ciertos resultados de investigación.

Según esta conceptualización, la universidad constituye un ámbito en el que los insumos no se corresponden necesariamente con los productos obtenidos: la calidad de los investigadores no está directamente relacionada con la calidad de la formación que contribuyen a impartir, los antecedentes considerados para el reclutamiento docente suelen referirse a cuestiones que no están necesariamente vinculadas con la relación con los alumnos o la calidad del aprendizaje resultante.

Este modelo sugiere que muchas decisiones se adoptan sobre la base de información no directamente relacionada ni con los procesos ni con los productos de las actividades realizadas, sino sobre la base de reputaciones y de inferencias a partir de causalidades no debidamente establecidas. Es por ello que se recurre a los pares para legitimar los criterios utilizados y disminuir los riesgos de esta situación de transacción.

2.6. La universidad como organización parcialmente burocratizada

Los modelos anteriores resultan de la convicción de que el análisis de la gestión universitaria no puede realizarse utilizando los mismos instrumentos teóricos que son adecuados para las organizaciones

jerárquicas que cuentan con un actor o con una racionalidad predominante a los que deben sujetarse todos los comportamientos organizacionales.

Si bien los enfoques utilizados para las organizaciones burocráticas - o aun las profesionales - pueden enriquecerse a partir de la introducción de dimensiones tales como la estructura de tareas, las contingencias ambientales o la dependencia de recursos, éstas sólo permiten dar cuenta de factores que explican diferentes estrategias o niveles de performance, pero sin abandonar el supuesto normativo de la unidad organizacional.

Esta conclusión no debe interpretarse como excluyendo la posibilidad de encontrar elementos burocráticos en la universidad. En toda universidad existen ámbitos en los que el modelo burocrático tiene vigencia y constituye el marco analítico que corresponde utilizar. Las unidades administrativas se organizan habitualmente conforme a sus previsiones, la gestión académica está fuertemente formalizada, los procedimientos de designación y los regímenes de la carrera docente o de investigación están rígidamente establecidos, se tiende a regular los más diversos aspectos de la vida institucional y la gestión de alumnos está reglamentada en detalle. Además, la universidad pública debe someterse a los regímenes de personal, de contrataciones, de manejo de recursos y de rendición de cuentas propios del sector público, aun diseñados según el modelo burocrático. Por otra parte, y obviamente, las relaciones jerárquicas no están ausentes en el plano institucional, académico y administrativo.

Esta característica de burocratización limitada y parcial de la institución universitaria hace que en su interior coexistan criterios de estratificación organizacional referidos a las posiciones en la estructura jerárquica y a los ámbitos disciplinar y técnico. Esta coexistencia plantea problemas de legitimidad, de competencia por el status y conflictos por la asignación y manejo de recursos. Asimismo, los ámbitos en que las distintas competencias deben desplegarse y predominar no suelen estar claramente establecidos, provocando tensiones y ajustes permanentes que otorgan a la gestión institucional un carácter de intermediaria o de árbitro permanente para la resolución de estas situaciones.

2.7. La universidad como organización política

Algunos de los elementos componentes de los modelos anteriores sirven para el análisis de la universidad argentina y, en términos más generales, latinoamericana. Su utilidad deriva de que esta universidad también está integrada por ámbitos con escasas articulaciones entre sí y que obedecen a sus propias racionalidades. Esta universidad comparte con otras su carácter resultante de la agregación geológica de perspectivas, orientaciones, disciplinas, destinos profesionales, etc., su carencia de

sentido unificador y su perfil generado a partir de cristalizaciones de poder pero no de consensos en torno a valores o proyectos. Su diferencia con otras realidades radica en la fuerte presencia corporativa de los claustros y en la ausencia o escaso desarrollo de ámbitos diferenciados que sirvan para el tratamiento de cuestiones específicas. Es así como se produce una confusión constante entre las tareas de “gobierno” y la gestión cotidiana. Por ello, el modelo “político” resulta más adecuado para la comprensión de la universidad argentina.

La universidad es un complejo sistema de poder. No sólo la composición de sus órganos de gobierno determina este carácter esencial. Distintos actores intervienen en sus procesos decisorios, movilizandorecursos de diferente tipo y motivados por valores y objetivos diversos. Pero esta participación no es constante sino que está fuertemente determinada por las cuestiones en debate, por las estrategias de esos actores y por la percepción que éstos tienen del carácter simbólico y de la efectividad de la participación. Los acuerdos a los que se arriba son circunstanciales y deben ser revalidados constantemente. Los sistemas de contrapesos evitan giros radicales en las orientaciones y en las decisiones, muchas veces inhibiendo la innovación.

Este modelo es particularmente relevante para indagar sobre las motivaciones que movilizan la participación y sus consecuencias, las cuestiones que la convocan y las oportunidades en que se despliega, las articulación entre decisiones y actores particulares, las características de los procesos de implementación, etc.. Los ámbitos y mecanismos de negociación, las modalidades de articulación de diferentes perspectivas e intereses forman parte también de esta interrogación sobre la distribución y el uso del poder y sobre los recursos sobre los que éste se basa y construye.

3. Los atributos de la universidad como organización

Todos los modelos anteriores apuntan a cuestiones que definen a la universidad como sistema complejo y reconocen su especificidad como institución, con privilegio a aspectos parciales según la óptica adoptada. Surge así una caracterización de la institución universitaria conformada por diversos atributos cuya síntesis se presenta en esta sección. Esos atributos determinan la dinámica institucional y las respuestas a las demandas del medio, sus capacidades innovadoras y los requerimientos que el gobierno y la gestión deben satisfacer (Baldrige et. Al, 1991, Lesourne, 1993).

- **Complejidad.** Como todo sistema educativo, la universidad es un sistema complejo por la naturaleza de su objeto, “transformar seres

humanos y manipular conocimiento". Otros elementos que contribuyen a esta complejidad son la multiplicidad de sus objetivos, su tamaño, la abundancia de reglas formales, la variedad de sus prácticas informales, el número y la diversidad de los conflictos de que es centro y el horizonte muy lejano sobre el que se extienden sus efectos.

- **Ambigüedad de la misión y de los objetivos.** Estos generalmente se enuncian como aspiraciones referidas a múltiples dimensiones, sin que ninguna de por sí tenga capacidad suficiente para imponerse sobre las restantes ni se expliciten los "trade-offs" entre ellas, por lo que los objetivos quedan sujetos a reinterpretación y a negociación permanente. En esto las universidades difieren significativamente de las empresas privadas o de muchas organizaciones públicas. Se hace referencia habitualmente a la generación y transmisión de conocimiento, a la función educativa y a los servicios a la comunidad, afirmaciones insuficientes para orientar la acción conforme a lineamientos inequívocos. Además, el logro de la misión y de los objetivos es de difícil medición. Las mediciones susceptibles de ser realizadas son múltiples y su relevancia y pertinencia constituyen materias opinables.
- **Proyecto abierto.** Por el carácter de su misión y objetivos, la universidad es una construcción cotidiana que tiene que reafirmar permanentemente su identidad y preservar y enriquecer su cultura. Además, los avances del conocimiento, los cambios en los mercados de trabajo y las variaciones en las demandas sociales hacen que la universidad deba estar revisando continuamente sus acciones y productos.
- **Carácter multidimensional.** El sentido de la institución para sus miembros y para la sociedad es multidimensional. Como consecuencia de la convergencia de diversos actores sociales en la vida universitaria, la institución es el marco para el despliegue de diferentes estrategias según interpretaciones particulares de la misión y de la vida universitaria. Además, la pertenencia a la universidad excede a la inclusión en un sistema de producción: agrega prestigio, atribuye status, incorpora a redes sociales, permite la expresión de identidades grupales, se constituye en un factor simbólico con valor de mercado, cristaliza expectativas de promoción personal, etc.. Esa pertenencia, por lo tanto, no está solamente asociada a la misión explícita de la institución, ni a la cuantía o calidad de sus productos y resultados.

- **Sistema plural de poder.** Los actores participantes tienen distintas visiones, perspectivas y orientaciones. Sus productos están dirigidos a diferentes públicos, y sus procesos afectan de manera desigual a diferentes actores. Estos - estudiantes, graduados, profesores, autoridades de la política universitaria, otros proveedores de recursos, la “comunidad” - tienen expectativas centradas en un aspecto de los procesos internos o en un tipo específico de producto. Como consecuencia, las demandas que enfrenta la universidad suelen referirse a cuestiones diversas y dispersas, con conflictos y tensiones entre apreciaciones, intereses y prioridades de diversos actores.
- **Modalidad colegiada de toma de decisiones:** Los sistemas de gobierno incorporan ámbitos participativos y representativos, los que se reproducen en diferentes niveles de conducción. Ello provoca negociaciones constantes, problemas en la coherencia de las decisiones adoptadas, lentitud en los procesos, dificultades para la anticipación de situaciones y con frecuencia una excesiva deliberación. La consecuencia es que la gestión suele ser reactiva en lugar de proactiva.
- **Tecnología problemática.** Como se anticipó, las tecnologías educativas y de investigación tienen resultados inciertos. Las mismas no se suelen legitimar por sus resultados, sino por la convalidación que de la misma hacen actores relevantes: la comunidad académica, alguna universidad que sirve como referente, las aspiraciones de los padres, etc..
- **Sujeción a criterios extraorganizacionales.** Las universidades son organizaciones sujetas a criterios profesionales y académicos de su plantel de producción (los profesores e investigadores). Ello se manifiesta en que: a) estos miembros de la institución preservan un elevado grado de autonomía en la realización de sus tareas, debiendo acreditar para desempeñarlas haber atravesado por un largo proceso de formación y socialización, b) suelen tener lealtades divididas entre la institución y la comunidad académica, c) se plantean fuertes tensiones entre los requerimientos organizacionales en materia de homogeneidad de criterios y procedimientos y los valores profesionales de autonomía y creatividad, d) la evaluación de las tareas se rige por criterios no jerárquicos, sometidos al juicio de los pares, e) la jerarquía es impotente para intervenir en los procesos internos referidos a los contenidos de conocimientos generados y transmitidos, ya que éstos sólo pueden ser operacionalizados y evaluados por expertos de cada disciplina,

- **Ambito de convivencia.** En toda universidad coexisten visiones de la institución, disciplinas, perspectivas, orientaciones y posicionamientos políticos. Esta convivencia está atravesada por "fracturas" entre grupos académicos por razones disciplinarias, de orientación del trabajo y de articulación con las fuentes de financiamiento, así como entre éstos y los sectores administrativos. A ello se suma la fragmentación debida al distinto grado de involucramiento institucional por las distintas dedicaciones de docentes, investigadores, autoridades y personal administrativo.
- **Diversidad de criterios para la legitimación de los liderazgos.** Como organización parcialmente burocratizada y con relaciones jerárquicas, junto a los criterios comunes de legitimación de los liderazgos organizacionales coexisten liderazgos convalidados a través de criterios académicos y de la inclusión en redes sociales y profesionales que exceden a la propia universidad.
- **Lealtades múltiples.** Las lealtades predominantes son las referidas a los grupos disciplinarios y a las pertenencias a ámbitos específicos de la universidad, todo ello por sobre la identidad institucional. Además, el carácter político de la universidad hace que las lealtades hacia grupos externos (partidos políticos, agrupaciones gremiales, etc..) tengan impactos sobre los comportamientos institucionales.
- **Sistemas de información problemáticos.** Estos sistemas están fuertemente determinados por las culturas académicas que coexisten, por el manejo privilegiado de la misma que se realiza en niveles organizacionales subordinados, por la inserción en distintas redes sociales – académicas, políticas, gremiales - y por la debilidad de las concepciones y de los arreglos para el gerenciamiento universitario,
- **Multiplicidad de articulaciones externas.** La universidad es un sistema con articulaciones con las autoridades de política universitaria y presupuestaria, con el mercado de formación y de trabajo, con las entidades profesionales, con las autoridades locales, las familias, la comunidad científica nacional e internacional, las organizaciones empresariales y sindicales, etc.. Estas articulaciones se suelen dar en distintos ámbitos y por medio de diferentes actores.
- **Conflicto de valores.** La universidad es un sistema en el que la legitimidad, la eficiencia y la excelencia son valores cuya expresión

en forma conjunta se presenta como conflictiva y difícilmente armonizable en los procesos decisorios (Leslie, 1996).

Debido a estos atributos, la gestión universitaria se desenvuelve siempre en presencia de **tensiones**, las que deben ser **canalizadas positivamente**, sin que ello alcance para suprimirlas. Puede plantearse la hipótesis de que las instituciones universitarias exitosas son aquellas que pueden canalizar positivamente esas tensiones.

Capítulo 4

La gobernabilidad

1. Los atributos de la gobernabilidad

1.1. La gobernabilidad como capacidad de preservar la unidad institucional

La naturaleza de la institución universitaria plantea serios problemas de reconstitución de la unidad y de reconstrucción de un sistema coherente a partir de núcleos diferenciados y generalmente desarticulados. En primer lugar, esta reconstitución es una afirmación de tipo normativo que remite a los antecedentes históricos de la universidad y que a la vez atiende a las circunstancias actuales.

En sus orígenes la institución universitaria pretendió abarcar y acoger a la totalidad del conocimiento. Con la diferenciación de las esferas de saber se comenzó a plantear la cuestión de la pluralidad disciplinaria y de los arreglos institucionales que pudieran darle cabida. La primitiva unidad fue progresivamente puesta a prueba, requiriéndose mecanismos especialmente creados para gobernar una entidad con fuertes tendencias centrífugas y autonómicas de parte de sus unidades componentes. La noción de universidad fue cuestionada, pasándose a ideas más complejas que pretendían describir esta situación, pero no por ello abandonar una identidad de sentido y de propósito.

Esta cuestión plantea la problemática del gobierno - o, más precisamente, de la gobernanza, traducción imperfecta del término inglés "governance" - y de la gobernabilidad institucional. Esta hace referencia en primer lugar a la capacidad de sus órganos de gobierno para preservar un sentido de unidad y de misión institucional, de traducirlo en políticas y de transmitirlo a las acciones emprendidas y para motivar, promover y articular comportamientos, logrando a la vez la efectividad y la consolidación de la legitimidad. Es consecuencia de un modo de convivencia y de respeto a reglas de juego establecidas, de visiones compartidas y de mecanismos efectivamente utilizados para la resolución de conflictos. Tiene relación con el poder: quién lo ejerce, cómo se ejerce y cómo se transmite, y con sus efectos y grados de aceptabilidad (Pallán Figueroa, 1999). Abarca, por lo tanto, los órganos de gobierno, sus reglas básicas, las modalidades de ejercicio de sus funciones y las respuestas que genera.

1.2. La gobernabilidad y los órganos de gobierno

La gobernabilidad no está necesariamente asociada al modo formal en que se desempeñan las funciones de gobierno en determinados ámbitos, como podrían ser los Consejos Superiores o los Consejos Directivos. Es el resultado de la naturaleza de los procesos decisorios, de la visión que los guía, de la calidad de la información utilizada, de la participación alcanzada, de los acuerdos logrados, de los recursos técnicos que se movilizan en los todos ámbitos y niveles involucrados en esas decisiones y en su ejecución, etc.

En ocasiones, estas instituciones no se plantean las temáticas señaladas, son gobernadas por inercias institucionales o se construyen a partir de respuestas específicas a estímulos circunstanciales, marchando sin rumbo. Muchas veces también se produce un desplazamiento de los ámbitos en los cuales las decisiones son adoptadas o estas cuestiones son tratadas, con una renuncia de hecho, explícita o implícita, a asumir sus responsabilidades por parte de aquellos que efectivamente tienen que ejercer estas funciones.

Los estatutos universitarios suelen conferir a los Consejos Superiores y Directivos funciones de formulación de políticas, normativas y de gestión (BID, 1978, Cano 1983, Cox, 1990). Como es frecuente en los cuerpos colegiados de conducción, la atención de los Consejos suele centrarse en estos últimos aspectos. Una simple observación del contenido de las actas de sus sesiones puede permitir identificar que la discusión tiene por eje el tratamiento de cuestiones urgentes, con predominio de los temas vinculados a lo operacional, generalmente poco trascendentes para la orientación estratégica y para la construcción institucional. Las decisiones pueden responder a la resolución de problemas inmediatos y a la satisfacción de demandas puntuales, productos de la negociación constante. La búsqueda permanente de consensos sobre lo instrumental puede llevar a la inmovilización de los procesos decisorios, a la persistencia de las situaciones establecidas y al crecimiento por inercia. Si así ocurre, la universidad renuncia por pasividad a su capacidad de actuar en función de una misión o proyecto institucional. La gestión se reduce a su sentido más estrecho, limitándose a lo administrativo y a la ejecución de acciones, sin remisión explícita a los sentidos que constituyen la identidad institucional y a su proyección en el tiempo

Si la conducción se limita a la administración de un sistema de compromisos, pero sin ejercicio del poder de orientación, con su mirada dirigida exclusivamente hacia el interior de la organización, dando la espalda hacia el afuera, la gobernabilidad institucional se resiente, sin consensos sobre el futuro y sin un despliegue estratégico. Para el ejercicio de esa gobernabilidad, son necesarios los debates sobre la visión que debe gobernar la construcción del perfil universitario o sobre problemas

como la deserción, la calidad de la labor educativa, la inserción regional, la articulación entre docencia, investigación y extensión o la relación entre los recursos, matrícula y plantel docente.

El gobierno universitario tiene responsabilidades hacia adentro que consisten en la adopción de decisiones sobre las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines. Esas responsabilidades también tienen una proyección externa sobre cómo se inserta la universidad en la sociedad, en el escenario de la educación superior, en los procesos de generación y reproducción de conocimiento, etc.. Comprende también la contribución a la construcción de la ciudadanía y a la instauración de ámbitos y métodos para el debate público que conformen una esfera de comunicación compartida. Estos aspectos deben ser efectivamente incorporados a la evaluación, procurando identificar el modo a través del cual las estructuras de gobierno procesan estas cuestiones que hacen a la orientación, a la proyección y a la legitimación de la institución universitaria.

1.3. Las manifestaciones de la gobernabilidad

Varias son las manifestaciones en las que se expresa esta capacidad de gobierno. En particular, la gestión universitaria debe permanentemente afrontar y resolver tensiones. Estas se refieren a diferentes planos:

- lo permanente de su misión y funciones con las exigencias de la adecuación y acomodación a lo circunstancial y contingente,
- la unidad de propósito que debe orientar a la institución frente a la diversidad de contribuciones que se espera de sus partes integrantes,
- la estructura piramidal de toda organización jerárquica con la especialización de la división del trabajo y sus contribuciones funcionales en materia académica (autoridad de línea frente a responsabilidad funcional),
- la visión de largo plazo de la universidad frente a los apremios del corto plazo,
- las demandas externas por servicio, calidad, legitimidad y apoyo frente a las exigencias internas de participación, eficiencia técnica y programación de actividades,
- los aspectos técnico-operativos frente a los requerimientos socio-emocionales de los miembros de la universidad,

- la utilización de incentivos y sanciones formales y su complementación con las gratificaciones y sanciones simbólicas e informales,
- los comportamientos sujetos a normas y reglas de carácter general frente a la necesidad de dar respuestas flexibles y adecuadas a cada situación.

La gobernabilidad consiste en la forma en que estas tensiones son superadas preservando la unidad institucional y la fidelidad al proyecto adoptado. Para determinar el grado en que esa gobernabilidad se ha alcanzado deben plantearse varios interrogantes (R.López, 1997)

- de qué manera los órganos de gobierno formales diseñan e instrumentan las políticas y decisiones institucionales,
- quienes son los actores que efectivamente participan y ejercen influencia sobre esas políticas y decisiones,
- cuán extensa e intensa es esa participación,
- cómo se construyen las relaciones entre estos actores y los mecanismos formales,
- cuáles son los esfuerzos que se realizan para construir consenso, y cuáles son sus resultados,
- cuán precisa es la definición que los órganos de gobierno han realizado de la visión y de la misión de la institución,
- hasta qué punto los objetivos institucionales son lo suficientemente precisos como para permitir la definición de prioridades y la asignación de recursos conforme a ellas,
- cuán suficiente es la información de que disponen los órganos de gobierno para realizar apreciaciones sistemáticas de su contexto de acción, para identificar las fuerzas que están operando en el mundo de la creación y transferencia de conocimientos, para entender las tendencias económicas, políticas, culturales, sociales, etc., que afectan o afectarán la vida de la universidad,
- hasta qué punto los órganos de gobierno cuentan con capacidad y la ejercen para la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades institucionales.

1.4. Los requisitos de la gobernabilidad

La gobernabilidad tiene pre-requisitos. Exige una conducción institucional que disponga de:

- la visión de conjunto de la institución, de su trayectoria y de los atributos deseados para la misma,
- una concepción integral del papel de la institución en su medio y con respecto a las actividades y disciplinas,
- la capacidad para traducir esa visión y concepción en una formulación de la misión que sea transmisible y comprensible para los miembros de la comunidad universitaria y para aquellos que están en relación con ella.

Estas exigencias son resumidas por Schuster et.al como inclusividad, planeamiento, comunicación y liderazgo (Schuster, 1994).

Esa gobernabilidad debe alimentarse constantemente. Para ello debe estar respaldada por:

- capacidades analíticas, en particular para la formulación de diagnósticos, la identificación de problemas, la visión de largo y mediano plazo, la comprensión de las relaciones de la actividad universitaria con otras órbitas de acción social, la evaluación de sus logros, etc.,
- capacidades para la elaboración de políticas con alcance para los distintos tipos de actividades y diferentes ámbitos institucionales y de asignar recursos en forma coherente con las prioridades definidas,
- capacidades para brindar dinamismo y liderazgo para la promoción de comportamientos innovadores y para la orientación institucional, atendiendo a las aspiraciones e intereses de aquellos con involucrados con la vida de la organización,
- capacidades para el reconocimiento de la diversidad de la institución universitaria y de la heterogeneidad de situaciones que debe enfrentar, identificando la especificidad de los ámbitos relevantes para su accionar y formulando estrategias diferenciadas frente a ellos,

- capacidades para formular planes y programas, con metas explícitas, secuencias en las acciones y previsiones para el seguimiento y la evaluación, con unidades para la formulación de planes y programas, así como para el seguimiento y la evaluación de la gestión, con sistemas de información adecuados y con participación en la elaboración de las decisiones sobre recursos y en los procesos de negociación presupuestaria,
- capacidades para el diálogo con los diversos actores relevantes,
- capacidades para la promoción de la participación, de la concertación y de la activación de diferentes públicos relevantes en torno a la vida y necesidades de la institución.

El producto de esas capacidades es la elaboración de una visión que oriente a las acciones institucionales y reafirme el sentido de pertenencia a la comunidad universitaria, procurando el crecimiento sistemático de las capacidades para brindar una educación de calidad y realizar contribuciones significativas al medio a través de sus labores de investigación, transferencia de tecnología y extensión.

El tránsito por este sendero demanda la deliberación sobre objetivos entre los componentes de la universidad, planeamiento a cargo de unidades especializadas que apoyen la toma de decisiones de los órganos políticos, la institucionalización de la evaluación de procesos, resultados e impactos y una gestión activa y anticipatoria. Es una búsqueda de consenso acerca de los fines sustantivos, con una asunción plena de las responsabilidades de gobierno institucional, un efectivo liderazgo y coherencia en la acción.

Lo anterior no es suficiente para asegurar la gobernabilidad del sistema. Es posible que se cuente con claros enunciados de propósitos sustentados en concepciones explícitas sobre la institución universitaria, respaldados por un fuerte compromiso de parte de la autoridad universitaria, sin que ello se traduzca en resultados, incapaz de conducir armoniosamente el cambio institucional. Los requisitos en materia de personal, medios, organización, sistemas de información, etc., suelen ser desconocidos por un exceso de voluntarismo o por una consideración limitada y parcial de las exigencias de la gestión.

1.5. La capacidad de los niveles y ámbitos de conducción

La capacidad de los órganos de conducción está definida por las atribuciones que legal y estatutariamente están conferidas, así como por su capacidad de decisión y su articulación con otros ámbitos y actores.

Algunos de estos aspectos son particularmente problemáticos. Es frecuente la existencia de superposiciones, la dilución de responsabilidades, los conflictos de competencias, la capacidad para hacer cumplir sus decisiones y las competencias en materia sustantiva y administrativa.

Uno de los aspectos más difíciles en la evaluación institucional es la determinación de la correspondencia entre la organización formal y los procesos decisionales efectivos. Ello requiere la identificación de los centros de decisión informal en el nivel central y en los subalternos, evaluando su interacción y el resultado emergente vinculado al incumplimiento y / o modificación de las políticas. Los grupos docentes y de investigadores, las organizaciones profesionales, los centros de estudiantes, el sindicato de no docentes, etc., despliegan estrategias que no siempre se canalizan a través de los órganos establecidos, apelando a su capacidad de negociación y al manejo de recursos críticos.

Por otra parte, el diseño organizacional tiene consecuencias sobre la gobernabilidad y sobre la capacidad de los órganos de conducción. Una excesiva diferenciación estructural alimenta la existencia de fuerzas centrífugas, la descoordinación, la ineficiencia en la asignación de recursos, la desarticulación institucional y la apropiación de ámbitos específicos por intereses sectoriales.

1.6. Los órganos de conducción y la diferenciación de esferas de competencia

El modelo de conducción universitario surgido como consecuencia de la Reforma del 18 condiciona tanto el poder de los docentes como de la administración universitaria (Brunner, 1990, Cox, 1990). Es en este marco que la gobernabilidad adquiere un carácter muy especial en virtud del sistema de gobierno adoptado, ya que la legitimidad brindada por el elevado carácter representacional de su composición debe estar acompañada de formas de gestión eficaces. Estas formas, a su vez, son problemáticas como consecuencia de la existencia de una multiplicidad de poderes y la presencia de las fuerzas centrífugas propias de toda institución universitaria.

Siendo la composición de los órganos de conducción de tipo representacional, los procesos decisorios implican negociaciones y esfuerzos para la construcción de consensos. Esta negociación puede

darse con respecto a diferentes temáticas: la misión institucional, las políticas específicas, la distribución de recursos, la incorporación de personal, la orientaciones particulares de las distintas funciones desempeñadas, las decisiones operativas, etc.. Conforme sean los niveles de consenso o de desacuerdo con respecto a estas temáticas, las consecuencias para la gestión serán diferentes.

Una adecuada gobernabilidad requiere una diferenciación de las decisiones sometidas a negociación y de los ámbitos en que ésta se produce. Con frecuencia, la negociación se hace en torno a cuestiones de resolución cotidiana, sin referencia a políticas previamente acordadas. Ello tiene consecuencias diversas pero todas ellas negativas:

- se reduce la coherencia de la gestión, pues no existen mecanismos que puedan asegurar que la resolución de esas cuestiones se realiza conforme a criterios homogéneos,
- las consecuencias negativas sobre la transparencia son severas, en particular cuando - por la naturaleza de las materias abordadas y por los horizontes temporales de las decisiones adoptadas - no puede realizarse una comunicación plena de los motivos y circunstancias de cada decisión,
- la identificación de las responsabilidades se hace dificultosa o controvertible,
- sufre la celeridad en la toma de decisiones.

Las decisiones referidas a la misión, los objetivos, las estrategias y las políticas institucionales deben quedar obviamente reservadas a los órganos superiores de conducción. Las decisiones operacionales deben ser responsabilidad de aquellos con funciones ejecutivas. Con respecto a las primeras, la adecuada salud institucional, así como el respeto a los principios de la institución universitaria, exigen que sean precedidas por un amplio debate, ilustradas con los aportes de los miembros de la comunidad universitaria y alimentadas por los de otros actores relevantes.

1.7. La gobernabilidad y la adecuación estratégica de las estructuras

El nuevo escenario ha hecho que el tema de la estructura institucional adquiera una creciente relevancia. La estructura tradicional y sus consecuencias sobre los procesos decisorios ha llevado a que algunos propongan la adopción de estructuras más verticales y simples y menor incidencia de los órganos colegiados en la gestión cotidiana (Sanyal, 1997). Esta postura, a su vez, genera oposición, ya que se argumenta que

la descentralización, con capacidades decisorias atribuidas a grupos de docentes e investigadores, es una condición para la promoción de la innovación (Clark, 1997).

Con frecuencia las universidades no son más que federaciones de facultades, departamentos o cátedras. Esta realidad tiene sustento en varios factores: trayectorias históricas, especificidades disciplinarias, distintos tipos de públicos o clientelas, diversidad de formas de financiamiento, etc. En muchos casos las diferenciaciones y especificidades de cada ámbito son legítimas y deben ser preservadas. No obstante, la evaluación debe atender a los modos en que esas diferencias y especificidades se reconcilian a partir de algún sentido compartido. En ellas radica la riqueza de la vida universitaria y pueden ser la fuente de la innovación institucional. Para que la diversidad no contribuya a la fragmentación y a la disolución del sentido universitario, debe existir algún marco de referencia que suministre coherencia. La capacidad de la institución para construir ese marco es un objeto de indagación propio de la evaluación de la gestión.

La evaluación, por lo tanto, debe analizar el marco organizativo vigente y su adecuación a las políticas de la universidad. Es frecuente que la estructura para la gestión esté pensada para una situación que difiere significativamente de la actual. Una apreciación general permite afirmar que las estructuras están diseñadas según algunos supuestos básicos:

- facultades con poca diversidad de carreras en su interior. En cambio, se aprecia en casi todas las facultades una multiplicación de carreras con diferentes orientaciones disciplinarias, culturas profesionales, perspectivas de inserción laboral, relaciones con los mercados de trabajo y aspiraciones de sus cursantes,
- facultades orientadas al grado. Se está produciendo una explosión de posgrados como maestrías y carreras de especialización y de actualización profesional, las que con frecuencia son consecuencia de respuestas a demandas del mercado de trabajo y del aprovechamiento de oportunidades que van conformando perfiles institucionales sin demasiada coherencia,
- facultades con actividades de extensión autogeneradas, con escasas relaciones contractuales. Se está sumando una importante labor de prestación remunerada de servicios y de acciones de vinculación tecnológica, muchas veces participando en mercados profesionales competitivos,

- facultades dependientes de una sola fuente de financiamiento, con recursos fundamentalmente orientados hacia el pago de salarios. El escenario de restricciones crecientes en los recursos hace que las facultades realicen acciones agresivas de recaudación de fondos, muchas veces con escasa o problemática relación con las actividades académicas normales,
- facultades cuya único mecanismo de proyección a la comunidad eran sus graduados, por lo que su presencia en las estructuras de gobierno adquiriría sentido como vehículos para el traslado de las demandas sociales. Hoy, con una sociedad civil más estructurada y activa, esa concepción de la representación de la sociedad en la universidad resulta a todas luces limitada.

El diseño de la estructura debe estar gobernado por la definición del perfil institucional. En la literatura organizacional una proposición generalmente aceptada sostiene que esta estructura debe ser consecuencia de la estrategia adoptada (Chandler, 1962). Es decir, la distribución de funciones a unidades de gestión y la jerarquización de éstas debe ser consecuencia de la importancia estratégica que se asigne a cada tipo de actividad o función.

Si el perfil de la universidad actual difiere significativamente de los supuestos señalados, es obvio que las estructuras para la gestión deben ser revisadas. Por consiguiente, la determinación de la coherencia entre el perfil y esas estructuras debe ser una de las tareas de la evaluación institucional, así como el impacto de su presencia o ausencia sobre la gobernabilidad institucional. Si esa coherencia no existe, es posible que las estructuras existentes terminen determinando la estrategia institucional.

1.8. La gobernabilidad y la adecuación operativa de las estructuras

La actual organización de la mayoría de las universidades argentinas es heredera de una matriz estructural definida hace mucho tiempo. Esa matriz consiste en una primera diferenciación en la que las ramas de conocimiento y las prácticas profesionales establecidas coinciden con la delimitación de los ámbitos de competencia de facultades y departamentos. Debido a que está fuera de los objetivos de este trabajo la consideración de los criterios para la organización de la actividad académica entre facultades, departamentos u otros arreglos alternativos, en este punto sólo se tratan los aspectos más directamente vinculados con la gobernabilidad de la institución en su conjunto.

Un primer aspecto a considerar se refiere al reparto de competencias en cuestiones académicas y administrativas en distintas Secretarías. Como

ya se señaló, la primera estructura adoptada por casi todas las universidades y facultades consistió en dos secretarías con la especialización funcional en esos campos. Esa estructura se fue complejizando por la creación de un número creciente de secretarías a las que se les atribuyó la gestión de los distintos aspectos no cubiertos vinculados con el desarrollo de nuevas actividades.

A pesar de esta complejización, la matriz estructural primera aun prevalece. Esa matriz se corresponde con las necesidades de unidades académicas relativamente simples, centradas en el grado, el que convoca la mayor atención por parte de los Consejos Directivos. Las funciones de las secretarías académicas están referidas básicamente a las actividades de grado.

Cuando comenzaron a desarrollarse las ofertas de posgrado, se crearon secretarías para atender esta problemática. Las ofertas suelen consistir en un universo poco ordenado de programas, muchas veces desarticulados de los departamentos y aun de la investigación, con escasa vinculación con los doctorados y sin relación ni continuidad con la oferta de grado. Estas secretarías disponen con frecuencia de mecanismos administrativos propios, están sometidas a regímenes especiales y de excepción y están reguladas por normas que presentan atributos muy distintos en materia de formalización de procedimientos y de exigencias académicas a los referidos al grado.

A esas secretarías se sumaron luego las de ciencia y tecnología, de transferencia, de extensión, de bienestar estudiantil, etc.. La estructura resultante produce desbalances, la compartimentalización de la atención y una organización por sedimentación en mayor medida que de una selección de la mejor alternativa para el perfil adoptado. Se refuerzan de este modo inercias y perspectivas parciales que inhiben la visión comprehensiva que debe orientar a la conducción institucional. Por lo tanto, el problema que afecta a la gobernabilidad no es sólo la adecuada y clara delimitación de las responsabilidades y competencias, sino también la articulación y coordinación entre las partes que componen la institución. Si éstas operan como ámbitos sin relación, gobernadas por sus propias lógicas, la buscada unidad de criterios y la orientación estratégica no podrán concretarse.

1.9. La gobernabilidad y la burocracia profesional

Si la atención de la conducción universitaria se vuelca hacia los aspectos operacionales, sin una visión estratégica y sin deliberación sobre objetivos o políticas y sin capacidad para la evaluación, lo que está haciendo realmente es sustituyendo una capacidad de gestión cotidiana que debe

estar localizada en ámbitos con capacidades específicas para ello. En este sentido, la disponibilidad de una capacidad de gerenciamiento administrativo es una condición básica necesaria para una gobernabilidad efectiva y exitosa.

Las universidades requieren burocracias con alto grado de profesionalización para el apoyo a la gestión. Las universidades argentinas no satisfacen esta exigencia. El sistema nacional difiere de otras realidades en las que las funciones de gestión llevaron a la constitución de cuerpos de administradores universitarios de gran influencia. Ello remite a un régimen del servicio civil del estado carente de incentivos, a bajas remuneraciones y a la persistencia de un modelo organizacional en el que las funciones de gestión quedan en gran medida reservadas a funcionarios políticos, muchas veces docentes, sin una suficiente preparación para el desempeño de estas tareas.

Es útil hacer referencia al contraste con otros sistemas universitarios. Las universidades americanas tienen administraciones extremadamente profesionalizadas, mientras que la universidad francesa dispone de un cuerpo de administración universitaria pequeño pero consolidado y coherente con otras dimensiones de una vida académica fuertemente jerarquizada y centralizada.

Los supuestos de homogeneidad institucional en materia de dimensiones, actividades y servicios sobre los que está construida la universidad argentina se ponen de manifiesto también en la organización para la gestión administrativa. Esta no difiere significativamente entre universidades y facultades, con independencia de su dimensión y de la complejidad de sus actividades. Una facultad de 600 alumnos tiene la misma estructura que una de más de 50.000 alumnos, como es el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Las diferencias en la carga de trabajo en materia logística, de registro, de servicios al estudiante, de facilitación académica, de convenios con terceros, etc., no se revelan en los diseños organizacionales.

1.10. La inferencia de las capacidades para la gobernabilidad

Distintos enfoques pueden utilizarse para inferir las capacidades de los órganos de gobierno y, de manera indirecta, la gobernabilidad del sistema:

- uno de ellos consiste en identificar los recursos a disposición de esos órganos, tanto en materia organizacional como técnica y política. Esos recursos derivan de las estructuras existentes y de las atribuciones y mandatos conferidos, de los recursos humanos

disponibles, con sus calificaciones, dedicación y ubicación, de los sistemas de planeamiento y de información instalados, etc.,

- desde otro enfoque, debe considerarse el conjunto de decisiones referidas a la orientación general del sistema y a la asignación de recursos. Se presta particular atención a la existencia de planes, programas y proyectos, así como a la enunciación formal de políticas,
- por último, está la atención a la naturaleza y calidad de los procesos decisorios, con énfasis en cómo se plantean las cuestiones que demandan la atención de la conducción, cómo son identificadas las alternativas y cómo se adoptan e implementan las decisiones y como se hace el seguimiento de las mismas y de los impactos provocados.

Estos tres enfoques tienen consecuencias metodológicas importantes. Por cierto, la fijación de la atención en los insumos, en los productos o en los procesos no es sólo una opción analítica sino que también responde a las posibilidades de acceso a la información y a la viabilidad de las estrategias de evaluación, en gran medida determinada por el tiempo de inmersión en la institución. No obstante que en muchas circunstancias solamente es posible abrir juicio desde los dos primeros enfoques mencionados, la evaluación debe procurar adentrarse en los procesos decisorios. A través de ellos se pone de manifiesto el grado en que esa gobernabilidad está presente, cuáles son los factores que inciden sobre ella, cuáles son los recursos movilizados por los diferentes actores y cuales son sus estrategias, etc..

Es a través del análisis de estos procesos que se pueden identificar las relaciones entre las decisiones adoptadas y sus dependencias recíprocas. Estas decisiones no son independientes ni quedan aisladas en el escenario institucional. Por el contrario, constituyen “redes” con determinaciones mutuas, establecen restricciones que operan recíprocamente y que reducen los márgenes de libertad efectivos con que cuentan los decididores. De esta manera, cada decisión no obedece a un cálculo racional, sino que está condicionada por decisiones pasadas y contaminada por apreciaciones que muchas veces suponen inercias perceptuales, compromisos emocionales y presencia de elementos simbólicos que sólo alcanzan su plena significación en el contexto de cada episodio de la vida institucional. Además, esas decisiones conforman una secuencia que, sin ser lineal ni acabada, abarcan procesos que comprenden desde la identificación y conceptualización del problema, hasta la evaluación de sus consecuencias y en los que en cada una de las etapas que los componen los entrecruzamientos son múltiples y abiertos.

2. Los marcos e instrumentos de la gobernabilidad

2.1. La misión institucional

La definición de la misión institucional es un elemento central de la gestión universitaria, pues constituye el fundamento de la identidad y del carácter de la universidad y la base para el diseño de su perfil y del proyecto institucional.

Por cierto, esta definición constituye una de las cuestiones más debatidas con respecto a la universidad contemporánea. “Reducida a lo esencial, la finalidad de toda enseñanza superior es doble: una, por referencia a su objeto, consiste en la comunicación de los conocimientos acumulados por las generaciones precedentes y su continuo enriquecimiento: es decir, la investigación. Otra, definida por sus destinatarios, consiste en preparar la entrada de los mismos en la vida profesional. Estas misiones siempre han sido, a la vez, complementarias y concurrentes, pero la evaluación reciente hace cada vez más difíciles las elecciones relativas a las condiciones de su ejecución, dado que confronta a la Universidad con tres dilemas: el dilema del saber, el dilema del número y el dilema del cambio y de la diversidad de las aspiraciones” (Remond, 1987).

Los estatutos universitarios suelen ser extremadamente genéricos con respecto a los fines institucionales. Por consiguiente, no brindan elementos suficientes para fijar su misión, para definir el perfil institucional o para servir como patrones normativos para la tarea de evaluación de la gestión. Como se señala en uno de los informes de evaluación externa realizados por la CONEAU, “su carácter general permite contener la multiplicidad de orientaciones y perspectivas que coexisten en la Universidad e incorporar una amplia gama de iniciativas que deben acoger sus órganos de gobierno. Tampoco tienen disposiciones que adjudiquen a los distintos ámbitos de gobierno la responsabilidad de concretar principios y fines en definiciones operacionales de los mismos, ni hacen referencia a las funciones de fijación de políticas, de planeamiento y de evaluación. A pesar de que el estatuto es un instrumento de consecuencias organizativas - pues se refiere a la distribución de responsabilidades entre ámbitos y niveles - y políticas - al fijar los mecanismos de representación -, no contiene disposiciones que impliquen restricciones sobre las decisiones sobre la oferta académica, la localización de las actividades o el equilibrio entre docencia e investigación” (CONEAU, 1999).

La evaluación debe verificar la existencia de definiciones precisas de la misión institucional para determinar luego la correspondencia entre esa

definición y el perfil institucional adoptado y los proyectos que orientan la gestión. De igual manera, la evaluación debe identificar las consecuencias de los vacíos en esas definiciones, así como los modos a través de los cuales la institución los enfrenta, así como el grado de conocimiento, comprensión y consejo en torno a esa misión.

2.2. El perfil institucional

La elección del perfil de institución es una posibilidad abierta a las conducciones universitarias. Estas, a través de los procesos participativos y de involucramiento de la comunidad universitaria y de otros actores relevantes, debe definir el perfil institucional deseado. Ese perfil constituye el proyecto institucional que inspira la definición de las políticas, guía las acciones y constituye el parámetro para el diseño de los modelos de organización y de gestión. Es el elemento diferenciador dentro del universo de instituciones de enseñanza superior.

El perfil institucional da respuesta a los interrogantes sobre el por qué institucional, el para qué y al cómo, así como sobre los recursos básicos. Incluye temáticas referidas a las funciones que se privilegian, a su dimensión, a los niveles formativos y a su articulación con el medio. Sus componentes son varios y no puede aquí establecerse un listado exhaustivo de los mismos, pero esa definición no puede excluir cuestiones tales como:

- la importancia relativa asignada a la docencia, la investigación y extensión,
- el “mix” de actividades de grado y posgrado,
- los componentes disciplinarios incorporados,
- la cobertura social y territorial a la que se aspira,
- las articulaciones con otros actores sociales,
- sus estilos de gestión,
- el patrón de financiamiento a consolidar.

En el escenario presente la definición de este perfil adquiere una muy particular importancia. El sistema universitario argentino está atravesando por un período que se caracteriza por la creciente complejización y diferenciación al interior del universo institucional. Por un lado, en unas pocas décadas se ha pasado de una población total de menos de una

decena de universidades a un centenar de ellas. El monopolio de la oferta pública ha sido superado por una situación de competencia con universidades privadas cuyo número total es semejante al de las estatales. La formación centrada casi exclusivamente en el grado se complementa ahora por más de mil ofertas de maestrías. Por último, el financiamiento exclusivo de fuentes presupuestarias se ha complementado, en el caso de las universidades estatales, con recursos provenientes de la venta de servicios. Estas tendencias no impactaron de la misma manera a todas las universidades. Por el contrario, las situaciones difieren significativamente, evidenciándose a la vez distintas capacidades de respuesta. Se fueron conformando así diferentes perfiles, a veces como producto de diseños de las conducciones y otras por operación de la inercia institucional.

La literatura sobre este tema identifica distintos perfiles y construye en base a ellos tipologías de universidades. Por ejemplo, Clark, al estudiar la relación entre la docencia y la investigación, identifica cinco perfiles que predominan en cinco contextos nacionales, identificados por cuál es el ámbito básico en el que se despliega la investigación:

- el modelo americano, en el que la investigación se realiza básicamente en los departamentos de estudios para graduados,
- el modelo alemán, con sede en los institutos universitarios,
- el modelo francés, centrado en las academias,
- el modelo inglés, con ámbito en los “colleges” y
- el modelo japonés, en el que la investigación se realiza en sedes empresariales (Clark, 1995).

Otras tipologías se construyen sobre la base de la misión institucional (universidades de investigación, colleges, liberal arts, etc. (Kerr, 1987), pero que no son de utilidad en nuestro país pues la mayoría de las universidades han adoptado el mismo patrón, salvo algunas de las más recientes.

Hay otras tipologías, tal vez más útiles para los propósitos de establecer orientaciones para la labor de evaluación, que parten de las decisiones de diferenciación institucional en un contexto competitivo. Ellas atienden a los “nichos de mercado” ocupados. Es decir, no se construyen en base a la intención declarada en la misión, sino por las ofertas académicas realizadas (Finn, 1999). Estas tipologías identifican:

- universidades académicas, en las que la formación se articula con la investigación, buscando diferenciarse a través de la calidad de sus ofertas académicas y de la producción independiente de conocimiento científico. Su patrimonio institucional está cimentado sobre el prestigio ganado. Suelen ser universidades de elite. El plantel de docentes e investigadores, las articulaciones con la comunidad científica internacional, la relevancia de sus investigaciones, la importancia que asignan a las actividades de posgrado, etc., son sus atributos básicos. El desafío principal es la relevancia de sus actividades, su proyección al medio y la alimentación mutua entre docencia e investigación,
- universidades masivas son aquellas que tienen una fuerte concentración en el grado, con actividades centradas en la docencia. Sus ofertas son relativamente convencionales, comprendiendo una variedad de diplomas en las ciencias sociales, en las humanidades y en las ciencias básicas e ingenierías. Por su naturaleza, la proporción de investigadores con respecto al total de personal académico es relativamente bajo. Su desafío más importante es preservar o construir calidad en estas actividades, así como asegurar niveles adecuados de eficiencia conforme a estándares de graduación de ingresantes, duración de las carreras, etc.. Las presiones de la masividad pueden llevar al riesgo del deterioro de la calidad media del plantel docente y al uso de tecnologías pedagógicas que van en desmedro de la creación del espíritu de comunidad,
- universidades de “servicio”, sensibles a las demandas circunstanciales del mercado. Son universidades de “conveniencia”, caracterizadas por ofrecer carreras y cursos muy especializados para satisfacer requerimientos de las empresas y del mercado de conocimientos, altamente profesionalizadas y con escasa relación con los adelantos científicos (Tjeldvoll, 1998). Caracterizadas por una enorme flexibilidad, su estructura de gestión también es próxima a la de las empresas. Se semejan a empresas orientadas por y hacia el mercado, con abandono de aquellas disciplinas o carreras con débil demanda externa. El riesgo que confrontan es el convertirse en “universidades supermercados”, con multiplicidad de ofertas sin unidad ni coherencia: son universidades invertebradas.

Estos tres modelos tienen diferentes problemáticas organizacionales y consecuencias sobre la gestión docente y de alumnos. No son situaciones estáticas, sino que constituyen a la vez horizontes degenerativos de las situaciones de punto de partida. La universidad académica puede afrontar los mismos riesgos que la universidad masiva si no logra alcanzar los

recursos para seguir sosteniendo la investigación o atrayendo a docentes formados conforme a estándares internacionales. La universidad masiva puede convertirse en universidad de “conveniencia” en su afán por conseguir recursos adicionales para enfrentar la masividad. Lo importante a subrayar es que el patrón institucional de la universidad argentina se está diferenciando y se encuentran evidencias de que las tendencias señaladas están operando: algunas universidades pretenden limitar su dimensión y ganar en prestigio a través de la actividad de investigación, otras, con el objetivo de obtener recursos, están transitando el último de los caminos señalados. En éstas, la flexibilidad requerida determina que se creen mecanismos de gestión paralelos regidos por normas diferentes a las usuales para la administración universitaria.

2.3. El planeamiento institucional

El planeamiento institucional es un tema sumamente debatido. Si bien es una condición de la gobernabilidad (Schuster, et.al. 1994), el carácter de la institución universitaria hace extremadamente complejo el proceso mismo de planeamiento (Leslie, 1996). Las razones esgrimidas forman parte de los contenidos de un cuerpo teórico sobre el planeamiento que cuestiona la posibilidad de satisfacer los requerimientos de información y de poder que tienen los modelos racional-deductivos de toma de decisiones.

La literatura gerencial convencional, en gran parte construida sobre el referente de la empresa privada, asume que la información está disponible y que el poder está concentrado en la cúspide de la organización. El planeamiento consiste, por lo tanto, en la atribución a estructuras determinadas de tareas de aplicación de una metodología perfectamente definida en el marco de una jerarquía claramente establecida, con separación del ámbito de ejecución. Estas condiciones no están presentes en la universidad, tanto por sus objetivos y material que procesa, como por su naturaleza fracturada. Por consiguiente, es preciso recurrir a otro tipo de literatura sobre gestión que, debilitando esos supuestos, pone mayor énfasis en la naturaleza de los procesos que en las estructuras de planeamiento, en su carácter dialógico e interpretativo y en su orientación estratégica.

El proceso es dialógico, pues:

- consiste en la contrastación de percepciones, perspectivas e información,

- no tiene conclusión, pues constituye una actividad constante en la organización, no gobernada por certezas y siempre abierta a la incorporación de nuevos datos y actores,
- es interpretativo por cuanto pone en juego apreciaciones sobre la realidad, visiones institucionales y culturas establecidas,
- su orientación es estratégica al privilegiar los fines perseguidos por sobre el diseño de los senderos para alcanzarlos, al anticipar oposiciones y al reconocer la necesaria flexibilidad en la implementación,
- su contribución básica no está en orientar las acciones cotidianas, sino en suministrarles sentido institucional y en ser medio para la construcción de consenso.

La universidad, como institución democrática y abierta a la participación y con una realidad organizacional que se acerca a la que constituye la base de los modelos fracturados, plurales y políticos expuestos, da lugar a procesos de planeamiento con atributos muy específicos. Los mismos deben ser tenidos en cuenta para identificar los eventuales desvíos ritualistas de los procesos de planeamiento y su posible utilización meramente simbólica:

- en primer lugar, no puede ser una tarea atribuida como responsabilidad exclusiva a un departamento o unidad. Por cierto, es necesario la atribución formal de responsabilidades para esta tarea, con la función primera de estructurar el proceso, movilizarlo y coordinar y compatibilizar los aportes, pero éstos deben ser de toda la comunidad universitaria,
- el planeamiento nunca se basa en información completa. Si bien no hay planeamiento sin un adecuado reconocimiento del medio y de la propia institución, es preciso evitar el riesgo de que la tarea de diagnóstico pierda su carácter de proveedora de insumos para convertirse en el eje del proceso,
- el planeamiento no puede eliminar la iniciativa de los niveles más bajos de la organización, ni reducir la flexibilidad necesaria para dar respuesta a las oportunidades y contingencias. Algunos autores afirman que las principales fuentes de innovaciones en las universidades son las llamadas “unidades periféricas” (Clark, 1997), las que exploran constantemente el contexto institucional y generan modos nuevos de responder a demandas, acumulando un aprendizaje que es difícil que sea asumido por el resto de la

institución. Desde una perspectiva más gerencial, se afirma también que los niveles más capacitados para resolver los problemas organizacionales no son aquellos ubicados en la cúspide, sino en los ámbitos más cercanos a dónde esos problemas se manifiestan (Mintzberg, 1994),

- el planeamiento debe establecer la orientación y a la vez promover la capacidad adaptativa. Si bien un principio a preservar en la gestión es la unidad de propósito y de orientación, toda organización debe adaptarse continuamente a su ambiente operativo. Esta adaptación supone cambios incrementales, sedimentación paulatina y flexibilidad en la gestión,
- a la vez que se realizan actividades de planeamiento, deben establecerse los mecanismos para el control de gestión, el seguimiento del proceso de implementación y la evaluación de productos, resultados e impactos.

2.4. El proyecto institucional

El proyecto institucional es una consecuencia de la presencia de una orientación estratégica y proactiva en el gobierno de la universidad. Sirve como expresión de la visión institucional, afirmación de un escenario deseado para el futuro, y que contribuye a orientar la gestión de las actividades universitarias. Es un señalamiento de la trayectoria buscada coherente con la misión institucional, operacionaliza los objetivos institucionales y les da una unidad temporal. Brinda la base para el desarrollo institucional y para el diseño de las estrategias para alcanzarlo.

SEGUNDA PARTE

LA EVALUACION DE LA GESTION UNIVERSITARIA

Cápítulo 5

La evaluación: conceptualización, programación y ejecución

En este capítulo se presenta la concepción de la evaluación propuesta y sus consecuencias. El planteamiento que se realiza es general. Su concreción en los aspectos específicos de la evaluación de la gestión será objeto de tratamiento en el capítulo final.

1. Las perspectivas

Una cuestión previa que debe ser abordada se refiere a las distintas perspectivas sobre la evaluación. El debate actual reconoce una confrontación básica entre las perspectivas “racionalistas” o “interpretativas”.

- Para la perspectiva *racionalista* la actividad de evaluación forma parte del ciclo de la acción racional que se realimenta constantemente con nueva información para enriquecer los procesos decisorios, perfeccionándolos por medio del suministro de una comprensión mayor de la realidad sobre la que se opera y por la generación de hipótesis causales de mayor poder explicativo. Parte del supuesto de la existencia de un parámetro para la evaluación (los fines u objetivos perseguidos), de la afirmación del potencial del conocimiento como fundante de la decisión y de la acción y de la deseabilidad y posibilidad de convergencia de éstas tras esos fines u objetivos. La evaluación es una intervención institucional “iluminante”, dirigida a promover el aprendizaje a través del enriquecimiento cognitivo.
- Desde la perspectiva *interpretativa*, la evaluación tiene como objetivo la identificación de sentidos acordados a la acción organizacional, “descubriendo” los universos simbólicos coexistentes y sus atributos. Su supuesto es la existencia de una multiplicidad de actores que construyen esos sentidos. Disuelve la noción de unidad de la organización como ente decididor y actor, para utilizarla como referente para la construcción y asignación de sentido. La evaluación forma parte de una intencionalidad de construcción de “argumentos” que sustenten las decisiones en mayor medida que una contrastación de las hipótesis que alimentan la gestión organizacional. Su función argumentativa está dirigida a generar un encolumnamiento tras una afirmación particular de sentido, ya sea inducida por la evaluación o construida a partir de un

diálogo que produzca la convergencia de aquella multiplicidad de sentidos.

El enfoque propuesto pretende realizar una síntesis de ambas perspectivas. Utiliza elementos del enfoque racionalista, pues parte de la intencionalidad de construir un conocimiento sobre la realidad organizacional que tenga validez intersubjetiva. Por su parte, se enfatiza la necesidad de reconocer la naturaleza plural de esa realidad y la coexistencia de sentidos cuyos contenidos y atributos deberán ser indagados. La inevitable movilización de valores por parte del evaluador lo convierte en un constructor de argumentaciones con incidencia sobre los procesos sociales y decisorios al interior de la organización evaluada. La evaluación resultante intenta alcanzar una interpretación integral de la realidad organizacional, identificando procesos y estableciendo su significación para los distintos participantes.

2. Los componentes de la evaluación

2.1. Objetivos

La dinámica de la vida universitaria hace que los casos en que se realiza una evaluación de su gestión sistemática o rigurosa sean excepcionales. Si bien existen ocasiones en que se llevan a cabo apreciaciones de la situación con conclusiones por demás relevantes, la ubicación de la evaluación en un marco con mayor formalización, ya sea en la forma de autoevaluación o por medio de agentes externos, brinda la oportunidad para una mejor identificación de los problemas, para un mayor aprendizaje y para el enriquecimiento de la capacidad analítica institucional. Conforme a esta definición del objetivo de la evaluación, ésta supera el mero intento de medir cómo se están cumpliendo las metas preestablecidas (Tejedor, 1994).

La evaluación formula un juicio del estado actual institucional, de sus estructuras y modos de gestión, de los procesos internos y de relacionamiento externo y de los productos, resultados e impactos. Ese juicio es consecuencia de una comparación con un patrón de deseabilidad que atiende a dimensiones vinculadas con objetivos (calidad del aprendizaje, tipo de graduado producido, conocimientos generados y transferidos, inserción regional, etc.) o capacidades (innovación, flexibilidad, articulación con otros actores, anticipación de problemas, influencia en el medio, etc.).

A través de aquella contrastación, la evaluación determina la existencia de deficiencias o carencias en la disponibilidad y en la utilización de los medios a disposición de la organización en un contexto que implica la

presencia de distintas fuentes de dependencias, incertidumbres e interrelaciones. La referencia básica para evaluación es la definición de objetivos de la institución

2.2. Los juicios de valor y el marco de la evaluación

La evaluación supone la aplicación de un juicio de valor. Este juicio constituye el aspecto más problemático de toda evaluación. Involucra al marco institucional de la evaluación, la conducta del evaluador, el contexto para la realización de la tarea y la receptividad de sus resultados.

Este juicio de valor responde al marco institucional de la evaluación. Comprende:

- quién determina la realización de la evaluación,
- cuál es su propósito,
- quién es el destinatario de sus resultados y
- cuál será la utilización posterior de éstos.

Este marco institucional define los alcances de la evaluación y el perfil del evaluador y genera distintas relaciones entre el evaluador, el comitente de la evaluación y la universidad evaluada.

Ese marco es el que explica diferencias entre la autoevaluación y la evaluación externa:

- la evaluación interna, por la propia dinámica social en la que está inmersa y que a la vez genera, es más abierta e incierta en sus alcances, pudiendo incluso dirigirse al cuestionamiento de los valores y objetivos institucionales,
- la evaluación externa, siempre precedida por un convenio a través del que se determinan los “términos de referencia”, las relaciones entre las partes intervinientes y las “reglas del juego entre la organización evaluada, el comitente de la evaluación y los evaluadores, está sujeta a un grado de formalidad mayor y debe respetar las opciones básicas institucionales adoptadas a través de sus declaraciones de principios y del perfil adoptado.

2.3. Orientación para la acción

Se presume que los resultados de esta evaluación se integrarán a una secuencia de decisiones, una de cuyas eventuales consecuencias puede ser la formulación de planes y programas con propósitos de perfeccionamiento o actualización institucional. Toda evaluación tiene consecuencias sobre la visualización del funcionamiento institucional, de sus productos, de sus resultados y de sus impactos. La evaluación brinda elementos de juicio para sustentar una acción deliberada que procure innovaciones que permitan superar los problemas identificados o la superación de los riesgos percibidos.

No es concebible una evaluación sin consecuencias para la organización evaluada. Esas consecuencias pueden consistir en nuevos comportamientos en actores relevantes o en modificaciones en las apreciaciones sobre la vida y capacidades institucionales. Ambas pueden impactar procesos decisorios y sus productos con impacto sobre la trayectoria institucional futura.

Uno de los objetivos de la “institucionalización” de la evaluación – su realización regular y sistemática, alcanzando a todos los ámbitos de la universidad, es construir una cultura receptiva y alentadora de la reflexión institucional, del cuestionamiento de los supuestos y de los modos de acción establecidos y de la promoción de la iniciativa de todos sus miembros.

2.4. Aplicación de conocimientos y tecnologías

La evaluación utiliza conocimientos propios de las ciencias sociales y tecnologías de evaluación fundadas en ellas. La evaluación es un modo de identificar relaciones de causalidad operantes o previstas y de determinar si las postuladas han operado conforme a lo previsto.

La realización de la evaluación supone también la puesta en juego de métodos y técnicas de recolección y análisis de datos que tienen en algunos casos alto grado de formalización y que están sometidos a juicio por medio de la movilización de criterios profesionales.

2.5. Decisión política

La evaluación responde a un propósito, es decir, requiere un agente movido por una intencionalidad, que es quien determina la realización de la evaluación y hace uso de sus resultados. Este propósito está respaldado en un conjunto de valores que se desea ver realizados (calidad académica, eficiencia, efectividad, legitimidad, etc.). Estos valores son los que dan

fundamento a la evaluación y determinan las dimensiones a incorporar en su diseño.

2.6. Responsabilidad social

La evaluación institucional brinda información a la sociedad sobre la calidad de los servicios prestados y de los productos de la actividad académica. A la vez, permite determinar, en el caso de las universidades públicas, el uso dado a recursos estatales. Esta responsabilidad social hace que el evaluador deba preservar su autonomía, tanto con respecto a la agencia que encomienda la tarea, como hacia los distintos actores involucrados en la vida universitaria.

3. El carácter problemático de la evaluación

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que la evaluación tiene siempre un carácter problemático que genera tensiones y conflictos. Algunos de ellos tienen su origen en:

- las diferentes expectativas de todos los actores involucrados,
- los diversos valores puestos en juego en el diseño, ejecución y recepción de la evaluación,
- las diferentes interpretaciones que pueden darse a los datos y a los síntomas expresados por los diferentes actores,
- los conflictos entre las apreciaciones de los actores y los resultados de las evaluaciones,
- las diferentes convicciones de los comitentes, los evaluados y los evaluadores.

4. Las contribuciones de la gestión

En este trabajo se pone especial énfasis en la problemática de la integración institucional como aquella a que constituye el objeto básico de la evaluación de la gestión.

La evaluación debe realizar contribuciones a esta integración institucional a través del análisis de los siguientes aspectos diferentes pero complementarios.

- **La integración de los objetivos de la actividad universitaria:** La universidad es, en esencia, una institución con múltiples objetivos, algunos explícitos y otros latentes. Es un ámbito de transmisión y generación de conocimientos, pero también de socialización, de incorporación a un cierto modelo de vida, de inserción en relaciones horizontales fundadas en la noción de colega, necesariamente democrática, tolerante y respetuosa de la libertad. Las contribuciones que la universidad realiza a la creatividad de la sociedad y al establecimiento de modos de convivencia libres, de autonomía y tolerancia deben ser incorporados a la evaluación, junto con los objetivos que hacen a la generación de conocimientos,
- **La integración intertemporal:** La evaluación debe contribuir a la integración del presente, el pasado y el futuro. No hay evaluación posible si no se incorpora la dimensión del proyecto institucional y la visión de los desafíos que la sociedad debe enfrentar. Esto supera en mucho al planeamiento tradicional, ya que enfatiza la misión, la estrategia y la vocación. Esto también supone una opción por la racionalidad social, es decir, sobre lo que es deseado para la sociedad en su conjunto,
- **La integración del proceso universitario:** Se ha llegado a una universidad fracturada y extremadamente parcializada, donde las cátedras se mueven muchas veces como mecanismos totalmente autónomos, dando sentido a la expresión “anarquía organizada”. La evaluación debe ser un medio que brinde los elementos para construir efectivamente la noción de los departamentos, de la facultad y de toda la universidad como unidad, no solamente como unidades estructurales sino como unidades del proceso formativo, logrando que el cuerpo docente interactúe en un marco de confianza y transparencia, con información de los aportes de cada uno,
- **La integración de las actividades:** La evaluación no solamente debe tener esta contribución entre cátedras y estructuras organizacionales, sino que debe integrar las actividades mismas de la universidad. La universidad actual es una institución totalmente escindida, donde la enseñanza, la investigación, el posgrado y la extensión aparecen estructurados por carriles separados, con muy poca vinculación entre si,
- **La integración con el medio:** Otro aspecto fundamental al que debe contribuir la evaluación es a articular lo que está dentro con el afuera. Si la universidad se mueve ciertamente en un mundo más complejo y competitivo, donde ha perdido su status establecido, es necesario evitar evaluaciones realizadas utilizando criterios exclusivamente endógenos. Para ello es preciso recurrir también a actores externos a la

institución. Pero ésta no es la única consideración que lo justifica: se ha producido una notable ampliación del stock de conocimiento, gran parte de éste no es disponibilidad pública y es mayor el número de actores interesados en la generación, transferencia y utilización del conocimiento. Por ello, la universidad, como integrante de un vasto sistema de conocimiento, requiere que se la evalúe también desde la perspectiva de esos actores.

- **La integración de la vida académica con la eficiencia en la gestión de recursos:** Como toda organización, la universidad debe satisfacer criterios de racionalidad en la asignación y uso de recursos. Esos criterios de racionalidad se refieren a prioridades, economicidad y eficiencia.
- **La integración de aportes:** La evaluación debe ser integradora de distintos aportes y metodologías. Construir una cultura de la evaluación es superar los ritualismos de la evaluación: no hay una única ni mejor manera de evaluar. Al estar la universidad inserta en la sociedad, todos los juicios de la sociedad son relevantes y válidos.
- **La integración de la continuidad y el cambio:** La evaluación debe brindar los elementos para la innovación superadora de las deficiencias encontradas.

5. La metodología de la evaluación

5.1. Los datos utilizados

La evaluación es el producto de una inmersión de tipo intensivo en la organización. Se opera con un marco conceptual que incluye numerosas variables y con hipótesis que se van enriqueciendo a lo largo del análisis. Es un estudio de caso que procura identificar los elementos propios, específicos e idiosincráticos de la situación. El material utilizado es de naturaleza cuantitativa y cualitativa.

Los datos cuantitativos constituyen elementos importantes pero de ninguna manera únicos o excluyentes. La cobertura y confiabilidad de estos están así fuertemente determinadas por la calidad de los sistemas de información disponibles. Los esfuerzos por cuantificar la información cualitativa están condicionados por el instrumental teórico utilizado, por las tecnologías empleadas y por los recursos disponibles para realizar la evaluación.

La evaluación organizacional permite la acumulación del conocimiento en la medida en que se logra una adecuada comprensión de la realidad analizada y que ésta pueda ser comunicada. Constituye un estudio de casos que, debido al carácter intensivo de la aproximación a la realidad de organizaciones específicas, sólo permite adquirir un conocimiento cuya generalización a otras situaciones debe hacerse con extrema prudencia.

En este aspecto, su contribución mayor radica en la información que suministra para el análisis comparado, para el establecimiento de coeficientes e indicadores “razonables” (benchmarking) y para la generación de interrogantes sobre las semejanzas y diferencias entre situaciones institucionales. De todo ello puede, a través de un esfuerzo teórico aun pendiente, posibilitar la construcción de mejores instrumentos analíticos para el abordaje de la problemática de la institución y de los sistemas universitarios.

5.2. El análisis para la evaluación

Para alcanzar la comprensión de la realidad institucional, la evaluación debe realizar los siguientes análisis:

- **Referidos a la identidad y trayectoria institucional**
 - la reconstrucción histórica del desarrollo de la organización. Esta reconstrucción permite identificar la existencia de proyectos fundacionales, sus etapas e hitos, sus determinantes y naturaleza y las respuestas dadas a las modificaciones en el contexto,
 - las condiciones contextuales enfrentadas, los procesos de inserción de la universidad y sus relaciones con diferentes actores sociales,
 - la identificación de los criterios, las estrategias o las políticas que han gobernado su actividad y su relación con las condiciones contextuales, oportunidades, condiciones y restricciones que debió enfrentar la organización,
 - la indagación de las estrategias de acomodación y adaptación, así como la identificación de sus consecuencias sobre el funcionamiento organizacional y sobre los procesos de inserción de la institución en el medio, en la comunidad científica y tecnológica y en las redes interinstitucionales,

- la constatación del grado de coherencia en las respuestas que la organización desplegó a lo largo de su existencia a problemas semejantes,
- **Referidos a las actividades y resultados.**
 - las características estructurales y operativas de la organización, con la identificación de la naturaleza de las actividades realizadas, sus requerimientos en materia de conocimientos y sus consecuencias sobre la estructuración y los procesos organizacionales,
 - los procesos de producción de la universidad en materia de formación, investigación, extensión, etc., para determinar su costo, eficiencia y adecuación a los fines perseguidos y los recursos disponibles,
 - la determinación de los resultados e impactos alcanzados y de los procesos desencadenados, diferenciando actividades, públicos y distintas dimensiones comprendidas en sus objetivos,
- **Referidos a los actores y sus racionalidades**
 - la identificación de las racionalidades operantes, ya que en la definición y ejecución de las acciones universitarias intervienen distintas perspectivas que se manifiestan en los procesos decisorios. El diseño de la evaluación debe permitir identificar actores relevantes, su participación en esos procesos y sus racionalidades y estrategias,
 - la inferencia de las estrategias de esos actores a partir de las decisiones adoptadas en circunstancias en que la organización debió poner en juego su capacidad y su autonomía relativa frente a opciones planteadas en el desarrollo de sus actividades,
 - la interpretación de las formas de conceptualización, ya que cada uno de sus niveles o ámbitos conceptualiza de manera propia sus acciones y asigna un sentido y una interpretación singular a la información procesada. Cada ámbito y nivel de la universidad tiene una forma peculiar de “leer la realidad”. Esta es la resultante de la contrastación de esas interpretaciones. En el esfuerzo de comprensión, el diseño

debe permitir la reconstrucción de los códigos utilizados para traducir datos de la realidad externa e interna.

▪ **Referidos a la gobernabilidad del sistema**

- la clarificación de los modos en que la organización resuelve tensiones,.
- la identificación de la coherencia en las respuestas que la organización da a lo largo de su existencia a los diferentes problemas que se le plantean.
- la evaluación de los procesos de reflexión y aprendizaje de la organización sobre la base de la experiencia acumulada por su acción,
- la apreciación del grado de iniciativa y dinamismo ejercido para la revisión de sus estrategias y la búsqueda de nuevas oportunidades,
- la determinación de las variaciones en el contexto y los cambios percibidos en la significación otorgada a sus actividades.

6. Los potenciales de la evaluación

6.1. La identificación de significados

La evaluación considera los procesos, resultados e impactos y brinda una apreciación global de la organización, pudiendo establecer sus niveles de logro en diversas dimensiones: eficiencia, eficacia, efectividad, calidad, situación competitiva, capacidad innovadora, legitimidad social, etc.. Es por ello que la misma se funda en un análisis del contexto y en la identificación de aquellos con los que la universidad tiene transacciones que generan interdependencias y complementariedades (familias, estudiantes, su propio personal, comunidad científica internacional, comunidad local, autoridades universitarias, otros sistemas de formación e investigación, etc.).

La evaluación posibilita indagar la significación de la acción para distintos públicos o clientelas, ya que identifica las distintas perspectivas movilizadas en torno a sus actividades y la forma en que la universidad las incorpora y da respuesta. Para ello debe incorporar a la vez un análisis de imagen, expectativas y demandas planteadas sobre la organización.

6.2. La identificación de problemas

Este es uno de los objetivos centrales de la evaluación. Para cada problema identificado debe clarificarse su naturaleza, la urgencia que plantea su resolución y la existencia o no de esfuerzos integrados y sistemáticos de cambio. En este marco debe procederse, como se anticipó, a la Identificación de las perspectivas presentes en la apreciación del problema. Es frecuente que un determinado problema sea percibido y conceptualizado de manera diferente en distintos niveles o ámbitos. En este sentido, la presencia de juicios no coincidentes sobre la naturaleza y significación del problema es un síntoma que debe ser analizado.

Para identificar estas perspectivas es preciso hacer un relevamiento de los distintos “públicos” relevantes, tanto internos como externos, para el funcionamiento e impacto de las actividades evaluadas. La identificación de estos públicos es un paso previo para la determinación del papel desempeñado por cada uno de ellos con respecto a los productos de esas actividades, las restricciones que enfrentan y sus contenidos específicos.

6.3. La coherencia interna

A partir del análisis de las relaciones entre objetivos, contexto, procesos, productos e impactos, la evaluación debe investigar las articulaciones entre los problemas detectados con las concepciones, percepciones y opiniones que tienen los distintos niveles y ámbitos de la universidad sobre las actividades realizadas. En particular, el análisis debería identificar la distribución de estas concepciones, percepciones y opiniones entre niveles y ámbitos (facultades, departamentos, etc.).

Este aspecto es de particular importancia por cuanto estos niveles y ámbitos reinterpretan y hacen operacionales las definiciones de objetivos, estrategias y políticas. Dado el carácter de la institución universitaria, de fuerte concentración de capacidades en la base docente y de investigación, es en éste nivel dónde efectivamente se concretan y alcanzan los fines perseguidos.

Puede plantearse la hipótesis de que es posible inferir los atributos institucionales de dinamismo o innovación a partir de la identificación de la forma que las unidades académicas despliegan sus acciones, de las articulaciones existentes entre ellas y de sus proyecciones externas. La centralidad o carácter marginal de unidades académicas con diferente grado de dinamismo explica atributos de la institución como totalidad.

6.4. Aprendizaje institucional

La evaluación es un medio para el aprendizaje. La información debe volcarse a la organización y precipitar un proceso de reflexión y cambio endógenamente estimulado. En este sentido, constituye un medio para la potenciación de recursos. La necesidad de generar ese aprendizaje es mayor cuando están presentes :

- una elevada interdependencia de las actividades de las diferentes unidades componentes,
- una elevada interdependencia de las actividades de otras organizaciones,
- turbulencia contextual
- factores externos con restricciones operantes y limitación de recursos, y
- márgenes para el despliegue de la iniciativa institucional.

7. La ejecución de la evaluación

7.1. Las resistencias a la evaluación

La realización de evaluaciones organizacionales enfrenta problemas y restricciones que deben ser superados. En primer lugar, la ejecución de la evaluación requiere capacidades técnicas y disponibilidad de acceso institucional suficientes. En particular, cuando se anticipa que la evaluación resultará en críticas severas a sus modos de operar o en cambios organizacionales mayores en sus estructuras y gestión, esta última exigencia raramente es satisfecha en plenitud por los comportamientos de resistencia que se generan.

Por otra parte, es preciso enfatizar que la evaluación puede poner de manifiesto problemas cuya resolución escapa a la capacidad de decisión de la organización, dando lugar a situaciones de frustración cuando la misma despierta expectativas de inicio de acciones de transformación organizacional que luego no se concretan.

7.2. Los antecedentes de la evaluación

La evaluación tiene exigencias severas en materia de acceso a la información. Es por ello que debe analizarse este aspecto para decidir

sobre el diseño a adoptar y las técnicas a utilizar. Además, deben tenerse en cuenta:

- los antecedentes inmediatos de la evaluación,
- el contexto institucional en que se llevará a cabo y los conflictos existentes, su inclusión en procesos mayores de cuestionamiento o reflexión institucional y
- la asignación preliminar de probabilidades con respecto a la utilización prevista de los resultados

7.3. Los criterios de evaluación

La evaluación se basa en un marco normativo y en un marco analítico. De ambos resultan los criterios para apreciar adecuadamente las capacidades y logros de la universidad. Estos criterios fundamentan la elección de las dimensiones operacionales sobre las que se realizará la medición.

Para la formulación de esos criterios se debe tener en cuenta:

- la observabilidad de las características a utilizar como indicadores de las capacidades funcionales,
- la posibilidad de establecer rangos de aceptabilidad para cada una de las dimensiones; es decir, valores de las mediciones considerados como satisfactorios o insatisfactorios en materia de logro de metas o de capacidad funcional,
- la ponderación entre cada uno de los criterios en los casos en que se utilicen criterios múltiples para la formulación de juicios globales o comprensivos.

Además, es conveniente considerar:

- la economía en el manejo de la información, utilizando dimensiones que permitan satisfacer un número mayor de criterios. En este sentido, algunas dimensiones presentan altas asociaciones con otras. En estos casos, con los fines heurísticos señalados, es conveniente proceder a utilizar el indicador que suministre la mayor riqueza,
- la economía en la recolección de la información, preservando la confiabilidad y validez de los indicadores,

- la diferenciación entre indicadores vinculados a distintos procesos o productos organizacionales (de utilización de insumos, de productos, de impacto, etc.),
- los niveles a que esos indicadores se refieren, como son la organización en su conjunto, subunidades, grupos de trabajo, individuos, actividades, etc.

7.4. La participación

La ejecución es un proceso en el que deben tener participación los que utilizarán los resultados de la evaluación. Esta participación deberá estar dirigida a esclarecer las expectativas, a relevar las prioridades y a generar consenso en cuanto a los métodos y procedimientos de recolección de datos.

Durante esta ejecución se generan situaciones con respecto a las que es conveniente establecer algunas salvaguardas para preservar el carácter diferencial de la evaluación con respecto a la actividad normal y cotidiana de la organización.

En particular, estas salvaguardas son críticas cuando el rol del agente de evaluación es desempeñado por un agente externo a la organización. En este caso, ocurren los siguientes fenómenos:

- este agente se introduce en la organización, obteniendo información sobre sus actividades y problemas. Estos últimos le son planteados como datos para su labor y como cuestiones a resolver. De esta manera, la tarea de evaluación tiende a confundirse con la asistencia para la superación de situaciones problemáticas. El evaluador debe diferenciar adecuadamente ambos papeles,
- durante la evaluación se va produciendo una progresiva inserción del evaluador en la organización, con consecuencias sobre la transmisión -explícita o implícita- de marcos analíticos, de perspectivas y de orientaciones para la acción. Esta transmisión se produce en dos direcciones, contaminando y a la vez enriqueciendo las apreciaciones del evaluador y de la organización,
- el evaluador es juez y testigo de los procesos y de las consecuencias de la actividad organizacional. De allí que sea preciso clarificar las expectativas y los productos de la tarea.

7.5. Las conclusiones

La evaluación debe concluir con informe con descripciones, explicaciones y juicios sobre:

- las modalidades de inserción contextual,
- las estrategias seguidas,
- las actividades desarrolladas,
- los procesos institucionales,
- sus resultados e impactos.

Esto debe estar acompañado de referencias a las mediciones realizadas y de las recomendaciones.

Debe tenerse en cuenta que estas conclusiones pueden estar dirigidas a distintos públicos. Además, es conveniente su clasificación conforme al nivel organizacional a que se refieran, al tipo de actividad comprendido y a sus destinatarios específicos.

8. La cultura de la evaluación

La evaluación sólo adquiere sentido cuando se incorpora como práctica sistemática a la cultura institucional.

La construcción de esta cultura debe permitir la reflexión permanente sobre el papel de la universidad en la sociedad, la promoción sistemática de la innovación y la consolidación de nuevos modos de gestión y de relación con la comunidad. En este sentido, la evaluación pasa a ser un instrumento estratégico para la actualización constante de la universidad.

La institucionalización de la evaluación es, por su carácter de conquista cultural, una tarea larga. No puede ser el resultado de una decisión súbita, precedida de una reflexión insuficiente. Tampoco puede ser una construcción unilateral. Es un esfuerzo que debe asumir la totalidad de la comunidad universitaria.

TERCERA PARTE

ORIENTACION METODOLOGICA

Capítulo 6

El contexto y la historia institucional

En esta parte del trabajo se presentan las dimensiones que deben ser incluidas en el análisis de la gestión universitaria.

La selección de las dimensiones que se enuncian responde al propósito de orientar la recolección de información de manera de generar información suficiente para fundamentar juicios con respecto a las capacidades de la gestión universitaria.

Esas capacidades se refieren al logro de los objetivos institucionales conforme a la definición de la misión de la universidad. Ese logro debe realizarse con la mayor eficacia, eficiencia y calidad en las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades.

Como se anticipó, se entiende que la gestión debe estar orientada hacia el adecuado funcionamiento de las actividades sustantivas o centrales de la universidad: la docencia; la investigación; la extensión y la transferencia de conocimientos. La gestión es, por lo tanto, instrumental a ese propósito.

Se comienza con el análisis del contexto y de la historia institucional.

1. Contexto organizacional

La evaluación debe ser contextualizada. Por ello, deben considerarse las relaciones, demandas y articulaciones de la universidad con su contexto. Este contexto es el "afuera" que rodea a la organización y que condiciona su desenvolvimiento.

1.1. Delimitación del contexto

Los límites de una organización son convencionales, lo que implica que puede haber discrepancias entre diferentes actores con respecto a la conceptualización y a la percepción de ese contexto, así como de los grados de relevancia que sus componentes asumen para la gestión institucional.

Es útil formular algunas apreciaciones con respecto a este contexto. Es preciso diferenciar entre el contexto real, el contexto relevante y el contexto percibido:

- el primero está constituido por todos los actores, factores o circunstancias que impactan sobre la situación. Es decir, está integrado por los elementos de la realidad social con incidencia directa sobre la institución, tanto a través de las necesidades efectivas, las demandas planteadas, los apoyos recibidos, la provisión de insumos como por los productos a ellos dirigidos.
- el contexto relevante está dirigido el accionar institucional, tanto en los aspectos políticos como operacionales. Depende de los marcos cognitivos utilizados por los actores. Estos pueden visualizar como pertinentes aspectos que en realidad no inciden sobre la problemática institucional (no forman parte del contexto real) o pueden desechar otros de significación (forman parte del contexto real pero no son “percibidos”),
- por último, el contexto relevante es aquella parte del contexto cuyos estados, conductas o tendencias son las que contribuyen a explicar las situaciones y los comportamientos referidos a la institución. Constituye una delimitación analítica de la realidad que supone una jerarquización de esos actores, factores o circunstancias: por ejemplo, algunos de ellos pueden tener incidencia, pero marginal con respecto a otros.

Por otra parte, es también útil diferenciar entre contexto mediato e inmediato:

- el contexto mediato está constituido por aquellos elementos que influyen indirectamente en la organización, como son las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.,
- el contexto inmediato o ambiente de tareas de la organización está integrado por organizaciones, grupos o personas que influyen o son influidas, real o potencialmente, en y por la organización. Conforman este ambiente de tareas los proveedores de recursos (humanos, financieros, equipamiento, etc.), los usuarios de los servicios educativos, los receptores de las acciones de transferencia de tecnología, los beneficiarios de sus acciones de extensión, etc., y competidores (otras entidades con las que la universidad compite por recursos, alumnos, clientes o usuarios).

La evaluación deberá realizar una delimitación del contexto institucional de manera de formular una apreciación de:

- el grado de correspondencia entre el contexto percibido y el contexto relevante,
- las acciones que en forma consciente desarrolla la institución para introducir cambios en ese contexto,
- la incidencia efectiva de las restricciones contextuales sobre la gestión institucional,

1.2. Las condiciones socio-económicas

Es particularmente importante la identificación de las condiciones socioeconómicas imperantes en la región o zona de influencia de la Universidad. Las mismas explican los atributos del plantel de estudiantes (su origen, el nivel de aprendizaje previo, perspectivas laborales, etc.), las condiciones para el desarrollo profesional del personal docente, las expectativas sobre los productos universitarios y determinan las condiciones particulares en que se desenvuelve la vida cotidiana de la institución.

La identificación y adecuada apreciación de estos factores deben permitir llegar a juicios fundados no sólo sobre las actividades de la institución, sino también sobre esas expectativas y las posibilidades de satisfacerlas y sobre la viabilidad y consistencia de estrategias institucionales en cuestiones tales como ofertas académicas y apertura de sedes en diferentes ámbitos geográficos.

En aquellos casos de universidades con dispersión geográfica de sus sedes, se debe tener en cuenta las diferencias existentes entre las distintas localizaciones en materia de condiciones de trabajo y oportunidades para el intercambio profesional y académico. Se deben identificar los mecanismos a partir de los cuales la universidad promueve la integración entre esas sedes, hace que la participación de las mismas en los procesos decisorios sea balanceada y genera un sentimiento de pertenencia con independencia de los ámbitos de desarrollo de las actividades.

1.3. La vulnerabilidad contextual

El manejo de algunas relaciones o vinculaciones pueden ser críticas para la organización en la medida que es dependiente de otras entidades por el suministro de recursos institucionales de todo tipo: recursos financieros y humanos, legitimidad, apoyo o complementariedad en las acciones desplegadas.

Este carácter crítico de las relaciones contextuales está asociado a diferentes grados de vulnerabilidad que aquella dependencia por recursos genera. Puede postularse que bajo normas de racionalidad de gestión, toda institución debe buscar el acrecentamiento de su autonomía y la reducción de su vulnerabilidad externa.

La evaluación, al considerar las estrategias institucionales, debe introducir esta cuestión en su análisis.

1.4. El relevamiento

En particular, el relevamiento contextual debe comprender:

- condiciones ambientales: restricciones y demandas impuestas a la actividad universitaria,
- factores económicos: actividades y estructura productiva y patrones tecnológicos predominantes, mercados de factores y de productos, patrones de financiamiento y de los flujos financieros, distribución de los beneficios de la actividad productiva, actores de la actividad productiva, localización y distribución espacial y localización de sus centros decisorios,
- factores demográficos y sociales: composición y estructura de la población, distribución espacial, flujos demográficos, ocupación y empleo, integración social y comunitaria, pautas y modalidades de organización social, patrones de liderazgo y fracturas sociales existentes,
- factores culturales: patrones culturales predominantes, subgrupos culturales, valores y actitudes con respecto a la educación y a la educación superior en particular,
- factores políticos e institucionales: condiciones políticas generales, condiciones políticas locales, marco institucional, actores políticos, red institucional a nivel local, - capacidad organizacional de los actores, sistemas de representación, relaciones de colaboración y conflicto entre actores, sistemas de articulación y agregación de intereses,
- factores educativos: estado del sistema educativo, ofertas, demandas, articulaciones existentes.

2. Historia institucional

La verdadera fuerza de una Universidad está en su identidad y en el sentido que sus miembros y la comunidad le atribuyen. Esa identidad es un producto histórico resultante de un proceso que debe ser indagado en su desarrollo, hitos principales, desafíos superados y autopercepción de estrategias y resultados.

En particular, toda universidad debe desplegar en el tiempo una capacidad para obtener recursos, sobrevivir en medio de un contexto muchas veces amenazante, desarrollar sus aptitudes para la generación y la transmisión de conocimiento y preservar la legitimidad ante la sociedad.

2.1. Génesis y desarrollo institucional

La indagación debe atender, entonces, a:

- factores y circunstancias que influyeron en su creación,
- nivel e intensidad del apoyo obtenido en el momento de origen y su persistencia a lo largo del tiempo,
- vinculación institucional al momento de su creación (integración a otra universidad, resultado de la acción promotora de alguna organización de la comunidad, etc.,
- origen, dimensión y regularidad de los recursos,
- grado de interferencia con otras organizaciones existentes: independencia, complementariedad o competencia;
- forma de inserción en las redes institucionales existentes en diferentes períodos,
- generación inicial de conflictos y modo de resolución de los mismos;
- principales crisis y cambios en los objetivos organizacionales,
- existencia de liderazgos efectivos que marcaron a la institución en su origen y desarrollo,
- permanencia en la configuración de los grupos de trabajo,
- incorporación y/o absorción de las pérdidas de personal clave,
- aprovechamiento de oportunidades para la obtención de recursos (financieros humanos, equipamiento, etc.) para generar productos, para

obtener legitimidad institucional, etc., que hayan marcado la vida institucional,

- evolución de las actividades (incorporación de ofertas, dispersión geográfica, generación de recursos propios por venta de servicios, etc.,

Este conjunto de elementos de la historia de la organización permite visualizar su estrategia operacional y el desarrollo institucional.

La idea básica es que hay condicionamientos históricos que operan sobre el presente y las posibilidades de desarrollo de las instituciones.

2.2. Contenidos y eventos básicos que conforman las etapas

El tránsito entre etapas suele realizarse a través de situaciones que constituyen modificaciones sustanciales en algunos aspectos de la institución:

- hechos externos, como las modificaciones en lo político, social o económico que remiten al análisis contextual,
- hechos internos, como cambios en la conducción, en las dotaciones de recursos, en las ofertas, etc.,
- hechos externos con importante y directa resonancia interna, como los cambios políticos generales y sus consecuencias sobre la política universitaria y sobre la autonomía de la institución (caso de las intervenciones).

2.3. Identificación de etapas

La identificación de las etapas de desarrollo institucional debe realizarse a través de:

- la identificación por los miembros de la comunidad universitaria, conforme a sus apreciaciones sobre la delimitación y contenidos de cada etapa, los sucesos que las precipitaron y las consecuencias,
- la identificación por personas ajenas a la universidad, en particular a la asignación de papeles diferenciales a lo largo de la trayectoria institucional,
- la identificación por medio del análisis documental para recoger información sobre la evolución de los recursos, las actividades y el impacto.

Capítulo 7

Los fines institucionales y su desagregación

1. Misión y visión institucional

Comprende la definición de la misión institucional en el marco de la legislación que dio origen a la universidad y de las normas del sistema universitario nacional. Esa definición incorpora la determinación del perfil y la visión de los atributos, impactos y relacionamientos de la institución universitaria.

Si bien las universidades estatales pueden ser conceptualizadas como entes encargados de la implementación de políticas públicas, dos factores operan para que esta definición deba ser realizada desde el ámbito universitario:

- en primer lugar, estas políticas están enunciadas en forma de objetivos y contenidos de un muy alto grado de generalidad, requiriendo un esfuerzo institucional para interpretar y desagregar estos objetivos en metas operativas y actividades concretas,
- en segundo término, la noción de autonomía universitaria supone la capacidad de parte de estas instituciones de definir elementos esenciales de su estructuración y desarrollo.

La misión y la visión son elementos que constituyen el marco de referencia general para las actividades vinculadas a la formulación de los objetivos institucionales y para el diseño y funcionamiento del sistema y del proceso de planeamiento. La evaluación debe indagar sobre los esfuerzos de la institución para la definición y difusión de esta misión y visión.

2. Objetivos formales y operativos

Los objetivos organizacionales constituyen la orientación básica para el accionar institucional. Reflejan un estado futuro deseado conforme a la definición de la misión y de la visión institucional.

Los objetivos expresados en los documentos institucionales tienen un elevado grado de generalidad que requieren su desagregación para convertirlos en la referencia y mandato para las actividades institucionales.

Carecen de precisión para la evaluación de los logros y no están circunscriptos en el tiempo. El producto de esta desagregación son los denominados objetivos operacionales.

La definición de estos objetivos operativos no resulta de un proceso lineal en que la definición de la misión y la concreción de la visión dan lugar a derivaciones conforme al modelo racional-deductivo de toma de decisiones. Es, por el contrario, la consecuencia de un complejo proceso en que se movilizan:

- distintas interpretaciones del contexto, de sus necesidades y demandas,
- la operación de restricciones de diverso tipo, entre ellas las vinculadas con los mandatos legales y las posibilidades presupuestarias,
- la participación de distintos actores con objetivos, inclinaciones, preferencias y especializaciones particulares,

Para poder determinar los objetivos operativos de una organización universitaria hay que indagar sobre:

- el destino de los fondos presupuestarios. En este sentido, en la medida que se dispone de datos desagregados de los gastos de la Universidad mayores son las posibilidades de determinar sus objetivos operativos,
- la distribución de los recursos humanos de la institución y especialmente el perfil, la jerarquía y la ubicación de las personas designadas en los últimos tiempos,
- la distribución del espacio físico de la Universidad a nivel de Facultades y de dependencias menores (distribución por grandes unidades, como son el Rectorado y las facultades) y al interior de estas unidades,
- la distribución del equipamiento y/o la adquisición del equipamiento u otros gastos de funcionamiento de las unidades académicas.

Este análisis debe permitir la identificación de la correspondencia entre las prioridades declaradas y las asignaciones de recursos.

3. Estrategias, políticas, planes y programas operativos

3.1. *La estrategia institucional*

Los contenidos: La definición de los senderos a partir de los cuales la institución pretende alcanzar sus objetivos constituye la estrategia organizacional. Esta comprende al menos la determinación de:

- los campos de acción,
- los destinatarios de la misma,
- las combinaciones de actividades docentes, de investigación, extensión y transferencia de la institución,
- las relaciones que establecerá y
- las fuentes de recursos a las que apelará.

Las orientaciones estratégicas: La estrategia institucional puede responder a diferentes orientaciones. Simplificando las alternativas empíricas, la evaluación deberá determinar si la universidad adopta una orientación:

- "conservadora", basada en la consolidación de sus capacidades actuales y de su nivel de autonomía evitando asumir riesgos y conflictos por la puesta en marcha de innovaciones institucionales, o de respuesta a demandas de grupos que puedan contribuir a su sostenimiento financiero y legitimidad en el marco de las orientaciones establecidas,
- "expansiva": con incorporación de la búsqueda de nuevas formas de crecimiento institucional, de nuevos apoyos y mayor espacio en el ámbito de las actividades que desarrolla la unidad. Las experiencias de cambio organizacional de sistemas universitarios identifican casos en que el impulso para estas estrategias expansivas estuvo localizado tanto en fuerzas del interior de la universidad, ya sea su cumbre estratégica o núcleo periféricos, o en sistemas de incentivos impuestos externamente,
- "oportunista", como respuesta a estímulos diversos, sin una explicitación del sendero de desarrollo deseado.

Ç

3.2. La planificación institucional

Los objetivos y la estrategia dan fundamento a las acciones de planificación y programación.

La planificación y la programación deben referirse al conjunto de actividades que desarrolla la institución y servir de fundamento a la asignación de recursos.

La planificación universitaria: Tal como se anticipó en la primera parte de este trabajo, la planificación es un proceso que puede ser conceptualizado y operacionalizado acudiendo a distintas perspectivas:

- como la ordenación de los medios para el logro de los fines institucionales, conforme a un proceso racional en el que, en primer lugar, se establecen los objetivos prioritarios y en base a ellos se asignan los recursos,
- como un proceso inverso de ordenación de los medios existentes hacia un objetivo que se viable independientemente de su deseabilidad absoluta. En este sentido, la planificación es básicamente un juego de restricciones que procura alcanzar cierta coherencia en las acciones en curso.

Las universidades plantean algunos interrogantes particulares con respecto a la planificación de las actividades:

- exigen que la planificación institucional sea flexible, ya que la coordinación interna no puede hacerse a través de la jerarquía o por medio de detallados programas preestablecidos, sino que requiere una continua retroalimentación y reformulación,
- su personal básico - docentes e investigadores - tiene muy alta calificación técnica y goza de gran autonomía en los aspectos académicos y operativos, por lo que sin su participación, la planificación institucional no puede tener efectividad,
- los condicionamientos contextuales limitan la posibilidad de planificar con detalle. Entre ellos están: necesidades imprevistas de nuevas investigaciones; compromisos nacionales e internacionales que es forzoso cumplir; ofertas imprevistas de trabajo que pueden aprovecharse; recursos humanos asignados imprevistamente; el presupuesto aprobado tarde y con recortes; objetivos impuestos externamente que distorsionan el plan institucional, etc.

Los mecanismos para la formulación de estrategias, políticas y planes: La unidad de orientación de la institución exige disponer de la capacidad para formular planes y programas, con metas explícitas, secuencias en las acciones y previsiones para el seguimiento y la evaluación. Por consiguiente, deberá determinarse:

- la existencia de mecanismos formales para la formulación de planes y programas (unidades de planeamiento),
- las actividades efectivamente realizadas por estos mecanismos y sus productos,
- la metodología utilizada y el grado de participación de los distintos actores en este proceso,
- la existencia de un plan estratégico,
- los contenidos de ese plan estratégico.

En particular, el análisis procurará identificar las características y atributos fundamentales del sistema de planificación.

La planificación puede estar altamente formalizada y explicitada o puede realizarse en forma no diferenciada en los ámbitos regulares de toma de decisiones institucionales.

Se determinará la existencia de grupos con funciones específicas referidas a la planificación y programación, el carácter de esos grupos (permanentes o circunstanciales), su integración, su dimensión, la representatividad del grupo, las tecnologías de planificación utilizadas, su jerarquía dentro de la universidad, las relaciones funcionales con niveles y ámbitos institucionales, la centralización o descentralización en el desempeño de la función, los mecanismos existentes para coordinar las labores vinculadas a las distintas facetas de la planificación, las unidades colaboradoras, la naturaleza de esas relaciones (suministro de información, apoyo técnico, prestación de servicios, soporte de legitimación, etc.) y los niveles y ámbitos de participación.

Se considerará además la proyección temporal de las decisiones procesadas en la planificación, las o oportunidades de revisión y la existencia de previsiones para afrontar cambios en la situación o contingencias.

El plan estratégico: Esta definición estratégica constituye el marco ordenador de la acción institucional. Encuentra su expresión formalizada en el plan estratégico.

El plan estratégico debe señalar hacia dónde se dirige la institución y la aplicación de los medios organizacionales conforme a prioridades sustantivas. Además, el reconocimiento de la diversidad de la institución universitaria y de la heterogeneidad de situaciones que debe enfrentar requiere contar con la capacidad para formular estrategias diferenciadas frente a distintos ámbitos relevantes.

Los insumos para el planeamiento estratégico: Para la elaboración del proyecto institucional la institución requiere:

- conocer la situación, proyecciones y requerimientos en materia oferta y demanda educativa y, en particular, de la educación superior de su ámbito de actuación y en su contexto relevante, su dimensionamiento, el régimen y los niveles de la prestación y su composición (estimaciones de las demandas para las carreras de grado y posgrado, su localización y modalidades específicas),
- conocer la situación, proyecciones y requerimientos en lo referido a los campos del conocimiento en los que plantea sus ofertas académicas y sus actividades de investigación y transferencia,
- conocer la situación, proyecciones y requerimientos en lo referido a los campos del conocimiento que no forman parte de sus ofertas académicas y que podrían dar lugar a nuevos programas,
- definir los atributos deseados para la institución conforme al perfil definido según la misión y la visión institucional, así como para su modelo organizativo y de gestión,
- analizar los factores operantes que explican la situación actual,
- evaluar las necesidades existentes a partir de la contrastación de la situación actual con los atributos deseados conforme al perfil adoptado y la misión y la visión institucional,
- definir una estrategia de superación de las deficiencias en el marco de las restricciones enfrentadas y las oportunidades identificadas,
- identificar las acciones requeridas para satisfacer estas necesidades,
- integrar las acciones en programas y proyectos,

- determinar los recursos necesarios para la ejecución de esas acciones, comprendiendo su articulación, secuencia y adjudicación de responsabilidades,
- prever los mecanismos para la gestión del proceso.

La elaboración del diagnóstico: Para la elaboración del plan estratégico es preciso disponer de adecuados diagnósticos. Los requisitos que deben satisfacer estos diagnósticos son los que se señalan a continuación. Estos mismos requisitos son los que debe satisfacer la autoevaluación que la universidad realice:

- rigurosidad: el diagnóstico debe estar fundado en el mejor de los conocimientos disponibles, de manera de asegurar que las relaciones postuladas sean susceptibles de verificación empírica y que estén lógicamente articuladas,
- sistematicidad: el diagnóstico debe ser realizado siguiendo procedimientos explicitados, integrantes de un método que asegure la conexión lógica de las proposiciones que integrarán el diagnóstico y haciendo uso de técnicas que den garantías de confiabilidad a los datos analizados,
- objetividad: resultado de los atributos anteriores, la objetividad debe ser un requisito a satisfacer para que el diagnóstico pueda convertirse en un instrumento de validez en la administración pública, no susceptible de cuestionamiento por el carácter de las apreciaciones que contiene,
- comprensividad: El diagnóstico debe tener carácter comprensivo, incorporando todos los aspectos que contribuyen a la comprensión y a la explicación de la situación observada, así como aquellos que permiten pronosticar la tendencia a seguir por la introducción de acciones deliberadas de cambio,
- operacionalidad: el diagnóstico debe permitir identificar elementos o variables manipulables de manera de lograr aquellos cambios deseados en los modos de funcionamiento y en los resultados de la organización. Las cuatro condiciones anteriores son requisitos para la correcta operacionalidad del diagnóstico.

El análisis de demandas y de capacidades: En particular, las metodologías usuales incorporan los siguientes análisis como básicos para el proceso de planificación:

- Análisis contextual y relevamiento de demandas

Las universidades deben orientar sus actividades a la satisfacción de las necesidades, sociales, políticas, culturales, científicas, tecnológicas, económicas, etc.. existentes en el contexto en que desarrollen sus actividades.

Estas necesidades sociales pueden manifestarse en forma de demandas formuladas por distintos actores o ser asumidas e interpretadas por la institución. Ello exige que la universidad cuente con mecanismos e instancias para la consideración, captación y explicitación de esas necesidades y demandas. La universidad debe dar respuesta al interrogante sobre cuáles son las necesidades efectivas que está contribuyendo a satisfacer de manera de posibilidad la evaluación del impacto institucional.

- Análisis de las capacidades institucionales

Para el planeamiento estratégico pueden utilizarse distintos tipos de metodologías. Todas ellas, independientemente de sus denominaciones e instrumentos utilizados, realizan una caracterización de sus capacidades y posiciones competitivas.

Un instrumento frecuentemente utilizado apunta a identificar fortalezas y debilidades, así como las oportunidades o las amenazas que enfrenta la institución.

El resultado debe ser una autoevaluación de las capacidades institucionales y una fundamentación de las estrategias propuestas.

Contenidos de la definición estratégica: La definición de las estrategias institucionales debe abarcar, entre otras, las siguientes definiciones:

- Ofertas académicas

- ofertas académicas de grado y posgrado
- relación entre investigación y docencia
- perfil de la planta de docentes e investigadores
- criterios de relevancia y pertinencia para las tareas

- Servicios a la comunidad

- Sistemas y mecanismos de acceso a las ofertas académicas y a los servicios

- Cobertura territorial de las acciones
- Articulaciones con el sistema educativo secundario, terciario y universitario, con la comunidad local y con las organizaciones sociales
- Financiamiento: fuentes de financiamiento centrales y adicionales y políticas de participación sobre los ingresos generados por la venta de servicios y proyectos
- Actualización docente y de investigación. Definición de planteles
- Mecanismos y criterios de evaluación de la actividad institucional en todos sus niveles.

El plan resultante debe ser evaluado, además de su integralidad, en función de su coherencia y viabilidad. La evaluación analizará:

- las interrelaciones y complementariedades entre las distintas dimensiones, objetivos, metas y cursos de acción contenidos en el plan estratégico,
- la inclusión de análisis de viabilidad desde las perspectivas: política, técnica, organizacional, económico-financiera y administrativa,
- la relación con las políticas y estrategias efectivamente adoptadas.

3.3. Las metas y los planes operativos

3.3.1. Cobertura y atributos

Las metas y los planes operativos deben corresponderse en sus contenidos y en sus modalidades de acción con las definiciones del perfil institucional y con los contenidos del plan estratégico.

Estas metas y planes operativos deben referirse al conjunto de actividades a través de las que las universidades procuran el logro de sus objetivos.

Se entiende que estas actividades son las que conforman los procesos de transformación básica (investigación, docencia, extensión, información, asistencia técnica, etc.) y las que dan apoyo al normal desenvolvimiento de éstas.

Se debe tener presente que estas actividades no tienen la misma configuración a lo largo del tiempo, sino que presentan cambios debido a

la aparición de nuevas demandas y nuevos conocimientos; como respuesta a contingencias diversas y conflictos, etc.. Ello demanda : a) flexibilidad en los planes operativos, b) metas que puedan ser revisadas para dar cuenta de estos cambios.

Las actividades difieren, además, en cuanto a su programabilidad. Algunas tareas tienen características y requerimientos de autonomía en su ejecución debido a las incertidumbres que deben enfrentar. Esto determina que los planes operativos de las diferentes unidades deban diferir en cuanto al detalle de las actividades a programar, sin por ello reducir las exigencias con respecto a la formulación de las metas para orientar la acción y permitir su evaluación. Esta realidad requiere de cierto "pluralismo" que posibilite el tratamiento diferenciado de cada una de las actividades desarrolladas dentro de una Universidad.

3.3.2. Criterios para la elección de las metas

Las metas deben satisfacer los siguientes requerimientos:

- especificidad, de manera de permitir su seguimiento a través de indicadores debidamente validados,
- articulación recíproca de las acciones para el logro de las metas,
- agrupamiento de las metas conforme a la homogeneidad de acciones e impactos.

Además, las metas deben formularse de manera que contribuyan a alguna de las siguientes dimensiones:

- eficiencia técnica, como relación entre insumos volcados a las actividades sustantivas y de apoyo y los productos académicos alcanzados,
- eficacia, como el logro de los objetivos académicos definidos y de los impactos buscados. En esta dimensión se incluye a la calidad de procesos y productos académicos,
- efectividad, entendida como la combinación de las dos anteriores, incluyendo la capacidad política e institucional para responder a los requerimientos sociales, para aprovechar las oportunidades abiertas por la acción y la flexibilidad en la gestión,
- responsabilidad ante la sociedad por las actividades, procesos, productos, resultados e impactos,

- legitimidad social.

Capítulo 8

Gobierno, estructuras y normas organizacionales

1. El gobierno institucional

Se determinará la orientación básica de los ámbitos de conducción superior - proactiva o reactiva - y se evaluará su participación efectiva en la formulación de políticas, en el seguimiento y en la evaluación. Estas capacidades se materializan en la información disponible, en su análisis sistemático y en las decisiones adoptadas en base a ella. Para ello deben identificarse los ámbitos con estas responsabilidades, se evaluarán sus recursos y se estimarán sus aportes efectivos para el gobierno institucional y su influencia en la toma de decisiones.

En particular, se analizarán las siguientes capacidades:

- disponibilidad de una visión del conjunto y capacidad para la orientación institucional integral,
- capacidades analíticas para la formulación de diagnósticos, la identificación de problemas, la visión de largo y mediano plazo, la comprensión de las relaciones de la actividad institucional con otras órbitas de acción social, etc.,
- capacidades para elaborar objetivos, estrategias y políticas con alcance para los distintos niveles de la institución y en los diferentes ámbitos académicos y administrativos,
- capacidades para adoptar decisiones sobre recursos de manera de alcanzar con eficiencia los objetivos perseguidos,
- capacidades para promover la participación, para la concertación y la activación de la sociedad en torno a la educación,
- capacidades para mantener diálogos sobre políticas con actores significativos: el Ministerio nacional, con las otras provincias, con las entidades vinculadas al sector y con órganos internacionales,
- liderazgo para la promoción y orientación institucional.

2. Estructura

2.1. Delimitación de la problemática

Se refiere a la asignación de funciones a cada nivel y ámbito de la institución, tanto en lo referido a la conducción como a la gestión, la supervisión y la evaluación. Es el marco para la distribución de los recursos humanos y para la asignación de poder formal.

Esta estructuración supone la definición de las dimensiones centrales, verticales y horizontales y las formas de coordinar las actividades. Las primeras comprenden los ámbitos de conducción, su capacidad de decisión y su articulación con otros ámbitos con funciones vinculadas a la educación superior.

Además, el análisis de la estructura atenderá de que manera se resuelve la dualidad entre la diferenciación surgida a partir de la diversidad de unidades, disciplinas y tipos de actividades realizadas con las demandas de integración (formas en que se asegura la orientación hacia propósitos compartidos, referencia a los objetivos institucionales, etc.).

Se prestará atención a las diferenciaciones entre ámbitos académicos y niveles organizacionales y la forma cómo las mismas son incorporadas en el diseño estructural. Se evaluará en que medida este diseño estructural lleva a la descoordinación, a la ineficiencia en la asignación de recursos y a la desarticulación del sistema.

Interesa particularmente observar la flexibilidad de la estructura para atender a nuevas situaciones y para responder a cambios en las prioridades institucionales.

No existe un modelo ideal de estructura para las universidades sino que su diseño deberá variar de acuerdo a las características del contexto, su variabilidad y complejidad, el perfil institucional asumido, la dimensión, etc.

2.2. El análisis de la estructura

El análisis de la estructura debe atender a:

- la diferenciación de unidades y su correspondencia con los enunciados de la misión y de la estrategia institucional,
- los criterios que determinan la diferenciación estructural existente (facultades, departamentos, secretarías, etc.),

- la especialización funcional asignada a cada una de esas unidades,
- la correspondencia entre esas estructuras y funciones con la definición de las acciones sustantivas y de apoyo (que hacen al mejor desempeño -planificación y programación- o a la administración de los recursos específicos movilizados para ello -personal, presupuesto, servicio administrativo-),
- los mecanismos de integración entre esas unidades, con funciones de coordinación y de control,
- la distribución de la capacidad decisoria para el ejercicio de la coordinación y el control,
- las relaciones jerárquicas y relaciones funcionales,
- la articulación entre niveles y unidades para cada nivel,

A partir de esta información, se identificará:

- el grado de explicitación de la estructura organizacional,
- la localización de la capacidad de decisión entre los niveles de conducción y los restantes niveles,
- los grados de articulación entre esos niveles,
- las relaciones funcionales que cada uno de esos niveles tienen con otros ámbitos de la institución (en materia de presupuesto, de administración de personal, de adquisiciones, etc.),
- la existencia de superposiciones y superposiciones, de unidades, funciones o actividades excedentarias, o de unidades, funciones o actividades susceptibles de ser fusionadas,
- la existencia de actividades obsoletas por no corresponderse con los objetivos y estrategias actuales,
- la dilución de responsabilidades,
- los conflictos de competencias,
- el grado de formalización de la estructura en manuales de funciones,

- la existencia de manuales de funciones, los niveles y ámbitos que cubren y su correspondencia con las tareas efectivamente desempeñadas,
- la existencia de descripciones de cargos, con las relaciones de subordinación y supervisión existentes,
- la determinación de los planteles para cada función y unidad,
- la identificación de posibilidades de proceder a la reasignación de recursos, atribuciones, responsabilidades y funciones.

Se formularán juicios evaluativos sobre la estructura formal en lo referido a su formalización, centralización y equilibrio en la distribución de cargas de tareas, atribuciones y responsabilidades. Asimismo, se atenderá a las restricciones impuestas por la estructura formal sobre la flexibilidad, sobre las respuestas a las demandas sociales que debe atender, sobre la capacidad innovadora y sobre la posibilidad de actuar con celeridad frente a contingencias.

2.3. La organización operante

Se procurará hacer inferencias sobre la correspondencia entre la organización formal y los procesos decisionales efectivos. Se identificarán los centros de decisión informal en el nivel central y en los subalternos, evaluando su interacción y el resultado emergente vinculado al incumplimiento y / o modificación de las políticas. Se determinará el papel de las organizaciones no gubernamentales, los sistemas corporativos, los sindicatos, etc.

Las organizaciones son complejos sociotécnicos: están integradas por individuos que entran en relaciones sociales generando afectos, conflictos, solidaridades, tensiones, etc., en el marco de una realidad de tareas y de división del trabajo. El problema organizacional básico consiste en la coexistencia de estas dos dimensiones, minimizando los conflictos y compatibilizando la eficiencia en la ejecución de las tareas con las necesidades sociales de los miembros de la organización. Se analizará el grado en que las estructuras establecidas facilitan o promueven relaciones armónicas y colaborativas y estimulan el despliegue de comportamientos creativos e innovadores.

3. Normas y procedimientos

3.1. Niveles normativos

El marco jurídico normativo da sustento legal a la acción institucional, pero a su vez le establece una serie de restricciones y rigideces. En este marco pueden distinguirse tres niveles:

- normas generales dictados por órganos superiores ajenos a la universidad referidas a la organización, funcionamiento y financiamiento de las instituciones de educación superior,
- normas que determinan los órganos de gobierno de la universidad, delimitan sus funciones y atribuyen capacidades decisorias (estatutos),
- cuerpos normativos que rigen el uso de los insumos los procesos administrativos y los productos de la organización. Estos cuerpos son generales a la administración pública o a toda gestión universitaria, complementados por disposiciones originadas en la propia institución,
- organización y procedimiento administrativo (estructura orgánica, reglamentos orgánico - funcionales, manuales de procedimientos administrativos, etc.),
 - personal (ingresos, egresos, remuneraciones, licencias, etc.),
 - gestión financiera,
 - contrataciones,
 - regímenes de prestación de servicios;
- normas vinculadas a las actividades sustantivas de la organización. Estas normas son internas a la organización pero deben ser compatibles con disposiciones externas vinculadas a los regímenes y criterios de evaluación de las actividades académicas.

Estos distintos niveles de normas hacen que los ordenamientos legales que regulan la gestión universitaria coincidan en algunos planos y difieran en otros. Las diferencias se deben a la discrecionalidad desplegada por cada institución. Por consiguiente, la evaluación debe indagar sobre las cuestiones, los ámbitos y los contenidos en los que esa discrecionalidad se manifiesta, abriendo juicio sobre sus contribuciones a las dimensiones

señaladas en el punto anterior, sobre la flexibilidad que otorgan a la gestión y sobre la agilidad en los procedimientos que establecen.

3.2. Análisis normativo

El análisis institucional debe apuntar al conjunto normativo y a los procedimientos de manera de determinar su adecuación a la gestión universitaria.

Comprende el análisis de las normas que regulan el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno y gerenciamiento del sistema.

Se analizarán los siguientes aspectos:

- legislación que regula la creación de la institución y estatutos,
- normas adicionales de tipo que gobiernan el sistema y regulan la gestión,
- correspondencia mutua entre normas y contenidos de las políticas institucionales,
- eventuales rigideces que impidan la adecuación de la acción a las necesidades de distintos tipos de actividad o de receptores de los servicios educativos,
- vacíos normativos,
- excesos reglamentaristas que acarreen la burocratización de la acción y la ineficiencia,
- coherencia entre las normas internas y las regulaciones referidas a los aspectos organizacionales, la administración financiera y la gestión presupuestaria, las normas patrimoniales y las referidas al uso y transferencia de los recursos,
- las normas y procedimientos para la programación, la ejecución y el control presupuestario, de manera de facilitar la gestión por resultados,
- los regímenes de personal, atendiendo a la eficiencia y la equidad, contemplando en particular la distribución funcional y las pautas y procedimientos vigentes en materia de administración de personal.

Capítulo 9

Sistemas de gestión administrativa

1. El sentido de la evaluación de los sistemas de gestión administrativa

Con respecto a los sistemas de gestión administrativa, la evaluación identificará los sistemas y los procedimientos administrativos y las tecnologías de gestión o administrativas utilizadas. Se determinará el grado en que contribuyen al buen desarrollo de la docencia, la investigación, la extensión y las restantes actividades universitarias.

Estos sistemas, procedimientos y tecnologías contribuyen a administrar los insumos organizacionales, facilitan su procesamiento sustantivo y contribuyen a su conducción y control a través de los procesos de planificación, programación, seguimiento y evaluación recursos financieros, humanos y materiales.

Convencionalmente se podrían distinguir dos tipos básicos los que hacen a la administración de los recursos y aquellos vinculados a la administración del sistema de alumnos que es particularmente importante en los sistemas universitarios. Si bien estos últimos generalmente se incorporan a la función docente no se puede dejar de hacer algunos comentarios al respecto.

2. Sistema administrativo financiero

En la literatura sobre la gestión universitaria se suele incluir en lo referido a la gestión de los recursos humanos: a) las estrategias de financiamiento, b) la programación y el control financiero y c) la vinculación de los recursos financieros con la gestión global.

La evaluación debe considerar estos tres aspectos. En primer lugar, la estrategia de captación de recursos adicionales a través de diversos tipos de acciones: búsqueda de financiamiento adicional a través de proyectos a ser financiados por donantes o entidades de promoción de la actividad educativa y científica y tecnológica, la venta de servicios, la recaudación de fondos, el arancelamiento, etc. En la primera parte de este trabajo se ha hecho referencia al escenario en que estas estrategias deben definirse y desplegarse.

Con respecto a otras dos dimensiones, se procurará determinar la adecuación y el nivel de integración y calidad de los procesos de administración financiera. El análisis debe estar orientado hacia la identificación de los factores organizacionales operantes en los procesos de asignación y utilización. De la misma manera, debe indagarse sobre las restricciones impuestas por la escasez de recursos sobre las condiciones estructurales y de funcionamiento de la organización.

Esos procesos deben abarcar los niveles central y de las distintas unidades académicas,

2.1. La programación presupuestaria

Se evaluarán los procesos e instrumentos técnicos de la programación presupuestaria. En particular, se considerará:

- la relación entre los mecanismos de asignación de recursos, la planificación y la programación de actividades,
- existencia de criterios y directivas para la articulación entre misión, estrategia y objetivos con la asignación de recursos,
- vinculación entre recursos asignados y metas organizacionales,
- capacidad para relacionar productos, resultados e impactos con los recursos efectivamente utilizados,
- la correspondencia entre el presupuesto y los planes operativos,
- las metodologías de elaboración del presupuesto,
- los sistemas de participación en este proceso de la comunidad académica,
- las normas para la asignación de recursos a distintas unidades y finalidades del gasto,
- los sistemas de clasificación en cuanto a la posibilidad de individualizar el gasto y de arrojar información que pueda ser utilizada como instrumento de decisión y de control (funcional, por programas en sus distintas variantes, base cero u otras alternativas presupuestarias empleadas),

- la arquitectura presupuestaria de manera de identificar los recursos asignados por función, por institución, por objetivo y por tipo de actividad.

Se estudiarán los mecanismos existentes para la revisión y la reprogramación.

Las consecuencias de este análisis deben permitir determinar:

- el papel efectivo de los órganos de planificación y programación en la asignación de recursos,
- el rol de la elaboración presupuestaria en la determinación efectiva de prioridades,
- la adecuación y flexibilidad de los mecanismos de asignación de recursos (programación y presupuestación).

2.2. Erogaciones y recursos

Se realizará un análisis presupuestario de recursos. Se analizarán los recursos y erogaciones presupuestarias. Para las erogaciones se realizará una evaluación detallada en términos de:

- erogaciones corrientes, desagregando por gastos de personal, gastos en insumos no personales, de mantenimiento y de ser posible por función (docencia, investigación, extensión, etc.),
- transferencias presupuestarias,
- erogaciones de capital,
- amortizaciones de deuda.

El análisis del gasto debe reflejar su evolución, con detalle por unidad académica y permitir llegar apreciaciones de costo por producto generado (alumno, graduado, proyecto de investigación, etc.)

Es muy importante el desarrollo de indicadores económico financieros que permitan lograr cierta comparabilidad entre universidades y entre unidades académicas dentro de la misma institución. Asimismo posibilita el análisis diacrónico de los indicadores dentro de la universidad. El poder implementar estos indicadores requiere, además de los estudios técnicos para su formulación, el desarrollo de sistemas de información y un proceso interno de divulgación y de legitimación.

En materia de recursos se realizará una evaluación de los mismos en términos de:

- recursos corrientes,
- recursos por venta de servicios (cursos, consultorías, servicios profesionales, pruebas de materiales y otros ingresos de laboratorios, servicios de certificación, etc.)
- recursos por uso de instalaciones y equipamiento,
- recursos por venta de materiales y publicaciones,
- recursos por proyectos específicos,
- recursos por actividades productivas,
- recursos provenientes de campañas de captación de fondos con destino institucional o específico.

2.3. La ejecución presupuestaria

Se analizará la adecuación de los instrumentos y prácticas de ejecución presupuestaria.

Se analizarán los sistemas de registraciones en las cuentas públicas involucradas, las transferencias de fondos, las dispersiones y fugas de recursos en el ciclo de transferencias,

Se evaluará la exhaustividad, oportunidad y confiabilidad de la información contable.

2.4. La articulación de la información presupuestaria y sustantiva

Se examinará la pertinencia, sistematicidad y grado de integración de la información de administración financiera y su interrelación con la de otros sectores, en particular en lo referido a producción de servicios y en la contrastación de resultados con los objetivos de política.

En este aspecto, la naturaleza, disponibilidad y contenidos de la información de la ejecución presupuestaria debe permitir avanzar en los análisis sobre relevancia y pertinencia del gasto en función de los requerimientos sustantivos de la política institucional.

Para ello, se determinará la información utilizada a lo largo del proceso de elaboración presupuestaria y la utilizada para el análisis de la gestión presupuestaria.

2.5. El sistema de costos

Se determinará si se cuenta con sistemas de información que permitan hacer apreciaciones fundadas con respecto a los costos de las distintas actividades y productos (curso, carrera, alumno, graduado, proyecto, etc.).

2.6. El sistema de control de la gestión financiera

Se evaluará la eficacia del sistema de control de la gestión financiera en sus diferentes sectores y su integración con otros ámbitos de la gestión administrativa relevantes con relación al gasto, tanto en el área central como en las diversas unidades académicas.

2.7. La organización de la gestión financiera

Se analizará la adecuación de la asignación de responsabilidades funcionales y operativas en las diferentes áreas y fases de la gestión e información financieras y los sectores vinculados relevantes, a nivel central y descentralizado.

2.8. Los sistemas de compras y contrataciones

Se identificarán los atributos de los sistemas de compras y contrataciones y se evaluará su eficiencia y adecuación a los requerimientos de la administración descentralizada.

2.9. Los sistemas de información financiera

Se evaluará el sistema de información financiera.

3. Sistema de gestión de personal

Los recursos humanos son el elemento crítico en las organizaciones de formación e investigación. Por consiguiente, la evaluación debe prestar una atención muy particular a esta dimensión de la gestión.

3.1. Especificidad de la gestión de recursos humanos de la universidad

Esta gestión de los recursos humanos adquiere características muy específicas en el caso de las universidades:

- éstas incorporan personal con valores y orientaciones determinadas por la comunidad académica o profesional, que comparten de este modo la identidad institucional con referencias externas,
- la "comunidad científica" y sus patrones de conducta y de comportamiento determinan en gran medida las expectativas, motivaciones y sentido de servicio del personal docente y de investigación y desarrollo, más allá de las acciones que pueda realizar la gestión institucional,
- la actividad de este tipo de personal está fuertemente autorregulado, con limitada capacidad de control por parte de la estructura jerárquica institucional,
- las políticas e instrumentos para la gestión de los recursos humanos deben estar fuertemente centrados en cuestiones como la creación de un clima institucional adecuado para el ejercicio de la creatividad y la discrecionalidad en el desempeño de las tareas y en la apertura de posibilidades de perfeccionamiento y de desarrollo de la carrera profesional,
- las expectativas de participación convierten a las políticas de comunicación en estratégicas para la generación de aquel clima y la percepción de las oportunidades para el desarrollo profesional.

Además de la consideración de estos aspectos particulares de la gestión del personal académico, el análisis debe abarcar a las restantes categorías funcionales (personal administrativo y de servicios).

3.2. El análisis de la gestión de recursos humanos

Se formulará un diagnóstico de la adecuación y nivel de integración y calidad de los procesos de administración de personal a nivel central y de cada una de las unidades académicas,

Respecto a la normativa y políticas

- la normativa vigente, tanto de origen externo a la universidad como el propio,

- los sistemas y productos del planeamiento de los recursos humanos,
- las políticas aplicados a los recursos humanos,
- las políticas de desarrollo de personal, entrenamiento y capacitación,
- los sistemas de evaluación del personal,
- el régimen de carrera docente y de investigación,
- los regímenes del personal no docente, con las modalidades de incorporación, evaluación, promoción e incentivos para el personal no docente,
- la pertinencia de las pautas normativas en cuanto al otorgamiento de licencias, pases en comisión, movilidad de funcionarios y controles de puntualidad y asistencia,

Respecto a las dotaciones

- proyección de las necesidades de personal en función del planeamiento estratégico de la institución,
- determinación de los planteles en función de distribución por área académica, nivel jerárquico y relación de empleo (contractual o de planta),
- los perfiles y la dotación del personal directivo, docente, de investigación, administrativo y de servicios que correspondan a cada unidad académica, considerando su relación con la institución (planta permanente, contratados, etc.), con identificación de déficits y problemas de asignación,
- la adecuación de los planteles de personal a los requerimientos de los objetivos, programas y actividades de la institución en su magnitud, calificación y asignación a tareas,
- los mecanismos de reclutamiento, selección y asignación a tareas del personal,
- los niveles salariales y escalafonarios en los distintos niveles,

Respecto a la administración de personal

- las pautas, instrumentos y prácticas, su celeridad, exhaustividad y confiabilidad, de las operaciones relativas a: legajos, designación, situación de revista, control de asistencias, licencias y liquidación y percepción de haberes,
- la pertinencia, sistematicidad y grado de integración de los registros e información administrativa y su interrelación con otras áreas de la gestión universitaria,
- la relevancia de la información de personal y su utilización para la conducción de personal en los diferentes niveles, en particular con referencia a la gestión académica,
- la eficacia de las operaciones de control previstas en el sistema de personal vigente y su interrelación con otras áreas de gestión.

Respecto a las condiciones de desenvolvimiento del personal

- los niveles de motivación de los docentes e investigadores,
- satisfacción con la pertenencia a la institución y con las tareas realizadas,
- restricciones sobre la participación, creatividad e iniciativas a la innovación existentes,

Respecto a los conflictos internos

- la naturaleza de los conflictos: diferencias sobre los hechos, los modelos interpretativos, los objetivos, los métodos, los valores, etc.,
- las características de los conflictos: interés directo (remuneraciones, promociones, recompensas, etc.), condiciones sociales (presión por la productividad, ausencia de motivación, condiciones de trabajo, resistencia al cambio, malos tratos, inseguridad del trabajo, desvalorización de la tarea, etc.), tensión psicológica (incompatibilidades entre las personas, mala comunicación, etc.), divergencias complejas o intelectuales (ideológicos, de ambiciones, de influencia, de poder, etc.),
- el grado de incidencia de las situaciones conflictivas en la gobernalidad y/o el clima interno de la universidad.

3.3. Sistema de administración de recursos físicos

La existencia de un equipamiento adecuado es un elemento contribuyente a un buen "clima organizacional" y a la productividad de la tarea de investigadores y docentes. Pero junto a esta importancia es habitual que la gestión universitaria enfrente serios problemas en lo referido al equipamiento y la administración de los recursos físicos.

Estos problemas derivan de restricciones presupuestarias, del débil planeamiento de estos aspectos, de la dificultosa continuidad de la gestión y de la insuficiente capacitación. A su vez, el mantenimiento enfrenta el problema de la heterogeneidad del equipamiento, la que suele resultar de decisiones que aprovechan oportunidades (fondos especiales para equipamiento, préstamos de organismos internacionales, participación en programas nacionales e internacionales, convenios científicos, donaciones, participación en proyectos de alta prioridad, etc.), lo que determina la coexistencia de equipamiento sumamente heterogéneo.

El análisis de la gestión de los recursos físicos comprende:

- la distribución espacial de la de las unidades académicas y Sedes de la universidad,
- la existencia y uso del equipamiento e infraestructura (tipo de equipamiento, su utilización o uso, propiedad y tenencia, estado, distribución, carencias; etc.),
- la administración del equipamiento e infraestructura (contrataciones, adquisiciones, programación del uso, utilización, mantenimiento, etc.),
- la organización del equipamiento e infraestructura (equipamiento compartido, centros de servicios compartidos, service y mantenimiento compartido, compras compartidas; stock de repuestos compartidos, etc.),
- la evaluación del equipamiento e infraestructura en función de las actividades (actualización, relación con proyectos prioritarios, asignación de equipamiento, etc., déficits y/o excedentes del espacio y el nivel de deterioro del parque edilicio,
- la existencia y uso de indicadores que revelen la adecuada distribución y buen uso de esa infraestructura y equipamiento (alumnos por aula y por franja horaria; alumnos por tipo de equipamiento; porcentaje de equipo en funcionamiento con relación

al equipamiento total, horas de uso de cada tipo de equipamiento, costo por la utilización de cada equipamiento, etc.).

En particular, se evaluarán los procedimientos utilizados para la planificación y presupuestación de las inversiones y gastos en infraestructura educativa.

Deberá prestarse particular atención a:

- los mecanismos utilizados para la presupuestación de las inversiones en rehabilitación, mejora y expansión de la infraestructura educativa y de los gastos para su mantenimiento y reparación,
- los criterios para priorizar las obras de reparación y los sistemas de planificación y gestión del mantenimiento de los establecimientos educativos,

En materia de equipamiento para la gestión se evaluará el equipamiento específico para los sistemas administrativos y de información.

Se evaluará la disponibilidad y necesidades en materia de equipamiento para la gestión (computadoras y otros semejantes y asociados)

El equipamiento informático deberá considerarse en función de los esquemas organizativos, de los procedimientos y de la carga de trabajo estimada.

Un elemento particularmente importante para que se produzca efectividad en los procesos universitarios es la existencia, en cantidad y calidad, de elementos de consumo que permitan desarrollar el proceso de enseñanza – aprendizaje; la investigación y la extensión sin dificultades. Asimismo es lógico que su accesibilidad no esté limitada por un exceso de requerimientos.

3.4. Los sistemas administrativos referidos a los alumnos.

Como ya se expresó anteriormente, el tratamiento de los sistemas administrativos referidos a los alumnos generalmente está vinculado a la evaluación de la actividad docente o académica pero tiene un alto componente administrativo que no puede descuidarse.

En la mayor parte de las autoevaluaciones y en las evaluaciones externas se llama la atención sobre la carencia, falta de confiabilidad,

contradicciones en los datos estadísticos referidos a los alumnos y otros problemas semejantes.

Estas falencias son consecuencia de varios factores que pueden presentarse de manera independiente o conjunta. En general puede haber fallas en los registros básicos, en la elaboración de los indicadores o en el procesamiento de la información

Si bien esta cuestión excede el marco de este trabajo, quiere llamarse la atención sobre la importancia de los trámites vinculados a los registros básicos de los alumnos.

Estos registros tratan básicamente de:

- la inscripción,
- la constancia de sus antecedentes personales y su permanente actualización,
- el seguimiento de la actividad académica del alumno (inscripciones en materias; registro de asistencias, trabajos prácticos, notas, equivalencias, promociones, correlatividades, etc.),
- el egreso, incluyendo la entrega del diploma y otros trámites vinculados

En este sentido debe observarse la existencia, el grado de desarrollo, el cumplimiento, la adecuación, la eficiencia y eficacia y el grado de informatización de los sistemas de trámites de alumnos.

3.5. Otros sistemas administrativos

Además de los señalados para que las actividades básicas de la Universidad se desarrolle eficazmente es necesario que los restantes sistemas administrativos también se desenvuelvan adecuadamente.

Estos sistemas abarcan las compras, adquisiciones, y contrataciones; los pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; la gestión contable, financiera y patrimonial; etc.

La evaluación debe determinar el grado de desarrollo, la adecuación, la eficiencia y eficacia y el grado de informatización de estos sistemas administrativos.

3.6. El apoyo administrativo

Las actividades sustantivas de la Universidad requieren de apoyo administrativo, especialmente en lo referido a servicios como son fotocopias, secretaría, carga de datos, imprenta, suministros, suministro de elementos de apoyo a la enseñanza, suministro de pasajes, conmutador, etc..

En este aspecto la tarea evaluativa debe incluir:

- la determinación de la existencia, el grado de desarrollo, cumplimiento y la adecuación de normas particulares en materia de apoyo administrativo,
- la relación entre las normas materia de apoyo administrativo y los requerimientos o necesidades específicas de las dependencias de apoyo,
- la Infraestructura en relación a los servicios que se brindan,
- tiempo de demora entre la solicitud y la recepción del servicio,
- satisfacción con las actividades de apoyo administrativo,
- recursos humanos, financieros y materiales utilizados en tareas de apoyo y su relación con lo producido,
- costos de los servicios de apoyo administrativo,
- disponibilidad de recursos materiales para la docencia, la gestión y administración,
- disponibilidad de espacios para la gestión y administración

Capítulo 10

Procesos organizacionales

1. Articulación

Es la capacidad para alcanzar una adecuada convergencia entre los niveles y componentes del sistema.

Para ello es necesario disponer de información sobre actividades y recursos, mecanismos para la promoción de la coordinación entre unidades del sistema, convocatoria para estimular la interacción y liderazgo para orientar las acciones de todos sus componentes.

Esta articulación es un requisito para la adecuada formulación de políticas, la asignación de roles institucionales y la mejor asignación de recursos.

2. Coordinación

Se requiere en la fase de ejecución de políticas a fin de lograr complementación de esfuerzos y la optimización en el uso de recursos entre distintos ámbitos organizacionales.

Persigue eliminar las duplicaciones en el funcionamiento organizativo y facilitar los flujos de comunicación entre los componentes del sistema.

3. Participación

Las políticas institucionales requieren un alto grado de participación y consenso social. La gestión institucional debe asegurar esa participación en las distintas instancias de formulación y ejecución de políticas y programas, desde el nivel superior hasta las unidades académicas, asegurando el involucramiento de la comunidad universitaria.

Participar es tomar o formar parte de una cosa, en este caso de la institución universitaria. En este ámbito, la participación mejora el clima, la satisfacción y el desempeño.

Esta participación puede asumir distintas variantes: a) la participación funcional en el desempeño de las tareas, con consulta p, es la participación

del docente y o investigador en su propia labor. Se suministra información al docente / investigador, se consulta y se recogen sus iniciativas laborales.

4. Liderazgo

La gestión debe apuntar a construir un liderazgo innovador en cada nivel institucional basado en el perfeccionamiento de los recursos humanos, en la capacitación permanente y en la institucionalización de nuevos comportamientos en el marco de normas flexibles que incentiven el despliegue de la iniciativa y la responsabilidad por los resultados.

5. Comunicación institucional

El proceso de comunicación es esencial dentro de la Universidad pues es directamente contribuyente a la creación y sostenimiento de climas y culturas organizacionales que posibiliten el desempeño de las tareas académicas, la participación efectiva y la reafirmación de la identidad institucional. Comprende la comunicación interna y externa.

Esa comunicación, para tener esa capacidad, debe referirse a las actividades realizadas, así como a la situación, problemas y perspectivas de la propia institución.

6. Cultura organizacional

La cultura es el conjunto de elementos (artefactos, palabras, usos, gestos, valores, normas, presunciones básicas, comportamientos, etc.) que conforman el universo simbólico de la organización y que brinda sentido a la pertenencia, la participación y las contribuciones de los integrantes de la institución. Se expresa a través de las maneras, compartidas o no, de percibir y apreciar la realidad. Da sentido a los supuestos implícitos de toda organización, a aquellas concepciones que no es necesario traducir en normas oficiales o expresar en forma manifiesta; es dar vida a la personalidad particular de cada institución. Las tradiciones de los grupos, la historia, las contingencias enfrentadas, las perspectivas particulares asociadas a cada formación profesional y cada ámbito institucional dan cuerpo a la cultura. En las organizaciones universitarias coexisten diversas subculturas derivadas de la pertenencia a diferentes disciplinas, inserciones en el mercado de trabajo y en la propia institución o unidades académicas o administrativas.

Existe una estrecha relación entre la cultura y el clima organizacional. Esta debe sostener y legitimar un clima que permita comportamientos abiertos, participativos y tolerantes con la diversidad y la diferencia.

Como factores contribuyentes a generar una cultura de estas características están: a) los procesos y criterios de incorporación de personal académico, de actualización de capacidades, de intercambio y de contrastación de los resultados de la labor, b) criterios de evaluación coherentes con esa orientación, aplicados en forma transparente y ecuánime, c) el privilegio a la relevancia académica, a la calidad de la producción y a la rigurosidad de los procesos de trabajo conforme a los patrones propios de cada disciplina.

La cultura organizacional es una dimensión compuesta de varias variables. Para la recolección de la información y su análisis se requiere la elaboración, recolección y análisis de instrumentos cuantitativos de algún grado de complejidad y combinarlos con entrevistas, análisis documental y observaciones que faciliten un enfoque cualitativo.

7. Clima organizacional

Los docentes y los investigadores deben tener una mente creativa, ser capaces de ver las relaciones entre fenómenos y poseer una visión crítica y creativa. Por ello, requieren una atmósfera de libertad para el desempeño de sus tareas. La actividad académica se desarrolla en un ámbito que está lleno de restricciones, ya que debe adecuar sus acciones a los objetivos específicos establecidos, a los recursos disponibles y a tiempos asignados. Lo anterior implica la posibilidad de contradicciones entre los requisitos de libertad y de satisfacción e los imperativos organizacionales. Su reconciliación es uno de los desafíos mayores de la gestión, produciendo un clima de trabajo en el cual es espíritu creativo, pueda desarrollarse libremente. .

No hay una definición precisa de clima organizacional que sea compartida por gran número de autores. El clima se refleja en los comportamientos y en los grados de competencia, conflicto o cooperación que existan entre los distintos miembros de la Universidad. Se expresa en la confianza que manifiestan sus miembros en las relaciones que establecen, en los afectos que movilizan en el desempeño de las tareas y en el grado de acuerdo sobre los criterios de decisión. Tiene su reflejo en las actitudes, las motivaciones, la orientación hacia los medios disponibles, la evaluación de los obstáculos organizacionales y el sentimiento de identidad institucional. La forma de observarlo es analizando la dedicación, la cooperación, las formas en que se enfrentan las dificultades organizacionales y los valores

que se enuncian y como los mismos se ponen en juego en los procesos decisorios. Además, el buen clima organizacional se detecta si existe cohesión grupal, una percepción de libertad académica y se visualizan posibilidades de crecimiento y realización personal y profesional.

Las principales indicadores que permiten inferir el clima de la organización universitaria son entre otras (Burton y Obel, 1998):

- **autonomía** percepción de la autodeterminación con respecto a la tarea, las normas que la rigen, los objetivos y las prioridades,
- **cohesión:** la percepción de formar parte de la institución, sentimiento de pertenencia y de identidad asociada a lo institucional,
- **confianza:** la percepción de la libertad para la comunicación abierta con todos los niveles de la organización sobre todas las cuestiones de relevancia institucional,
- **presión:** percepción de la existencia de demandas sobre las tareas, los tiempos fijados para ellas, su calidad y los estilos de realización,
- **apoyo:** percepción de la tolerancia con respecto a los comportamientos de los miembros de la comunidad universitaria y la predisposición a aprender sin temor a sanciones o represalias por los errores o metas no cumplidas,
- **reconocimiento:** percepción de que las contribuciones de los miembros son apreciadas y valoradas,
- **justicia:** percepción de equidad en el tratamiento de cuestiones y la resolución de conflictos,
- **innovación:** la percepción de que la innovación y la creatividad son estimuladas, tanto como la asunción de riesgos
- **probidad:** percepción de la vigencia de valores éticos en la toma de decisiones y en las relaciones personales.

ANEXO

ANEXO

LISTADO DE DIMENSIONES Y VARIABLES

Elaborado por Norberto Góngora

1. GOBIERNO

1.1. Gobierno

- 1.1.1. Existencia de normas que sustentan los fines de la institución.
- 1.1.2. Existencia de normas que regulen la organización del gobierno universitario y funciones de los distintos órganos de gobierno
- 1.1.3. Delimitación de funciones entre los distintos órganos de gobierno
- 1.1.4. Existencia de procedimientos de revisión de la normatividad y plazo para su adecuación.
- 1.1.5. Actualización de la organización del gobierno universitario y funciones de los distintos órganos de gobierno.
- 1.1.6. Existencia de un conocimiento difundido de la organización del gobierno universitario y funciones de los distintos órganos de gobierno.
- 1.1.7. Adecuación de la organización del gobierno universitario y funciones de los distintos órganos de gobierno al programa de desarrollo institucional.
- 1.1.8. Iniciativas desarrolladas por los órganos de gobierno para adecuar su normativa a la vida institucional y/o existencia de planes de modificación y adecuación del gobierno universitario.
- 1.1.9. Formas de participación de la comunidad de la institución en la creación y revisión de la normatividad.
- 1.1.10. Existencia de procedimientos para establecer la legalidad y el cumplimiento de los actos administrativos.

1.2. Gobernabilidad

- 1.2.1. Capacidad fáctica de los órganos de gobierno de tomar decisiones para la totalidad de la comunidad universitaria.
- 1.2.2. Reconocimiento de la forma de gobierno de la institución por parte de la comunidad universitaria.
- 1.2.3. Grado de funcionamiento normal de los órganos de gobierno universitario
- 1.2.4. Relación entre mayoría y minorías y su reflejo en la conducción de la institución
- 1.2.5. Autoridad o reconocimiento de los funcionarios universitarios por parte de la comunidad universitaria.

- 1.2.6. Existencia de mecanismos para difundir la información institucional entre la comunidad universitaria
- 1.2.7. Efectividad de los mecanismos y procedimientos institucionalizados destinados a facilitar el flujo de información oportuna a las instancias que corresponda
- 1.2.8. Existencia de mecanismos de coordinación entre los distintos órganos de gobierno
- 1.2.9. Efectividad de los mecanismos de coordinación entre los distintos órganos de gobierno
- 1.2.10. Eficacia o capacidad gerencial de las autoridades universitarias.
- 1.2.11. Criterios respecto a la selección, contratación, perfeccionamiento y evaluación del personal directivo

1.3. Toma de decisiones

- 1.3.1. Existencia de normas y procedimientos formales para la toma de decisiones académicas y administrativas.
- 1.3.2. Cumplimiento de las normas y procedimientos formales para la toma de decisiones académicas y administrativas.
- 1.3.3. Adecuación del sistema de toma de decisiones a los objetivos institucionales.
- 1.3.4. Grado de aplicación de los procedimientos institucionalizados para la toma de decisiones
- 1.3.5. Conocimiento por parte de la comunidad institucional del sistema de toma de decisiones
- 1.3.6. Participación de la comunidad institucional en el sistema de toma de decisiones.
- 1.3.7. Relevancia de los temas tratados por los distintos órganos de gobierno
- 1.3.8. Disponibilidad de información para la toma de decisiones.
- 1.3.9. Utilización de la información estadística para la toma de decisiones
- 1.3.10. Existencia mecanismos para captar la opinión de alumnos, docentes y administrativos sobre aspectos de funcionamiento universitario que le son pertinentes
- 1.3.11. Demora emergente de la toma de decisiones

1.4. Estructura

- 1.4.1. Existencia de un ordenamiento normativo que regule el funcionamiento de la actual estructura académica (Misión y funciones). (Facultades, carreras, departamentos, etc.).
- 1.4.2. Adecuación entre la estructura formal y la real.
- 1.4.3. Nivel de centralización - descentralización emergente de la estructura orgánico - funcional.
- 1.4.4. Existencia de un conocimiento difundido y entendido de la actual estructura académica. (Facultades, carreras, departamentos, etc.).
- 1.4.5. Grado de funcionalidad de la estructura orgánica - funcional

- 1.4.6. Adecuación de la actual estructura académica al programa de desarrollo institucional. (Facultades, carreras, departamentos, etc.).
- 1.4.7. Existencia de un registro de dotaciones formales y reales
- 1.4.8. Actualización de los registros de dotaciones.
- 1.4.9. Adecuación de las plantas docentes y administrativas a las actuales actividades y a los planes de desarrollo de la institución

2. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

2.1. Gestión presupuestaria

- 2.1.1. Existencia de normas internas para la elaboración del presupuesto
- 2.1.2. Cumplimiento de las normas internas para la elaboración del presupuesto
- 2.1.3. Nivel de conocimiento de las normas internas para la elaboración del presupuesto
- 2.1.4. Participación de la comunidad universitaria en la elaboración del presupuesto
- 2.1.5. Adecuación de las normas internas para la elaboración del presupuesto a las necesidades de las dependencias de la institución.
- 2.1.6. Existencia de normas internas para la asignación de recursos
- 2.1.7. Cumplimiento de las normas internas para la asignación de recursos
- 2.1.8. Existencia de mecanismos para la actualización de las normas internas para la asignación de recursos
- 2.1.9. Nivel de conocimiento de las normas internas para la asignación de recursos
- 2.1.10. Adecuación de las normas internas para la asignación de recursos a las necesidades de las dependencias de la institución.
- 2.1.11. Existencia de mecanismos y procedimientos para la obtención de recursos financieros adicionales por vías adicionales
- 2.1.12. Relación entre la planificación institucional, la elaboración del presupuesto y la asignación concreta de recursos
- 2.1.13. Relación entre las necesidades de financiamiento y la asignación efectiva de recursos.
- 2.1.14. Existencia de cálculo de ingresos y gastos para los próximos años
- 2.1.15. Tiempo de demora entre la solicitud de recursos financieros y su obtención
- 2.1.16. Existencia de normas de control financiero
- 2.1.17. Cumplimiento de las normas de control financiero
- 2.1.18. Adecuación de las normas de control financiero a las actividades desarrolladas en la institución.
- 2.1.19. Existencia o propuestas de implementación de un sistema de costos universitarios

2.2. Presupuesto y financiamiento.

- 2.2.1. Evolución de los ingresos en los últimos cinco años
- 2.2.2. Proporción por fuente de financiamiento (Tesoro Nacional, convenios, subsidios, servicios a terceros, facturaciones, préstamos, etc.)
- 2.2.3. Relación entre ingresos y egresos financieros
- 2.2.4. Nivel de endeudamiento actual
- 2.2.5. Compromisos financieros futuros y desequilibrios futuros.
- 2.2.6. Distribución presupuestaria de los últimos cinco años (gastos en personal, bienes y servicios no personales, inversiones y trabajos públicos)
- 2.2.7. Distribución presupuestaria por objeto del gasto (equipamiento, bibliografía y documentación, becas, informatización, funcionamiento - sin servicios -, etc.)
- 2.2.8. Distribución presupuestaria por docencia, investigación, extensión, etc.
- 2.2.9. Distribución presupuestaria funcional o por unidades académicas
- 2.2.10. Distribución presupuestaria entre la administración central de la institución y las unidades de ejecución.
- 2.2.11. Distribución presupuestaria entre gastos en personal de conducción, personal docente y personal administrativa.
- 2.2.12. Relación entre la distribución presupuestaria y los objetivos y el programa institucional
- 2.2.13. Relación entre los recursos disponibles y las actividades desarrolladas
- 2.2.14. Monto del presupuesto en relación a el número de estudiantes, personal docente, número de egresados, número de personal administrativo.
- 2.2.15. Niveles de remuneración de autoridades, docentes y administrativos
- 2.2.16. Costos administrativos

3. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

3.1. Infraestructura

- 3.1.1. Aulas
- 3.1.2. Número, superficie y capacidad.
- 3.1.3. Promedio del número de alumnos que concurren a las aulas, número máximo de alumnos que la concurren en un curso.
- 3.1.4. Características de su iluminación, acústica, ventilación, estado de conservación, accesibilidad y seguridad.
- 3.1.5. Acondicionamiento de aire y calefacción cuando corresponda
- 3.1.6. Adecuación de las aulas a los planes de desarrollo docente

- 3.1.1. Laboratorios: número, superficie, capacidad.
- 3.1.2. Promedio del número de alumnos que lo concurren, número máximo de alumnos que la concurren en un curso en cada laboratorio.

- 3.1.3. Características de su iluminación, acústica, ventilación, estado de conservación y accesibilidad.
- 3.1.4. Servicios disponibles: gas, agua, agua destilada, energía, desagües, vacío, gases, ventilación, etc.
- 3.1.5. Acondicionamiento de aire y calefacción cuando corresponda
- 3.1.6. Existencia de elementos de seguridad.
- 3.1.7. Adecuación de los laboratorios a los planes de desarrollo docente y de investigación

- 3.1.1. Instalaciones comunes
- 3.1.2. Número y superficie
- 3.1.3. Funcionalidad de las instalaciones
- 3.1.4. Características de su iluminación, acústica, ventilación, estado de conservación y accesibilidad.
- 3.1.5. Acondicionamiento de aire y calefacción cuando corresponda
- 3.1.6. Existencia de elementos e indicaciones de seguridad.
- 3.1.7. Adecuación de las instalaciones comunes a los planes de desarrollo docente, de investigación y de extensión

3.2. Equipamiento

- 3.2.1. Existencia y adecuación del equipamiento para la docencia
- 3.2.2. Grado de actualización y conservación del equipamiento.
- 3.2.3. Existencia y adecuación del sistema de mantenimiento de los equipos
- 3.2.4. Facilidad administrativa para acceder al uso del equipamiento

3.3. Elementos de consumo

- 3.3.1. Disponibilidad y adecuación en cantidad, calidad y accesibilidad de los elementos de consumo
- 3.3.2. Existencia y adecuación de los sistemas de control de stocks
- 3.3.3. Facilidad administrativa para acceder al uso de elementos de consumo

3.4. Distribución espacial

- 3.4.1. Distribución espacial de las unidades académicas
- 3.4.2. Comunicación y accesibilidad entre las distintas sedes o unidades académicas

4. GESTION ORGANIZACIONAL

4.1. Planeamiento

- 4.1.1. Existencia de disposiciones reglamentarias en materia de planeación de la actividad institucional
- 4.1.2. Actualización de las disposiciones reglamentarias en materia de planeación de la actividad institucional
- 4.1.3. Posibilidades de cambio de las normas y metodología de planeamiento.
- 4.1.4. Existencia de una metodología de planeamiento.
- 4.1.5. Grado de utilización de la metodología de planeamiento.
- 4.1.6. Adecuación de la metodología de planeamiento.
- 4.1.7. Existencia y claridad de políticas y objetivos explícitos
- 4.1.8. Existencia y claridad de un plan de desarrollo institucional (plan estratégico).
- 4.1.9. Existencia y claridad de planes de reforma curricular, de investigación, de extensión, transferencia y gestión institucional.
- 4.1.10. Existencia de planes de desarrollo físico y su adecuación a los planes curriculares, de investigación, de extensión, transferencia y gestión institucional.
- 4.1.11. Existencia de planes de desarrollo financiero y de recursos humanos y su relación con los de desarrollo físico y los planes curriculares, de investigación, de extensión, transferencia y gestión institucional.
- 4.1.12. Adecuación del plan de desarrollo institucional a los objetivos institucionales
- 4.1.13. Adecuación del plan de desarrollo institucional a la realidad y perspectivas de la institución.
- 4.1.14. Conocimiento y difusión de las normas y metodología de planeamiento entre la comunidad universitaria.
- 4.1.15. Existencia y grado de desarrollo de un órgano de planeamiento.
- 4.1.16. Relación entre las fases de planeamiento - evaluación.
- 4.1.17. Recursos humanos y financieros asignados al proceso de planeamiento.
- 4.1.18. Participación de comunidad universitaria en el proceso de planeamiento.
- 4.1.19. Existencia de sistemas de información para la planificación.
- 4.1.20. Actualización de los sistemas de información para el planeamiento.
- 4.1.21. Relevancia de los sistemas de información para la planificación.
- 4.1.22. Prioridad que se le asigna al proceso de planeamiento en los órganos de gobierno universitario.
- 4.1.23. Logros alcanzados a través del proceso de planeamiento.
- 4.1.24. Existencia de procesos de evaluación del planeamiento.

4.2. Control de gestión

- 4.2.1. Existencia de sistemas de control de gestión.
- 4.2.2. Grado de desarrollo de los sistemas de control de gestión.

- 4.2.3. Actualización de los sistemas de control de gestión.
- 4.2.4. Adecuación de los sistemas de control de gestión a las características específicas de las actividades universitarias (grado de funcionalidad de los mecanismos de seguimiento y control).
- 4.2.5. Grado de utilización de sistemas de control de gestión.
- 4.2.6. Conocimiento por parte de la comunidad universitaria de los sistemas de control de gestión.
- 4.2.7. Resultados correctivos concretos que se hayan realizado como consecuencia de la aplicación de los sistemas de control de gestión.
- 4.2.8. Existen mecanismos explícitos para realizar el seguimiento y el control de avance de los planes, programas y proyectos.

4.3. Evaluación

- 4.3.1. Existencia de sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión.
- 4.3.2. Grado de desarrollo de los sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión.
- 4.3.3. Actualización de los sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión.
- 4.3.4. Actualización de los sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión a las características específicas de las actividades universitarias (grado de funcionalidad de los mecanismos de de evaluación a nivel académico y de gestión).
- 4.3.5. Grado de utilización de los sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión a las características específicas de las actividades universitarias
- 4.3.6. Conocimiento por parte de la comunidad universitaria de los sistemas de evaluación a nivel académico y de gestión..
- 4.3.7. Existencia mecanismos explícitos para evaluar ex-ante planes, programas y proyectos.
- 4.3.8. Grado de desarrollo de los mecanismos explícitos para evaluar ex-ante planes, programas y proyectos.
- 4.3.9. Actualización de los mecanismos explícitos para evaluar ex-ante planes, programas y proyectos.
- 4.3.10. Grado de utilización de los mecanismos explícitos para evaluar ex-ante planes, programas y proyectos.
- 4.3.11. Existencia mecanismos explícitos para evaluar ex-post planes, programas y proyectos.
- 4.3.12. Grado de desarrollo de los mecanismos explícitos para evaluar ex-post planes, programas y proyectos.
- 4.3.13. Actualización de los mecanismos explícitos para evaluar ex-post planes, programas y proyectos.
- 4.3.14. Grado de utilización de los mecanismos explícitos para evaluar ex-post planes, programas y proyectos.
- 4.3.15. Existencia de mecanismos que evalúen la acción institucional

- 4.3.16. Grado de desarrollo de mecanismos que evalúen la acción institucional
- 4.3.17. Actualización de mecanismos que evalúen la acción institucional
- 4.3.18. Grado de utilización de mecanismos que evalúen la acción institucional
- 4.3.19. Resultados concretos que se hayan logrado como consecuencia de la aplicación de los sistemas de evaluación.
- 4.3.20. Perspectivas de implementar o de modificar los sistemas de evaluación institucional.

4.4. Sistemas administrativos

- 4.4.1.1. Existencia de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.1.2. Grado de desarrollo de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.1.3. Cumplimiento de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.1.4. Adecuación de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.1.5. Eficiencia y eficacia de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.1.6. Grado de informatización de los sistemas administrativos (recursos humanos; compras, adquisiciones y contrataciones; pagos, tesorería, liquidaciones y viáticos; gestión contable, financiera y patrimonial; etc.)
- 4.4.2.1. Existencia de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.2.2. Grado de desarrollo de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.2.3. Cumplimiento de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.2.4. Adecuación de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.2.5. Eficiencia y eficacia de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.2.6. Grado de informatización de los sistemas de trámites de alumnos.
- 4.4.3.1. Existencia de sistemas de trámites de docentes e investigadores.
- 4.4.3.2. Grado de desarrollo de los sistemas de trámites de docentes e investigadores.
- 4.4.3.3. Cumplimiento de los sistemas de trámites de docentes e investigadores.
- 4.4.3.4. Adecuación de los sistemas de trámites de docentes e investigadores.

4.4.3.5. Eficiencia y eficacia de los sistemas de trámites de docentes e investigadores.

4.4.3.6. Grado de informatización de los sistemas de trámites de docentes e investigadores.

4.5. Apoyo administrativo

4.5.1. Existencia de normas particulares en materia de apoyo administrativo.

4.5.2. Grado de desarrollo de normas particulares en materia de apoyo administrativo.

4.5.3. Cumplimiento de normas particulares en materia de apoyo administrativo.

4.5.4. Adecuación de las normas particulares en materia de apoyo administrativo.

4.5.5. Conocimientos existente sobre las normas particulares en materia de apoyo administrativo.

4.5.6. Relación entre las normas materia de apoyo administrativo y los requerimientos o necesidades específicas de las dependencias.

4.5.7. Mecanismos y procedimientos para verificar la aplicación de las normas administrativas

4.5.8. Infraestructura en relación a los servicios que se brindan

4.5.9. Tiempo de demora entre la solicitud y la recepción del servicio.

4.5.10. Satisfacción con las actividades de apoyo administrativo.

4.5.11. Recursos humanos, financieros y materiales utilizados en tareas de apoyo y su relación con lo producido.

4.5.12. Costos de los servicios de apoyo administrativo.

4.5.13. Disponibilidad de recursos materiales para la gestión y administración.

4.5.14. Disponibilidad de espacios para la gestión y administración

4.6. Recursos humanos administrativo-gerenciales

4.6.1. Nivel gerencial

4.6.1.1. Existencia de mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, etc. del personal gerencial.

4.6.1.2. Existencia de mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, etc. del personal gerencial.

4.6.1.3. Grado de desarrollo de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal gerencial.

4.6.1.4. Cumplimiento los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal gerencial.

- 4.6.1.5. Adecuación de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal gerencial a las especificidades de las tareas universitarias.
- 4.6.1.6. Conocimiento de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal gerencial.
- 4.6.1.7. Resultados concretos de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal gerencial.
- 4.6.1.8. Satisfacción de las autoridades con el desempeño de los recursos humanos gerenciales.
- 4.6.1.9. Existencia de una política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos gerenciales.
- 4.6.1.10. Adecuación de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos gerenciales.
- 4.6.1.11. Conocimiento existente de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos gerenciales
- 4.6.1.12. Cumplimiento de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos gerenciales
- 4.6.1.13. Relevancia, eficacia y eficiencia de las actividades de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos gerenciales

4.6.2. Nivel administrativo

- 4.6.2.1. Existencia de mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, etc. del personal administrativo.
- 4.6.2.2. Grado de desarrollo de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal administrativo.
- 4.6.2.3. Cumplimiento los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal administrativo.
- 4.6.2.4. Adecuación de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal administrativo a las especificidades de las tareas universitarias.
- 4.6.2.5. Conocimiento de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal administrativo.
- 4.6.2.6. Resultados concretos de los mecanismos de selección, ingreso, categorización, promoción, control, evaluación, remuneración, premios, del personal administrativo.
- 4.6.2.7. Satisfacción de las autoridades con el desempeño de los recursos humanos administrativos.

- 4.6.2.8. Existencia de una política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos administrativos
- 4.6.2.9. Adecuación de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos administrativos
- 4.6.2.10. Conocimiento existente de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos administrativos
- 4.6.2.11. Cumplimiento de la política de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos administrativos
- 4.6.2.12. Relevancia, eficacia y eficiencia de las actividades de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos administrativos

4.7. Estadísticas

- 4.7.1. Existencia de información estadística actualizada
- 4.7.2. Grado de desarrollo de la información estadística actualizada
- 4.7.3. Adecuación de la información estadística actualizada a las necesidades de la institución
- 4.7.4. Divulgación de las estadísticas actualizadas
- 4.7.5. Existencia y grado de desarrollo de una unidad administrativa que produce regularmente información estadística relevante.
- 4.7.6. Disponibilidad de recursos materiales y humanos de la oficina de estadísticas.

4.8. Difusión de la actividad institucional

- 4.8.1. Difusión de las actividades universitarias
- 4.8.2. Comunicación interna y externa

5. ASPECTOS SOCIOORGANIZACIONALES

5.1. Liderazgo

- 5.1.1. Existencia de liderazgos institucionales internos a nivel macroorganizacional.
- 5.1.2. Estilo de los liderazgos institucionales internos a nivel macroorganizacional.
- 5.1.3. Creación de equipos de trabajo a nivel macroorganizacional.
- 5.1.4. Propensión de los líderes hacia los cambios actuales y futuros a nivel global
- 5.1.5. Existencia de liderazgos institucionales internos a nivel microorganizacional.
- 5.1.6. Estilo de los liderazgos institucionales internos a nivel microorganizacional.
- 5.1.7. Propensión de los líderes hacia los cambios actuales y futuros en los lugares de trabajo
- 5.1.8. Creación de equipos de trabajo a nivel microorganizacional.

5.2. Conflictos

5.2.1. Naturaleza de los conflictos: diferencias sobre los hechos, los modelos interpretativos, los objetivos, los métodos, los valores, etc.

5.2.2. Características de los conflictos: interés directo (remuneraciones, promociones, recompensas, etc.), condiciones sociales (presión por la productividad, ausencia de motivación, condiciones de trabajo, resistencia al cambio, malos tratos, inseguridad del trabajo, desvalorización de la tarea, etc.), tensión psicológica (incompatibilidades entre las personas, mala comunicación, etc.), divergencias complejas o intelectuales (ideológicos, de ambiciones, de influencia, de poder, etc.).

5.3. Clima

5.3.1. Comunicación

5.3.2. Compromiso

5.3.3. Participación

5.3.4. Sentido de pertenencia

5.3.5. Convivencia, pluralismo y respeto dentro de la institución

5.3.6. Integridad y probidad

5.3.7. Imagen

5.3.8. Capacitación

5.3.9. Autonomía para la realización de las tareas

5.3.10. Estabilidad

5.3.11. Organización interna

5.3.12. Calidad de vida

5.3.13. Convivencia en el lugar de trabajo

5.3.14. Beneficios

5.3.15. Grado de satisfacción en el trabajo

5.3.16. Premios

5.3.17. Expectativas de desarrollo futuro

5.3.18. Estilo de la supervisión

5.3.19. Rendimiento laboral

5.4. Cultura

5.4.1. Dimensión intraorganizacional

5.4.1.1. Estilo de fijación de objetivos y evaluación de acciones organizacionales.

5.4.1.2. Modos de comunicación.

5.4.1.3. Dirección de las comunicaciones

5.4.1.4. Plazos

5.4.1.5. Importancia relativa de lo humano-técnico

5.4.1.6. Importancia relativa de los resultados-la gente

5.4.1.7. Criterios para la evaluación del personal

5.4.1.8. Rol de la supervisión

5.4.1.9. Actividades principales

- 5.4.1.10. Orientación de los empleados
- 5.4.1.11. Tratamiento del error
- 5.4.1.12. Conflictos y convivencia
- 5.4.1.13. Mecanismos de involucramiento (pertenencia)
- 5.4.1.14. Reclamos del personal
- 5.4.1.15. Sanciones usuales
- 5.4.1.16. Temores de la supervisión
- 5.4.1.17. Participación
- 5.4.1.18. Convivencia, pluralismo y respeto
- 5.4.1.19. Integridad y probidad

- 5.4.2. Dimensiones relacionadas con el estilo de conducción
 - 5.4.2.1. Estilo de las jefaturas respecto a el planeamiento
 - 5.4.2.2. Estilo de las jefaturas respecto a la organización
 - 5.4.2.3. Estilo de las jefaturas respecto a la dirección
 - 5.4.2.4. Estilo de las jefaturas respecto al control
 - 5.4.2.5. Estilo de las jefaturas respecto a la administración de personal

- 5.4.3. Dimensiones vinculadas a la relación organización contexto
 - 5.4.3.1. Orientación al usuario
 - 5.4.3.2. Incertidumbre y cambio
 - 5.4.3.3. Riesgos

- 5.4.4. Dimensiones relacionadas con el sistema de recompensas
 - 5.4.4.1. Nivel de remuneraciones
 - 5.4.4.2. Contenidos de las tareas
 - 5.4.4.3. Posibilidades de progreso
 - 5.4.4.4. Criterios para recompensar
 - 5.4.4.5. Claves para el éxito

6. Historia de la Universidad

- 6.1. Génesis organizacional
- 6.2. Desarrollo institucional
- 6.3. Principales etapas en el desarrollo de la institución.
- 6.4. Estrategias para la superación de las crisis institucionales.

BIBLIOGRAFIA

Albornoz, O., La reinención de la Universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe, en Malo, S. y Morley, S., eds. La Educación Superior en América Latina: Testimonio de un seminario de rectores, Washington, BID, 1996.

Altbach, Philip G., "The University of Buenos Aires model: for the future of higher education: a neglected perspective", International Higher Education, Invierno 1999.

Altbach, Philip G., y Davis, Todd, "Global challenge and national response, en Altbach, Phillip G. Y Peterson y Patti McGill, eds., Higher Education in the 21st. Century, IIE International Report No. 29, 1999.

Baldrich, V, Curtis, D.V, Ecker, G.P. y Riley, G.L., Alternative models of governance in higher education, en Peterson, Marvin W., ed. Organization and governance in higher education, Needham Height, Ginn Press, 1991.

Banco Interamericano de Desarrollo – Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de los Andes: Administración universitaria, Bogotá, 1978.

Banco Mundial, Higher education: the lessons of experience, Washington, Banco Mundial, 1994

Barsky, Osvaldo, Los posgrados universitarios en la República Argentina, Buenos Aires, Troquel, 1997.

Bell, D., The coming of post industrial society, NY, Basic Books, 1973.

Bernasconi, Andrés, Second Generation Reforms in Chile, IIHE, Primavera 1999, texto 18.

Birnbaum, R., How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership, San Francisco, Jossey Bass, 1988

Bray, Mark, "Financing Higher Education in Asia: Patterns, trends and policies. International Higher Education, Otoño 1998.

Brunner, J.J., Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato, en Courard, Hernán, editor, Políticas comparadas de educación superior en América Latina, Santiago, FLACSO, 1993.

Brunner, J.J., Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional, en Cox, Cristian, ed., Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas, Santiago, FLACSO, 1990.

Brunner, J.J. y Martinez Nogueira, Roberto, Evaluación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Superior, Buenos Aires, FOMECA, 1999.

Burke, J.C., "Managing campus budgeting in trying times: did practices follow principles? Albany, Rockefeller Institute, 1998.

Cano, Daniel, La Educación superior en la Argentina, Buenos Aires, FLACSO, GEL, 1985.

Castells, M., The informational economy and the international division of labor, en Carnoy et.al., The new global economy in the information age, Penn, Pennsylvania U.Press, 1993.

Castells, M., The university system: engine of development in the new world economy, en Ranson, Angela, Khoo Siew Mun y Selvaratnam, Viswanathan, Improving higher education in developing countries, Washington, Banco Mundial, 1993.

Clark, Burton, The higher education system: academic organization in cross national perspective, University of California, 1987.

Clark, Burton, Places of inquiry: research and advanced education in modern universities, Berkeley, University of California, 1995.

Clark, Burton, Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation, Surrey, Pergamon, 1998.

Clark, Burton, The organizational saga in higher education, en Peterson, Marvin W., ed. Organization and governance in higher education, Needham Height, Ginn Press, 1991.

CONEAU, Lineamientos para la evaluación institucional, Buenos Aires, 1997.

Cox, Cristian, ed., Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas, Santiago, FLACSO, 1990.

De la Orden Hoz, Arturo, Desarrollo y validación de un modelo de calidad universitaria como base para la evaluación, Madrid, Revista electrónica de investigación y evaluación educativa, 1997.

De Moura Castro, C., y Levy, D., Myth, Reality and Reform: higher education policy in Latin America, Washington, John Hopkins University- IDB, 2000.

Feldman, Kenneth A., Differentiation and diversity in higher education systems, en Higher Education Handbook of theory and research, Volume XIII, Bronx, NY, Agathon Press, 1998

García de Fanelli., Ana, "The funding of higher education in Argentina", International Higher Education, invierno 1999.

García de Fanelli., Ana, Gestión de las universidades públicas: la experiencia internacional, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, 1998.

Gibbons, Michael, en The Economist, 4 de octubre de 1997

Hare, P.G. y Lugachyov, M., Edimburgo, Centre for Economic Reform and Transformation, Discussion Paper 97/17.

Jessop, B., Towards the schumpeterian workforce state, Studies in political economy, 1993.

Johnstone, Bruce, Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos en las reformas en el mundo, Banco Mundial, 1998.

Kent, Rollin, Reform in Mexican Higher Education: an overview of the 1990s, IIHE; Primavera 1999, texto 17.

Krotsch, Pedro, Organización, gobierno y evaluación universitaria, en A. Puiggrós y C.P.Krotsch, editores, Universidad y evaluación: estado del debate, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Acción Social, 1994.

Laporte, Josep, Prólogo, en Jaime Porta y Manuel Lladonosa, eds., La universidad en el cambio de siglo, Madrid, Alianza, 1998.

Leslie, David D. "Strategic governance: the wrong questions", The review of higher education, 1996

Kealey, Terence, The economic laws of scientific research, Londres, Macmillan Press, 1996

Kerr, Clark, A critical age in the university world: accumulated heritage versus modern imperatives, *European Journal of Education*, 22, No. 2, 1987.

Lesourne, Jacques, *Educación y sociedad: los desafíos del año 2000*, Barcelona, Gedisa, 1993.

López, Romualdo, *Administración y Gobernabilidad en las instituciones de educación superior en México*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997.

Marquiz, Carlos, *Evaluación universitaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, 1994.

Martínez Nogueira, Roberto, *Manual para la formulación de diagnósticos organizacionales*, FORGES, 1993.

Martínez Nogueira, Roberto, *Educación y empresa: hacia un nuevo compromiso*, *Revista Empresa*, No. 102, 1994

Martínez Nogueira, Roberto, *El papel de la evaluación en los procesos de crecimiento interno de la facultad*, en Mena, M., ed., *Evaluación de la calidad en la universidad*, Bs.As., Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1994.

Masten, S.E., *Commitment and political governance: why universities, like legislatures, are not organized as firms*, University of Michigan Business Scholl, draft, 2000.

Mena, M., ed., *Evaluación de la calidad en la universidad*, Bs.As., Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1994.

Mignone, Emilio F., *Política y universidad: el estado legislador*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1997.

Mintzberg, H., *The rise and fall of strategic planning*, NY, Free Press, 1994

Morin, Edgar, *Sobre la reforma de la universidad*, en Jaime Porta y Manuel Lladonosa, eds., *La universidad en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 1998.

Perez Lindo, Augusto, *Teoría y evaluación de la educación superior*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Acción Social, 1993.

Peterson, Marvin W., ed. Organization and governance in higher education, Needham Height, Ginn Press, 1991.

Porta, Jaume, Arquetipos de universidades: de la transmisión de los saberes a la institución multifuncional, en Jaime Porta y Manuel Lladonosa, eds., La universidad en el cambio de siglo, Madrid, Alianza, 1998.

Quintanilla, Miguel A. El reto de la calidad de las universidades, en Jaime Porta y Manuel Lladonosa, eds., La universidad en el cambio de siglo, Madrid, Alianza, 1998.

Ranson, Angela, Khoo Siew Mun y Selvaratnam, Viswanathan, Improving higher education in developing countries, Washington, Banco Mundial, 1993.

Reich, R., The working of nations, NY, Knopf, 1991.

Rémond, R., "Les missions de l'Université", Projet, No. 205, marzo junio 1987.

Rhoades, Gary, "Market models, managerial institutions and managed professionals", International Higher Education, Otoño 1998.

Sadlak Jan y Altbach, Philip G. Higher Education at the Turn of the Century: Structure, Issues and Trends, Paris, Unesco, Garland Publishing, INC, New York, 1997.

Sanyal, Bikas C., Martin, Michaela y D'Antoni, Susan, "Gestión Institucional de la educación superior: problemas, tendencias y experiencias internacionales", Cuaderno del taller IIPE-SPU, 1998.

Sassen, S., The global city, NY, Princeton University Press, 1991.

Schuster, J.H., Smith, D.G., Corak, K.A., y Yamada, M.M. Strategic governance: how to make big decisions better, Phoenix, American Council of Education, 1994

Slauter, Sheila y Leslie, Larry L., Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university, Baltimore, John Hopkins University Press, 1997.

Sommer, John, The Academy in Crises, Oakland, The Independent Institute, 1995

Stinchcombe, Arthur, Information and organizations, Berkeley, University of California Press, 1990.

Tejedor, F.J., Evaluación Institucional, en Mena, M., ed., Evaluación de la calidad en la universidad, Bs.As., Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1994.

Terenzini, Patrick T. "Rediscovering roots: public policy and higher education research", The Review of Higher Education, 1996.

Thrift, N., The fixers: the urban geography of international commercial capital, en Henderson, J., ed. Global restructuring and territorial development, Londres, Sage, 1987.

Tierney, William G., editor, The responsive university: restructuring for high performance, Baltimore, John Hopkins University Press, 1998.

Tjeldvoll, Arild, "The idea of service university, International Higher Education, otoño 1998.

Tobelem, Alain, Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional, LATPS, Banco Mundial, 1993.

Tunnermann, C., La educación superior en el umbral del Siglo XXI, Caracas, UNESCO-CRESALC, 1996.