



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Ponencia

Área: Poder, Gobierno y Gestión en la Universidad.

Título:

“ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA UNIVERSITARIA. GESTION DEL CAMBIO”

Autor:

CARLOS GRECO

Profesor Titular Investigador

Director Ejecutivo Cátedra UNESCO en Gestión de la Educ. Superior. UNQ.

Resumen

La estructura deseable de una organización, es el resultado de la congruencia entre los factores de contingencia y los parámetros del diseño.

Las universidades son estructuras híbridas, que no pueden definirse en la mayoría de los casos ni por ser mecanicistas, puras ni orgánicas puras. Sus estructuras administrativas, en la mayoría han surgido respetando el modelo de la organización pública y en ese sentido, se encuentran muy próximas a las burocracias “mecanicistas”.

Pero la dinámica interna de las universidades, suele diferenciarse bastante de la rutina formal-burocrática. Existe en general una gran dispersión del poder; los académicos constituyen una fuente de poder que les confiere capacidad decisional acerca de los problemas curriculares y de selección y promoción de sus pares; a su vez las autoridades de la universidad (que pertenecen al claustro de los docentes) delegan en el personal administrativo la funciones de gerenciamiento de la rutina funcional general, como lo económico, las finanzas, asuntos estudiantiles, etc. Las estructuras colegiadas que existen en las universidades, a sí mismo, permiten diferenciar, la toma de decisión política, de las clásicas burocracias puras.

La docencia y la investigación y sus funciones derivadas son tan complejas, interrelacionadas e intangibles que requieren un modelo de organización a nivel institucional pluralista y articulado.

Es conveniente considerar que la posibilidad de producir cambios en las instituciones universitarias requiere detenerse en la práctica política y en la práctica administrativa. La



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



primera, representada en la conducción política que define el propósito de transformación o de conservación y la segunda, representada por la dirección organizacional como el procedimiento que facilita la acción política mediante la gestión o estrategia.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Introducción: La universidad como organización.

La evolución de los mecanismos de gestión universitaria ha conducido a sostener que las pautas de gerenciamiento de las empresas industriales, comerciales o de servicios son aplicables a las universidades. Esta aplicación de categorías empresarias ha sido propuesta por algunos autores como una posibilidad de estudio para mejorar la eficiencia institucional. Se parte en este trabajo del concepto de que la estructura universitaria –de características muy complejas y específicas por la naturaleza misma de sus misiones- posee una cultura organizacional propia.

Administración y política, decisión e influencia, son los ingredientes inseparables e interactivos del gobierno de las instituciones sociales. Sin administración, la política es demagógica y errática; sin política, la administración es tiránica y estéril. La política es la solución motivacional del conflicto, mediante la maniobra, la negociación y la persuasión. La administración lo resuelve racionalmente con normas, planes, estructuras, procedimientos y programas del ámbito informático.

A pesar de que la teoría de las organizaciones se desarrolló originalmente para ser aplicada las ciencias de la administración de empresas y negocios, no es menos cierto que su desarrollo ulterior tuvo en cuenta su aplicación a organismos públicos, sociales y sin fines de lucro. Es por eso que, en la actualidad el grado de desarrollo de la ciencia de la administración puede resultar de mucha utilidad para el análisis de la universidad como “organización”.

Las configuraciones organizacionales que Henry Mintzberg desarrolló permiten analizar las estructuras formales de gestión universitaria. Entre las más aplicables se encuentran la que el denomina “organización profesional” y complementariamente la “organización innovadora”, dependiendo en cada caso de las características históricas y particulares de cada institución.

Esta configuración organizacional que, en los conceptos de Weber equivaldría a un conjunción de los modelos burocrático y colegial, serviría como esquema referencial para proponer el análisis de un modelo organizacional mas adecuado a la estructura universitaria tradicional con el objeto de que esta responda más ajustadamente a los requerimientos de la sociedad actual.

Análisis de la estructura organizacional universitaria

Siguiendo a Henry Mintzberg, se puede señalar en primer término los requerimientos esenciales de toda actividad humana organizada. El autor expone dos conceptos



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



fundamentales y opuestos: **La división del trabajo** entre varias tareas a desempeñar y **la coordinación** de esas tareas para consumir la actividad.

La estructura de una organización puede ser definida, entonces, simplemente, como la suma total de las formas en que su trabajo es dividido entre diferentes tareas y como es lograda la coordinación entre esas tareas.

En consecuencia, los elementos de la estructura deben ser seleccionados para lograr una consistencia armoniosa, tanto como una consistencia básica con la situación de la organización: su dimensión, su antigüedad, el tipo de ambiente en que funciona, los sistemas técnicos que usa, etc. Puede afirmarse que tanto los parámetros de diseño como los factores de situación deben agruparse al respecto diciendo que *“el diseño de una estructura orgánica efectiva - en realidad incluso el diagnóstico de problemas en muchas no efectivas- parece involucrar la consideración de solo pocas configuraciones básicas”*.

Las cinco partes básicas de la organización

Las cinco partes que Mintzberg propone para la organización están representadas en el siguiente diagrama básico.



En la base se observa el **núcleo operativo** en donde se encuentran las personas que producen los bienes o servicios, es decir los trabajadores. A medida que la organización crece es necesario establecer una supervisión directa, la que es cumplida por un gerente absoluto, dando lugar a lo que se denomina la **cumbre estratégica**, formándose así la segunda parte del esquema organizativo.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En tanto que la organización se vuelve mas elaborada, son necesarios más gerentes -gerentes de operadores y gerentes de gerentes- originándose así una **línea media** entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica, que se constituye e el tercer elemento del diagrama.

La **tecnestructura** -cuarto elemento- esta constituida por persona que cumplen tareas de “analistas”. Son administrativos cuya función es la de estandarizar el trabajo. Este grupo se diferencia de otro sector administrativo que realiza las tareas de supervisión que forma parte de la línea media, a diferencia de los supervisores que integran un sector separado conocido como “**staff**”.

El agregado de nuevas unidades de staff se produce con el crecimiento de la organización dando lugar al quinto elemento denominado **staff de apoyo**.

Este provee servicios indirectos, por ejemplo: estafeta de correo, servicio de cafetería, departamento de consejo legal, etc.

Así se completa el diagrama prototipito que Mintzberg propone para esquematizar su estructura organizacional. Esta figura tendrá configuraciones diferentes en cuanto representa estructuras organizacionales distintas.

El hecho de que tanto el núcleo operativo, la línea media y la cumbre estratégica estén unidas en el diagrama con un trazo continuo, indica que están conectadas a través de una sola línea de autoridad formal.

La tecnestructura y el staff de apoyo están separados de la línea principal, lo que indica que solo influyen indirectamente en el núcleo operativo.

Mintzberg denomina “gerencia intermedia” a todo aquel sector que se encuentra entre el núcleo operativo y la cima estratégica. Por lo tanto, la gerencia intermedia estaría constituida por: los gerentes de línea media, los analistas y el staff de apoyo. A estos tres grupos se los denomina **nivel medio**, dejando la administración para los gerentes de la cumbre estratégica y la línea media.

Estructura institucional

La pregunta de que tipo de estructura se adapta más a las condiciones de la gestión universitaria, sin embargo, ha tenido diferentes interpretaciones. En principio casi todas las teorías organizacionales han diferenciado dos tipos de estructuras: una, la correspondiente a las teorías llamadas clásicas (Taylor, Farol, Weber, entre otros), centrada en las funciones, cargos o responsabilidades, lo que equivale a focalizar los insumos; otra, la que surge a partir de la escuela de las relaciones humanas centrada en los procesos y dinámicas internas. A las



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



primeras se las conoce como enfoques mecanicistas y a las segundas, centradas en las personas, se las define como corrientes orgánicas. En el primer caso, el principio ordenador de la estructura es el de la subordinación o jerarquía; en el segundo caso es la coordinación e interrelación de los actores y procesos al interior de la organización.

Las nuevas posturas surgidas en los años 80, si bien no se apartan de esta diferenciación general, focalizan la pertinencia de las estructuras con los escenarios en donde actúan, de tal manera que permiten agregar el componente de la contingencia como elemento diferenciador de cada estructura en particular.

Una parte interesante de Mintzberg (1989) al respecto, es lo que el llama congruencia entre los “factores de contingencia” y los “parámetros de diseño”. Los parámetros de diseño se refieren a la descripción de los puestos de trabajo y a la agrupación de unidades y criterios de agrupación ya sea por funciones o por mercado. En los factores de contingencia se incluyen aquellos factores que si bien afectan a la institución no pueden ser controlados por ella: tamaño, antigüedad, características del entorno, entorno político dentro de la institución, y fuera de ella, sistema técnico. Este planteo considera que **la estructura deseable de una organización, es el resultado de la congruencia entre los factores de contingencia y los parámetros del diseño.**

Las universidades son estructuras híbridas, que no pueden definirse en la mayoría de los casos ni por ser mecanicistas, puras ni orgánicas puras. Sus estructuras administrativas, en la mayoría han surgido respetando el modelo de la organización pública y en ese sentido, se encuentran muy próximas a las burocracias “mecanicistas”.

Pero la dinámica interna de las universidades, suele diferenciarse bastante de la rutina formal-burocrática. Existe en general una gran dispersión del poder; los académicos constituyen una fuente de poder que les confiere capacidad decisional acerca de los problemas curriculares y de selección y promoción de sus pares; a su vez las autoridades de la universidad (que pertenecen al claustro de los docentes) delegan en el personal administrativo la funciones de gerenciamiento de la rutina funcional general, como lo económico, las finanzas, asuntos estudiantiles, etc. Las estructuras colegiadas que existen en las universidades, a sí mismo, permiten diferenciar, la toma de decisión política, de las clásicas burocracias puras.

Ya se mencionó anteriormente, que la estructura constituye el modo en que una organización establece las relaciones entre sus componentes y que este patrón de relaciones no puede ser concebido en forma independiente de la estrategia a la que la Universidad desea arribar.

Son varios los autores que se han dedicado a estudiar las estructuras organizacionales de las universidades. En general se pueden reconocer de la lectura de diferentes estudios los siguientes modelos de estructuración universitaria según como se distribuya el poder, el estilo



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



de definición de sus objetivos, la forma de coordinación, la apertura hacia el cambio, la estrategia académica y los rasgos de la autoridad.

1. **Estructura burocrática:** dentro de este estilo se pueden diferenciar: la estructura burocrática colegiada; la estructura burocrática política; la estructura burocrática anárquica; la estructura burocrática racional-analítica; la estructura burocrática carismática.
2. **La estructura adhocrática.**
3. **La estructura orgánica.**
4. **La estructura organizacional matricial.**

Cada una responde a diferentes formas que puede adoptar la estructura organizacional es una institución de educación superior. La decisión de la cual es la más apropiada, dependerá como lo hemos dicho, de la visión de la universidad, la estrategia que sus miembros deseen lograr, los recursos de que se dispongan y el contexto en el que se encuentre.

1. Dentro de los estilos de estructura burocráticos las diferencias más marcadas entre ellos son: el modelo profesional, se caracterizan por la distribución del poder entre los académicos. Los objetivos institucionales prefieren el desarrollo profesional. Puede tener diversos estilos según sean las prioridades institucionales: puede adoptar una forma colegiada cuyo principio orientador es la excelencia profesional más que la posición jerárquica formal. La estructura suele ser plana y las decisiones se adoptan por consenso. En este modelo los académicos son los impulsores del cambio organizacional, y sus metas y acciones se acomodan tanto a los intereses de la universidad como a los particulares de su profesión.

La burocracia política es un modelo que se corresponde con un poder descentralizado, pero a cambio de encontrarse distribuido homogéneamente entre los académicos, lo está entre los grupos de poder que utilizan esta posición, privilegiada para el logro de beneficios particulares (beneficios presupuestarios diferenciales, confección de normas que favorecen sus intereses, etc.). En general en estas instituciones los procesos de innovación suelen ser impulsados por estos grupos, quienes negocian con otros grupos de poder interno las estrategias de cambio, que en general se adecuan a sus intereses sectoriales. La misión global de la institución se encuentra desdibujada y el crecimiento de la organización es en general desigual.

La estructura burocrática anárquica: en esta modalidad existe la dispersión del poder y desdibujamiento de la misión institucional. La participación tiende a ser amplia, pero



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



carece de conducción y direccionalidad lo que convierte en ineficaz la organización. Los cambios en estas organizaciones suelen responder al azar o a fuerzas externas, sin que medie intervención y compromiso con las metas.

La estructura burocrática racional-analítica: el énfasis en la dinámica institucional está dado por un estilo burocrático basado en la legitimación racional-legal, lo que convierte al nivel administrativo en uno de los pilares de la organización. Este énfasis hace que las innovaciones se vinculen más con medios que con fines y la búsqueda de estrategias alternativas es limitada y rutinaria, siguiendo generalmente criterios de continuidad. En estas organizaciones la adaptación a las innovaciones de los miembros más creativos o externas, suele verse dificultada por procedimientos estandarizados que no permiten a la institución focalizar la innovación en nuevos programas y objetivos de logro.

2. La estructura organizacional adhocrática, es aquella caracterizada por la **innovación**. Sus miembros desarrollan una cultura dinámica en la cual permanentemente se experimentan formas originales que permitan trabajos interdisciplinarios en los cuales intervienen varios niveles de la organización. Su estructura se basa en equipos de trabajo interdisciplinarios en los cuales intervienen varios niveles de la organización. Las autoridades de la institución suelen ser las encargadas de formar los equipos, disolverlos y apoyarlos en la consecución de los recursos para lograr los objetivos.

Los objetivos de trabajo se orientan a la innovación, a diferencia de las estructuras burocráticas en general o se dedica a la innovación sino a perfeccionar procedimientos y programas existentes en el marco de los espacios institucionales ya creados. En las estructuras adhocráticas los cambios se involucran tanto al personal administrativo como al académico y en general afectan a todos los niveles de la organización.

3. La estructura orgánica es muy similar a la adhocrática; presenta una descentralización del poder, la división del trabajo es poco precisa, los directores controlan áreas de la organización amplias. En general sus estructuras son flexibles, lo que posibilita procesos de reestructuración rápidos. Poseen un conjunto no muy importante de normas de desempeño lo que permite la innovación permanente.
4. En la organización matricial, los diseños estructurales responden a dos criterios al mismo tiempo; por un lado la necesidad de especializar las actividades de las unidades funcionales que se encuentran experimentadas para llevarlas a cabo; por otro lado, la necesidad de disponer de unidades que integren las actividades de estos centros en



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



programas y proyectos de trabajo. En la práctica representa la unión de la estructura funcional con la orgánica. En las universidades suele existir grupos académicos unificados en centros, departamentos, áreas de trabajo, etc., que se dedican a trabajar proyectos y programas que vinculan la docencia, de grado o postgrado, la investigación con los servicios. Esta manera de organización es muy útil, pues posibilita la innovación y el desarrollo de nuevos objetivos potenciando las personas con experiencia en el tema en un espacio común con lo cual se logra mejorar el rendimiento.

Genera una estructura flexible pues los centros y grupos tienen movilidad, con lo cual terminado un programa se disuelven y crean grupos nuevos. En la división del trabajo genera un estilo polifuncional, con lo cual las personas atienden varias tareas de diferente nivel y envergadura al mismo tiempo, logrando mayor integralidad en los procesos y evitando dilución de la responsabilidad con el logro del resultado final.

Las funciones básicas universitarias, la docencia, la investigación y la transferencia, son tan complejas, interrelacionadas e intangibles que requieren un modelo de organización a nivel institucional pluralista y articulado. La **“Burocracia profesional”** se puede ajustar adecuadamente a esas características. En este tipo de organización “burocrática” confluyen los mecanismos de coordinación que permiten la estandarización y la especialización al mismo tiempo. La burocracia profesional confía para alcanzar la coordinación, en la estandarización de destrezas, y la capacitación en la enseñanza. Esta estructura no solo es propia de las universidades, sino que aparece también en sistemas hospitalarios, escolares, empresariales, etc.

Los profesionales trabajan con cierta independencia de sus colegas, pero con una relación muy estrecha con los estudiantes, pacientes, etc. Al respecto Bidwel señala: “el profesor trabaja dentro del aula, relativamente escondido de sus colegas y directores, así posee una amplia libertad dentro de los límites jurisdiccionales del aula”.

En el esquema que se expuso sobre el “paradigma organizacional”, le corresponde una importancia fundamental al denominado “núcleo operativo”. En el caso de la Universidad, los operarios son los profesores que constituyen ese segmento. Como resultado de ello, la parte correspondiente al núcleo operativo adquiere una dimensión muy grande en comparación con otras organizaciones en las cuales, por ejemplo, está integrado por trabajadores que realizan tareas más rutinarias, esta caracteriza a las universidades como organizaciones de “base pesada”.

La estandarización del trabajo profesional de los profesores que realizan las tareas de enseñanza, consiste en la práctica reiterada del dictado de clases, en donde transmiten los



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



conocimientos. Pero por más estandarizada que se considera la tarea -el conocimiento y las destrezas- por su complejidad, dejan mucho margen y libertad de acción a sus responsables en el ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto remarcable en la burocracia profesional es la capacitación. Si bien los docentes universitarios siguen un largo período de capacitación durante su carrera de grado y postgrado, por lo general carecen de conocimientos pedagógicos y didácticos suficientes y adecuados a sus tareas como responsables de la enseñanza y el aprendizaje. Es necesario generar nuevos conocimientos que requerirán nuevas destrezas. Todo esto se logra cuando existe conjuntamente una tarea de investigación que lo obliga a leer bibliografía actualizada, asistir a conferencias, publicar trabajos y volver periódicamente a la recapacitación.

Para Mintzberg el único mecanismo coordinador que puede ser utilizado en el núcleo operativo de la burocracia profesional, es la estandarización de destrezas, la que permite un alto grado de autonomía profesional y posibilita la libertad de no tener que responder a ordenes administrativas sino de consultar extensivamente con sus pares.

El núcleo operativo como elemento central de la organización

Todo lo analizado hasta aquí permite concluir que el núcleo operativo es la parte clave de la burocracia profesional. El otro elemento que está totalmente elaborado es el “staff de apoyo” que está muy concentrado en servir al núcleo operativo.

El objetivo es lograr un funcionamiento adecuado de apoyo para permitir a los profesores disponer del tiempo necesario para sus tareas sustantivas, cuyo cumplimiento requiere un clima de tranquilidad y libertad de acción. Esta condición es necesaria tanto para la enseñanza y aprendizaje, como para la de investigación que requiere una alta dosis de concentración y creatividad.

Hasta aquí se ha observado que el núcleo operativo de la Burocracia Profesional funciona con gran autonomía de sus “operadores”. Los profesores trabajan con sus propios alumnos sujetos solo al control colectivo de sus colegas. Es, en definitiva, una estructura altamente descentralizada vertical y horizontalmente.

Tal descentralización de los profesionales se genera en la naturaleza compleja de su trabajo que dificulta ser supervisado por gerentes o estandarizado por analistas.

De cualquier manera esta autonomía lleva, en muchos casos, a un aislamiento que produce hechos no deseados.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En consecuencia, por más alta que sea la capacitación del núcleo operativo es necesario recurrir a un ajuste mutuo, mecanismo que sería adecuado para la sensibilidad propia de los académicos

El hecho de proponer como mecanismo de coordinación el ajuste mutuo no hiere susceptibilidades y permite que el paradigma organizacional propuesto se mantenga dentro de los perfiles altamente democráticos que posee este modelo.

La estructura administrativa

En realidad, coexisten dos jerarquías paralelas en la Burocracia Profesional. Una, de abajo hacia arriba, de carácter democrático, para los profesionales que forman el núcleo operativo y otra, de arriba hacia abajo con las características de la burocracia mecánica para el staff de apoyo.

Desde el punto de vista organizacional, las unidades académicas tienden a un alto grado de autonomía, monopolizando las disciplinas. Las disciplinas son subculturas con raíces que se extienden en profundidad y extensión y no meras categorías administrativas que pueden ser rápidamente fusionadas para componer un esquema claro. Cada unidad puede reclamar la primacía en una tarea de frontera.

Clark Kerr señala *“nadie tiene autoridad absoluta dentro de la organización que tiene que operar a través de esferas solapadas de poder e influencia”*. Quienes, carentes de experiencia, observan a las universidades desde ciertos organigramas, es muy posible que se llamen a engaño o tal vez analizando sus estatutos pretendan comprender el funcionamiento concluyendo que se trata de un tipo simple de organización jerárquica.

En una palabra, gran cantidad del poder queda en la base de la jerarquía con los operadores profesionales, de aquí surge un ordenamiento natural que reposa en la experiencia y pericia de los docentes. Existe una jerarquía académica que se logra a través de experiencia y reputación concretándose en los distintos rangos o jerarquías académicas establecidas. En la jerarquía no profesional se da mayor reconocimiento al cargo que se detenta, lo contrario sucede entre los profesionales en donde hay un mayor reconocimiento hacia la persona.

Estos dos sectores, profesional y no profesional, forman dos subculturas con valoraciones disímiles, lo cual suele ser motivo de conflictos.

La conclusión que encuentra Mintzberg para esta cuestión es que *“el poder de estas estructuras fluye hacia aquellos profesionales que quieren dedicar esfuerzos a hacer trabajo administrativo en vez de profesional, especialmente aquellos que lo hacen bien. Pero eso,*



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



debe resaltarse, no es el poder de dejar hacer: el administrativo profesional mantiene su poder mientras los profesionales consideren que sirve efectivamente a sus intereses". "Los gerentes de la Burocracia Profesional pueden ser los más débiles dentro de las configuraciones organizacionales, pero están lejos de ser impotentes. Individualmente, son por lo general más poderosos que los profesionales individuales, aunque este poder puede ser sobrepasado fácilmente por el poder colectivo de los profesionales".

Estrategias Organizacionales

La formulación de la noción de estrategia –una sola pauta integrada de decisiones, común a toda la organización- no es de aplicación rigurosa en cuanto al poder del administrador profesional, en el caso de la universidad. Dada la autonomía del Núcleo Operativo, cada profesional, elige y ejecuta su propia estrategia, dentro de los alcances de sus funciones.

Aunque la función de un buen administrador va más allá de concretar las iniciativas que le lleguen del núcleo descrito, él mismo debe tener su propio plan estratégico para cambiar la institución logrando para ello un mejor y mayor desarrollo. Pero cualquiera que sean sus proyectos debe contar con el apoyo de los profesionales del núcleo operativo para lograrlos, para ello deberá usar su poder formal o informal y aplicarlo con las características que crea más convenientes, firmeza y autoridad o discreción y sutileza. La estrategia del administrador profesional debe consistir en lograr pequeños cambios que irán cimentando un cambio mayor, el que tal vez sería rechazado inicialmente por los profesionales, si se presentara globalmente y en toda su dimensión.

Todos aquellos que están fuera del núcleo operativo –personal administrativo no profesional, miembros del gobierno y la población en general- ven el funcionamiento institucional de las universidades y en particular en lo referente a la innovación, coordinación, discrecionalidad y las carencias y problemas derivados, como una falta de control externo de los docentes y de sus tareas académicas. Es así como surgen iniciativas gubernamentales de control por los distintos mecanismos, entre otros la supervisión directa.

No puede negarse la necesidad de un control financiero y la existencia de un régimen que regule el ejercicio profesional castigando la irresponsabilidad. Todas las soluciones efectivas y verdaderas deben partir del reconocimiento del trabajo profesional por lo que es. La solución no provendrá de administradores profesionales esclarecidos y capaces que puedan proponer y lograr grandes cambios; ni de las tecnoestructuras gubernamentales que pretenden poner la labor de los docentes bajo su absoluto control.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



La solución por un lado debería estar en la formación de los profesionales mejorando su capacitación, sus destrezas y conocimientos actualizados y en profundidad, así como las correspondientes normas profesionales.

Tipo de estructura y gestión del cambio

En general, en nuestras universidades, los estilos suelen ser mixtos, tendiendo a los modelos burocráticos. Es frecuente encontrar una permanente tensión entre los diferentes grupos de poder, debido a la dispersión de la autoridad que media entre la lógica burocrática-formal del estamento administrativo y la burocracia profesional de los estamentos académicos. Por otra parte posible identificar liderazgos, que de alguna forma influyen en la gestión institucional, ya que ejercitan cierta autoridad informal, derivada unas veces del prestigio académico y otras de posiciones políticas de carácter gremial. En la línea de autoridad formal, la autoridad se reparte entre cargos unipersonales superiores (Rectores, Vicerrectores), autoridades colegiadas (Consejo Superior, Asamblea Universitaria) las autoridades a cargo de las unidades que ejecutan las tareas universitarias, donde también existen autoridades que si bien las funciones de la universidad son la docencia, la investigación y la extensión, no todas las universidades otorgan igual énfasis en todas estas funciones, sino que cada una busca una cierta especialización determinada por su antigüedad, historia, cultura organizacional, tamaño, etc.

De esta manera se pueden reconocer diferentes categorías de universidades. Es una clasificación general suelen distinguirse, al menos dos tipo; las que centran en la investigación y la docencia de postgrado, denominadas “universidades de investigación” (research universities), esto es, universidades orientadas hacia la “producción del conocimiento” y aquellas, cuya misión privilegiada la formación de estudiantes de pregrado y grado que suelen denominarse “universidades docentes”. En ambos modelos, en los últimos años de ha dado énfasis a la prestación de servicios, ya sea en forma de investigación o de asesoría profesional, por la necesidad experimentada por las universidades de tener acceso a mayores recursos y de mejorara la relación con el contexto mediante la atención de demandas específicas.

Indudablemente que esta diversidad en el énfasis de las funciones a cumplir, produce variaciones en la naturaleza de la misión institucional que se traduce en una estructura organizacional de mayor a menor complejidad según cual sean las funciones a cumplir, y en diferentes estrategias de gerenciamiento, al momento de implementar un cambio institucional. Por otra parte, el fenómeno educativo en sus diversas dimensiones, filosóficas políticas, culturales, científicas, pedagógicas curriculares, económicas organizacionales, etc. constituyen



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



la esencia de toda institución universitaria. El adecuado conocimiento de estas dimensiones es la condición básica para el logro eficaz de las funciones que se pretendan impulsar. Este conocimiento provee diversas opciones de políticas, o de posibilidades de acción, respecto a las complejas dimensiones del hecho educativo y de la operatoria organizacional de la universidad. En ausencia de este conocimiento, en la práctica las instituciones educativas tienen a dejarse llevar por el subjetivismo, la improvisación, el empirismo y la inercia de tradiciones culturales e institucionales: todo lo cual impide la renovación y el mejoramiento de sus misiones y logros.

Esta complejidad y dinámica que opera en las universidades, requiere un esfuerzo permanente, sistemático y claramente institucionalizado de investigación educativa que se oriente al diagnóstico institucional abarcando todas las dimensiones y funciones del hecho educativo.

Se requiere mejorar muchos diagnósticos académicos o institucionales de carácter general que adolecen de grandes limitaciones en la cantidad y calidad de la información disponible realizando largas formalizaciones sobre lo que ya era obvio para los miembros institucionales y dejando sin mencionar grandes problemas o necesidades que al no estar fundamentadas en investigaciones sobre la especialidad quedan sin tratarse.

Componentes del proceso de cambio

Son bien conocidas por nosotros las largas listas de problemas que aquejan a las universidades: Carácter librezco, enciclopedista e instruccional del aprendizaje; ausencia de interdisciplinariedad en los programas de formación; altas tasas de repitencia y deserción estudiantil en muchas carreras y materias; desarticulación entre docencia e investigación; separación entre teoría y práctica...etc.

Por las razones anteriormente expuestas, es evidente que el mejoramiento de la calidad, eficiencia y relevancia de la educación superior en cualquiera de sus dimensiones, requiere para su eficacia y sustento, tiempo, una sólida y permanente capacidad institucional de investigación y reflexión, conjuntamente de una cuota importante de capacidad para gestionar el cambio en la dirección óptima.

Pensar en los problemas es importante, pero no ayuda a salir de la situación; para prosperar hacia un proceso de cambio se requiere realizar gestión del cambio mediante investigación institucional sólida, acuerdos que den legitimidad al proceso y clara voluntad y capacidad para gerenciar un proceso transformador.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



A esta situación que pretende describir brevemente los componentes internos del proceso de cambio institucional, habría que completarla con los componentes externos que afectan al sistema universitario.

La política gubernamental se ha caracterizado principalmente por ejercer una tensión y conflicto en su relación con las instituciones de nivel superior, al pretender implantar políticas públicas educativas a través de distintos mecanismos de regulación y control, que impactan tanto en los recursos disponibles para las instituciones como en su capacidad de decisión .

Esta situación se evidencia en las estrategias gubernamentales en las que no ha habido un reconocimiento de la historia, los procesos, las prácticas y las concepciones de los diversos subsistemas educativos de nuestro país. En este contexto se observa la pérdida de la orientación histórica que han tenido las universidades públicas. La política pública se caracteriza por su sentido pragmático, a través de la definición de la excelencia académica, medida en aspectos cuantitativos que focalizan la productividad del sistema, sin importar tanto, los aspectos de pertinencia y relevancia con su medio social.

La manera en que se dirima esta relación entre Estado y Universidades es importante, ya que enmarcará el estilo que se imprimirá a la gestión del cambio.

Para el caso que nos preocupa, la legitimidad del cambio es fundamental. La legitimidad de un orden político es la capacidad de este mismo orden de generar el reconocimiento generalizado de que sus acciones y postulaciones como correctos y justos. La legitimidad sería entonces, una pretensión de validez, justificada tanto por los argumentos que sustenta como por el resultado de sus acciones (eficiencia). Esta argumentación legitimante es comúnmente usada por las autoridades cuando quieren demostrar como y por que las instituciones existentes (o las que se pretenden reformar) son las más adecuadas para asegurar la realización de los valores constitutivos de la sociedad.

No debemos olvidar sin embargo, que las universidades en la Argentina están fuertemente impregnadas por el concepto de autonomía. En este sentido cualquier mecanismo de legitimación reformista por parte del Estado que pretenda basarse en el acuerdo entre las partes requerirá de un proceso de consulta amplio en el marco de este reconocimiento.

La autonomía es un proceso que la universidad inicia a partir del co-gobierno y de la elección de sus propias autoridades y órganos de decisión, por medio del voto de todos sus claustros. Esta mecánica le permite reconocer a los actores universitarios como agentes de decisión política en la vida institucional. Si no se reconociera esta característica de las universidades, difícilmente se le permita a la universidad pública ser protagonista y sujeto de su propia transformación. Tampoco podría interpretar los mecanismos regulativos susceptibles de aumentar la calidad de los procesos internos sin vivirlos como imposiciones extrínsecas a sus



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



finés, las cuales en general no llevan a cambios favorables en las dinámicas internas, sino fracturan y desintegran los procesos y culturas institucionales.

Toma de decisiones y gestión del cambio

El problema, no es por lo tanto la necesidad de gerenciar un cambio, que es comúnmente aceptada como indispensable por los actores universitarios, sino el saber quién en el interior de este requerimiento de transformación va a determinar los ítems prioritarios de la agenda reformista, es decir quién y desde qué concepciones, y con qué criterios de pertinencia científica, social y académica va a elaborar el cambio.

La aceptación de una innovación depende de la participación de los miembros de la organización en la toma de decisiones que conducen a las propuestas.

Ansoff (1984) señala que la resistencia al cambio puede ser interpretada a partir de tres enfoques de la gestión:

1. *Gestión reactiva*: en este tipo de gestión los cambios que operan en el contexto nos son reconocidos, por lo que se sigue utilizando las técnicas que han sido tradicionalmente eficientes, por lo que se sigue utilizando las técnicas que han sido tradicionalmente eficientes. En los casos en que el cambio externo se vuelve amenazante para la institución se comienzan a usar estrategias de emergencia para enfrentarlo. El comportamiento de los ejecutivos se puede considerar reactivo, pues se traduce en un retardo en la acción frente a los cambios del ambiente, o bien en la resistencia al cambio.

Ansoff, reconoce los siguientes factores que pueden contribuir a este modo de enfrentar los cambios;

- Una demora en la reacción de la institución debida a una dinámica de inercia interna en la recolección, análisis y diseminación de la información acerca del entorno.
- Falta de claridad para gestionar la transformación. Aunque los cambios pueden haber sido detectados, los ejecutivos pueden no apreciar su significado real o los interpretan como pasajeros. En este caso el problema se debería a un error en la interpretación del cambio debido a la ineficiente verificación de la magnitud, permanencia y profundidad.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- Problemas derivados de clientelismos internos. Puede ocurrir que los ejecutivos interpreten bien el cambio, pero demoren su enfrentamiento por los problemas debidos a intereses personales o de grupos institucionales.
- Falta de expertiz técnica. Puede ocurrir que al cambio sea bien interpretado, pero se produzca un retraso derivado de falta de experiencia en los niveles institucionales para enfrentar las modificaciones que el cambio requiere.

Este tipo de gestión, basada en la resistencia al cambio o en la incapacidad para diagnosticarlo o gerenciarlo es bastante común en las universidades. Los estilos profesionales, con fuerte énfasis en lo académico han aportado buenos ejemplos de inmovilismo, reflejado a menudo en las reformas de planes de estudio inspiradas en modificaciones del mercado de trabajo, que no han podido prosperar, por cuanto han implicado la reducción del peso en algunas disciplinas, o la eliminación de otras, con la consiguiente pérdida de poder de algún Departamento, Área o personal afectado.

2. *Gestión decisiva:* corresponde a estilos de gestión que no poseen un sistema de monitoreo de los cambios que ocurren en el ambiente, y por lo tanto suelen no prever las acciones que desde el contexto externo se demandan. No obstante, suelen tener sistemas de rápido reconocimiento de los deterioros que al interior de la institución se producen. De esta manera la resistencia al cambio o la tardanza en la respuesta suelen reducirse.

Sin embargo, en estos sistemas de gestión, son las autoridades que gerencian la organización quienes deben sobrellevar los conflictos que se pueden producir por las modificaciones. Al no existir un programa de investigación y desarrollo que permita clarificar las demandas del contexto y el grado de desajuste institucional ante estos requerimientos, se hace más difícil evitar las resistencias al cambio y las incertidumbres que al interior de la cultura corporativa de la institución se suelen producir, pudiendo llegar a crearse conflictos entre los intereses personales y la percepción de los objetivos institucionales.

3. *Gestión planificada:* este estilo es aquel que se define a partir de aplicar el concepto de estrategia. Para ello es necesario identificar como uno de los puntos centrales, los cambios tanto externos como internos, antes de que estos ocurran, con lo cual la capacidad de anticipación se vuelve relevante.

En este sentido Ansoff (1984) dice: “el impulso de los ejecutivos para promover el cambio depende de su percepción de la necesidad de cambiar, de la estimación de la



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



plausibilidad de que estos cambios ocurran y también de su actitud frente al riesgo que involucra todo cambio.”

Conclusiones

Llegados a este punto, conviene reafirmar que la posibilidad de producir cambios en las instituciones universitarias requiere detenerse en la práctica política y en la práctica administrativa. La primera, representada en la conducción política que define el propósito de transformación o de conservación y la segunda, representada por la dirección organizacional como el procedimiento que facilita la acción política mediante la gestión o estrategia. Ambos polos dialécticos generan un movimiento recursivo que no tiene principio ni fin claramente definido.

Dicho esto, estamos afirmando, que pensar la política y la estrategia de manera separada, como una discusión entre medio y fin (como lo hacen los funcionalistas), en donde la política queda reducida al fin y la estrategia al medio, es un equívoco que secciona dos aspectos que si bien pueden tener espacios de construcción diferentes se dan unidos, tales como pensamiento y acción.

Los planos en que estas acciones se desarrollan pueden ser diferentes, por ejemplo, el caso de que la política se enuncie a nivel central del sistema y se imponga a partir de ella estrategias de acompañamiento en las gestiones administrativas de las diferentes unidades académicas.

En este caso, las relaciones que se pueden establecer entre la política y la estrategia son de enfrentamiento o de alianza, dependiendo del grado de legitimidad que la propuesta alcance, en virtud de la pertinencia que en el imaginario de los diferentes actores institucionales obtenga en virtud de la visión institucional. Sin duda, que fundamentalmente, esta legitimidad esta asociada con la credibilidad que se detente.

Al decir Testa (1995): “La credibilidad es uno de los fundamentos de la legitimidad, porque ninguna medida puede ser legítima si no es creíble, aunque esto no es una determinación sino un condicionamiento, puesto que la credibilidad no actúa positivamente para establecer la legitimidad, sino que despeja el camino para que otras circunstancias lo hagan.”

De allí que la viabilidad de cualquier cambio y por ende de las estrategias adoptadas va a depender severamente del tipo de cambio previsto (políticas) y de la adecuación que ellas tengan con las capacidades operativas e instrumentales que la institución ponga en juego para alcanzarlas. Por ello es que trabajar en el gerenciamiento estratégico es pensar sobre el poder no solo definiendo el ámbito en que actúa, sino los recursos con que cuenta para su ejercicio.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Desde el primer nivel de análisis podríamos preguntarnos, dónde se define la política de cambio y desde el segundo nivel, nos podríamos preguntar que recursos se usan, es decir, que recursos instrumentales se utilizan. En esta misma perspectiva habrá que indagar cómo se definen las relaciones institucionales respecto al ejercicio de la autoridad y el poder, cuál es la capacidad de negociación y qué legitimación obtiene en la dinámica institucional universitaria quien tiene la capacidad de definir la política, respecto del cumplimiento de lo normado?

En este sentido, el análisis de la correspondencia entre la autoridad para dar un orden y el poder para hacerla cumplir en marcos de legitimación democráticos, es necesario toda vez que define el tipo de reforma a impulsar desde la base del consenso o desde la base de la sumisión a un orden impuesto.

Desde la perspectiva precedente, el uso de poder se considera como un proceso teleológico, la razón que legitima una acción a través de formas que combina el espacio, la relación y el procedimiento a partir de los cuales se opera el poder.

Analizándolo desde la óptica de la universidad pública, habría que despejar la relación de fuerzas coincidentes o divergentes que existen en el plano de la definición política del cambio a instrumentar e interrelacionarlas con los operativos, que adquieren diferentes especificaciones en cada espacio institucional a partir de las relaciones y procedimientos que se delinear en las estrategias que se pretenden implementar.

Para terminar, no podemos dejar de mencionar otro eje que sin dudas contiene a todos los otros y es la oposición entre autonomías y soberanía.

Antes de la emergencia del Estado Nación, la universidad vinculada al clero se definía como autónoma, autárquica y soberana. Con la creación del Estado-Nación la universidad se transforma en una institución pública regulada por las leyes de educación superior, con lo cual pierde su soberanía. Con la obtención de su nacionalización, ¿cómo debemos entender su autonomía?. En sentido genérico, en la relación entre Universidad-Estado la autonomía sería aquel espacio definido por las regulaciones de las leyes y sistemas coercitivos del Estado y aquel de autodeterminación científica y académica en donde la Universidad desarrolla sus fines.

Esta reflexión rescatando el concepto de autonomía de la universidad, permite convertir a la Universidad en protagonista y sujeto de su propia transformación. Recuperar la relación entre la política universitaria y cambio deseado, es imprescindible para que la transformación sea el resultado de la tecnoburocracia reformista que la sujeta a un estricto sistema de regulación con respecto al mercado y a esquemas reguladores de imposición desde el Estado.



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR.

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Bibliografía

ANSOFF, H. I. (1984), *Implanting Strategies Managment*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.

GRECO, C (2000), *Dirección Estratégica*. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

KERR, Clark.(1973) Prólogo en Perkins, J. A. The University as an Organization. Carnegie Commission on Hihger Education. Mc. Graw Hill. EEUU.

MINTZBERG, H. (1983), *Diseño de Organizaciones Eficientes*. El Ateneo. Argentina.

TESTA, M. (1996), *Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación*. Edit. Lugar. Argentina.