



Materia: **Gestión Universitaria**

Prof. Arq. Fernando TAUBER

---



## ÍNDICE

---

### Introducción

---

#### **VISIÓN de la Universidad Nacional de La Plata en el ESCENARIO ACTUAL Y FUTURO (Objetivo General)**

#### **Momento 1: LA UNIVERSIDAD.**

##### **Evolución, contexto y desafíos de la universidad en Latinoamérica y en Argentina.**

##### **A - El modelo universitario europeo en América Latina.**

---

- A.1. La Universidad. Orígenes en Occidente.
- A.2. La Universidad Hispanoamericana
- A.3. La Universidad en la época de la emancipación

##### **B - La Reforma Universitaria de 1918. La década de 1990. Desarrollos y discontinuidades actuales en Latinoamérica.**

---

- B.1. La Reforma Universitaria de 1918.
- B.2. La década de 1990: La Ley de Educación Superior 24.521 sancionada el 20 de julio de 1995
- B.3. Desarrollos y discontinuidades actuales en Latinoamérica y Argentina.

##### **C- Los desafíos Regionales: Acceso, calidad y pertinencia.**

---

- C.1. Condicionantes contemporáneos de la Educación Superior
- C.2 Principales temas contemporáneos de la Educación Superior
- C.3. Tendencias Contemporáneas y retos para la transformación de la Educación Superior
- C.4. Nuevos Paradigmas en la Educación.
- C.5. Los Acuerdos de Horco Molle en la Argentina

#### **Momento 2: LA GESTIÓN. Necesidades y funciones de la gestión. Análisis organizacional de las instituciones. Procesos de comunicación y negociación en la toma de decisiones y resolución de conflictos.**

##### **A - Introducción a la Gestión**

---

- A.1. Directivos
- A.2. Objetivos de la gestión
- A.3. Importancia de la gestión.
- A.4. Elementos de la gestión.
- A.5. Características de la gestión.

##### **B. Origen y desarrollo de la Gestión**

---

- B.1. Primeras ideas sobre la gestión.



B.2. Evolución de la teoría de la gestión.

**C - Estado actual de la teoría de la gestión. Proceso administrativo. Perspectivas de la gestión. Planificación.**

---

C.1. Ventajas del proceso de gestión

C.2. Elementos de la gestión

C.3. Habilidades de gestión

C.4. Roles de la gestión

C.5. Teorías de la gestión y sus principales enfoques

C.6. Tipos de gestión y sus principales enfoques

C.7. Factores que influyen en el ambiente del administrador

C.8. Valores institucionales de la gestión: Sociales, Organizacionales, Económicos

**D – Fases de la Gestión: Planificación Estratégica, Organización, Dirección y Control**

---

D.1. Planificación Estratégica

D.2. Organización

D.3. Dirección

D.4. Control

**E - Análisis organizacional de las instituciones**

---

E.1. Crisis y cambio. Concepto de crisis. Tipos de cambio

E.2. Contextos de análisis de las organizaciones

E.3. Cambio organizacional: El por qué y el cómo

E.4. Teorías de Cambio Organizacional

E.5. El análisis organizacional como estrategia de cambio

**F - Procesos de comunicación y negociación en la toma de decisiones y resolución de conflictos.**

---

F.1. Introducción conceptual

F.2. Comunicación y organización

F.3. Comunicación Organizacional

F.4. Elementos para un modelo de Gestión de Comunicación para el Cambio Organizacional

**Momento 3: La gestión universitaria. Descentralización de la gestión universitaria. Normas de calidad. Modelos de gestión universitaria. Sistemas de información de la gestión universitaria. Indicadores de desempeño en la gestión universitaria.**

**A - Descentralización de la gestión universitaria y normas de calidad.**

---

A.1. Gobernabilidad y descentralización en la gestión

A.2. Normas de calidad. Evaluación

Perspectivas de la gestión con el uso de normas de calidad



**B - Modelos de gestión universitaria: el caso del tablero de comando**

---

- B.1. Definición de un tablero de comando
- B.2. ¿Por qué un tablero de comando?
- B.3. Formulación del tablero de comando
- B.4. Cómo construir el tablero de comando
- B.5. Consideraciones complementarias

**C - Sistemas de información de la gestión universitaria e Indicadores de desempeño.**

---

- C.1. Valor de la información en las instituciones universitarias.
- C.2. Razones para crear un sistema de información universitario
- C.3. Sistemas de información para la gestión Económico Financiera; de personal y académica
- C.4. Qué es un Indicador
- C.5. El uso de los indicadores
- C.6. Características de los indicadores universitarios
- C.7. Algunos indicadores universitarios
- C.8. Los indicadores de rendimiento
- C.9. Propuesta de indicadores universitarios

---

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXO: LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Nro. 24.521**



## Introducción

---

### **VISIÓN de la Universidad Nacional de La Plata en el ESCENARIO ACTUAL Y FUTURO (Objetivo General)**

**Desarrollar a la Universidad Nacional de La Plata como una universidad pública, gratuita en el grado, autónoma y cogobernada; con la misión específica de crear, preservar y transmitir el conocimiento y la cultura universal, vinculada con la región y el mundo; transparente, eficiente y moderna en su gestión; comprometida, integrada y solidaria con la comunidad a la que pertenece; con líneas de investigación básica y aplicada de excelencia; con desarrollos tecnológicos al servicio de la innovación, la producción y el trabajo, con políticas de formación de profesionales de calidad en el grado y de científicos y tecnólogos en el postgrado, capaces de dar las respuestas que demanda el desarrollo de la empresa y el Estado y pertinentes y orientadas a las demandas de conocimiento al servicio integral de la Sociedad, en el nuevo contexto internacional.**

#### **La definición del contexto**

La agenda de nuestra Sociedad no es la misma de hace diez años, ni de hace cinco. Cambió drásticamente el contexto nacional, en el que una fuerte crisis de representatividad transforma las instituciones del Estado y de la sociedad civil, quitándoles y reasignándoles roles para los que no siempre están preparadas.

También hay cambios estructurales y constantes en la región y el mundo; por lo tanto, tampoco son los mismos, los escenarios micro regionales y locales. La economía globalizada horizontalizó, sin embargo, los vínculos entre las comunidades. Su búsqueda ya no es solamente reemplazar la dependencia por la independencia sino y fundamentalmente ahora, formar parte de un sistema cada vez más interdependiente.

Conviven en el mundo conjuntos territoriales que definen contextos que se superponen e interactúan, produciendo una paradójica sinergia que los alimenta y consolida y que es necesario comprender: uno global, definido fundamentalmente por la economía, las comunicaciones y la información, otros macro regionales que apuntan a una suerte de globalización regional, con cada vez mayor libertad en la circulación de servicios y personas y las realidades nacionales y micro regionales, con identidades políticas, ambientales, sociales y económicas muy particulares, con tendencia a una progresiva fragmentación, como forma de defender los valores locales ante el fenómeno global; pero también a una creciente predisposición a las alianzas y sociedades institucionales y territoriales.

Las comunidades afrontan, en este inicio de siglo-milenio, una etapa de cambios y necesitan formular sus propias utopías –“Sólo las épocas críticas inventan utopías” escribía Octavio Paz- y éstas deberán basarse en definiciones fundamentales: Es verdad que como conjunto, conforman un escenario interdependiente y de vertiginosa dinámica, pero deben esforzarse por preservar su identidad y básicamente por asumir el desafío de identificar por sí mismas, los caminos adecuados para lograr prosperidad; pues serán esos rasgos propios y distintivos los que les otorgarán un carácter único en el mundo global y se convertirán en su mayor ventaja competitiva sostenible.

En este período, los cambios ya no sólo son necesarios, sino que son inevitables. Ninguna comunidad, institución o empresa puede administrar la posibilidad de cambiar, su única alternativa, no obstante, es intentar liderar el cambio en aquellos aspectos que la tengan



como protagonista y la Universidad Pública en la Argentina, debe protagonizar ese desafío.

La Universidad se encuentra en inmejorables condiciones de protagonizar tal proceso de cambio, así como también de adaptarse y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno, pues cuenta con el capital fundamental para esa tarea: los recursos humanos y el conocimiento científico-técnico. El desafío consiste en movilizarlos e integrarlos a través de una adecuada estrategia que le permita profundizar su inserción en la comunidad.

"La universidad es un sistema social y cultural altamente complejo, donde el pasado, el presente y el futuro se conjugan. Una universidad del siglo XXI resume todo su pasado educativo, cultural y científico y lo proyecta al futuro sin perder su esencia."<sup>1</sup>

### **La respuesta de la Universidad**

"...cientos y cientos de tecnologías son necesarias para el normal desarrollo y funcionamiento de cualquier sociedad moderna y el centro de esas tecnologías se encuentra en conocimientos radicados exclusivamente en las universidades y no se hallan en ningún otro sitio que no sea la Universidad"...." No hay un sólo adelanto tecnológico de los últimos 50 años que no tenga como origen algún descubrimiento hecho en alguna Universidad"...."De ahí, que las universidades sean, fundamentalmente, el reservorio intelectual de las naciones. Y cuando son libres, cuando predominan en ellas el pluralismo, la libertad, el disenso, se transforman en el foro adecuado para la discusión de los grandes problemas nacionales."

"...La Universidad ..., con todas sus falencias, con todas sus imperfecciones, con todos sus defectos;" ... "está en condiciones de cumplir no sólo con el rol de crear, conservar y transmitir conocimiento -que lo hace- sino también con ese otro más importante: el de servir de gran foro de debate para los grandes problemas nacionales, el de ser la gran consultora de la nación, de la provincia, de los municipios, tanto para los problemas grandes como para los pequeños y el ámbito en el cual puedan discutirse las conveniencias, las ventajas, las desventajas, lo aconsejable o no de tal o cual tecnología"<sup>2</sup>

La Universidad sigue siendo para la Sociedad, una institución de prestigio. Esa confianza de la Sociedad y del Estado se convierte en un capital diferencial que crea expectativas y predispone favorablemente a los diversos actores sociales hacia las propuestas generadas desde el ámbito de la educación superior.

La Universidad, por lo tanto, debe asumir la responsabilidad de interpretar, participar y aportar a ese proceso de cambio, actuando a la vez en todos los conjuntos que le impone el contexto y a los que hicimos referencia y debe, por lo tanto, crear nuevos espacios de conocimiento para contener la complejidad de cada una de estas exigencias, que interpreten que el concepto de "lo único" es para la necesidad y no para los medios que permitan satisfacerla y así poder aportar a darle respuesta en un ámbito de excelencia.

Sin embargo, deberá prestar especial atención al territorio que influencia directamente, del que se nutre y con el que convive. Deberá mancomunarse con él y con su propia comunidad, demostrando día a día que es una herramienta imprescindible para el desarrollo colectivo y un insumo estratégico para el progreso del conjunto. "Lo que está en juego es la confianza de la sociedad y del estado en la Educación Superior, como uno de los medios para promover el desarrollo humano, fortalecer la identidad nacional y

<sup>1</sup> Prof. Arq. Gustavo A. Azpiazu (discurso de asunción a la Presidencia de la UNLP 2004).

<sup>2</sup> Prof. Dr. Angel L. Plastino (discurso de asunción a la Presidencia de la UNLP 1986).



asegurar la autodeterminación”<sup>3</sup>

La Universidad Reformista -pública, gratuita, autónoma y cogobernada-, sólo perdurará y se seguirá construyendo, funcionando -y este deberá ser el punto de partida de cada propuesta-; pero también se debe adaptar, demostrándole a la Sociedad que está interpretando el momento de la historia que le toca transitar, que reconoce todo el esfuerzo que esta sociedad hizo y hace por ella y se dispone a hacer mucho más de lo que venía haciendo por retribuirlo y justificarlo; transformando cada paso dado en una consigna y un mensaje nítido que la gente debe poder entender con claridad y decodificar como un compromiso con la superación de sus problemas, como un aporte a la construcción de un proyecto colectivo y como un beneficio directo, multiplicando los inmediatos o cercanos y defendiendo con fundamentos claros los mediatos, los de más largo plazo y aquellos devenidos de la mera lógica de la vida universitaria.

“Se requiere una nueva visión que combine las exigencias de la Universidad del aprendizaje superior con el imperativo de mayor pertinencia, con el fin de responder a las expectativas de la sociedad en la que funciona...Esta visión refuerza los principios de libertad académica y autonomía institucional y, al mismo tiempo, enfatiza la responsabilidad de la enseñanza superior frente a la sociedad”<sup>4</sup>.

### Los nuevos desafíos

El vínculo entre los conjuntos que definen la dinámica de la sociedad, con los cambios necesarios e inevitables y la necesidad de liderarlos, instalan en la Universidad la exigencia de generar y potenciar desafíos inminentes y fundamentales, destinados a contribuir a globalizar la educación, articulando la pertinencia con la equidad y el acceso y a afianzar los vínculos con la Sociedad que integra, proporcionarle nuevos objetivos y condicionar el perfil de su gestión.

Al menos tres adquieren hoy particular significado: **La formación** (en un sentido mucho más amplio e integral que el de la formación de grado y postgrado, tal como muchos la vienen concibiendo), **la integración** (con una comprensión del momento que abarque la asistencia, la transferencia y la participación de la universidad, pero que las trascienda, acentuando la idea de formar parte de la Sociedad) y **la calidad** (entendida como insumo estratégico que involucre la pertinencia, la excelencia, la actuación demostrativa, el monitoreo -seguimiento y control- y la tutoría de los procesos; pero que se defina como marca ineludible del ser universitario, de la gestión de su institución y fundamentalmente de las posibilidades de progreso de nuestra sociedad).

Primer desafío: **La formación y orientación del individuo en la Sociedad del Conocimiento:** “Educación para todos a lo largo de toda la vida”<sup>5</sup>.

En el mundo, nace y crece en forma acelerada la Sociedad del Conocimiento y para que la Argentina forme parte, la Universidad debe consolidar su cometido esencial de producir pensamiento creativo y crítico y generar aptitudes prácticas para aplicar conocimiento, “La Universidad debe ser formadora de individuos capaces, aptos para seguir mejorando por sí mismos y para insertarse como elementos útiles y factores de superación en el tejido social”<sup>6</sup>

Es misión de la Universidad Pública, lograr que todos los habitantes tengan oportunidades

<sup>3</sup> Prof. M. V. Alberto Dibbern (discurso de asunción a la Presidencia de la UNLP 2001).

<sup>4</sup> Documento sobre Políticas y Estrategias – UNESCO- 1995

<sup>5</sup> Una conclusión de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, París, octubre 1998.

<sup>6</sup> Prof. Ing. Luis J. Lima (discurso de asunción a la Presidencia de la UNLP 1995).



de progreso a partir del conocimiento y esta responsabilidad sustancial la instala como protagonista de uno de los cambios fundamentales que definen el nuevo contexto y la obliga a liderarlo, porque transitamos un proceso de fuerte contracción en la oferta de trabajo tal como la concebíamos hace apenas un lustro: Hoy, en los albores del milenio, la mano de obra ocupada, artesanal, oficiosa, manual y masiva, desaparece aceleradamente, pero a pesar de su creciente expulsión del sistema de trabajo, aún en los países centrales, los recursos más escasos y buscados en cualquier organización son las personas preparadas.

La concentración de capital, los nuevos modos de producción -las comunicaciones en particular- y la aceleración de los avances científicos en general, apuntan a aumentar eficiencia y productividad, reemplazando la "vieja" mano de obra con tecnología y esto genera la necesidad de contar con cada vez más conocimiento versátil para poder construir una sociedad con oportunidades de progreso. Los trabajadores del conocimiento deberán saber de su tarea más que nadie dentro de su organización, aún más que sus jefes, de lo contrario, su utilidad será relativa y por lo tanto se volverán vulnerables y prescindibles.

El conocimiento pasa a ser un insumo estratégico para agregar valor a cualquier iniciativa, determinante para poder progresar y su escasez o insuficiencia genera una nueva forma de exclusión que se suma a la de nuestros eternos marginales, tal es la que no permite acceder al individuo a las oportunidades que pueda tener o generar nuestra sociedad, aún cuando ésta cuente con una estrategia de desarrollo con objetivos claros, con prioridades claramente identificadas, con un sector público con voluntad de comprometerse y con un sector privado e institucional con la intención de involucrarse.

Cambian las prioridades de la gente y por ahora, las preocupaciones sociales del individuo se ven superadas por las preocupaciones individuales y elementales de la sociedad: la igualdad de oportunidades se transforma en una utopía inalcanzable si no existe una sociedad con altos niveles de conocimiento y capacidad generalizada de generar en forma permanente y natural nuevas habilidades. El resto, por el contrario, tiene grandes dificultades para acceder a un trabajo calificado, simplemente porque no está capacitado.

Si la Argentina aspira a ser un país próspero e inclusivo, uno de los mayores problemas que enfrentará en los próximos años será la elevada proporción de población en edad laboral que carece de las calificaciones laborales mínimas para obtener un empleo digno en la economía moderna.

La necesidad social de esta nueva relación instala a la Universidad en un nuevo protagonismo que pueda interpretar la velocidad de los cambios y la mayor complejidad de las organizaciones.

"En 1960 el número de estudiantes universitarios en el mundo era de 13 millones y en 1995 había aumentado a 82 millones. La multiplicación por seis en 35 años -muy importante si se lo compara con el del crecimiento de la población mundial en el mismo período- lleva a que, en 1995, los estudiantes universitarios constituían el 16.2 % de los jóvenes entre 18 y 22 años que habitaban en el planeta."

"De acuerdo con lo anterior, la población estudiantil aún podría crecer considerablemente si todos los jóvenes con edad de cursar estudios terciarios efectivamente lo hicieran, lo que aparece como cada vez más necesario dado el proceso de creciente especialización del trabajo al que asisten las sociedades actualmente."

"...El crecimiento acelerado del número de personas capaces de crear conocimiento, es uno de los principales motores que impulsan la expansión sostenida del ritmo de



generación de nuevos conocimientos que hoy está transformando las sociedades.”

“La mayor relevancia del conocimiento genera un contexto de nuevas demandas planteadas por las sociedades a las universidades. Este fenómeno ha sido definido por la UNESCO<sup>7</sup>, en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (1998, París) como "demandas sin precedentes". Las mismas son múltiples y tanto más intensas cuanto más desarrollada es la sociedad.”

“La primera es la demanda por acceder a la educación superior. En efecto, el futuro (empleo, salario, oportunidades de todo tipo) impone a los jóvenes la necesidad de avanzar en el sistema educativo formal todo lo que sea posible.”

“La segunda es la demanda por recibir educación a lo largo de toda la vida. Quien hoy recibe un título universitario sabe que si quiere permanecer activo en su actividad deberá asistir periódicamente a los ámbitos universitarios para actualizar sus conocimientos y eventualmente desarrollar nuevas habilidades profesionales pues las adquiridas inicialmente habrán quedado obsoletas.”

“La tercera es la demanda para que las instituciones de educación superior participen como actores destacados en los "sistemas nacionales de innovación" que es el escenario en el cual los nuevos conocimientos se transforman en avances productivos y en mayores logros sociales.”

“La cuarta demanda alude a la afirmación de las identidades nacionales y regionales en un contexto en el cual las comunicaciones, acentúan como nunca antes la dimensión mundial de los acontecimientos”<sup>8</sup>

Estas demandas se localizan sobre las instituciones de educación superior y promueven dentro de éstas, transformaciones profundas, fenómeno que hoy se está procesando en el mundo y al cual Argentina y la Universidad Nacional de La Plata no son ajenas.

El desafío es ensanchar y versatilizar el compromiso de la Universidad en la transferencia de conocimientos, incorporando nuevos sectores al contacto universitario, diseñando los mecanismos adecuados para generalizar estos procesos y aprovechando cada etapa formativa como un ciclo que permita aumentar la competitividad individual para insertarse activamente en el mercado de trabajo.

“Debemos formar profesionales e investigadores para el ejercicio de su función de ciudadanos y aún más, de dirigentes natos de una sociedad que espera y necesita tanto la calidad de sus conocimientos técnicos como la bondad de su concepción ética, política o religiosa del mundo. Como dice Antonio Porchia, Quien no sabe creer, no debería saber”<sup>9</sup>.

**Segundo desafío: La integración y cooperación institucional en la formulación de estrategias concertadas para un desarrollo sustentable y de tecnologías para gestionarlas.**

“La Universidad Pública no debe desarrollar sólo un proyecto académico, debe constituirse como un proyecto socio – político que se centre en la formación de un recurso humano que se caracterice por tener capacidad de impulsar el cambio; por asumir una actitud de liderazgo en ese cambio y por lograr consolidarse como un sector social que, desde la reflexión y la crítica, le aporte ideas y soluciones a los problemas

---

<sup>7</sup> UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>8</sup> Plan Estratégico de la Universidad de la República, Uruguay, 2001.

<sup>9</sup> Prof. Ing. Raúl A. Pessacq (discurso de asunción como Rector Normalizador de la UNLP 1983).



sociales que signan nuestro país”<sup>10</sup>.

La Universidad Nacional de La Plata siempre mantuvo fuertes vínculos con otras universidades y con las comunidades del país y la región y en particular en su zona de mayor influencia, a través de sus Unidades Académicas, atendiendo a sus demandas específicas; sin embargo, hoy la conformación del contexto es diferente y reclama relaciones estructuradas y orgánicas que acentúen el sentido estratégico de estos vínculos e incorporen otros actores sociales, del estado y de la cooperación regional e internacional, que interpreten objetivos, identifiquen prioridades, puedan aprovechar oportunidades y permitan en la respuesta, un aprovechamiento integral de todo el potencial universitario.

Pero sólo puede identificarse una oportunidad si existe una estrategia, si no, sólo será una distracción y sólo puede diseñarse una estrategia si existe un objetivo y algunas certidumbres sobre las cuales basarla. Tener esa certidumbre en un momento signado por la incertidumbre, significa tener conocimiento de las tendencias, de los cambios que se producen y sobre todo, estar preparados para afrontarlos.

Los gobiernos en particular y las empresas e instituciones de la Sociedad Civil en general, en cualquiera de sus niveles, además de buenos administradores, deben ser conductores o participar en las decisiones fundamentales que definan los destinos de su comunidad y deben gerenciar su propio destino –esto también le toca a la Universidad en donde las decisiones que tome hoy afectarán su futuro y el de la región en las próximas décadas-. Deberán innovar y desarrollar su capacidad de iniciativa en forma permanente para poder permanecer y más aún para progresar. Pero en un proceso en el que es necesario imaginar modelos, encontrar caminos y crear los medios a medida que se protagoniza; sin información y capacidad de análisis que la transforme en conocimiento, sin tecnología que permita utilizarlo a tiempo y por lo tanto sin profesionalismo condicionado por una base conceptual clara, que defina, delimite y condicione estas herramientas, es cada vez más difícil producir resultados que en términos sociales signifiquen progreso generalizado y crecimiento con equidad.

Además, las tecnologías que tienen la mayor influencia en el buen desarrollo de las instituciones -y también de las empresas- están fuera de su campo gerencial y por lo tanto el desarrollo de habilidades en su propia organización para aprovecharlas es inexistente, simplemente porque no las conocen.

Estos aspectos anuncian el campo apasionante en el que la Universidad define su rol y señalan la evolución de un proceso que comienza con un conocimiento preciso de la realidad en cuestión y de su contexto y con la necesidad de definir objetivos propios y compatibilizarlos con objetivos comunes, en procesos de concertación que sepan generar consenso entre los diversos actores sobre esos objetivos (y contener los discensos y objetivos particulares) en cuanto al rumbo a seguir por una Sociedad. Este proceso continúa en la identificación de prioridades que lo ordenen, comenzando por los factores que, al mismo esfuerzo, produzcan un efecto positivo y solidario mayor. Y que hoy, condicionado por la competitividad en el contexto y por la complejidad de las variables que participan, debe definir parámetros de calidad que vuelvan sustentable la estrategia para lograr el progreso aspirado.

Ante este panorama, sin duda, “la Educación Superior y otras instituciones y organizaciones académicas, representan un factor necesario en el desarrollo y la aplicación de estrategias y políticas de desarrollo”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Jorge Gómez Duarte, rector de la Universidad Industrial de Santander, Colombia 1996.

<sup>11</sup> Documento sobre Políticas y Estrategias – UNESCO- 1995.



Tercer desafío: **La competitividad individual, institucional y social, basada en la calidad.**

"Hace falta mucho más energía y trabajo para pasar de la incompetencia a la mediocridad, que de un desempeño de primera categoría a la excelencia"<sup>12</sup>

Quizás la primera definición de calidad en un mundo globalizado y sobre todo en una Sociedad de Masas que consume, esté dada por la falta de quejas. Sin embargo, éste es un parámetro demasiado blando en el contexto de competitividad en que se debate la Sociedad del Conocimiento, que exige que la calidad esté definida por la satisfacción manifiesta de sectores cada vez más importantes. Y por supuesto que no estamos hablando solamente de productos -incluyendo aquellos que una universidad pueda generar-, aún en el sentido más amplio del término: estamos hablando fundamentalmente de calidad de vida y acciones para ayudar a reducir las grandes asimetrías sociales y económicas.

En el mundo global, la "competitividad" ha dejado de ser un concepto aplicado exclusivamente a los actores económicos, para extenderse a la sociedad en su conjunto a partir del funcionamiento armonioso e integrado de sus individuos e instituciones.

Nuestra sociedad deberá buscar su progreso por esa vía y todas sus instituciones tienen que hacer de la competitividad social una meta estratégica, multiplicando fortalezas y resolviendo debilidades, aprovechando oportunidades y asumiendo riesgos.

Sin embargo, las ventajas competitivas que la universidad debe promover, serán las que la sociedad sea capaz de desarrollar - adquirir por sí misma, empezando por el conocimiento y siguiendo por la organización, la creatividad, la confiabilidad, la transparencia, la tecnología, la innovación, la investigación, la información y hasta la consolidación de la identidad. Todos esos aspectos, en un proceso competitivo serán medidos por su calidad.

Quizás alguno de ellos sea necesario construirlos desde su ausencia, a otros consolidarlos y a otros aprender a generarlos, sin embargo, el objetivo final siempre deberá ser el de liderar los procesos.

La calidad en nuestra universidad enriquece entonces su significado y alcance con la búsqueda del nivel de excelencia que debe alcanzar toda actividad universitaria, preservando la identidad institucional, la pertinencia de los procesos y la evaluación permanente interna y externa, basada en la necesaria comprensión del contexto.

La universidad "interpreta el concepto de Calidad como la armonía entre pertinencia y excelencia académica"<sup>13</sup>

"La forma de organización académica y de gobierno de la institución, los valores y normas que transmite y la modalidad de su transmisión y, finalmente, el impacto que ejerce y se propone ejercer sobre la sociedad a través de su acción académica de docencia, producción científica, servicios y transferencia y los ideales sociales y culturales que encarna y promueve, son los aspectos a tener en cuenta para la construcción del modelo de calidad y su evaluación, porque es menester que exista pertinencia entre el marco referencial donde se desarrollan los programas universitarios y el abordaje que se hace desde su conceptualización"<sup>14</sup>

### **La construcción de estos desafíos en el ámbito de la Universidad**

---

<sup>12</sup> Los desafíos de la administración en el siglo XXI, P. Drucker., Editorial Sudamericana, Argentina, 1999

<sup>13</sup> III Convención Internacional de Educación Superior "Universidad 2002", La Habana, Cuba.

<sup>14</sup> Complejidad Superior, calidad y evaluación de programas universitarios, Prof. Alicia R. W. De Camilloni, en la Revista n° 12 de la Universidad de Buenos Aires, octubre de 2001.



En relación con la Educación Superior en la Argentina, los fenómenos señalados se han comenzado a manifestar con claridad como inexorables y necesarios hace más de una década atrás y la tendencia es hacia su intensificación. Estos están caracterizados, como expusimos, por el crecimiento y la mayor diversidad de la oferta formativa, por la cada vez mayor integración de la institución al sistema social y por la búsqueda permanente de mejorar su calidad. Asimismo, consideran imprescindible el apoyo y la participación de la Universidad en el proceso de generalización de la enseñanza pública superior.

Dotar de estas herramientas y cualidades a cada individuo, a la sociedad actual y a las instituciones y actores que asumen responsabilidades fundamentales, requiere de nuevos esfuerzos y compromisos de cada uno de ellos y en particular del conjunto de la Universidad.

Estos desafíos abren un nuevo espacio que es necesario estructurar para que sea efectivo en el aporte, donde la conceptualización del contexto, la capacidad de adaptarse a los cambios, la participación calificada, institucional y social, en el proceso de concertación que defina y legitime rumbos, el desarrollo generalizado, la transferencia de tecnologías y habilidades acordes al nuevo escenario, la acción demostrativa y el monitoreo de las acciones, que garanticen la calidad y retroalimentación (*feed back*) de los procesos implementados; se perfilan como los ejes de la reflexión y el debate, pero fundamentalmente nos compromete a gestionarlos, articulando criterios de eficiencia (de naturaleza económica), eficacia (de naturaleza gestonaria), efectividad (de naturaleza política) y relevancia (de naturaleza cultural).



## **Momento 1: LA UNIVERSIDAD.**

### **Evolución, contexto y desafíos de la universidad en Latinoamérica y en Argentina.**

---

#### **A - El modelo universitario europeo en América Latina.**

---

##### **A.1. La Universidad. Orígenes en Occidente.**

###### **a. ¿Cómo se inician las primeras Universidades?**

Como se sabe, la educación en sí, nace cuando nace el hombre. Los conocimientos, la información, la educación, etc., existen muchos años antes que se formara la institución conocida como Universidad. Grecia y Roma formaron una muy buena base de educación, saber e investigación, con maestros, alumnos; fue la época de los grandes eruditos, de las grandes escuelas y liceos, de los grandes sabios, como Aristóteles o Platón, que sin existir el término Universidad, supieron forjar una excelente masa de conocimientos que influyen hasta nuestros días.

La Universidad es una institución de larga y compleja historia, que ofrece caras diversas al observador según las épocas y según los países. Sirve a la vez a distintos fines que no siempre es fácil reducir a una idea central.

La Universidad es una de las instituciones con más antigüedad y sin duda es la única que durante siglos ha perdurado a lo largo de la historia. La Universidad como institución nació en la Edad Media evolucionando desde el modelo de las corporaciones artesanales como un logro del largo proceso de reorganización social y cultural de la Europa de dicha época, una vez que finalizó el ciclo de las invasiones bárbaras.

No obstante<sup>15</sup>, se reconocen los aportes que hicieron un conjunto de organizaciones de la antigüedad, como el caso de las escuelas brahmánicas, que sirvieron de ejemplo a una educación que descansaba en la religión y la filosofía, que giraban sobre los estudios de las matemáticas, historia y astronomía. La invención del papel y la imprenta en China (año 593 d.C.) sirvieron a la escritura para vigorizar la educación superior, las ciencias y la tecnología. Otro de los aportes hecho por el mundo antiguo es el de la Escuela de Alejandría, iniciativa de Ptolomeo Soter en el siglo III antes de Cristo, en la cual se destacó el genio de Euclides y su prestigiosa Biblioteca de Alejandría que con su medio millón de rollos de papiro, hizo de dicha ciudad un emporio educativo del helenismo, del judaísmo y del cristianismo.

Otros antecedentes son las Escuelas de filosofía atenienses (siglo IV a. C) con la Escuela de Pitágoras de Samos como la más antigua y la que produjo mayor impacto en la investigación de las matemáticas. Posteriormente, los sofistas, aprovecharon el auge de la educación, para especular con los altos honorarios por sus servicios; Protágoras, eminente sofista, sostenía que la naturaleza humana, el conocimiento y la experiencia eran los principios de la educación. A esta escuela se le debe el currículum de las llamadas siete artes liberales (el trivium y el cuadrivium)<sup>16</sup> que marcaron el paradigma de la educación superior durante varios siglos y de la cual provienen las actuales divisiones entre disciplinas literarias y científicas. En esa época, surgió la gran trilogía de hombres que con sus ideas impactaron el mundo: Sócrates (470-399 a.C.), Platón (428-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.).

---

<sup>15</sup> Historia de las Universidades. Francisco Avila F. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Venezuela 1997

<sup>16</sup> La gramática (la lengua), la dialéctica (las figuras), la retórica (la razón), la aritmética (los números), la geometría (los ángulos), la astronomía (los astros) y la música (los cantos).



Las aulas de Sócrates fueron las plazas de Atenas. Platón, fundó su escuela que se mantuvo durante nueve siglos, en los jardines de Academo; por eso se llamó la Academia de Platón. Aristóteles, después de haber sido alumno de Platón durante veinte años fundó con la ayuda de Alejandro Magno, el Liceo o Gimnasio de Atenas en el año 335 a.C. Ambas iniciativas son consideradas como los antecedentes más valiosos de la Universidad, por el carácter sistemático de sus estudios.

El Liceo de Aristóteles, denominado así por estar ubicado cerca del templo de Apolo Liceo, fue el más amplio santuario del conocimiento de la época. La sistematización del conocimiento así como la investigación de nuevos conocimientos con la ayuda de la observación y la lógica, constituyeron el más claro objetivo del Liceo. Por eso, Aristóteles es considerado el padre del método científico que es el método empleado por las universidades.

La licencia para enseñar que otorgaron las universidades del medioevo carece de antecedentes en la antigüedad clásica; la Academia y el Liceo no otorgaban títulos o grados ni se practicaban exámenes o evaluaciones. A partir de la segunda mitad del siglo XIII, la autorización o poder para enseñar la concedía el sector eclesiástico la cual era conferida en París por el canciller del cabildo de Notre Dame.

También existen algunas referencias sobre los antecedentes de la universidad, que refieren a la contribución de la cultura árabe. Debido a la singular importancia que tuvieron los grandes centros de cultura árabe del siglo IX de Bagdad y del Califato de Córdoba –España- que poseían extensas bibliotecas y observatorios astronómicos, practicaban evaluaciones y conferían diplomas, existen quienes apoyan la idea de que las primeras universidades fueron de origen árabe. Hacia el siglo X, se debe hacer mención de la Escuela de Traductores de Toledo, en la cual enseñaron juntos árabes, cristianos y judíos. Los árabes tomaron la cultura griega que luego difundieron.

Desde el año 988, la mezquita de El-Azhar le dio cabida a la más añeja institución de educación superior islámica que aún funciona y que se hizo celebre por la enseñanza de la teología ortodoxa, gramática, retórica, matemáticas, literatura, lógica y jurisprudencia. Esta cultura (islámica) se asentó en la ciencia griega e india. Los árabes introdujeron en occidente los números indios, el sistema decimal y el concepto del cero, que impactó las matemáticas, permitió el apogeo del álgebra y también la construcción de las primeras tablas trigonométricas y astronómicas. No obstante, el campo de la medicina fue el más beneficiado con el aporte árabe. Las áreas de Farmacia, oftalmología, obstetricia, terapéutica, la práctica clínica y la organización hospitalaria le deben mucho a la cultura islámica.

Sin embargo, fue en los principios de la Edad Media cuando el saber y la educación se encontraban relegados a las escuelas existentes en los monasterios y catedrales (Bolonía, París, Salerno, San Millán, Córdoba, etc.). Algunas de estas escuelas alcanzan el grado de Studium Generale, porque recibían alumnos de fuera de sus diócesis y concedían títulos que tenían validez fuera de ellas; contaban con estatutos y privilegios otorgados primero por el poder civil y posteriormente ampliados por el papado. De aquí surgieron las universidades.

## **b. La Universidad Medieval**

La Universidad Medieval es una de las más grandes creaciones de la civilización occidental, pero su grandeza nace de su perfecto enraizamiento en la sociedad que le dio vida. La idea de cristiandad impregna a las universidades medievales. El Estado Nacional no se desarrolla hasta los últimos tiempos de la Edad Media y las universidades aparecen en el momento en que la idea política básica es la Cristiandad y no la de Estado Nacional,



De aquí se deriva también su trascendencia política. Como corporaciones libres integradas en el sistema de la Cristiandad, las universidades no son sólo centros del saber sino que hacen oír su voz, considerando su deber no encerrarse en sus tareas puramente académicas y no rehuendo a tomar partido en las polémicas decisivas de su época.

La enseñanza universitaria se ajusta a las condiciones de la época, la imprenta no existía y los manuscritos eran raros y costosos, por ello la enseñanza se centraba en la lectura. En la Universidad Medieval se enseñan los saberes de la época: la Teología, el Derecho, la Medicina y la Filosofía, teniendo por centro a Dios y a la Teología por la reina de las ciencias. Junto a ese espíritu de la Universidad Medieval, otro aspecto se ha destacado siempre como rasgo esencial suyo y ha influido considerablemente en la meditación sobre la Universidad: su carácter comunitario<sup>17</sup>.

El término *universitas* aludía a cualquier comunidad organizada con cualquier fin. Pero es a partir del siglo XII cuando los profesores empiezan a agruparse en defensa de la disciplina escolar, preocupados por la calidad de la enseñanza; del mismo modo, los alumnos comienzan a crear comunidades para protegerse del profesorado. Al ir evolucionando acaban naciendo las Universidades.

La primera universidad en nacer fue la Universidad de Bolonia, a comienzos del siglo XII (1119), que fue la primera en tener estudios reconocidos universalmente y estatutos propios; como anécdota es de destacar que el rector era elegido de entre los estudiantes<sup>18</sup>.

La siguiente en nacer fue la de París (1150), bajo el nombre de Colegio de Sorbona, unión de las escuelas de Notre Dame, de San Víctor y de Santa Genoveva<sup>19</sup>. Precisamente para evitar que los universitarios ingleses se desplazasen al continente para estudiar en esta última, recibiendo así la educación parisina, se crea la Universidad de Oxford (1167) -la más antigua de habla inglesa, creada en primer lugar por Enrique II pero no concretada hasta finales de siglo cuando se aprueban sus estatutos, precisamente en el siglo XIV por desavenencias de un grupo de profesores de la Universidad de Oxford, se crea la de

---

<sup>17</sup>En el medioevo, la universidad no tenía medios económicos, pues el ingreso se reducía al pago de los derechos de exámenes. Los profesores eran personas sin riquezas y la institución era de tipo clerical, pues en ella no se permitía la boda, aunque no por ello, existía la pureza de costumbres. La universidad estaba aislada del medio exterior por el modo comunitario de vida que imperaba; algunos estudiantes dependían de los auxilios de la gente para poder sobrevivir. Los profesores y estudiantes se sentaban en una misma mesa. En el siglo XIV, se llegó a prohibir la clase magistral, ya que los estudiantes preferían copiar dictados del maestro o profesor. Las innovaciones tenían muchos obstáculos, principalmente por la resistencia al cambio. El maestro impartía sus clases en una sala que él alquilaba y con el pago que le hacían los estudiantes le permitía sufragar sus gastos elementales.

La universidad medieval se organizó bajo la figura de facultades, aunque inicialmente este término se refería a la facultas docendi que la institución daba a sus graduados al permitirle actuar como maestros y otorgarles la licencia docendi (permiso para enseñar). Hoy día, este término, (facultad) significa el conjunto de profesores y estudiantes que ejercen una rama del conocimiento. Las principales facultades de algunas universidades se reducían a cuatro: Artes Liberales, Medicina, Derecho y Teología. La primera, proporcionaba cultura básica para cualquier especialización. Era el equivalente a la educación preuniversitaria o secundaria. Los estudiantes entraban luego a las escuelas de gramática, que es la actual educación primaria. Los estudiantes ingresaban antes de cumplir los quince años de edad.

Para obtener la licenciatura, el aspirante debía hacer el juramento de "no haber sobornado al jurado", por lo que ya existía la presunción de que había examinadores que eran pagados por el futuro graduado. Para que el Licenciado tuviera el derecho a enseñar, debía tener 21 años de edad y jurar ante el Rector, que había estudiado artes durante seis años y debía, además, comprometerse a respetar los privilegios de la universidad.

<sup>18</sup>El modelo de Bolonia surgió de los impetus estudiantiles que buscaban profesores; ellos participaban directamente en el gobierno y administración universitaria. Bolonia llegó a poseer en sus aulas hasta diez mil estudiantes en el siglo XII. Dante y Petrarca la visitaban frecuentemente. En esta institución para ser Rector-Estudiente había que ser clérigo, tener 24 años de edad, estudiar quinto año y vestir traje talar (la sotana).

<sup>19</sup>El modelo de París, llamada la Gran Universidad Teológica, nació para prestar servicio a las necesidades de la Iglesia Católica y era gobernada por los profesores, que formaron una corporación que luchó para defender su autonomía ante el canciller y la autoridad civil. Al Papa se recurría en caso de litigio. En esta época, se practicaba la libertad de cátedra debido al auge de las discusiones y de la lógica.



Cambridge (1209). Un año antes la de Palencia y posteriormente se crean las de Salamanca (1220)<sup>20</sup>, Papua (1222), Nápoles, Toulouse, Praga, Viena, Heilderberg y Colonia.

En 1293 se crea la Universidad Complutense de Madrid, en 1295 la Universidad de Valladolid y recién en 1430 la Universidad de Barcelona y en 1474 la Universidad de Zaragoza.

Los siglos XIII y XIV fueron testigos de una amplia expansión de las universidades en Europa. Alemania y los Países Bajos no tuvieron universidades propias hasta la segunda mitad del siglo XIV.

Dos de los rasgos característicos del inicio del mundo moderno repercutan inmediatamente en la Universidad: el triunfo del Estado Nacional y la Reforma.

El Estado Nacional que se difunde con el Renacimiento hace que las universidades pierdan progresivamente su carácter de instituciones de la Cristiandad.

La Reforma y su secuela de las guerras de la religión, provocan la división de las universidades en católicas y protestantes y la ruptura de la unidad religiosa; se forman universidades luteranas.

La Reforma y la Contra-reforma tuvieron sus propios centros de adoctrinamiento y difusión de sus posiciones. La primera, la Reforma, tuvo su máxima expresión en la Universidad de Ginebra creada por el propio Calvino en 1559. Luego se fundaron Marburgo (1527); Königsberg (1542); Jena (1558). La segunda, la Contra-reforma tuvo su artillería principal en las añejas universidades españolas, Salamanca, Valencia y Barcelona. Luego, se fundaron otras en Oviedo (1604), Alcalá de Henares; Dilinga y Wurzburg en Baviera; Salzburgo (1582) en Austria. A finales del siglo XV, la Iglesia comenzó a disminuir su influencia en la enseñanza universitaria. En resumen, en la Europa de inicios del siglo XVI, funcionaron 79 universidades.

### **c. La Universidad Napoleónica**

En Francia la revolución da el golpe de muerte a la antigua Universidad. El 5 de Septiembre de 1793, una ley de la Convención suprime pura y simplemente todas las universidades. La enseñanza superior se reorganiza sobre la base de las escuelas especiales, una de ellas es la Escuela Politécnica de París.

Francia y los países que lo imitaron resuelven el problema de la Universidad por el camino de suprimirlas en su forma tradicional y organizar en forma distinta la enseñanza superior, aplicando un nuevo sistema relacionado al estado centralista y burocrático que surge con la revolución.

Conviene recapitular sus principales rasgos: La enseñanza superior francesa, luego de la Revolución y por un período de cien años (1793-1886), no fue más que un sistema de escuelas superiores autárquicas -que no respondían al nombre de universidad-, organizadas como un servicio público nacional tal como la enseñanza primaria, la secundaria y la normal. Entre 1806 y 1808, Napoleón implantó un vasto monopolio educacional buscando unificar políticamente y uniformizar culturalmente al archipiélago de provincias, en una nueva entidad cohesionada: la Francia republicana.

Su núcleo básico estuvo formado por las escuelas autónomas de derecho, medicina, farmacia, letras y ciencias; separadamente se estructuraron la Escuela Politécnica,

---

<sup>20</sup> En España, el rey leonés Alfonso IX fundó a fines de 1218 o principios de 1219 el Studium Salmantino, actual Universidad de Salamanca. Alfonso X protegió el Estudio y le otorgó su Estatuto en 1254 (en el libro de Las siete partidas se regula el funcionamiento de la institución). Obteniendo en 1255 gracias al papa Alejandro IV, la validez universal a los títulos de Salamanca (salvo en Bolonia y París) y el uso de un sello propio.



destinada a la formación de los cuadros técnicos y la Escuela Normal Superior, encargada de crear los educadores que actuarían como difusores, en toda la nación, de la nueva cultura erudita de base científica.

La Universidad Napoleónica unida a las viejas universidades, hace que el modelo francés encontrara imitadores: Países como Rusia siguen hoy fuertemente influida por el modelo napoleónico. Permitió una revitalización de enseñanza superior, porque el estado en que se encontraban a principios del siglo XIX no era bueno.

Napoleón, le da el carácter estatal a la universidad, con una intención utilitaria y profesionalizante. Con la universidad imperial creada en 1808, se abre camino a un nuevo modelo distinto al concepto medieval. Ahora, el Estado la va a utilizar como aparato ideológico, por eso la sostiene económicamente, la organiza, establece sus planes de estudios, su administración y designa sus profesores.

#### **d. La idea de la Universidad según John Henry Newman, Inglaterra (1801 – 1890) <sup>21</sup>**

La Universidad Inglesa, la Universidad Alemana y la crisis de la primera post guerra inspiran la meditación de quienes buscan la "idea de la Universidad". De ella saldrán algunos estudios fundamentales a lo que es necesario hacer referencia.

Al principio del siglo XIX se produce también un movimiento de reformas de las Universidades de Oxford y Cambridge, únicas universidades inglesas entonces existentes.

El pensamiento de Newman respecto a la Universidad se mueve en un triple plano: Justificar el estudio de la Teología como Ciencia; mostrar que el respeto a la ortodoxia católica no es incompatible con el ambiente de libertad y de comprensión que es necesario para la existencia de una Universidad y por ultimo, establecer que el fin principal de ésta es la "educación liberal" de sus discípulos, este ultimo punto para Newman tenía carácter general.

El problema de la educación liberal se plantea encuadrado en una agria polémica que agitó el campo universitario durante la juventud del cardenal y que bajo distintos aspectos se ha prolongado hasta hoy. Cuando en 1800, la Universidad de Oxford reformó su sistema de exámenes para acabar con el ambiente de relajación que en el siglo XVIII había alcanzado proporciones alarmantes se dio que el examen intermedio que debían alcanzar todos los candidatos al grado de bachelor of arts, comprendía tres pruebas, una de religión otra lengua y cultura clásica y otra tercera de matemática y ciencias físicas. Contra este sistema se alzaron voces de los que propugnaban una rigurosa especialización profesional.

Contra esta posición surgió la defensa del sistema de Oxford concebido con un espíritu de "educación liberal", que es el conjunto de conocimientos y la disciplina intelectual que un hombre ha de tener como tal, con independencia de su concreta actividad profesional o de su especialización. No es un medio para alcanzar otros fines, sino que es un fin en sí mismo, que tiene un fin tangible, real e idóneo.

Newman sostiene que la investigación no es uno de los fines esenciales de la Universidad, tampoco lo es la formación de científicos. Ha de basarse precisamente en la idea de la

---

<sup>21</sup> The Idea of a University, John Henry Newman 1873: En esta singular obra, Newman se preocupó preferentemente de clarificar lo que la Universidad es y lo que exige para merecer ese nombre, concretado en cinco puntos: la definición de su esencia y la descripción de sus caracteres; la delimitación y la señalización inconfundible de sus objetivos; la perfecta demarcación de sus divisiones naturales, de sus regiones y de sus áreas de conocimiento; la distinción de la irrenunciable función docente y discente respecto de su complementaria tarea investigadora y por último, la necesidad de separar convenientemente la dirección, la administración y la gestión de la institución universitaria de aquellas otras tareas que constituyen su distintivo esencial y su verdadera razón de ser, cual es en primer lugar la transmisión y renovación de conocimientos de nivel superior y secundariamente la innovación y el progreso en la investigación científica.



"unidad del conocimiento", es decir en la idea de que todas las ramas del saber están entre sí en íntima relación, porque son en realidad parte de un todo. El fin de la educación liberal, es la formación intelectual del estudiante, su misión es conferirle unos hábitos y unos modos de pensar que dilaten su horizonte espiritual y disciplinen y ordenen su capacidad de juicio y el ejercicio de su inteligencia, esa formación intelectual va dirigida a su vez a modelar un tipo humano determinado.

Para lograr estos fines la Universidad ha de convertirse en "imperio del saber y la cultura", en que reine un ambiente de mutuo intercambio de ideas y en que se discutan el ámbito y la función de cada rama de la Ciencia y sus relaciones recíprocas. La obra de Newman refleja el ideal de la educación inglesa en la época victoriana, creación de una élite de hombres dotados de una preparación general y de una determinada actitud ante la vida.

#### **e. La idea de la Universidad según Kart Jaspers, Alemania (1883 – 1969)**

La Universidad Alemana fue modelo para la universidad europea. La moderna Universidad Alemana surge en 1809 con la fundación de la Universidad de Berlín. Los promotores y verdaderos padres de la nueva universidad fueron los pensadores: Fichte, Schlemaier y Guillermo de Humboldt (1768 – 1835).

La nueva Universidad es fruto del espíritu nacionalista que se desarrolla en Prusia. La Universidad de Berlín se funda en la capital para permitir el trasiego de ideas y la influencia cultural en los grupos sociales que dominan el estado prusiano, elevando así el nivel cultural y promoviendo en ellos el espíritu nacional. La Universidad es una corporación al servicio de la Ciencia. Ciencia e investigación serán la clave de la idea alemana de la Universidad.

En la Europa del siglo XIX, la gran transformación de la universidad -"la revolución académica", la constituyó el surgimiento, primero y fundamentalmente en Alemania, de "la moderna universidad de investigación".

Esa universidad transformada se convirtió en el gran teatro del avance científico, debido a la interacción fecunda entre la investigación y la enseñanza superior, elocuentemente argumentada por Humboldt en términos que mantienen plena vigencia: "la presencia y la cooperación de los alumnos es parte integrante de la labor de investigación, la cual no se realizaría con el mismo éxito si ellos no secundasen al maestro. Caso de que no se congregasen espontáneamente en torno suyo, el profesor tendría que buscarlos, para acercarse más a su meta, mediante la combinación de sus propias fuerzas, adiestradas pero precisamente por ello más propensas a la unilateralidad y menos vivaces ya, con las fuerzas jóvenes, más débiles todavía, pero menos parciales, también y afanosamente proyectadas sobre todas las direcciones.<sup>22</sup>"

El siglo XX ha mostrado acabadamente cuánto más fructífera resulta, tanto para la enseñanza como para la investigación, esa concepción de Humboldt, que la alternativa de separar ambas actividades, encomendando la primera labor a las universidades y la segunda a las academias. Ya en 1810 aquél lo había establecido de manera neta: "Cuando se dice que la universidad sólo debe dedicarse a la enseñanza y a la difusión de la ciencia y la academia, en cambio, a la profundización de ella, se comete, manifiestamente, una injusticia contra la universidad. La profundización de la ciencia se debe tanto a los profesores universitarios como a los académicos y en Alemania más todavía y es precisamente la cátedra lo que ha permitido a estos hombres hacer los progresos que han hecho en sus especialidades respectivas. En efecto: la libre exposición oral ante un auditorio entre el que hay siempre un número considerable de cabezas que

---

<sup>22</sup> La idea de la Universidad en Alemania. Fichte; Schleiermacher; Humboldt; Nietzsche; Max Weber; Scheler; Jaspers. Ed. Sudamericana. Buenos Aires. 1959.



piensan también juntamente con la del profesor, espolea a quien se halla habituado a esta clase de estudio tanto seguramente, como la labor solitaria de la vida del escritor o la organización inconexa de una corporación académica. El progreso de la ciencia es, manifiestamente, más rápido y más vivo en una universidad, donde se desarrolla constantemente y además a cargo de un gran número de cabezas vigorosas, lozanas y juveniles. La ciencia no puede nunca exponerse verdaderamente como tal ciencia, sin empezar por asimilársela independientemente y en estas condiciones, no sería concebible que de vez en cuando e incluso frecuentemente, no se hiciese algún descubrimiento.<sup>23</sup>

Dicha "revolución académica" se consolidó precisamente durante el período en que el auge de las tecnologías basadas directamente en la ciencia, como la electricidad o la química orgánica, motorizaba una "Segunda Revolución Industrial", una de cuyas facetas mayores la constituyó "el matrimonio de la ciencia con las artes prácticas". El "modelo alemán" se reveló así mucho más eficiente que el modelo napoleónico, que asignaba la investigación a organismos separados de la universidad; pero por supuesto, en Francia, tales organismos cumplían una tarea de envergadura.

Jaspers, un siglo después de los inicios de la "escuela alemana" fundamenta filosóficamente su proceso y centra la idea de Universidad de acuerdo con aquella tradición en el cultivo de la Ciencia. En ella se realiza el querer saber originario que en primer término no tiene otro fin que el de llegar a saber qué es lo que es posible conocer y qué es lo que por medio del conocimiento resulta de nosotros, su misión consiste en buscar y transmitir la verdad por medio de la ciencia. La reflexión de Jaspers se centra en la naturaleza de la ciencia como esencia misma de la Universidad.

La Investigación constituye la tarea primordial de la Universidad, la Ciencia y la Investigación exigen como condición indispensable que pueda existir una libre búsqueda de la verdad. La libertad espiritual constituye así una consecuencia forzosa del fundamento necesario de la vida universitaria. Jaspers reivindica con fervor la concepción liberal de la Universidad que no puede estar sometida a ningún monopolio ideológico.

De esta idea central de la Universidad al servicio de la Ciencia nace también el punto de vista de Jaspers respecto a la enseñanza y a la formación universitaria. La enseñanza se centra en la base científica que han de recibir los estudiantes. Jaspers rechaza la posibilidad de la existencia de un ideal formativo que trascienda el nivel intelectual. La Universidad sólo puede dar una formación científica.

El estudiante y el investigador centran su actividad en parcelas limitadas del saber, sólo de esa forma puede realizarse una labor seria en cualquier campo de la Ciencia. Jaspers reafirma la idea tradicional de la Universidad como unidad y no como simple agregado de centros y escuelas diversas.

#### **e. La idea de Universidad según Ortega y Gasset<sup>24</sup>, España (1883 – 1955)**

Representa sin duda la mayor aportación del pensamiento español al problema que nos ocupa. La clave de la posición de Ortega está en colocar la Cultura y no la Ciencia en el centro de las tareas universitarias.

El punto de partida de Ortega es precisamente la crítica a la idea de que era preciso imitar el modelo de la Universidad Alemana y adaptarla a cada país. Pero, aparte de este factor circunstancial, Ortega afirma que la Universidad Alemana, con su culto a la Ciencia, había producido la desintegración cultural del hombre moderno.

---

<sup>23</sup> Fichte *et al*, 1959 op. cit.

<sup>24</sup> Misión de la Universidad, Ensayo de Ortega y Gasset, 1930



Para remediar esta situación, Ortega proclama que la misión de la Universidad no es el cultivo de la Ciencia, sino formar hombres cultos, transmitir y elaborar la Cultura. Así definida la misión de la Universidad, queda por determinar qué se entiende por Cultura, en el sentido orteguiano. La Cultura es el sistema de ideas vivas que cada tiempo posee, el sistema de ideas desde las cuales el tiempo vive. La Cultura no se presenta por tanto en la exposición de Ortega como una suma de conocimientos, sino como un conjunto de ideas vitales, ideas que guían la existencia humana y justifican las decisiones que en cada momento adopta el hombre.

Ortega no niega en absoluto la importancia de la Ciencia ni de la Investigación. Ve en ellas, "el humus donde la enseñanza superior tenga hincadas sus voraces raíces", pues sin contacto con la Ciencia, con su incesante fermentación, la Universidad terminaría degenerando en "sarmentoso escolasticismo". Pero Ciencia e Investigación deben ocupar "una zona circular" a la Universidad y no intentar absorber su centro ni usurpar la auténtica misión de ésta que es la Cultura.

La Universidad cumple con este fin cultural centrando su núcleo en una Facultad de Cultura, es decir:

- I) La imagen física del mundo (Física)
- II) Los temas fundamentales de la vida orgánica (Biología)
- III) El proceso histórico de la vida humana (Historia)
- IV) La estructura y funcionamiento de la vida social (Sociología)
- V) El plano del Universo (Filosofía)

Tales materias deben enseñarse como disciplinas culturales y no como ciencias.

## **A.2. La Universidad Hispanoamericana**

### **a. La Universidad Colonial**

Suele hablarse de la Universidad Latinoamericana, pero cuando se mira a la historia, una división se impone. En la sección americana del imperio portugués la universidad realmente no existió<sup>25</sup>, mientras que, en la América que fuera conquistada por los españoles, la universidad es una institución cuya trayectoria de más de cuatro siglos se inicia con la conquista misma y se vio profundamente alterada por una "revolución", el Movimiento de la Reforma Universitaria, que se desencadenó cuando en Brasil la universidad, en sentido propio, todavía no existía.

En América Latina y el Caribe, la Universidad fue creada antes que el resto de la educación y por muchísimo tiempo, fue la única institución que impartió enseñanza postsecundaria. A menos de medio siglo del descubrimiento, cuando "aún olía a pólvora y todavía se trataba de limpiar las armas y herrar los caballos", según la frase del cronista Vázquez, se establece en Santo Domingo, en 1538, la primera Universidad del Nuevo Mundo.<sup>26</sup> En 1551 se crean las Universidades de San Marcos de Lima y de México y en el año 1613 la Universidad Nacional de Córdoba en la Argentina, cuando todavía no había ninguna en lo que sería los Estados Unidos. "A la época en que Harvard fue fundada (1636) América Latina contaba con 13 Universidades, que llegaron a 31 al producirse la Independencia."

---

<sup>25</sup> La primera Universidad en Brasil fue creada en 1920 y fue la de Río de Janeiro, hasta ese momento la educación superior la impartían escuelas profesionales superiores.

<sup>26</sup> Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Conferencia introductoria de la Conferencia Regional. Tünnermann, C. CRESALC/UNESCO. Caracas. 1996.



Las universidades llegaron a América como un producto experimentado y surgido del contexto histórico europeo. Fueron transplantadas y recibidas aquí junto con el poder real y con la cruz. Unas fueron autorizadas por el Papa, como las de Santo Domingo, Bogotá y Quito; otras por el Rey, como en los casos de las Universidades de México, Lima y Santiago de la Paz (Santo Domingo). Al igual que en Europa, su tierra de origen, la universidad americana quedó colocada desde su propia instalación en el Nuevo Mundo entre los poderes eclesiástico y real. Pero, a diferencia de las viejas universidades europeas, ella nació de la voluntad de esos poderes antes que desarrollarse 'contra ellos', como ocurrió en París, Oxford o Bolonia.

Las viejas universidades europeas adquieren su autonomía luchando "contra los poderes eclesiásticos tanto como contra los poderes laicos"<sup>27</sup>". Por el contrario, en el Nuevo Mundo, las universidades son importadas y su establecimiento es otorgado *desde arriba y desde fuera*, por un acto administrativo."<sup>28</sup>

Esa institución importada tuvo, como sus modelos originales, un carácter unitario: "La estructura académica de la Universidad colonial respondió a una concepción y a un propósito muy definidos, lo que le permitió ser una institución unitaria. Se organizó como una totalidad y no como un simple agregado de partes, con una visión propia del mundo, del hombre y la sociedad."<sup>29</sup>

"La pretensión de la universidad colonial de autogobernarse mediante la acción de sus claustros, pretensión que constituye un antecedente importante de la autonomía universitaria, de la cual la universidad colonial jamás llegó a disfrutar plenamente. También debemos recordar la participación estudiantil en el claustro de consiliarios de algunas de estas universidades, así como el derecho a votar en el discernimiento de las cátedras de que disfrutaron sus alumnos, preciosos antecedentes de la co-gestión universitaria, que constituye una de las características de la universidad latinoamericana."<sup>30</sup>

Ahora bien, en el Viejo Mundo, la Universidad fue una creación colectiva original. Pero su evolución histórica la mantuvo al margen de las corrientes culturales más renovadoras de la época en que la misma fue transplantada al Nuevo Mundo. El Renacimiento apenas la rozó. La ciencia moderna se creó y desarrolló en otros ámbitos. El libre examen, la experimentación, la atención a la práctica, el programa baconiano<sup>31</sup> de aplicación de la ciencia naciente al progreso humano fueron rasgos especialmente ajenos a la cultura dominante de la España imperial.

Es en una de sus versiones más pobres que aquella *idea de universidad* llegó a estas tierras, para dejar una huella duradera en las corrientes culturales dominantes, ajenas a las ciencias y a las ingenierías, despreciadoras de la tecnología y del trabajo práctico.

La universidad colonial fue una institución de funcionamiento a menudo precario, con grandes problemas para conseguir catedráticos de alto nivel, muy escasa actividad científica y no demasiados alumnos. Sin embargo, no sólo brindó una formación de tipo universitario a un número significativo de personas sino que también preparó a muchos jóvenes de 12 a 17 años, que después no siguieron estudios superiores pero fueron maestros, sacerdotes, funcionarios: "desde su establecimiento, la universidad jugó en

<sup>27</sup> La Civilisation de l'Occident Médiéval. Le Goff, J. Arthaud. Paris. 1977.

<sup>28</sup> Educación Superior, investigación científica y transformaciones culturales en América Latina. Brunner, J.J. BID-SECAB-CINDA, Vinculación Universidad sector productivo. Santiago de Chile. 1990.

<sup>29</sup> Tünnerman, 1996 Op. cit.

<sup>30</sup> Introducción a la historia de las universidades de América Latina, Unión de Universidades de América Latina. Tünnermann, C. UDUAL. México. 1999.

<sup>31</sup> Relativo a las teorías filosóficas de Francis Bacon (1561-1626) en el que la investigación científica es independiente del principio de la autoridad y del razonamiento escolástico y deductivo.



América un papel crucial en las 'luchas por la hegemonía' social, política y cultural, formando a un sector de las elites superiores y a la vez, a un número significativo de las intelectuales intermedios e inferiores, al tiempo que -por la propia estructura de la sociedad- ella se mantenía relativamente alejada del mundo de la producción y de la difusión de las técnicas." <sup>32</sup>

Al aparato estatal y a sus vértices, se llega por entonces también por la fuerza de las armas. El continente vive bajo gobiernos de generales y abogados, que pueden preocuparse o no de la educación en general, pero de cuyo campo de atención suelen estar muy lejos la ciencia, la tecnología y sus conexiones con el desarrollo de la producción.

### A.3. La Universidad en la época de la emancipación

#### b. La Universidad Republicana

En 1821 se crea la Universidad de Buenos Aires; en 1826 surgen, como reestructuraciones, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Central del Departamento del Ecuador; en 1849 culmina la instalación formal de la Universidad del Uruguay y en 1890 la Universidad de La Plata<sup>33</sup> (tercera en el país). Estas instituciones nuevas o renovadas se vinculan a un cometido esencial atribuido al sector público, el de desempeñarse como "Estado docente", responsable de la educación nacional. Se esbozaba así una nueva *idea de universidad*, la "universidad nacional", o "republicana", cuya misión era promover la educación en todos los niveles, formar profesionales y en particular los cuadros del sector público e impulsar el cultivo de las disciplinas académicas.<sup>34</sup>

Su orientación profesionalista: "Una característica importante de las universidades latinoamericanas fue siempre el predominio de las escuelas profesionales de derecho, medicina, ingeniería y de las academias militares.

La educación superior en América Latina, desde sus inicios, fue definida casi siempre como sinónimo de educación para las profesiones. De esta manera, alguna calidad fue preservada en las mejores escuelas de ingeniería y medicina; mas también fue un factor de resistencia a las innovaciones oriundas de los nuevos grupos sociales que aspiraban a una educación superior más accesible, a la abertura de nuevas disciplinas y a las tentativas de mudanza provenientes de gobiernos y movimientos reformistas.<sup>35</sup>"

La universidad republicana conservó la enorme gravitación sobre el conjunto de la enseñanza que caracterizó a la institución desde su origen colonial y que sólo gradualmente se irá modificando. Así por ejemplo, en el Uruguay, el reglamento de instalación de 1849 confió a la Universidad Mayor de la República, la totalidad de las ramas de la enseñanza, erigiendo así el monopolio estatal de la educación. Hasta 1877 - al sancionarse la Ley de Educación Común- la enseñanza primaria continuará dentro de la Universidad; recién en 1934 se le segregará la enseñanza media.

Ahora bien, en esa misión de la universidad republicana y pese a esfuerzos sostenidos de varios pioneros, las modernas ciencias de la naturaleza apenas si encontrarán un lugar de

---

<sup>32</sup> Brunner, 1990 Op. cit.

<sup>33</sup> A mediados de 1889 se formó una importante corriente de opinión a favor de la creación de la casa de estudios, encabezada por Rafael Hernández, que derivó en la sanción, el 27 de diciembre de ese año, de la ley correspondiente. El 2 de enero de 1890 fue promulgada por el gobernador de Máximo Paz. Sin embargo la norma no tuvo cumplimiento efectivo sino hasta el 8 de febrero de 1897, cuando el gobernador Guillermo Udaondo decretó que se cumpliera la ley y se constituyera la Universidad Provincial de La Plata que fue nacionalizada en 1905.

<sup>34</sup> Brunner, 1990 Op. cit.

<sup>35</sup> América Latina: universidades en transición. Schwartzman, S. OEA-INTERAMER. Washington. 1996.



destaque. Esta tendencia vio facilitado su influjo por el modelo que inspiró a la "universidad republicana" y a su vez, gravitó tanto en lo que de ese patrón inspirador se priorizó como en lo que se dejó a un lado.

### **c. El Modelo Napoleónico en Hispanoamérica**

Como bien se sabe, la Universidad republicana se estructuró de acuerdo al denominado "modelo napoleónico". La expresión designa a la forma organizacional de la educación superior francesa durante el siglo XIX.

La nueva universidad se implantó en la Europa Napoleónica como contraposición a la antigua; las inclinaciones nominalmente humanistas del pasado fueron sustituidas por un nuevo humanismo fundado en la ciencia, comprometido con la problemática nacional, con la defensa de los derechos humanos y empeñado en absorber y difundir el nuevo saber científico y tecnológico en que se basaba la revolución industrial.

Sin embargo, ésta se importó a nuestro continente, sumando defectos de la copia al original, pues si bien se imitó una parte de la misma: el sistema de facultades autárquicas; poco se hizo por montar una estructura de investigación, de la que el original por cierto no carecía. En conjunto, ésta es otra huella duradera de la historia: "El modelo inspirador de las universidades latinoamericanas de hoy fue el patrón francés de la universidad napoleónica que, en realidad, no era universidad sino un conglomerado de escuelas autárquicas.<sup>36</sup>"

### **d. La Universidad de la Investigación en Hispanoamérica**

En Hispanoamérica no prosperó el modelo de universidad alemán pensado por Humboldt y fundamentado filosóficamente por Jaspers, basado en la investigación. "...no se crearon o no prosperaron las academias e institutos que en Francia (superado parcialmente el modelo napoleónico) asumieron la tarea de promover el adelanto del conocimiento.<sup>37</sup>". La dinámica económica no apuntaba en esa dirección, las ideas predominantes tampoco y el modelo universitario no casualmente escogido como espejo, no paliaba esa carencia mayor.

"La principal consecuencia de la gran proximidad entre las universidades y el poder tal vez haya sido la intensa politización de los estudiantes y profesores universitarios, que hizo que los choques entre las elites gubernamentales y las académicas fueran constantes y llevaran a formas inesperadas de autonomía universitaria. En la medida en que los proyectos modernizadores eran colocados de lado por los gobernantes, estos eran incorporados por contra-elites que se formaban en los bancos académicos y ensayaban desde temprano la oratoria y la militancia político-partidaria que los llevaría al poder.<sup>38</sup>"

"Las sociedades latinoamericanas siempre fueron muy estratificadas y sus instituciones de educación superior eran probablemente adecuadas, hasta inicios de este siglo XX, para dar a sus elites la cantidad limitada de educación formal que ellas deseaban. Las tensiones comenzaron a surgir cuando nuevos grupos sociales -hijos de inmigrantes, o de clases medias emergentes de las ciudades- comenzaron a entrar en el sistema educacional y a percibir que esas instituciones eran demasiado rígidas para expandirse y asumir nuevos roles.<sup>39</sup>" Ello fue así, en particular, en los países donde la convergencia de una inmigración caudalosa y una temprana generalización de la educación pública elemental -ese gran proyecto de las naciones nuevas- elevó rápidamente el nivel promedio de instrucción.

---

<sup>36</sup> La Universidad Latinoamericana. Ribeiro, Darcy. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1971.

<sup>37</sup> Tünnerman, 1996 Op. cit.

<sup>38</sup> Schwartzman, 1996 op. cit.

<sup>39</sup> Schwartzman, 1996 op. cit.



Así, las dinámicas sociales e ideológicas que fueron minando el orden oligárquico, tan firme todavía hacia 1900, llegarían a infiltrarse en las casas de estudios superiores, desde donde configurarían una de las principales vertientes antioligárquicas de la democratización latinoamericana.

## **B - La reforma universitaria de 1918. Desarrollos y discontinuidades en Latinoamérica. La década de los '90 y el auge privatizador. Las falsas dicotomías: eficiencia / eficacia; público / privado.**

---

### **B.1. La Reforma Universitaria de 1918.**

Las insurgencias suelen ocurrir cuando ritmos muy diferentes de cambio exacerban las contradicciones y tornan intolerable lo que hasta entonces era usual. Argentina era, en las primeras décadas del siglo, un país en curso de acelerada y conflictiva modernización económica, política y cultural. Un punto de viraje en su historia lo constituyó el fin del control oligárquico sobre el gobierno, con la llegada a la presidencia en 1916 de Hipólito Yrigoyen.

Desde comienzos del siglo XX, la Argentina se adelantó al resto de América Latina en el proceso de incorporación de nuevos sectores sociales a la universidad, dando cabida así a las aspiraciones de movilidad social ascendente de los hijos de inmigrantes.

En 1917, reivindicaciones de los estudiantes cordobeses -que protestan por la clausura del internado en el Hospital de Clínicas y también por la forma de provisión de las cátedras- no son atendidas. Los estudiantes organizan un Comité Pro-Reforma Universitaria que emite un Manifiesto a la Juventud Argentina: "La Universidad Nacional de Córdoba amenaza ruina, por la labor anticientífica de sus academias, por la ineptitud de sus dirigentes, por su horror al progreso y a la cultura, por sus mal entendidos prestigios y por carecer de autoridad moral. La juventud universitaria no quiere ni puede hacerse cómplice de la catástrofe, quiere que su corazón y su cerebro marchen a la par con el ritmo ascendente y fecundo de los nuevos ideales."

El estancamiento y la inmoralidad, que a su entender prevalecen en la Universidad, llevan al movimiento estudiantil a decretar la huelga general en marzo de 1918. Las autoridades universitarias clausuran la Universidad. La intervención de la misma es decretada por el gobierno nacional en abril, a pedido de los estudiantes. En Buenos Aires se funda la Federación Universitaria Argentina (FUA).

El interventor insta cambios en Córdoba, en cuyo marco deben elegirse nuevas autoridades, pero, según le dicen los estudiantes, "la reforma implantada por usted ha sido defraudada por el juego de las camarillas que resurgen en su esencia". El 15 de junio los estudiantes interrumpen el acto electoral, ocupan la sala donde está reunida la asamblea de profesores y desconocen la elección del nuevo rector. Se dirigen al Presidente de la República: "Estamos atravesando una época de profunda renovación. La única autoridad que reconoce la colectividad estudiantil es la de ese superior gobierno." El 21 de junio ve la luz el celeberrimo *Manifiesto Liminar* "La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América"<sup>40</sup>.

El movimiento se extiende a todo el país; la FUA convoca a su primer congreso para analizar una nueva ley universitaria; clausurada por tiempo indeterminado la Universidad de Córdoba, su edificio es tomado para reiniciar las clases bajo dirección estudiantil; 83 estudiantes son detenidos y procesados por sedición; la huelga estudiantil se generaliza y

---

<sup>40</sup> La reforma universitaria de Córdoba. Tünnermann, C. Educación Superior y Sociedad. 1998.



a ella se incorporan algunos sindicatos; en la Cámara de Diputados el socialista Juan B. Justo denuncia que en esa Universidad se enseña todavía un "punto muy peculiar en un país democrático como el nuestro", los "deberes para con los siervos"; reclama una completa transformación de la institución; el gobierno nacional decreta una nueva intervención, que ejercerá el propio Ministro de Instrucción Pública, reformando los estatutos de la Universidad de modo tal que hace realidad varios reclamos del movimiento reformista; nuevas autoridades son electas y se reinician los cursos; en la Universidad de Buenos Aires, el filósofo Alejandro Korn es electo Decano de Filosofía y Letras con el voto estudiantil.<sup>41</sup>

El Movimiento de la Reforma Universitaria, MRU, se extenderá por casi todo el continente, a situaciones similares o muy diferentes y dando lugar a desarrollos muy variados, pero que tendrán en común tanto el panorama general de la Universidad Hispanoamericana como el vigor del cuestionamiento, en sociedades en pleno proceso de masificación modernizadora, al orden oligárquico en general o a sus remanentes.

"Se trató de un movimiento latinoamericano que surgió en la Argentina, al darse allí una serie de factores que precipitaron su irrupción y no de una proyección latinoamericana de un fenómeno argentino.<sup>42</sup>" Sin desmedro de ello, notaríamos que la especificidad argentina fue fundamental para que el episodio de Córdoba resultara a la vez dramático y exitoso, motivo nada menor de su enorme impacto.

Del país de origen el movimiento se extendió rápidamente.

Repercutió ante todo en Perú: "En 1919, los estudiantes de San Marcos acogieron el ideario de la Reforma de Córdoba. Al año siguiente, el primer Congreso Nacional de Estudiantes, reunido en Cuzco, adoptó una resolución de gran trascendencia para el Movimiento: la creación de las 'Universidades Populares González Prada', uno de los mejores aportes del reformismo peruano. En estos centros confraternizaron obreros, estudiantes e intelectuales, ampliándose el radio de influencia de la Reforma". Las principales aspiraciones estudiantiles fueron aceptadas por el gobierno y también por la Asamblea Constituyente, aunque luego, como en casi todo el continente, sufrieran los vaivenes impuestos por gobiernos de facto. El reformismo peruano aparece como el más politizado; una de sus vertientes condujo a la fundación del APRA, la Alianza Popular Revolucionaria Americana, por quien fuera Presidente de la Federación de Estudiantes, Víctor Raúl Haya de la Torre; la vertiente marxista fue orientada por José Carlos Mariátegui, de cuyos famosos "Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana" se ha dicho que vincularon a las reformas universitarias con las reformas sociales en general.<sup>43</sup>

A partir de 1920 el reformismo se manifestó con vigor en Chile, Uruguay, Colombia, Guatemala, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Cuba y Paraguay.

Se expresó de manera muy específica en el México post-revolucionario, donde en 1929 es aprobada una ley orgánica universitaria que establece la participación de toda la comunidad en el gobierno de las casas de estudios. En el contexto de la muy agitada historia anterior y posterior de la Universidad Nacional (Pallán Figueroa, 1989), "en 1929 y 1933, los estudiantes lucharían por conseguir que su Universidad fuera autónoma de hecho y de derecho, como se había previsto en el dictamen de las comisiones de instrucción pública que precedió a su creación."<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup>La Reforma Universitaria. Cuneo, D. Biblioteca Ayacucho. Caracas. 1988.

<sup>42</sup>Tünnermann, 1998 Op. cit.

<sup>43</sup>Tünnermann, 1998 op. cit.

<sup>44</sup> La universidad mexicana y la formación del estado nacional. González, María del Refugio. Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986.



El movimiento alcanzará también a Puerto Rico y al conjunto de Centroamérica.

Su plataforma se va extendiendo al incorporar, según los casos, reivindicaciones sindicales, reclamos democratizadores, consignas antiimperialistas. Se encuentra rápidamente con los nacientes movimientos obreros y se vincula con la organización de las izquierdas. Marcado por reiteradas victorias y derrotas, estrechamente vinculadas con los avances y los retrocesos de la democracia en el continente, sus avatares han jalonado la historia latinoamericana.<sup>45</sup>

Desde el punto de vista propiamente universitario, el principal logro del MRU lo ha constituido la participación estudiantil en el gobierno de las casas de estudios superiores. Esa reivindicación fundacional fue expresada por el documento de los estudiantes cordobeses con palabras inolvidables, que cada generación de militantes estudiantiles sintió como el eco de su propia voz: "Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el *demos* universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes."

"Córdoba llenó el imaginario político-intelectual de la joven generación latinoamericana e inauguró el ciclo heroico de la reforma universitaria, el mismo que se cerró en los '70, en medio del control militar de las universidades y de la apertura de la enseñanza superior a las dinámicas del mercado.<sup>46</sup>" En realidad, si bien en un contexto bastante diferente, todavía en los procesos de transición a la democracia de los '80 en el Sur del continente los movimientos estudiantiles desempeñarán un rol destacado y las consignas clásicas - autonomía y cogobierno tripartito de las universidades públicas- formarán parte de plataformas. El Manifiesto de Córdoba será la fuente doctrinaria de un Movimiento verdaderamente continental y el punto de referencia compartido por las militancias estudiantiles latinoamericanas durante casi un siglo. Todavía se escuchan sus ecos en los claustros, en los que ha sido la voz más vigorosa de la tradición idealizada.

Las postulaciones básicas de la Reforma de Córdoba fueron:

- El cogobierno estudiantil;
- La autonomía política, docente y administrativa de la universidad;
- La elección de todos los mandatarios de la universidad por asambleas con representación de los profesores, de los estudiantes y de los egresados.
- La selección del cuerpo docente a través de concursos públicos que aseguren la amplia libertad de acceso al magisterio;
- La fijación de mandatos con plazo fijo (cinco años generalmente) para el ejercicio de la docencia, sólo renovables mediante la apreciación de la eficiencia y competencia del profesor;
- La gratuidad de la enseñanza superior;
- La asunción por la universidad de responsabilidades políticas frente a la Nación y la defensa de la democracia;
- La libertad docente;
- La implantación de cátedras libres y la oportunidad de impartir cursos paralelos al del profesor catedrático, dando a los estudiantes la oportunidad de optar entre ambos;
- La libre asistencia a las clases.

Además de este decálogo, los estudiantes latinoamericanos lucharon, en los últimos

---

<sup>45</sup> Tünnermann, 1998 op. cit.

<sup>46</sup> Brunner, 1990 op. cit.



veinte años, por una serie de recomendaciones concernientes a la elevación del nivel de calificación del profesorado y la mejora de las condiciones de enseñanza.

Dada su amplitud y sus ambiciones, este programa sigue siendo la bandera de lucha, tanto de los estudiantes, como de gran parte del profesorado latinoamericano, formado bajo su inspiración. Su piedra de toque es, sin embargo, el régimen del cogobierno, acusado por unos de degradar la universidad, de politizarla y de impedirle el ejercicio de sus funciones esenciales, y apreciado por otros como el gran motivo de orgullo de la universidad hispanoamericana.

El Movimiento de la Reforma Universitaria arraigó con fuerza particular en ciertos países del continente donde lo alimentaban tanto la evolución específica de las universidades como el ascenso de las clases medias y el vigor del movimiento democratizador antioligárquico. "Esa distancia entre una renovación ideológica, a la vez muy ambiciosa y muy imprecisa y objetivos concretos modestos, pero claros, se manifiesta en un movimiento que es acaso el más característico de la corriente antioligárquica: el de reforma universitaria, que en la primera posguerra se difunde por Latinoamérica a partir de Argentina.<sup>47</sup>"

"La Reforma de Córdoba trató de encontrar una respuesta americana a la crisis del momento. El 'americanismo' fue otra característica del Movimiento que conviene destacar, así como su denuncia del imperialismo. Ya en el Manifiesto de Junio de 1918, los jóvenes cordobeses aseguran estar viviendo una 'hora americana'. Había llegado el momento de dejar de respirar aires extranjeros y de intentar la creación de una cultura propia, que no fuera simple reflejo o trasplante de la europea o norteamericana. La juventud, bajo el impacto de la guerra mundial, aspiraba a terminar con el vicio de 'querer regir la vida americana con mente formada a la europea'. Esta actitud del reformismo merece ser subrayada, pues aun cuando no dio todos los frutos esperados, su vocación de originalidad latinoamericana señaló un rumbo que los actuales procesos de renovación universitaria no deben perder de vista.

En su americanismo la juventud expresaba el anhelo de superar todas las formas de dependencia. De ahí que Gabriel del Mazo llegara a decir que la Reforma 'es uno de los nombres de nuestra Independencia'... de la 'vieja Independencia, siempre contenida o adulterada, pero siempre pugnante por revivir y purificarse.<sup>48</sup>"

La idea clave de esa revolución puede ser resumida así: se trataba de democratizar a la Universidad para convertirla en herramienta de la democratización de la Sociedad.

## **B.2. La década de 1990: la Ley de Educación Superior 24.521 sancionada el 20 de julio de 1995<sup>49</sup>**

La Ley Universitaria vigente es la Ley de Educación Superior 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995<sup>50</sup>. En general, se le efectúan observaciones o porque no se comparte su texto o porque si bien se comparte su texto, se considera que no debiera ser materia de una ley de base sino de los Estatutos Universitarios. Es muy cuestionada por considerar que viola la autonomía universitaria<sup>51</sup> (la profundiza más como abandono por parte del

<sup>47</sup> Historia contemporánea de América Latina. Halperin Donghi, Tulio. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

<sup>48</sup> Tünnermann, 1998 op. cit.

<sup>49</sup> Texto completo en el Anexo 1

<sup>50</sup> El ordenamiento jurídico aplicable a las universidades nacionales es: La Constitución Nacional, Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, Leyes del Congreso de la Nación, el Estatuto Universitario, Ordenanzas, Resoluciones del Consejo Superior y Rectorales.

<sup>51</sup> Soberanía: Es la cualidad particular del poder como elemento esencial del Estado, haciéndolo superior a todo otro. Irresistible hacia el interior (coacción) e independiente hacia el exterior (autodeterminación).

Autonomía: Categoría constitucional otorgada como garantía a determinadas instituciones facultándolas para:



Estado que como asignación de nuevas responsabilidades, autorizando a las universidades a cobrar tasas y servicios, a establecer los salarios de personal docente y no docente y facultándolas a dictar normas restrictivas al ingreso) y concibe a la educación superior, en particular a la universitaria, como un bien de mercado cuya calidad se garantiza mediante la competencia y cuya pertinencia es asignada por la demanda y no por la sociedad.

La norma de 89 artículos, se caracteriza por:

- Fortalecer el centralismo político al institucionalizar mecanismos de intervención del PEN a través del Ministerio de Educación, en la vida universitaria, cercenando su autonomía.
- Introducir las lógicas y los preceptos empresariales en el funcionamiento del sector público a través de mecanismos tales como la desregulación salarial, la promoción de fuentes alternativas de financiamiento (básicamente venta de servicios y arancelamiento de la enseñanza de grado) y la asignación de recursos del Tesoro Nacional sobre la base de criterios de eficiencia y equidad o de sistemas de fondos concursables.
- Configurarse como una ley reglamentarista, planteando normas prescriptivas típicas de regulaciones estatutarias que violan la autonomía universitaria garantizada en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.
- Ser una ley que más que ocuparse de las bases y la organización superior, se concentra en la creación de múltiples organismos para controlar el funcionamiento institucional y académico de las universidades públicas.
- Fomentar la constitución de una burocracia de evaluación de la calidad de las instituciones universitarias que constituye un mecanismo central para el direccionamiento de su organización institucional y académica.
- Ser violatoria de la autonomía y autarquía universitaria reconocida en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, al permitir un amplio margen de ingerencia discrecional del PEN, ya que una importante parte de su articulado fue objeto de reglamentaciones para poner en vigencia las instituciones establecidas.
- La escasa presencia de la centralidad de la investigación como función de las universidades que impacte en la enseñanza, ya que las universidades no son meras usinas trasmisoras de conocimiento, sino que deben elevar y satisfacer la pretensión de ser generadoras de conocimiento.
- El ataque a la autonomía universitaria al fomentar el desmembramiento de las políticas de las universidades en materia de admisión, en tanto permite que en las universidades con más de 50.000 estudiantes, cada facultad fije el sistema de admisión, permanencia y promoción.

Estas características de la Ley se reflejan en su articulado, considerando diversos aspectos:

---

darse sus propias normas de organización, elegir sus autoridades, darse su administración y poseer su régimen económico financiero, conforme a un marco general y superior. El núcleo protegido de la autonomía institucional es constitutivo o constituyente, normativo, político, administrativo, económico financiero y académico.

Autarquía: Concepto propio del Derecho Administrativo, limitado a la función administrativa. Implica descentralización pero sujeta al control administrativo de legalidad y por lo tanto, carente de legitimidad para ser parte judicial contra el propio Estado. Según el dictamen de la Comisión Técnico Legal del CIN, aprobado por Acuerdo Plenario nº 397 del 2001, la autarquía se refiere, a partir de la reforma constitucional de 1994 a tres cuestiones: 1) Se sostienen con aportes del Tesoro Nacional, 2) Deben aplicar el régimen general de contrataciones y 3) Aplican el sistema de administración financiera, control y responsabilidad de la Ley 24.156.



#### Aspectos académicos:

- Art. 29 inc. f y Art. 42: Supeditan el otorgamiento de grados académicos y títulos habilitantes al cumplimiento de determinada carga horaria que fije el PEN, Ministerio de Educación.
- Art. 43: Avanza sobre la capacidad de gestión académica cuando regula las carreras que comprometen el interés público. Establece acreditaciones periódicas de la CONEAU.
- Art. 50: Establece condiciones de rendimiento académico mínimo exigible, que no debieran estar contenidas en una ley de base.

#### Régimen docente:

- Art. 51: Regula en exceso la contratación directa de los docentes, como con los interinatos y los porcentajes de docentes concursados.
- Arts. 11 y 12: Regula en exceso sobre los derechos y obligaciones de los docentes.

#### Derechos y obligaciones de los estudiantes:

- Arts. 13 y 14: Establece el régimen de admisión, permanencia, promoción y equivalencia de los estudiantes, lo que hace a las esenciales competencias de las universidades.
- Art. 50: Establece el número mínimo de materias que deben aprobar para mantener la regularidad. Establece que en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente, clara facultad estatutaria.

El debate sobre las características que debiera tener una nueva ley se encuentra en plena vigencia y de los diversos aportes al mismo se exponen aquellos estructurales que se observan con un mayor consenso. Una nueva Ley de Educación Superior debería:

- Contener las bases y la organización de la Educación Superior en su conjunto -tanto universitaria como no universitaria- tomando como punto de partida la realidad educativa institucional existente.
- Mejorar las condiciones de funcionamiento de las instituciones educativas.
- Asignar a las Universidades Nacionales el carácter de instituciones rectoras del Sistema Educativo Nacional.
- Respetar puntualmente la autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales.
  - La autonomía institucional exige la potestad de dictar los estatutos, estableciendo las formas de gobierno sobre la base histórica de los principios reformistas de cogobierno y afirmando la función social de la universidad, consagrada a la docencia, a la investigación y a la extensión.
  - La autonomía académica exige garantizar la plena libertad científica, ideológica y política para la organización de la actividad académica, la docencia y la investigación científica, en el marco del respeto a las instituciones de la República y a la Constitución Nacional.
  - La autarquía exige la provisión de recursos económicos adecuados y suficientes que tengan relación con el desarrollo del país y su transferencia mediante asignación directa a las Universidades Nacionales.
- Organizar el gobierno de las Universidades Nacionales sobre la base de su modelo histórico que, teniendo a la investigación, la docencia y la extensión como sus funciones



principales e indispensables, debiera adoptar estos criterios:

- Otorgar participación de los claustros que componen la universidad en los órganos colegiados de gobierno institucional, asignando al claustro de profesores ordinarios el carácter de principal núcleo de la enseñanza y la investigación.
- Desarrollar sus funciones en un marco de pluralismo científico y libertad de opinión e ideas que potencia o permite la apertura a los cambios de las disciplinas y las profesiones. Ese marco es aplicable a la investigación científica sin ningún tipo de dogmatismo, en un ámbito que permita la pluralidad de enfoques, teorías e intereses diferentes.
- Proveer los cargos docentes por medio de concursos públicos de antecedentes y de oposición.
- Contener una regulación razonable del derecho a la Educación Superior, en términos congruentes con el principio constitucional de autonomía y ser lo suficientemente clara y precisa para evitar que el PEN se arrogue competencias que son propias del Poder Legislativo, puesto que ese principio constitucional obsta a que se pretenda someter a las universidades nacionales a otras reglamentaciones que las resultantes de la ley.
- Establecer expresamente como deberes indelegables del Estado:
  - Brindar educación superior de carácter público.
  - Garantizar el derecho a recibir ese nivel de enseñanza a todos quienes requieran hacerlo y cuenten con la formación y la capacidad necesarias.
  - Promover la igualdad real de oportunidades educativas para todos los sectores de la población, tanto en el acceso como en el egreso en carácter de graduados.
  - Garantizar y hacer efectivo el principio de gratuidad de los estudios en las instituciones públicas de Educación Superior como mecanismo principal para garantizar esa igualdad de oportunidades educativas, asumiendo de tal modo las obligaciones internacionales que contrajo el Estado Argentino mediante el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
  - Garantizar y hacer efectivo el principio de equidad mediante la asignación de recursos suficientes y la prestación de atención especial a los grupos cultural y socialmente más necesitados, a quienes la sola garantía de la gratuidad les resulta insuficiente para acceder al nivel de educación superior.
  - Asegurar la posibilidad de acceso a estudios del nivel de educación superior de alta calidad en todos los tipos de instituciones y en todas las regiones, evitando la constitución de circuitos diferenciados de calidad de la oferta académica en función de las circunstancias sociales y económicas de la población.
  - Garantizar a las personas con discapacidad la accesibilidad al medio físico, a los servicios de interpretación y a los apoyos técnicos necesarios y suficientes.
  - Planificar y coordinar las políticas de educación superior y evaluar la calidad de sus actividades académicas como parte de la planificación integral de esa educación, con pleno respeto a los principios constitucionales de autonomía y de autarquía.
- Promover la cooperación y la articulación inter institucional entre los distintos sectores que integran el nivel de educación superior y a la vez, entre los distintos tipos de instituciones universitarias y no universitarias.
- Regular el conjunto de las instituciones de nivel superior del Sistema Educativo Nacional, propiciando la cooperación y la articulación institucional entre los distintos sectores que lo componen y evitando a la vez, la fragmentación del sistema y la desigualdad educativa.



- Establecer instancias eficientes de coordinación del conjunto de las instituciones del nivel superior, sobre la base por un lado, de la planificación racional de la oferta académica y la orientación de la matrícula y por el otro, de la evaluación de la calidad educativa como fase posterior del proceso de planificación.
- Fomentar la articulación educativa en las instituciones de nivel superior con las instituciones de los niveles inferiores del sistema. La articulación debe ser tanto curricular, contemplando los contenidos estudiados en la escuela de nivel medio, cuanto en la formación que se brinda en el nivel superior, para ello corresponde alentar la formación docente, promoviendo las carreras de Profesorado (universitario y no universitario) para que sus egresados formen a los docentes de los restantes niveles del sistema.

### **B.3. Desarrollos y discontinuidades actuales en Latinoamérica.**

#### **a. Características actuales de la Universidad Latinoamericana**

- La pretensión de servir a su pueblo y al Estado, además de la función de formar profesionales y de conservar, transmitir y difundir los conocimientos.
- Su dependencia de las necesidades públicas, las que trata de enfrentar.
- El recelo que provoca en los regímenes políticos en general y los dictatoriales en particular, por su natural rebeldía.
- Su esfuerzo por restaurar el clásico concepto de ayuntamiento, convivencia o fraternidad de docentes, no docentes, graduados y alumnos.
- El énfasis que pone en la enseñanza teórica, con desmedro del aprendizaje práctico.
- El burocratismo docente, que trata de corregir con la temporalidad de la cátedra y la carrera docente.
- La preponderancia, en su alumnado, de un "estudiantado proletarizado", que debe trabajar para vivir y estudiar.
- Su aislamiento del "sistema general de enseñanza".
- Su carácter elitista, determinado en muchos países por la organización social misma y por las características de sus niveles inferiores de educación, con tendencia a la limitación del ingreso.
- El énfasis profesionalista, con postergación del cultivo de la ciencia y de la investigación.
- Su estructura académica construida sobre una simple federación de facultades o escuelas profesionales semi-autónomas.
- La organización tubular de la enseñanza de las profesiones, con escasas posibilidades de transferencia de un currículo a otro, que suelen ser sumamente rígidos y provocan la duplicación innecesaria del personal docente, equipos, bibliotecas, etc.
- La carrera docente muy incipiente y sistema de concursos de oposición para la designación de catedráticos que consagran pocas horas a las actividades docentes, generalmente vistas como una función honorífica más que universitaria.
- La ausencia de una organización administrativa eficaz, que sirva de soporte adecuado a las otras tareas esenciales de la universidad. Desconocimiento de la importancia de la gestión académica y de la gestión de la ciencia; burocratización de las universidades públicas.
- Autonomía para la toma de decisiones en lo académico, administrativo y financiero,



en grado que varía de un país a otro con tendencia manifiesta a su limitación o interferencia por los gobiernos.

- Gobierno de la universidad por los órganos representativos de la comunidad universitaria y autoridades ejecutivas principales elegidas por ésta, con variantes de un país a otro.
- Participación estudiantil y de los graduados en el gobierno de la universidad, en proporciones muy distintas de un país a otro; escasa participación no docente; activismo político-estudiantil, como reflejo de la inconformidad social; predominio de estudiantes que trabajan y estudian.
- Métodos docentes basados principalmente en la cátedra magistral y la simple transmisión del conocimiento. Deficiente enseñanza práctica por las limitaciones en cuanto a equipos, bibliotecas y laboratorios. Incipiente introducción de los métodos modernos de elaboración del currículo, evaluación del rendimiento académico y de la tecnología educativa en general. La enseñanza se centra en el aula casi exclusivamente.
- Incorporación de la difusión cultural y de la extensión universitaria como tareas normales de la universidad, aunque con proyecciones muy limitadas por la escasez de los recursos, que se destinan principalmente a atender las tareas docentes.
- Preocupación por los problemas nacionales, aunque no existen suficientes vínculos con la comunidad nacional o local, ni con el sector productivo, en buena parte debido a desconfianza recíproca entre la universidad y las entidades representativas de esas comunidades y sectores.
- Crisis económica crónica por la insuficiencia de recursos, que en su mayor parte, en lo que respecta a las universidades públicas, proceden del Estado.
- Ausencia de una tradición de apoyo privado para la educación superior, aún cuando se dan casos excepcionales en tal sentido.

#### **b. Características actuales de la Educación Superior Argentina.**

- Una expansión acelerada del nivel, que se tradujo en un incremento de universidades, institutos universitarios, carreras de grado y de postgrado y de la matrícula. Todo lo cual condujo a una situación de extrema heterogeneidad en lo que atañe a la calidad de la formación brindada sin que exista una base mínima homogénea al respecto.
- Problemas y rechazos en la subsanación de los concursos docentes en muchas instituciones.
- Escasa relación entre la formación universitaria y la escuela media.
- Escasa relación con el mercado laboral (condiciones de empleabilidad).
- Escasa planificación en la oferta de carreras universitarias en atención a las necesidades de desarrollo de la región en la que se encuentran las instituciones universitarias.
- Ampliación de la participación del sector privado en la educación superior con una expansión acelerada de la creación de universidades (públicas y privadas) que no garantizan las funciones de investigación y de extensión.
- Crecimiento anárquico de la oferta institucional y de títulos / carreras.
- Desarticulación interinstitucional.
- Restricciones en el gasto público.
- Internacionalización.



## **C- Los desafíos Regionales: Acceso, calidad y pertinencia.**

---

### **C.1. Condicionantes contemporáneos de la Educación Superior**

- El rápido desarrollo de la tercera revolución industrial, el continuo progreso de la globalización y sus crecientes efectos.
- La pobreza, inequidad y exclusión ¿están indefectiblemente ligadas a la mundialización? ¿Pueden modificarse tendencias, o más bien serán reforzadas?
- La emergencia de nuevas amenazas a la paz, la seguridad y los derechos humanos.
- Los problemas provenientes del crecimiento excesivo de la población mundial.
- La rápida degradación del medio ambiente
- El surgimiento de la "sociedad de la información" es otra de las tendencias identificadas.
- Pueden también avizorarse cambios en los sistemas democráticos y en el sistema mundial de la Naciones Unidas como consecuencia de la globalización, que demanda una participación más democrática de las naciones en la adopción de las decisiones que tienen repercusión mundial.
- La relevancia mundial del rol de la mujer.

### **C.2 Principales temas contemporáneos de la Educación Superior**

#### **a. Temas de debate UNESCO- a nivel mundial-<sup>52</sup>**

- La educación superior y sus misiones en el umbral del Siglo XXI;
- El rol de las ciencias sociales en el análisis de la problemática mundial;
- La integración entre docencia, investigación y extensión;
- Medidas para asegurar la democratización y al mismo tiempo promover la calidad de la educación superior ;
- La diversificación de los sistemas de educación y su vinculación con el sector productivo;
- El papel de la educación permanente en la educación superior, con miras a satisfacer las nuevas necesidades de una demanda cada vez mas diversificada y cambiante;
- Independencia intelectual y libertad académica como condición esencial para la conducción de la docencia y la investigación, sin lo cual las instituciones de educación superior pueden transformarse en simples instrumentos de las grandes corporaciones. Relaciones con el estado y políticas contractuales con el sector productivo;
- El impacto de la globalización en los planes y programas de estudios de las instituciones de educación superior;
- La necesidad de abordar de manera comprensiva el problema del financiamiento de la educación superior;

---

<sup>52</sup> Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior. UNESCO. Paris 1998.



#### **b. Temas de debate UNESCO- América Latina.**

- Nuevas estrategias de financiamiento, coherentes con la idea de desarrollo humano sustentable;
- Nuevas relaciones de la universidad con el estado y la sociedad civil de cara al siglo XXI;
- Responsabilidad de la educación superior con el resto del sistema educativo;
- Proceso de acreditación<sup>53</sup> y evaluación institucional;
- Responsabilidades de la educación superior respecto a la equidad y la pobreza;
- El reto de la educación permanente para la educación superior;
- Contribuciones de la educación superior a temas y áreas-problema relacionados con: medio ambiente, población y desarrollo humano sustentable, enseñanza de los derechos humanos y "cultura de paz";
- incorporación de redes de información y de nuevas tecnologías de administración y gestión;
- sistemas nacionales, subregionales y regionales de postrado;
- innovaciones y nuevas formas de enseñanzas/aprendizaje.

#### **c. Otros temas actuales**

- El aporte de la educación superior a la visión prospectiva y la formulación de paradigmas sociales para los escenarios futuros;
- La educación superior y la "visión holística<sup>54</sup> del mundo";
- Los desequilibrios entre la formación de graduados y la estructura del empleo;
- La obsolescencia del conocimiento y su impacto en los planes y programas de estudio.

### **C.3. Tendencias Contemporáneas y retos para la transformación de la Educación Superior**

- El reto a redefinir su misión en el contexto de la sociedad del siglo XXI:
  - La formación de diplomados altamente calificados;
  - La constitución de un espacio abierto para la formación superior que propicie el aprendizaje permanente;
  - La promoción, generación y difusión de conocimientos por medio de la investigación;
  - La contribución a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las

---

<sup>53</sup>Hay varios tipos de acreditación: Uno es la acreditación institucional de una universidad, que garantiza un nivel global, aunque con grados diferentes. Existen otros tipos que son las acreditaciones especializadas que pueden referirse a unidades académicas, programas de estudios de grado o postgrado o acreditaciones de la investigación (etiqueta de calidad).

Funciones de la acreditación:

- Asegura que una institución o programa mantiene unos niveles determinados de calidad.
- ayuda a estudiantes potenciales a tener información adecuada sobre la calidad de los programas.
- Facilita la transferencia de créditos.
- identifica las debilidades o problemas de una institución o programa que son susceptibles de ser mejorados.
- Todo el capital humano de la institución participa en la evaluación y mejora de los programas.
- Establece un contacto eficaz entre los programas de estudio y los requisitos de una profesión, mejorando las relaciones entre educación y mercado de trabajo.

<sup>54</sup>El holismo es una doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen.



culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas;

- La contribución a proteger y consolidar los valores de la sociedad;
- La contribución al desarrollo y la mejora de la educación en todos los niveles.
- El reto cuantitativo de la inclusión.
- El reto de la calidad.
- El reto de la pertinencia.
- EL reto del equilibrio entre las funciones básicas.
- El reto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- El reto de la generación de ciencia y tecnología.
- El reto de la vinculación con el sector productivo.
- El reto de la internacionalización.
- El reto de la administración eficiente.
- El reto de la gestión y planificación estratégicas.

<b>Proceso de planificación estratégica universitaria</b>	
Diagnóstico	Análisis Interno Fortalezas y Debilidades
	Análisis del Entorno Oportunidades y Amenazas
Plan Estratégico de la Universidad	Visión (objetivo) y Misión (modelo) Estrategias: programas, proyectos, acciones

#### **C.4. Nuevos Paradigmas en la Educación**

- El desarrollo humano.
- La educación permanente.
- La cultura de la paz.
- La educación en valores.
- Educar para la paz, los derechos humanos y la democracia.
- Educar para la tolerancia.

#### **C.5. Los Acuerdos de Horco Molle en la Argentina**

En el mes de agosto de 2004, en Horco Molle, Provincia de Tucumán, los Rectores miembros del Consejo Interuniversitario Nacional arribaron a acuerdos propositivos de acciones orientadas a la excelencia académica, la pertinencia de la investigación, el mayor compromiso con la comunidad en general y educativa en particular y la más amplia difusión de su quehacer. Los acuerdos representan una visión contemporánea y



comprometida de la misión de la universidad en la Argentina y son los siguientes:

- Afianzar la política universitaria como búsqueda de consensos entre universidad autónoma y los poderes del Estado, en diálogo con la sociedad.
- Actualizar y consolidar los proyectos institucionales de cada universidad como una herramienta para su desarrollo.
- Acrecentar el compromiso de la vinculación de la universidad con la sociedad.
- Fortalecer las acciones de difusión de los resultados que obtienen las universidades en sus distintos niveles de trabajo.
- Impulsar la articulación entre las diversas modalidades de educación superior.
- Promover la progresiva organización por ciclos que faciliten el diseño de contenidos básicos disciplinares comunes por familias de carreras.
- Construir un sistema de créditos de grado y postgrado, para estimular la articulación en la universidad y entre universidades.
- Mejorar las condiciones y estrategias institucionales para facilitar el tránsito del nivel medio a la universidad, los procesos de aprendizaje, la calidad de la formación, el progreso en los estudios y la graduación.
- Fortalecer la función docente en la universidad.
- Consolidar y ampliar los sistemas de información universitaria y definir un sistema compartido de indicadores para mejorar el conocimiento del sistema y la toma de decisiones.
- Elaborar a corto plazo un documento de fondo que contenga la propuesta de líneas de acción para la educación superior en los próximos diez años, en el que se consideren los estudios realizados por el CIN, por otras instituciones y especialistas.
- Contribuir al debate sobre la situación y propuestas para la mejora del sistema educativo en sus diversos niveles.
- Requerir que los sucesivos presupuestos universitarios contemplen incrementos progresivos que posibiliten el cumplimiento de estos objetivos.

Dada la complejidad y riqueza organizacional de las universidades dentro del entramado social, sus fines ya no se agotan en las tres funciones básicas de enseñanza, investigación y extensión. Además de la formación de profesionales para el mercado de trabajo (empresas, gobierno, sector académico) y de científicos y tecnólogos para la producción y la transmisión del conocimiento, a las universidades les caben otros objetivos sociales, en ocasión implícitos o latentes, con alta externalidad social: formar líderes políticos y empresariales y ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; contribuir con la mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; constituir un polo de desarrollo económico local; preservar y diseminar los valores culturales y proveer un conocimiento crítico e independiente de los gobiernos y los partidos políticos. Con ese marco conceptual, en Horco Molle se definieron las pautas básicas del modelo de universidad que necesita el país:

- Una universidad que forme ciudadanos libres, con firmes convicciones éticas y comprometidos con una sociedad democrática, con el más alto nivel de calidad y en toda la diversidad de los saberes científicos, técnicos, humanísticos y culturales.
- Una universidad con el afán permanente de ampliar las fronteras del conocimiento, en un adecuado equilibrio entre la investigación fundamental y la orientada hacia objetivos específicos para el beneficio de toda la sociedad.



- Una universidad que interactúe con el sector productivo y el Estado, generando un ambiente propicio para los procesos de innovación científica y tecnológica necesarios para el desarrollo sustentable del país.
- Una universidad inclusiva que asuma un rol protagónico en la construcción de una sociedad en la que la educación, el conocimiento y los demás bienes culturales se distribuyan democráticamente.



## **Momento 2: LA GESTIÓN. Necesidades y funciones de la gestión. Análisis organizacional de las instituciones. Procesos de comunicación y negociación en la toma de decisiones y resolución de conflictos.**

---

### **A - Introducción a la Gestión**

---

Una organización es una unidad social o agrupación de personas constituidas esencialmente para alcanzar objetivos específicos lo que significa que las organizaciones se proponen y construyen con planificación y se elaboran para conseguir determinados objetivos.

Las personas han hecho planes y perseguido metas por medio de organizaciones y logrado todo tipo de hazañas desde hace miles de años. Sin embargo, la teoría de la gestión o administración se suele considerar un fenómeno relativamente reciente que surge con la industrialización de Europa y Estados Unidos.

Gestionar es conseguir que las tareas se ejecuten de la mejor manera posible, utilizando los recursos disponibles para alcanzar los objetivos.

La gestión se define como el proceso de diseñar y mantener un ambiente en el que las personas trabajando en grupo, alcance con eficiencia metas seleccionadas. Esta se aplica a todo tipo de organizaciones, sean pequeñas o grandes, lucrativas o no lucrativas, manufactureras o de servicio. En fin la gestión consiste en darle forma, de manera consistente y constante a las organizaciones. Administración y Gestión adquieren un mismo significado.

La tarea de la gestión consiste en interpretar los objetivos de la organización y traducirlos en acción institucional mediante PLANIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN y CONTROL de todas las actividades que implican relaciones humanas y tiempo, realizadas en las diversas áreas y niveles de la organización para conseguir sus objetivos.

La gestión de las organizaciones está constituida por cinco variables básicas, las cuales son: ESTRUCTURA, AMBIENTE, TAREA, PERSONAS y TECNOLOGÍA.

La gestión posee características como universalidad, especificidad, unidad temporal, valor instrumental, amplitud del ejercicio, flexibilidad, entre otras. Además posee elementos como: la eficiencia, eficacia, productividad, coordinación de recursos, objetivos y grupos sociales que la hacen diferente a otras disciplinas.

#### **A.1. Directivos**

Todas las organizaciones cuentan con personas que tienen el encargo de servirle para alcanzar sus metas, llamados Directivos, Gerentes, Administradores, etc.

La gestión profesional no se basa en la propiedad sino, en las habilidades que se obtienen por el conocimiento y la investigación.

Un Directivo es una persona responsable de dirigir las actividades que ayudan a las organizaciones para alcanzar sus metas. La medida de la eficiencia y la eficacia de un Gerente, es el grado en que determine y alcance los objetivos apropiados.

La actividad del directivo es muy variada dependiendo del nivel en que se sitúe. Deberá convivir con la rutina y con la incertidumbre diaria del nivel operacional o con la planificación, organización, dirección y control de las actividades, incluso con el proceso decisorio en el nivel institucional, orientado hacia un ambiente externo que la institución pretende servir.

Cuanto más se preocupe el administrador para saber o aprender cómo se ejecutan las



tareas, cuanto más se preocupe por desarrollar conceptos, más preparado estará para actuar en el nivel institucional. Un administrador debe conocer cómo se prepara un presupuesto de gastos, cómo se construye un organigrama, cómo se interpreta un balance, cómo se elabora la planificación, etc.; ya que estos conocimientos son valiosos para la gestión, sin embargo lo más importante y fundamental es saber cómo utilizarlos y en qué circunstancias aplicarlos de manera adecuada; es decir que un administrador debe pensar estratégicamente.

### **A.2. Objetivos de la gestión**

- Alcanzar en forma eficiente y eficaz los objetivos de un organismo social.
- Permitirle a la institución tener una perspectiva más amplia del medio en el cual se desarrolla.
- Asegurar que la institución preste sus servicios.

Eficacia. Cuando la institución alcanza sus metas.

Eficiencia. Cuando logra sus objetivos con el mínimo de sus recursos.

### **A.3. Importancia de la gestión.**

La gestión busca el logro de objetivos a través de las personas, mediante técnicas dentro de una organización. Ella es el subsistema clave dentro de un sistema organizacional. Comprende a toda organización y es fuerza vital que enlaza todos los demás subsistemas.

### **A.4. Elementos de la gestión.**

- Coordinación de recursos humanos, materiales y financieros para el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales.
- Relación de la organización con su ambiente externo y respuestas a las necesidades de la sociedad.
- Desempeño de ciertas funciones específicas como determinar objetivos, planificar, asignar recursos, instrumentar, etc.
- Desempeño de varios roles interpersonales, de información y decisión.

Las organizaciones y los individuos continuamente toman decisiones adaptativas con objeto de mantener un equilibrio dinámico con su medio. Para el proceso de toma de decisiones el flujo de información es esencial. Dicho proceso implica el conocimiento de pasado, estimaciones a futuro y la retroalimentación periódica relacionada con la actividad actual. La tarea de la gestión es instrumentar este sistema de información-decisión para coordinar los esfuerzos y mantener un equilibrio dinámico.

### **A.5. Características de la gestión.**

- **Universalidad.** El fenómeno de la gestión se da donde existe un organismo social, porque en él tiene siempre que existir coordinación sistemática de medios. La gestión se da por lo mismo en el estado, en el ejército, en la empresa, en las instituciones educativas, en una sociedad religiosa, etc. Y los elementos esenciales en todas esas clases de gestión serán los mismos, aunque lógicamente existan variantes accidentales. Se puede decir que La gestión es universal porque se puede aplicar en todo tipo de organismo social y en todos los sistemas políticos existentes.
- **Su especificidad.** Aunque la gestión va siempre acompañada de otros fenómenos de índole distinta, es un fenómeno específico y distinto a los que acompaña. Se puede ser un magnífico ingeniero de producción y un pésimo administrador. La gestión tiene características específicas que no nos permite confundirla con otra ciencia o técnica. La gestión se auxilia de otras ciencias y técnicas, pero mantiene características propias que



le proporcionan su carácter específico.

- **Su unidad temporal.** Aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno de la gestión, éste es único y se desarrolla en todo momento de la vida de una institución.
- **Su unidad jerárquica.** Todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social, participan en distintos grados y modalidades, de la misma gestión. Así, en una institución forman un solo cuerpo administrativo, desde el gerente general, hasta el último empleado.
- **Valor instrumental.** La gestión es un medio para alcanzar un fin, es decir, se utiliza en los organismos sociales para lograr en forma eficiente los objetivos establecidos.
- **Interdisciplinariedad.** La gestión hace uso de los principios, procesos, procedimientos y métodos de otras ciencias que están relacionadas con la eficiencia en el trabajo. Esta relacionada con matemáticas, estadística, derecho, economía, contabilidad, sociología, psicología, filosofía, antropología, etc.
- **Flexibilidad.** Los principios y técnicas de gestión se pueden adaptar a las diferentes necesidades de las instituciones o grupos sociales.

## **B. Origen y desarrollo de la Gestión**

---

### **B.1. Primeras ideas sobre la gestión**

Las personas llevan muchos siglos formando y reformando organizaciones. Al repasar la historia de la humanidad, aparece la huella de pueblos que trabajaron unidos en organizaciones formales, por ejemplo los ejércitos griegos y romanos, la Iglesia Católica Romana, la Compañía de las Indias Orientales, la Compañía de la Bahía de Hudson. Las personas también han escrito sobre cómo lograr que las organizaciones sean eficientes y eficaces, desde mucho antes de que términos como "gestión o administración" fuera de uso común.

- **Sumeria (4000a.C.):**

Fueron los primeros en tener escritura (también inventaron la rueda y la moneda), comenzaron el comercio, primero como trueque y luego intercambiando productos por lingotes de oro y plata. Los sacerdotes llevaban en forma arcaica, el control administrativo del cobro de los impuestos.

- **Egipto (4000a.C.):**

Los egipcios contaban con dirigentes capaces de planificar, organizar y controlar a miles de trabajadores en la ejecución de sus monumentos. Las pirámides de Egipto son evidencia actual de que se intentaron proyectos de enorme alcance, que emplearon decenas de miles de personas, con bastante anticipación a los tiempos modernos. Las pirámides son un ejemplo en especial interesante. En la construcción de una sola pirámide se utilizaron los servicios de más de 100 mil personas durante veinte años.

- **China (2000a.C.):**

Utilizaban una junta de consejo para cada caso en que debía de tomarse una decisión importante.

Las parábolas de Confucio sugieren prácticas para la buena gestión pública.

Sun Tzu: Una obra clásica que ofrece sus conocimientos a los administradores modernos es "El arte de la guerra", escrita por Sun Tzu, el filósofo chino, hace más de dos mil años. La



obra fue modificada y usada por Mao Tse Tung, fundador de la República Popular China en 1949. Entre los postulados de Sun Tzu cabe destacar los siguientes:

1. Cuando el enemigo avanza, ¡hay que retirarse!
2. Cuando el enemigo se detiene, ¡hay que hostigarle!
3. Cuando el enemigo pretende evitar el combate, ¡hay que atacarlo!
4. Cuando el enemigo se retira, ¡hay que perseguirlo!

Aunque estas reglas pretendían ser una guía para la estrategia militar, desde hace mucho se han utilizado en la planificación de estrategias para enfrentar a empresas competidoras, en la política o en la gestión institucional.

- **Babilonia (1800 a.C.):**

Código de HAMMURABI (Primer cuerpo legal conocido de la historia. Proclama la competencia penal del Estado): Uso del control escrito y testimonial, la responsabilidad no puede ser transferida, establecimiento del salario mínimo.

- **Hebreos (1490 a.C.):**

Conceptos de organización, principio de la excepción.

- **Grecia y Persia: ( 400 a.C.)**

En Grecia Sócrates enuncia la universalidad de la administración.

Platón en su libro "La República" da sus puntos de vista sobre la administración de los negocios públicos y el principio de especialización. Platón que dentro de sus grandes aportes están:

- La clasificación de las formas de gobierno que se dividen en:

- Aristocracia: Gobierno de la nobleza o clase alta.

- Oligarquía: Gobierno de una sola clase social.

- Timarquía: Gobierno de los que cobraban rentas.

- Democracia: Gobierno del pueblo.

- Tiranía: Gobierno de una sola persona.

- La clasificación de las clases sociales que se dividen en :

- Oro: Los gobernantes.

- Plata: Los guerreros.

- Bronce: Los artesanos y comerciantes.

- Sus obras: "Fedro", "El Banquete", "Las Leyes" y "La República".

Aristóteles (300 a.C.) En su libro "La Política" distingue tres formas de gestión pública: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Clasificó a la gestión pública en:

- Monarquía: Gobierno de uno sólo.
- Aristocracia: Gobierno de la clase alta.
- Democracia: Gobierno del pueblo.

En Persia Ciro enuncia el estudio de movimientos, manejo de materiales y la importancia de las relaciones humanas.

- **Roma (175 a.C.):**



Una de las civilizaciones que más influyó en el pensamiento administrativo fue el pueblo romano, quien marcó las bases más importantes de la sociedad moderna.

El pueblo romano influyó en la sociedad actual haciendo uso de la gestión. Incluso teniendo administradores que se hacían cargo de ella, que recibían el nombre de gestores o mandatarios de las organizaciones.

-Públicas: Las que realizan actividades del Estado.

-Semipúblicas: Las que pertenecen a sindicatos.

-Privadas: Las que eran manejadas por civiles.

Roma tuvo tres períodos:

- La república: Donde las actividades eran manejadas por el pueblo y predominaba la igualdad de los derechos.
- La monarquía: En donde la alta sociedad dirigía el gobierno y no intervenía el pueblo.
- La caída del imperio romano: Este periodo se caracterizó por la desorganización.

- **Judea (Año 20):**

Jesús utilizó las relaciones humanas, la unidad de mando y los reglamentos.

La Iglesia Católica Romana representa un ejemplo interesante de la práctica de la gestión; la estructura actual de la Iglesia quedó establecida, en esencia, en el siglo II d.C. En ese tiempo se definieron con mayor rigor sus objetivos y doctrinas. La autoridad final se centralizó en Roma. Se creó una estructura jerárquica simple, que en lo básico aún prevalece sin cambios a lo largo de casi 2000 años. Catón enuncia la descripción de funciones.

- **La Reforma Protestante (Siglo XVI d.C.):**

En la Edad Media la Iglesia Católica no acepta el lucro y el comercio como una actividad honesta. Al no ser aceptado esto, hacia el siglo XVI, en pleno Renacimiento, nace una nueva corriente llamada ética protestantista que sí acepta y fomenta la acumulación de la riqueza. Dentro de sus principales exponentes encontramos a Martín Lutero (1483 – 1546), Benjamín Franklin (1706-1790) y Max Weber (1864 – 1920).

- **Nicolás Maquiavelo (1469 - 1527)**

Aunque el calificativo "maquiavélico" se suele usar para describir a oportunistas astutos y manipuladores, Maquiavelo creía firmemente en las virtudes de la república. Esto salta a la vista en "Los Discursos", libro escrito por Maquiavelo (publicado en 1532), cuando vivía en la antigua república italiana de Florencia. Los principios que planteó se pueden adaptar y aplicar a la gestión de las organizaciones contemporáneas:

- Una organización es más estable si sus miembros tienen el derecho de manifestar sus diferencias y resolver sus conflictos dentro de ella.
- Si bien una persona puede iniciar una organización, "ésta será duradera cuando se deja en manos de muchos y cuando muchos desean conservarla."
- Un gerente débil puede seguir a uno fuerte, pero no a otro débil y conservar su autoridad.
- Un gerente que pretende cambiar una organización establecida "debe conservar, cuando menos, la sombra de las costumbres antiguas."

## **B.2. Evolución de la teoría de la gestión.**



*La gestión y las organizaciones son productos de sus realidades y contexto histórico social.* Por tanto, la evolución de la teoría de la gestión o administración, se entiende en términos de cómo han resuelto las personas, las cuestiones de sus relaciones en momentos concretos de la historia.

#### **a) La gestión mecanicista**

- **Federico el Grande de Prusia (1712 – 1786)**

Federico el Grande de Prusia, quien reinó de 1740 a 1786, llegó a tener un prototipo de organización mecánica<sup>55</sup>. Heredó un ejército compuesto, en su mayor parte, por criminales, mendigos, mercenarios, extranjeros y forzados a reclutarse, es decir, una turba ingobernable. Determinó cambiar este estado de cosas y reformar una serie de cuestiones. Tomó prestadas muchas de las prácticas de las legiones romanas, reformando los ejércitos de la Europa del siglo XVIII.

Fascinado por los trabajos realizados en los juguetes y muñecos automatizados, en particular los de figuras humanas, se propuso transformar el ejército en un instrumento fiable y eficiente. Introdujo muchas reformas que servían para reducir sus soldados a autómatas y el ejército a fracciones estandarizadas. Entre estas reformas estaba la introducción de rangos y uniformes, la ampliación y normalización de ordenanzas, aumentar la especialización de las tareas, el uso de equipo estándar, la creación de un lenguaje de órdenes y una sistemática instrucción en los ejercicios militares. Fomentó el principio de que a los hombres debía enseñarles a temer más a sus jefes que al enemigo.

Muchas de estas ideas han tenido gran relevancia en la resolución de los problemas creados por el desarrollo de los sistemas de producción en las fábricas y se adoptaron poco a poco a lo largo del siglo XIX, por empresarios esforzados en encontrar formas organizativas conformes a la tecnología de las máquinas. Las organizaciones que usaban máquinas, se fueron pareciendo más y más a las máquinas, tal como reflejaba la visión de Federico el Grande.

- **Adam Smith (1723 - 1790)**

Adam Smith se conoce por sus contribuciones a la doctrina de la economía clásica, ideó la división de las funciones, pero su análisis en "La Riqueza de las Naciones", que se publicó en 1776, incrementó e intensificó la especialización en la fabricación, buscando la eficiencia mediante la reducción de la discrecionalidad de los trabajadores a favor del control de las máquinas y de ellos por sus supervisores. Incluía un brillante argumento sobre las ventajas económicas que las organizaciones y la sociedad podrían obtener de la división del trabajo. Él empleó para sus ejemplos la industria de fabricación de alfileres. Smith menciona que diez individuos, cada uno realizando una actividad especializada, podrían producir entre todos alrededor de 48 mil alfileres al día. Sin embargo, si cada uno trabajara en forma separada e independiente, con un poco de suerte esos diez trabajadores podrían fabricar 200 (o incluso diez) alfileres al día. Si cada trabajador tuviera que jalar el alambre, estirarlo, cortarlo, martillar la cabeza a cada alfiler, afilar la punta y soldarle la cabeza a cada pieza, sería un verdadero reto producir diez alfileres al día.

Smith concluyó que la división del trabajo aumenta la productividad al incrementar la habilidad y destreza de cada trabajador, al ahorrar tiempo que, por lo general, se pierde al cambiar de actividades y al crear inventos y maquinaria que ahorran trabajo. La amplia popularidad actual de la especialización del trabajo (tanto en puestos de servicio como la enseñanza y la medicina, como en las líneas de ensamble en las plantas de

---

<sup>55</sup> Imágenes de la Organización. Gareth Morgan, Alfaomega. México 1998.



automóviles) se debe sin lugar a duda a las ventajas económicas que citara hace más de 200 años Adam Smith.

- **La revolución industrial**

Tiene sus inicios a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Consiste en un cambio de los modelos de producción. Aquella producción hecha a mano y limitada pasa a ser una producción hecha a máquina y en serie. Donde se presenta con mayor fuerza es en Inglaterra, pero también hay cambios fuertes en Francia, Italia, Alemania, EE.UU., etc.

Dentro de los principales cambios y aportaciones de la revolución industrial están:

- Cambios de los sistemas de producción.
- Disminución en los costos de producción.
- Aparecen los grandes inventos.
- Aparece una nueva clase social: el obrero.
- Desaparece el pequeño artesano.
- Aparece la competencia.

Existen reacciones de todo tipo en la revolución industrial, pero dentro de las más importantes está la de la iglesia católica y la de los economistas liberales. La de los economistas liberales tiene como sus principales exponentes a Carlos Marx y Federico Engels. Quienes saben que peligran las estructuras sociales clásicas, por lo que proponen los siguientes cambios:

- Que desaparezca la propiedad privada.
- La creación de un sistema que logre satisfacer las necesidades del proletariado.
- Que el proletariado ocupe el poder.

- b) La gestión científica**

En 1801, Eli Whitney, en una demostración pública de una producción en serie, mostró un sistema para ensamblar los fusiles a partir de piezas intercambiables. En 1832, Charles Babbage, inventor de una de las primitivas máquinas de calcular, publicó un tratado abogando por la aplicación científica a la gestión y a la organización, recalcando la importancia de la planificación y la división del trabajo. Sin embargo, no fue hasta principios del siglo XX cuando todas esas ideas fueron desarrolladas y estructuradas en una teoría general de la organización y la dirección de la gestión.

Gestión o administración científica es el nombre que recibió debido al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la gestión para lograr una gran eficiencia industrial. Los principales métodos científicos aplicables a los problemas de la gestión son la observación y la medición. La teoría de la gestión científica surgió, junto al desarrollo natural de la complejidad que adquirían las organizaciones y en parte por la necesidad de elevar la productividad. A mediados del siglo XIX, en Estados Unidos en particular, había poca oferta de mano de obra. La manera de elevar la productividad era elevando la eficiencia de los trabajadores. Así fue como Frederick W. Taylor, Henry L. Gantt y Frank y William Gilbreth desarrollaron el conjunto de principios que se conocen como la teoría de la gestión o administración científica.

- **Frederick Winslow Taylor (1856 – 1915)**

Taylor renunció a la universidad y comenzó a trabajar como aprendiz de modelador y maquinista en 1875. Con esta última categoría ingresó, en 1878, a la Midvale Steel Company, de Filadelfia y ascendió hasta el puesto de ingeniero en jefe después de



obtener un grado de ingeniería asistiendo a clases nocturnas. Inventó herramientas de alta velocidad para cortar acero y la mayor parte de su vida se desempeñó como ingeniero consultor. Por lo general se reconoce a Taylor como "el padre de la gestión científica". Probablemente ninguna otra persona ha tenido una repercusión mayor sobre el desarrollo inicial de la gestión. Sus experiencias como aprendiz, como obrero común, capataz, maestro mecánico y luego ingeniero en jefe de una compañía de aserradero, le dieron una amplia oportunidad para conocer de primera mano los problemas y las actitudes de los trabajadores y observar las grandes posibilidades para mejorar la calidad de la gestión.

La famosa obra de Taylor titulada "Principles of Scientific Management" se publicó en 1911. Sin embargo, una de las mejores exposiciones de su filosofía de la gestión se encuentra en su testimonio ante un comité de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos; se le obligó a defender sus ideas ante un grupo de congresistas, la mayoría de ellos hostiles debido a que creían, junto con los líderes de los trabajadores, que las ideas de Taylor conducirían a un exceso de trabajo y al despido de trabajadores.

Taylor fundamentó su filosofía en cinco principios básicos: Se observará que estos preceptos no se encuentran muy alejados de las creencias fundamentales del moderno administrador. Es cierto que algunas de las técnicas de Taylor y sus colegas y seguidores se desarrollaron con el fin de poner en práctica su filosofía y principios que tienen ciertos aspectos mecanicistas.

#### Los 5 principios de la gestión, según Taylor

- 1. Principio de planificación:** sustituir el criterio individual de obrero, la improvisación y la actuación empírica en el trabajo por métodos basados en procedimientos científicos. Cambiar la improvisación por la ciencia mediante la planificación del método.
- 2. Principio de delegación:** delegar toda la responsabilidad de la organización del trabajo que ha de hacer el trabajador al directivo. El directivo deberá pensar en todo lo relativo a la planificación y análisis del trabajo, dejando las tareas de la realización al trabajador.
- 3. Principio de preparación:** seleccionar científicamente los trabajadores de acuerdo con sus aptitudes; prepararlos y entrenarlos para que produzcan más y mejor, de acuerdo con el método planeado. Además de la preparación de la fuerza laboral, se debe preparar también las máquinas y los equipos de producción, así como la distribución física y la disposición racional de las herramientas y los materiales.
- 4. Principio de control:** controlar el trabajo para certificar que se ejecute de acuerdo con las normas establecidas y según el plan previsto. La gerencia tiene que cooperar con los trabajadores para que la ejecución sea la mejor posible.
- 5. Principio de ejecución:** distribuir de manera distinta las funciones y las responsabilidades para que la ejecución del trabajo sea más disciplinada.

Taylor sostenía que el éxito de estos principios requería una "revolución total de la mentalidad" de los obreros y patrones. En lugar de pelearse por las utilidades, las dos partes debería poner su empeño en elevar la producción y en su opinión, al hacerlo, las utilidades aumentarían a tal grado que los obreros y los patrones ya no tendrían que pelearse por ellas. En pocas palabras, Taylor pensaba que tanto obreros como patrones tenían el mismo interés en elevar la productividad.

Taylor fundamentó su sistema de gestión en estudios de tiempo de la línea de producción. Se requirió que la realización de los trabajos fuera simplificada hasta el último grado, con el objeto de que los trabajadores pudiesen ser baratos, fáciles de instruir,



fáciles de supervisar y fáciles de reemplazar<sup>56</sup>.

En lugar de partir de métodos laborales tradicionales, analizó y tomó el tiempo de los movimientos de trabajadores siderúrgicos que realizan una serie de trabajos. A partir de este mismo estudio, separó cada uno de estos trabajos en sus componentes y diseñó los métodos más adecuados y rápidos para ejecutar cada componente. De esta manera, estableció la cantidad de trabajo que deberían realizar los trabajadores con el equipo y los materiales que tenían. Asimismo, sugirió a los patrones que les pagaran a los trabajadores más productivos una cantidad superior a la de los demás, usando una tasa "científicamente correcta", con lo que beneficiarían tanto a la organización como al trabajador.

Así, se fomentaría que los trabajadores superaran los parámetros de sus resultados anteriores, con miras a obtener un mejor sueldo. Taylor llamó a su plan el sistema de tasas diferenciales.

Contribuciones: La línea moderna de montaje arroja productos a mucha mayor velocidad de la que Taylor podría haber imaginado jamás. Este milagro de producción es uno de los legados de la gestión científica.

Además, sus técnicas para la eficiencia han sido aplicadas a muchas organizaciones que no son industriales, desde los servicios del ramo de la comida rápida, hasta la capacitación de cirujanos.

Limitaciones: Si bien los métodos de Taylor produjeron un notable aumento de la productividad y mejores sueldos en una serie de casos, los trabajadores y los sindicatos empezaron a oponerse a este enfoque, por temor al hecho de que trabajar más y a mayor velocidad agotaría el trabajo disponible y conduciría a los recortes de personal.

Es más, el sistema de Taylor significaba, claramente, que los tiempos eran esenciales. Sus críticos se oponían a las condiciones "aceleradas" que ejercían una presión desmedida en los empleados para que trabajaran cada vez a mayor velocidad.

La importancia concedida a la productividad y por extensión a la rentabilidad, hizo que algunos gerentes explotaran a los trabajadores. En consecuencia aumentó la cantidad de trabajadores que se sindicalizaron y que, con ello, reforzaran el patrón de suspicacia y desconfianza que ensombrecieron las relaciones obrero - patronales durante muchos decenios.

- **Henry L. Gantt (1861 - 1919)**

Henry L. Gantt un ingeniero mecánico al igual que Taylor, se le unió en la Midvale Steel Company en 1887. Lo acompañó en sus diversos trabajos hasta 1901, cuando formó su propia empresa de consultoría en ingeniería. Apoyó vigorosamente las ideas de Taylor y realizó muchos trabajos de consultoría en la selección científica de los trabajadores y el desarrollo de sistemas de incentivos mediante bonos.

Gantt abandonó el sistema de tasas diferenciales porque consideró que era fuente de muy poca motivación y a cambio, presentó otra idea. Cada uno de los trabajadores que terminara la porción de trabajo diaria que se le hubiera asignado, obtendría una bonificación de 50 centavos. Además, aumentó otro aliciente. El supervisor obtendría una bonificación por cada uno de los trabajadores que cumpliera con la ración diaria, más otro bono extraordinario si todos los trabajadores lo hacían. Según Gantt, esto motivaría que los supervisores prepararan a sus trabajadores para desempeñar mejor su trabajo.

El avance de cada uno de los trabajadores era calificado públicamente y registrados en las columnas individuales de los gráficos, en negro cuando el trabajador llegaba al

---

<sup>56</sup> Gareth Morgan, 1998, op. cit.



parámetro y en rojo cuando no lo hacían. Además, Gantt fue el iniciador de los gráficos para calendarizar la producción; el "gráfico de Gantt" se sigue usando en nuestros días. De hecho, está traducido a ocho idiomas y se usa en todo el mundo. Desde la década de 1920, se usa en Japón, España y la Unión Soviética. Además, sentó las bases en dos instrumentos para graficar, que fueron inventados para ayudar a planificar, administrar y controlar organizaciones complejas: el Método de la Ruta Crítica (CPM por sus siglas en inglés), inventado por Du Pont y la Técnica para Revisión y Evaluación de Programas (PERT por sus siglas en inglés), desarrollados por la Armada de Estados Unidos. El Lotus 1-2-3 también es una aplicación creativa del gráfico de Gantt.

- **Frank y William Gilbreth**

El famoso equipo de los esposos Frank y William Gilbreth también respaldó y ayudó vigorosamente al desarrollo de las ideas de Taylor. Frank Gilbreth renunció a la universidad para convertirse en un albañil a la edad de 17 años en 1885; diez años después ascendió al puesto de superintendente jefe de una empresa constructora y poco después se convirtió en contratista independiente. Durante este período y bastante independientemente del trabajo de Taylor, se interesó en los movimientos desperdiciados en el trabajo; al reducir de 18 a 5 números de los movimientos necesarios para colocar ladrillos, hizo posible duplicar la productividad de un albañil sin necesidad de un esfuerzo mayor. Pronto su empresa constructora se dedicó principalmente a la consultoría sobre el mejoramiento de la productividad humana. Después de conocer a Taylor en 1907, combinó sus ideas con las de éste para poner en práctica la gestión científica.

Para llevar a cabo su trabajo, Frank Gilbreth contó con la gran ayuda y el respaldo de su esposa William. Ella fue una de las primeras psicólogas industriales y recibió su doctorado en esta disciplina en 1915, nueve años después de su matrimonio y durante el período en que se dedicó a procesar y educar a sus célebres 12 hijos, que más tarde se hicieron famosos por el libro y la película *Cheper by the Dozen*. Después de la repentina muerte de su esposo en 1924, se hizo cargo de su negocio de consultoría y fue muy aclamada como la "primera dama de la gestión" durante toda su larga vida que terminó en 1972, a la edad de 93 años.

Los Gilbreth fueron los primeros en utilizar películas de movimiento para estudiar los movimientos corporales y manuales. Inventaron un micro-cronómetro que registraba el tiempo a 1/2000 de segundos, los colocaban en el campo de estudio que estaban fotografiando y así determinaron cuánto tiempo tardaba un obrero para llevar a cabo cada movimiento. Así se podían identificar y eliminar los movimientos inútiles que no se percibían a simple vista. Los Gilbreth diseñaron a su vez un sistema de clasificación para darle nombre a 17 movimientos básicos manuales que ellos llamaron therbligs ("Gilbreth" escrito de derecha a izquierda con la "th" traspuesta). Esto le permitía a los Gilbreth analizar con mayor precisión los efectos exactos de los movimientos manuales de cualquier obrero.

Movimientos elementales (Therbligs):

1. Buscar
2. Escoger
3. Pegar
4. Transportar desocupado
5. Transportar cargado
6. Posicionar (colocar en posición)
7. Ubicar previamente (preparar para colocar en posición)



8. Unir (juntar)
9. Separar
10. Utilizar
11. Descargar
12. Inspeccionar
13. Asegurar
14. Esperar inevitablemente
15. Esperar cuando es evitable
16. Reposar
17. Planificar

El interés de William Gilbreth por los aspectos humanos del trabajo y el interés de su esposo por la eficiencia (la búsqueda de la mejor forma de hacer una tarea determinada) dieron lugar a una rara combinación de talentos. Frank Gilbreth insistió en que en la aplicación de los principios de la gestión científica, en primer lugar es necesario considerar a los trabajadores y comprender sus personalidades y necesidades. También resulta interesante que los Gilbreth llegaron a la conclusión de que no es la monotonía del trabajo lo que ocasiona tanto descontento en el trabajador sino, más bien, la falta de interés de la gestión por los trabajadores.

### **c) Teoría clásica de la gestión**

La gestión científica se preocupó por elevar la productividad de la fábrica y el trabajador individual. La teoría clásica de la organización surgió de la necesidad de encontrar lineamientos para gestionar organizaciones complejas.

El tema básico de su pensamiento está en la idea de que la gestión es un proceso de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. La gestión es abordada como un problema técnico, con escasa atención a los aspectos humanos, aunque reconocen la necesidad del liderazgo, la iniciativa, la benevolencia, la equidad, el espíritu de equipo y otros factores que influyen en la motivación humana.

#### **• Henry Fayol (1841 – 1925)**

Henry Fayol suele ser recordado como el fundador de la escuela clásica de la gestión, no porque fuera el primero en estudiar el comportamiento gerencial, sino porque fue el primero en sistematizarlo. Fayol pensaba que las prácticas de gestión aceptadas siguen ciertos patrones, los cuales se pueden identificar y analizar. A partir de esta premisa básica, trazó el proyecto de una doctrina congruente de la gestión, la cual sigue conservando mucha fuerza hasta la fecha.

Fayol se parece mucho a Taylor, su contemporáneo, por su fe en los métodos científicos. Sin embargo, Taylor se interesaba primordialmente por las funciones de la organización, mientras que Fayol se interesaba por la organización total y se enfocaba hacia la gestión, que, en su opinión, era la operación empresarial más descuidada. Antes de Fayol, en general, se pensaba que los "gerentes nacen, pero no se hacen". No obstante, Fayol insistía en que la gestión era como cualquier otra habilidad, que se podría enseñar una vez que se entendieran sus principios fundamentales.

**Los 14 principios de la gestión, según Fayol:**

**1. División del trabajo:** cuanto más se especialicen las personas, tanto mayor será la eficiencia para realizar su trabajo. El resumen de este principio es la línea de montaje



moderna.

**2. Autoridad:** los gerentes deben guiar órdenes para que se hagan las cosas. Aunque su autoridad formal les otorgue el derecho de mandar, los gerentes no siempre lograrán la obediencia, a no ser que también tengan autoridad personal (por ejemplo, la experiencia pertinente).

**3. Disciplina:** los miembros de una organización tienen que respetar las reglas y los acuerdos que rigen a la organización. Según Fayol, la disciplina es resultado de líderes buenos en todos los estratos de la organización, acuerdos justos (como las disposiciones para recompensar resultados extraordinarios) y sanciones impuestas, con buen juicio, a las infracciones.

**4. Unidad de mando:** cada empleado debe recibir instrucciones de una sola persona. Fayol pensaba que si un empleado dependía de más de un gerente, habría conflictos en las instrucciones y confusión con la autoridad.

**5. Unidad de dirección:** las operaciones de la organización con el mismo objetivo deben ser dirigidas por un solo gerente y con un solo plan. Por ejemplo, el departamento de personal de una empresa no debe tener dos directores, cada uno con una política diferente de contratación.

**6. Subordinación del interés individual al bien común:** en cualquier organización, los intereses de los empleados no deben tener más peso que los intereses de la organización entera.

**7. Remuneración:** la retribución del trabajo realizado debe ser justa para empleados y empleadores.

**8. Centralización:** al reducir la participación de los subordinados en la toma de decisiones se centraliza; al aumentar su papel en ella se descentraliza. Fayol pensaba que los gerentes deben cargar con la responsabilidad última, pero que al mismo tiempo deben otorgar a sus subalternos autoridad suficiente para realizar su trabajo debidamente. El problema radica en encontrar el grado de centralización adecuado para cada caso.

**9. Jerarquía:** la línea de autoridad de una organización, en la actualidad representada por casillas y líneas bien definidas del organigrama, sigue un orden de rangos, de la alta gerencia al nivel más bajo de la organización.

**10. Orden:** los materiales y las personas deben estar en el lugar adecuado en el momento indicado. Las personas, sobre todo, deben realizar los trabajos u ocupar los puestos más adecuados para ellas.

**11. Equidad:** los administradores deben ser amables y justos con sus subordinados.

**12. Estabilidad del personal:** las tasas elevadas de rotación de empleados socavan el buen funcionamiento de la organización.

**13. Iniciativa:** los subordinados deben tener libertad para concebir y realizar sus planes. Aun cuando se puedan presentar algunos errores.

**14. Espíritu de grupo:** cuando existe el espíritu de grupo la organización tendrá una sensación de unión. Según Fayol, incluso los pequeños detalles podrían alentar el espíritu. Por ejemplo, sugería que se usara la comunicación oral, en lugar de la comunicación formal escrita, siempre que fuera posible.

- **Max Weber (1864 – 1920)**

El sociólogo alemán Max Weber, pensando que toda organización dirigida a alcanzar



metas y compuesta por miles de individuos, requería un estrecho control de sus actividades, desarrolló una teoría de la gestión de burocracias que subrayaba la necesidad de una jerarquía definida en términos estrictos y regida por reglamentos y líneas de autoridad definidos.

Weber observó el paralelismo evidente entre la mecanización de la industria y la proliferación de las formas burocráticas de la organización. Hizo notar que la burocracia rutiniza los procesos de administración o gestión exactamente como la mecanización rutiniza la producción.

Consideraba que la organización ideal era una burocracia con actividades y objetivos establecidos mediante un análisis racional y su correspondencia, con una división del trabajo. Weber sostenía que la competencia técnica resultaba relevante, así como la evaluación de los resultados.

Se piensa que las burocracias son organizaciones vastas e impersonales, que conceden más importancia a la eficiencia impersonal que a las necesidades humanas. Weber como todos los teóricos de la gestión científica, pretendía mejorar los resultados de organizaciones importantes para la sociedad, haciendo que sus operaciones fueran predecibles y productivas.

Ahora concedemos tanto valor a las innovaciones y a la flexibilidad como a la eficiencia y a la susceptibilidad al pronóstico, sin embargo, el modelo de la gestión de burocracias de Weber se adelantó, claramente, a las corporaciones gigantescas como Ford. Weber pensaba que el patrón particular de relaciones que presentaba la burocracia era muy promisorio.

- **Mary Parker Follett (1868 – 1933)**

Mary Parker Follett, fue una de las creadoras del marco básico de la escuela clásica. Además, introdujo muchos elementos nuevos, sobre todo en el campo de las relaciones humanas y la estructura de la organización. En este sentido, fue la iniciadora de tendencias que se desarrollarían más en las nacientes escuelas de las ciencias del comportamiento y la gestión.

Follett estaba convencida de que ninguna persona podría sentirse completa a no ser que formara parte de un grupo y que los humanos crecían gracias a sus relaciones con otros miembros de las organizaciones. De hecho, afirmaba que la gestión era "el arte de hacer las cosas mediante personas". Partía de la premisa de Taylor, en el sentido de que los obreros y los patrones compartían un fin común como miembros de la misma organización, pero pensaba que la diferencia artificial entre los gerentes (que giraban las órdenes) y los subordinados (que aceptaban las órdenes) oscurecía su asociación natural. Creía firmemente en la fuerza de grupo, en el cual los individuos podían combinar sus diversos talentos para lograr algo mayor. Es más, el modelo de control "holístico" de Follett no sólo toma en cuenta a las personas y a los grupos, sino también las consecuencias de factores del entorno, como la política, la economía y la biología.

El modelo de Follett fue un importante antecedente del concepto de que la gestión significa algo más que lo que ocurre en una organización cualquiera. Follett, al incluir explícitamente el entorno de la organización en su teoría, preparó el camino para que la teoría de la gestión incluyera una serie más amplia de relaciones, algunas dentro de la organización y otras más allá de sus fronteras.

- **Chester I. Barnard (1886 – 1961)**

Chester I. Barnard, introdujo elementos a la teoría clásica que serían desarrollados por escuelas posteriores. Barnard, que asumió la presidencia de Bell de Nueva Jersey en 1927, aprovechó su experiencia laboral y sus vastos conocimientos de sociología y filosofía para



formular teorías sobre las organizaciones. Según Barnard, las personas se reúnen en organizaciones formales para alcanzar fines que no pueden lograr trabajando solas. Sin embargo, mientras persiguen las metas de la organización, también deben satisfacer sus necesidades individuales. Así, Barnard llegó a su tesis principal: una organización sólo podrá funcionar en forma eficiente si satisface las necesidades de los individuos que trabajan en ella. Así, Barnard estaba estableciendo el principio de que la gente puede trabajar con relaciones estables y benéficas para las partes, con el tiempo.

El hecho de que Barnard reconociera la importancia y la universalidad de la "organización informal" significó una contribución importantísima para el pensamiento de la gestión.

Barnard pensaba que los fines personales podrían guardar equilibrio con los de la organización si los gerentes entendían la zona de indiferencia de los empleados; es decir, aquello que los empleados harían sin cuestionar la autoridad del gerente. Evidentemente, cuanto mayor la cantidad de actividades que cupieran dentro de la zona de indiferencia de los empleados (lo que aceptaría el empleado), tanto mayor la cooperación y la ausencia de problemas en una organización. Barnard también pensaba que los ejecutivos tenían la obligación de imbuir en sus empleados un sentimiento a favor de fines morales. Para ello, tendrían que aprender a pensar en forma que trascendiera su estrecho interés, para establecer un compromiso ético con la sociedad. Aunque Barnard habló de la importancia de los gerentes ejecutivos, también prestó bastante atención al papel del trabajador individual "como factor estratégico básico de la organización". Al ir más allá y establecer que la organización es una empresa en la que cooperan individuos que trabajan reunidos en forma de grupos, montó el escenario para el desarrollo de gran parte del pensamiento actual de la gestión.

#### **d) La escuela conductista**

La escuela conductista surgió, debido a que el enfoque clásico no lograba suficiente eficiencia productiva, ni armonía en el centro de trabajo. Para frustración de los gerentes, las personas no siempre "seguían" los patrones de conducta pronosticados. Esto motivó el interés por ayudar a los gerentes a manejar con más eficacia la variante "personal" de sus organizaciones. A su vez, varios teóricos trataron de reforzar la teoría clásica de la organización con elementos de la sociología y la psicología.

- **Elton Mayo (1880 – 1949)**

Elton Mayo y algunos compañeros de Harvard, entre ellos Fritz J. Roethlisberger y William J. Dickson iniciaron su participación en la serie de estudios realizados en Western Electric Company entre 1924 y 1933, los cuales con el tiempo se conocieron como "los estudios de Hawthorne", porque muchos de ellos fueron realizados en la fábrica Hawthorne de Western Electric, cerca de Chicago. Los estudios de Hawthorne, en un principio, fueron un intento por investigar la relación entre la cantidad de iluminación en el centro de trabajo y la productividad de los obreros.

En estos experimentos y otros subsiguientes, Mayo y sus colaboradores decidieron que una compleja cadena de actitudes afectaba los aumentos de productividad. Como los grupos piloto y los de control, fueron separados para darles atención especial, éstos desarrollaron un orgullo de grupo que los llevó a mejorar sus resultados laborales. Además, la comprensión de los supervisores reforzó su motivación. Los investigadores llegaron a la conclusión de que los empleados trabajarían con más tesón si la gerencia se preocupaba por su bienestar y si los supervisores les prestaban atención especial. Este fenómeno se conoció, más adelante, como el efecto de Hawthorne. Como el trato del grupo de control no fue especial en cuanto a supervisión y como no se mejoraron sus condiciones laborales y sin embargo, sus resultados mejoraron, algunos investigadores (incluso el propio Mayo) especularon que el aumento de productividad del grupo de



control se debía a la atención especial que le habían prestado los propios investigadores.

Los investigadores también llegaron a la conclusión de que los grupos informales de trabajo (el entorno social de los empleados) tienen una influencia positiva en la productividad. Muchos de los empleados de Western Electric opinaban que su trabajo era aburrido y absurdo, pero que sus relaciones y amistades con sus compañeros, en ocasiones sujetos a la influencia de un antagonismo compartido contra los jefes, le daban cierto significado a su vida laboral y les ofrecían cierta protección contra la gerencia. Por tal motivo, la presión del grupo, con frecuencia, representaba una mayor influencia para aumentar la productividad de los trabajadores, que las demandas de la gerencia.

Así pues, Mayo era de la opinión que el concepto del hombre social (movido por necesidades sociales, deseoso de relaciones gratificantes en el trabajo y más sensible a las presiones del grupo de trabajo que al control administrativo) era complemento necesario del viejo concepto del hombre racional, movido por sus necesidades económicas personales.

- **Abraham Maslow (1908-1970) y Douglas McGregor (1906-1964)**

Abraham Maslow y Douglas McGregor, entre otros, escribieron sobre la superación personal de los individuos. Su obra engendró nuevos conceptos en cuanto a la posibilidad de ordenar las relaciones para beneficio de las organizaciones. Además, determinaron que las personas pretendían obtener algo más que recompensas o placer al instante. Dado que las personas tenían formas de vida complejas, entonces las relaciones en la organización deberían sustentar dicha complejidad.

Según Maslow, las necesidades que quieren satisfacer las personas tienen forma de pirámide. Las necesidades materiales y de seguridad están en la base de la pirámide y las necesidades del ego (por ejemplo, la necesidad de respeto) y las necesidades de autorrealización (como la necesidad de crecimiento personal y de significado) están en la cúspide. En general, Maslow sostenía que las necesidades de los niveles bajos deben quedar satisfechas antes de pasar a satisfacer las necesidades de los niveles más altos. En la sociedad contemporánea muchas de las necesidades de los niveles bajos están, normalmente, satisfechas, así que la mayor parte de las personas están más motivadas por las necesidades de niveles más elevados como el ego y la superación personal.

McGregor presentó otro ángulo del concepto de la persona compleja. Distinguió dos hipótesis básicas alternativas sobre las personas y su posición ante el trabajo. Estas dos hipótesis que llamó la Teoría X y la Teoría Y, adoptan posiciones contrarias en cuanto al compromiso de una persona que trabaja en una organización. McGregor dice que los gerentes de la Teoría X presuponen que es necesario presionar a las personas constantemente para que se desempeñen mejor en su trabajo. Por el contrario, los gerentes de la Teoría Y presuponen que a las personas les gusta trabajar y consideran, decididamente, que su trabajo es una oportunidad para desarrollar su talento creativo.

- **James March y Herbert Simon**

James March y Herbert Simon realizaron una obra a finales de la década de 1950 donde plantearon cientos de proporciones acerca de los patrones de conducta, sobre todo con relación a la comunicación en las organizaciones. Su influencia en el desarrollo de la teoría administrativa posterior ha sido importantísima y permanente, para investigar en forma científica.

### **e) La ciencia de la gestión.**

A principios de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña tenía la necesidad imperiosa de resolver una serie de problemas nuevos y complejos, en la contienda. Los británicos, con su supervivencia en juego, formaron los primeros equipos de investigación de



operaciones (I de O). Los ingleses reunieron la experiencia de matemáticos, físicos y otros científicos en los equipos de I de O y dieron grandes pasos en lo tecnológico y lo táctico. Cuando los estadounidenses entraron a la guerra, constituyeron los llamados equipos de investigación de operaciones, basándose en el exitoso modelo británico para resolver problemas similares. Los equipos usaron las primeras computadoras para realizar los miles de cálculos que requieren los modelos matemáticos.

Terminada la guerra, la aplicación de la investigación de operaciones a los problemas de la industria resultaba cada vez más evidente. Se estaban empezando a usar nuevas tecnologías industriales y los transportes y las comunicaciones eran cada vez más complejas. Estos avances trajeron consigo un sin fin de problemas que no se podían resolver fácilmente con medios convencionales. Cada vez se recurría más a los especialistas en I de O para ayudar a los gerentes a encontrar respuestas para estos nuevos problemas. Con los años los procedimientos de la I de O se formalizaron y, ahora, se conocen con el nombre genérico de la escuela de la ciencia de la gestión o administración.

La escuela de la ciencia de la gestión obtuvo popularidad a partir de la posguerra. El desarrollo de las computadoras de gran velocidad y la comunicación entre computadoras ofreció un medio para atacar los problemas de la organización, de gran escala y complejos. La aparición de Robert McNamara que aplicó una forma de la ciencia de la gestión en la Ford Motor Company en las décadas de 1950 y 1960. (Más adelante, aplicó la misma técnica cuando fue Secretario de la Defensa durante el gobierno de Jhonson). Cuando los protegidos de McNamara, conocidos como los "muchachos maravilla" empezaron a ocupar puestos gerenciales en Ford y en la industria de Estados Unidos, floreció la escuela de la ciencia de la gestión.

La ciencia de la gestión representó una forma nueva de concebir el tiempo. Los complejos modelos matemáticos y las computadoras, hicieron que el pronóstico del futuro con base en el pasado y el presente se convirtiera en una actividad frecuente. La escuela de la ciencia de la gestión no presta mucha atención a las relaciones per se dentro de las organizaciones. Los modelos matemáticos tienden a pasar por alto relaciones como los datos, resaltando datos numéricos que se pueden reunir o calcular con facilidad. Así, cabría criticar que la ciencia de la gestión sólo concede importancia a los aspectos de la organización que se pueden representar con cifras, olvidándose de la importancia que tienen en las organizaciones, las personas y las relaciones.

### **C - Estado actual de la teoría de la gestión. El proceso de la gestión. Perspectivas de la gestión.**

---

El estado actual de la teoría de la gestión es bastante complejo, pues permite enfocar su objeto de estudio de varias maneras y agrupar un gran abanico de variables que deben ser tenidas en consideración.

En la actualidad, la teoría de la gestión estudia distintos tipos de organizaciones desde el punto de vista de la interacción e interdependencia de las cinco variables principales, cada una de las cuales es objeto específico de estudio de una o más corrientes de la teoría de la gestión. Las cinco variables básicas: TAREAS, ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL, PERSONAS, TECNOLOGÍA y AMBIENTE EXTERNO, constituyen los principales componentes en el estudio. El comportamiento de estas variables es sistémico y complejo: cada una ellas influye y es influenciada por las demás; si se modifica una ellas, las otras también se modifican en mayor o menor grado. El comportamiento del conjunto de estas variables es diferente de la suma del comportamiento de cada variable por separado.

La adecuación de estas cinco variables constituye el principal desafío de la gestión. En



una subunidad especializada (por ejemplo, un departamento, una división, una sección), algunas de estas variables pueden cumplir un papel predominante.

Debido a la creciente importancia de la gestión y los nuevos y complejos desafíos que enfrenta, los investigadores se han concentrado en algunas partes o en algunas variables aisladas del enorme contexto de variables que intervienen (cada una de las cuales tiene su naturaleza, impacto, duración, importancia, etc.) en la estructura y el comportamiento de las organizaciones y que dificultan enormemente tener una visión global de éstas. A medida que la gestión enfrenta nuevos desafíos, sus teorías requieren adaptar sus enfoques o modificarlos por completo para que sean útiles y aplicables, lo cual explica en parte los pasos graduales de la teoría de la gestión en el transcurso de este siglo.

### **Perspectivas de la gestión.**

En el futuro, la gestión será incierta, pues deberá enfrentar cambios y transformaciones llenos de ambigüedades e incertidumbres. Los directivos deberán enfrentar problemas cada vez más complejos y su atención estará dirigida a eventos y grupos situados dentro o fuera de la organización, los cuales proporcionarán información contradictoria que dificultará el diagnóstico y la comprensión de los problemas.

Sin embargo estas exigencias, desafíos y expectativas experimentan profundos cambios que sobrepasan la capacidad del administrador para acompañarlos de cerca y comprenderlos de manera adecuada. Estos cambios tienden a aumentar debido a la inclusión de otras nuevas variables a medida que el proceso se desarrolla y crea una turbulencia que perturba y complica la tarea administrativa de planificar, organizar, dirigir y controlar una organización eficiente y eficaz. El futuro aparece complejo, puesto que innumerables factores producirán impactos profundos en las organizaciones. Las próximas décadas se caracterizarán por los desafíos y turbulencias que deberá enfrentar la gestión:

-Las organizaciones están en continua adaptación a sus ambientes. Esta adaptación continua puede provocar el crecimiento, la estabilidad transitoria o la reducción de la organización. El crecimiento se presenta cuando la organización satisface sus demandas ambientales y el ambiente requiere mayor volumen de salidas y resultados de la organización.

-La competencia es cada vez más aguda. A medida que aumentan los mercados y los negocios, también crecen los riesgos en la actividad de las organizaciones

-Existe la tendencia a una creciente sofisticación de la tecnología. Los nuevos procesos e instrumentos introducidos por la tecnología en las organizaciones causan impactos en la estructura organizacional.

-La internacionalización de las organizaciones, denominada globalización, es el factor más importante de desarrollo de las instituciones.

-Mayor presencia de las organizaciones. Mientras crecen o se reducen, las instituciones se vuelven más sofisticadas, se internacionalizan y con esto, aumenta su influencia ambiental. En consecuencia, las organizaciones llaman la atención del ambiente y del público.

Las organizaciones deberán enfrentar todos estos desafíos, presiones y amenazas; contarán con sus directivos, que deberán saber cómo adecuar y adaptar las principales variables institucionales entre sí: tareas, tecnologías, estructura organizacional, personal y ambiente externo, para desarrollar los objetivos institucionales.

### **El proceso de la gestión**

La gestión es la principal actividad que marca una diferencia en el grado que las



organizaciones son útiles a las personas que afectan. El éxito que puede tener una institución de alcanzar sus objetivos y también de satisfacer sus obligaciones sociales depende, en gran medida, de sus directivos. Si realizan debidamente su trabajo es probable que la organización alcance sus metas, ya que sobre ellos recae la responsabilidad de gestionar los recursos con los que cuenta la institución.

El proceso de gestión refiere a planear y organizar la estructura de órganos y cargos que componen la institución y dirigir y controlar sus actividades. Se ha comprobado que la eficiencia de la organización es mayor que la suma de las eficiencias de sus trabajadores y debe alcanzarse mediante la racionalidad, es decir la adecuación de los medios (órganos y cargos) a los fines que se desean alcanzar, muchos autores consideran que el administrador debe tener una función individual de coordinar, sin embargo parece más exacto concebirla como la esencia de la habilidad general para armonizar los esfuerzos individuales que se encaminan al cumplimiento de las metas del grupo.

Desde finales del siglo XIX se ha definido la gestión en términos de cuatro funciones específicas de los gerentes: LA PLANIFICACIÓN, LA ORGANIZACIÓN, LA DIRECCIÓN y EL CONTROL. Aunque este marco ha sido sujeto a cierto escrutinio, en términos generales sigue siendo el aceptado. Por tanto cabe decir que la gestión es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y el empleo de todos los demás recursos organizacionales, con el propósito de alcanzar metas establecidas por la organización.

### **C.1. Ventajas del proceso de gestión**

Se ofrece un marco de trabajo conceptual.

Proporciona fundamentos para el estudio de la gestión promoviendo el entendimiento de lo que es la gestión / administración.

Son factibles las contribuciones de otras escuelas administrativas, ya que puede usarse lo mejor del pensamiento contemporáneo administrativo.

Se obtiene flexibilidad, si bien es aplicable a una variedad de situaciones, se da al usuario el margen necesario para adaptarlo a un conjunto particular de situaciones.

Se reconoce flexibilidad y arte de la gestión y se fomenta la mejor manera de utilizarlo en una forma práctica.

Se proporciona una genuina ayuda a los practicantes de la gestión. El patrón del proceso hace que el gerente analice y entienda el problema y lo lleve a determinar los objetivos y los medios para alcanzarlos.

Los principios de la gestión están derivados, refinados y aplicados y sirven como directrices necesarias para una útil investigación administrativa.

Se estimula el desarrollo de una filosofía determinada de la gestión, cada una de las fases de su aplicación requiere servirse de valores, convicciones del gerente y el entendimiento de los objetivos y recursos en torno del cual opera.

### **C.2. Elementos de la gestión**

- **Eficiencia**

Es la capacidad de reducir al mínimo la cantidad de recursos usados para alcanzar los objetivos o fines de la organización, es decir, hacer correctamente las cosas. Es un concepto que se refiere a " insumos-productos".



Se puede aumentar la eficiencia cuando:

- Logramos incrementar la cantidad de productos obtenidos manteniendo constante el volumen de recursos empleados.
- Mantenemos constante la cantidad de productos obtenidos disminuyendo la cantidad de recursos empleados.

Aún siendo una característica prioritaria la eficiencia en la gestión, no es una cualidad suficiente. La gestión no solo debe de buscar la eficiencia en sus acciones, sino que, además tienen que alcanzar los objetivos propuestos, es decir, tienen que ser eficaces.

- **Eficacia**

Es la capacidad para determinar los objetivos apropiados y el logro de las metas que se habían definido.

Estos dos conceptos están interrelacionados (eficiencia y eficacia) ya que la eficacia de un modelo, estará íntimamente unida a la necesidad de ser o no eficiente. El ideal de este desempeño debe centrarse en ser eficaces de la forma más eficiente posible.

Nos preguntábamos si podríamos ser eficientes sin ser eficaces. La respuesta es afirmativa, se puede ser eficiente sin ser eficaz. Se puede emplear bien los recursos sin conseguir los objetivos propuestos y esto sucede cuando se es eficiente con metas equivocadas.

- **Productividad**

Es la relación resultado (producto) e insumo dentro de un período, con la debida consideración de la calidad.

Se puede mejorar la productividad:

- 1.- al acrecentar la producción (resultados) con los mismos insumos.
- 2.- al disminuir los insumos manteniendo la misma producción.
- 3.- al aumentar la producción y disminuir los insumos para cambiar la razón de un modo favorable.

Existen varias clases de insumos como lo son el personal y los materiales, sin embargo, la mayor oportunidad para aumentar la productividad se encuentra en el propio trabajo: en el conocimiento y en la gestión.

La productividad implica eficacia y eficiencia en el desempeño individual y organizacional.

- **Coordinación de recursos**

La organización, para lograr los objetivos requiere de una serie de recursos, estos, administrados correctamente, permitirán alcanzar los objetivos.

Existen tres tipos de recursos:

- 1 Recursos materiales. Aquí quedan comprendidos el dinero, las instalaciones físicas, la maquinaria, los muebles, las materias primas, etc.
- 2 Recursos técnicos. Bajo este rubro se listan los sistemas, manuales de procedimiento, organigramas, instructivos, etc.
- 3 Recursos humanos. No solo el esfuerzo o la actividad humana quedan comprendidos en este grupo, sino también otros factores que dan diversas modalidades a esa actividad: conocimientos, experiencias, motivación, intereses vocacionales, aptitudes, actitudes, habilidades, potencialidades, salud, etc.



Para administrar se requiere combinar, sistematizar y analizar estos tres tipos de recursos que intervienen en el logro de un fin común.

- **Grupo social**

La gestión sucede en el marco de la sociedad, entendiéndose por grupo social al grupo de personas, empresas, instituciones, etc., que comparten total o parcialmente objetivos de carácter general.

### **C.3. Habilidades de la gestión**

- **Habilidad Técnica:** Es el conocimiento y la pericia para realizar actividades que incluyen métodos, proceso y procedimiento. Por lo tanto, representa trabajar con determinadas herramientas y técnicas, por ejemplo los mecánicos trabajan con herramientas y sus supervisores deben tener la capacidad de enseñarle como usarla.
- **Habilidad Humana:** Es la capacidad para trabajar con personas, es el esfuerzo cooperativo, es el trabajo en equipo y es la creación de un ambiente en que las personas se sienten segura y libres para expresar sus opiniones.
- **Habilidad Conceptual:** Es la capacidad de ver la imagen del conjunto, de reconocer los elementos importantes en una situación y de comprender las relaciones entre ellos.
- **Habilidad de Diseño:** Es la capacidad para solucionar problemas en forma tal que la organización se beneficie. Para ser eficiente, en particular en los niveles organizacionales más altos, los gerentes deben estar en posibilidad de ver algo más que el problema; necesitan tener además la habilidad de un buen ingeniero de diseño para encontrar una solución práctica para él.

### **C.4. Roles de la gestión**

A fines década de los años 60, Henry Mintzberg realizó un cuidadoso estudio sobre las labores de cinco principales funcionarios ejecutivos. Lo que descubrió, desafió varias nociones sostenidas durante largo tiempo acerca de las funciones de un administrador. Por ejemplo, a diferencia de los puntos de vista predominantes en aquel tiempo, que los administradores eran pensadores reflexivos que de manera cuidadosa y sistemática procesaban la información antes de tomar decisiones, Mintzberg encontró que los administradores que estudió, se ocupaban de gran número de actividades diversas de corta duración y sin patrones de atención fijos. Había poco tiempo para pensar en forma reflexiva porque los administradores sufrían constantes interrupciones. La mitad de las actividades de estos administradores duraban menos de nueve minutos. Pero, además de estos hallazgos, Mintzberg proporcionó un esquema de categorización para definir lo que hacen los administradores.

Mintzberg llegó a conclusión de que los administradores desempeñan diez diferentes roles que están muy relacionados entre sí. El término roles de la gestión se refiere a categorías específicas de comportamiento administrativo.

- **Roles Interpersonales:** se requiere que todos los directivos desempeñen **roles de representación**, funciones que tiene una naturaleza ceremonial y simbólica. Cuando el rector de una universidad entrega diplomas en una graduación, o un supervisor de fabricación acompaña en una visita a la planta a un grupo de estudiantes de preparatoria, actúan en un rol de representación. Todos los administradores tienen **un rol de líder**. Este rol incluye la contratación, capacitación, motivación y disciplina de los empleados. El tercer rol dentro del agrupamiento interpersonal es el **rol de enlace**. Mintzberg describió esta actividad como el contacto con fuentes externas que



proporcionan información al administrador. Estas fuentes son individuos o grupos fuera de la unidad del administrador y pueden encontrarse dentro o fuera de la organización. El gerente de ventas que obtiene información del gerente de personal en la misma compañía, tiene una relación interna de enlace. Cuando ese gerente de ventas tiene contacto con otros ejecutivos de ventas a través de una asociación comercial de mercadotecnia, tiene una relación externa de enlace.

- **Roles de Información:** todos los administradores, hasta determinado grado, reciben y captan información de organizaciones fuera de la suya. Por lo común, esto se hace por medio de la lectura de revistas y boletines, Internet y al hablar con otras personas para saber los cambios en los gustos del público, lo que pueden estar planificando otras organizaciones y cosas semejantes. A esto Mintzberg lo llamó el **rol de seguimiento o vigilancia**. Los administradores también actúan como conducto para transmitir información a los integrantes de la organización. Este es el **rol de diseminador**. Cuando ellos representan a la organización frente a extraños los administradores también desempeñan el **rol de voceros**.

- **Roles en la toma de decisiones:** por último, Mintzberg identificó cuatro roles que giran alrededor de la toma de decisión. En su **rol de emprendedores**, los administradores inician y supervisan nuevos proyectos que mejoraran el desempeño de su organización. En el **rol de control de conflictos**, toman acciones correctivas en respuestas a los problemas no previstos con anterioridad. En su **rol de asignación de recursos**, los administradores son responsables de distribuir los recursos humanos, físicos y monetarios. Por último, los administradores desempeñan su **rol de negociadores** cuando analizan y negocian con otros grupos y así obtienen ventajas para sus propias organizaciones.



**C.5. Teorías de la gestión y sus principales enfoques**

ÉNFASIS	TEORIAS DE GESTIÓN	PRINCIPALES ENFOQUES
En las tareas:	Gestión científica.	Racionalización del trabajo en el nivel operacional
En la estructura:	Teoría clásica. Teoría Neoclásica.	Organización formal. Principios generales de la Gestión. Funciones del Administrador.
	Teoría de la Burocracia.	Organización formal Burocrática. Racionalidad Organizacional.
	Teoría Estructuralista.	Enfoque múltiple: Organización formal e informal. Análisis intra-organizacional y análisis inter-organizacional.
En las personas:	Teoría de las relaciones humanas.	Organización informal. Motivación, liderazgo, comunicación y dinámica de grupo.
	Teoría del comportamiento organizacional.	Estilo de administración. Teoría de las decisiones Integración de los objetivos organizacionales e individuales.
	Teoría del desarrollo organizacional.	Cambio organizacional planeado. Enfoque de sistema abierto.
En la tecnología:	Teoría situacional.	Administración de la tecnología (imperativa tecnológica).
En el ambiente:	Teoría estructuralista. Teoría neo-estructuralista.	Análisis intra-organizacional. Análisis ambiental. Enfoque del sistema abierto.
	Teoría situacional.	Análisis ambiental (imperativo ambiental). Enfoque del sistema abierto.



### **C.6. Tipos de gestión y sus principales enfoques.**

- **La Gestión Internacional:** Se centra en la operación de organizaciones internacionales en países extranjeros. Trata temas administrativos que se relacionan con el flujo de personas, mercancías y dinero con el propósito final de administrar mejor en situaciones allende las fronteras nacionales.
- **La Gestión Comparativa:** Se define como el estudio y el análisis de la gestión en diferentes ambientes y de las razones por las cuales las organizaciones obtienen resultados diferentes en diversos países o regiones. La gestión es un elemento importante para el crecimiento económico y el mejoramiento de la productividad.
- **La Gestión por Objetivos:** Se practica en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de sus extensas aplicaciones, no siempre resulta claro lo que significa. Algunos siguen considerándola con una herramienta de evaluación; otros la contemplan como una técnica de motivación; por último hay quienes la consideran como un dispositivo de planificación y control. En otras palabras, las definiciones y aplicaciones de la gestión por objetivos varían ampliamente y por consiguiente, es importante destacar los conceptos desarrollados. Se puede definir como un sistema administrativo completo que integra muchas actividades administrativas fundamentales de manera sistemática, dirigido conscientemente hacia el logro eficaz y eficiente de los objetivos organizacionales e individuales.
- **La Gestión en la Tecnología:** En el interior de cada organización coexisten la tarea ejecutada, la teoría que establece el flujo de trabajo, los métodos y procesos operacionales y toda la maquinaria utilizada para desempeñar la tarea. Ésta puede ser muy variada (fabricar juguetes, procesar información y noticias para divulgar a través de periódicos o televisión, transportar cargas o personas, fabricar piezas y componentes, ejecutar operaciones quirúrgicas en las personas, enseñar a los alumnos y un centenar de actividades o combinaciones de éstas). Sin embargo, cuando una organización desempeña algunas tareas particulares y aplica una manera de ejecutarla, la tecnología afecta a todas las personas, elementos y eventos.

La tecnología configura todas las especies y niveles de cargo en la organización, así como las oportunidades resultantes para los empleados y su satisfacción en el trabajo. La tecnología preestablece los estándares de comportamiento que los grupos humanos desarrollan y condiciona los tipos de prácticas administrativas que deberán aplicarse en situaciones particulares de la organización. Por todo esto, comprender los efectos de la tecnología y sus implicaciones organizacionales constituye un efecto esencial para la adecuación de la gestión. La tecnología determina el nivel y el tipo de formación profesional, las habilidades manuales e intelectuales, la capacidad, las actitudes y características de personalidad que se deben poseer para ser reclutados, seleccionados y admitidos para trabajar en las organizaciones. Estas características personales no están distribuidas al azar en las organizaciones, sino son determinadas con anticipación por las tecnologías utilizadas. Es evidente que las personas no son meros recursos pasivos ni estadísticos frente a las tecnologías utilizadas, en cambio la tecnología sí es un recurso pasivo y estático a disposición de la creatividad humana. No obstante, la tecnología determina las características humanas de las personas que deben ingresar y permanecer en las organizaciones. Las personas modifican y desarrollan la tecnología, podría decirse que existe una interacción estrecha entre lo que la tecnología exige, con relación a las características de los recursos humanos y las modificaciones hechas por las personas a la tecnología utilizada. Una variable afecta a la otra y ésta desarrolla y modifica la primera variable que va a afectar sus propias características futuras. La situación es compleja y variable en extremos de una organización a otra.

- **La Gestión de la Estrategia:** La estrategia representa aquello que la organización



desea realizar, cual es el negocio que pretende llevar a cabo, cual es el rumbo que va a seguir. El núcleo de la gestión estratégica es la preparación para el mañana: busca orientar a la organización frente al futuro, no para anticipar todos los acontecimientos, sino para que la organización pueda dirigirse hacia sus objetivos consientes sistemáticamente basados en análisis reales y metódicos de sus propias condiciones y posibilidades y del contexto ambiental donde opera. En otros términos, el futuro de la organización no puede ser previsto, sino que debe ser creado.

La gestión de la estrategia puede definirse como la función de la gestión de la cúpula – pues se aborda en el nivel institucional de la organización-, que analiza, desarrolla y modifica los procesos internos y externos de la organización para que sea eficiente y eficaz en condiciones constantemente variables. La administración o gestión estratégica formula e implementa la estrategia organizacional como un conjunto de decisiones unificadas, amplias e integradas que intentan conseguir los objetivos de la organización.

- **La Gestión de la Producción y de las Operaciones:** Una de las principales áreas en cualquier tipo de organización, tanto si se trata de negocios, gobiernos u otros, es la gestión de la producción y las operaciones.

En el pasado, el término empleado para hacer referencia a las actividades necesarias para fabricar productos, era gestión de la producción. Sin embargo, en años recientes, el área se ha ampliado en general para incluir actividades como compras, almacenamiento, transportación y otras operaciones desde el abasto de materias primas y otras actividades diversas hasta llegar a un producto disponible para el comprador. El término gestión de operaciones se refiere tanto a las actividades necesarias para producir y entregar tanto un servicio como un producto físico.

### **C.7. Factores que influyen en el ambiente del administrador**

La gestión de una organización es un sistema que interactúa con diversos ambientes específicos, además de las influencias potenciales de un ambiente general.

En la siguiente sección hemos trabajado sobre los componentes en ambientes tanto específicos como generales, pero sólo mencionaremos los específicos porque están más relacionados con la organización que con la propia gestión y mostraremos cómo los ambientes pueden restringir las selecciones disponibles para los administradores.

#### **Ambientes específicos:**

- **Proveedores:** Los proveedores de una organización, por lo general se piensan como otras organizaciones que proveen materias primas y equipos, pero este término también incluye a las que proporcionan insumos financieros y mano de obra, a accionistas, bancos, compañía de seguros, fondos de pensión y a otras instituciones similares que son necesarias para asegurar un flujo continuo de capital. La gestión trata de asegurar un flujo continuo de los insumos que se necesitan, al más bajo costo posible. Estos insumos representan incertidumbres, porque su falta de disponibilidad o su retraso pueden reducir en un grado importante la eficacia de la organización, es común que la gestión realice grandes esfuerzos para asegurar su flujo continuo. El hecho de que las grandes organizaciones tengan departamento de compras, finanzas y personal es debido a la importancia que la gestión la asigna a la compra de insumo de maquinarias, equipos y capital y alquiler de trabajo.

- **Destinatarios / demandantes de servicios:** Las organizaciones existen para satisfacer las necesidades de los destinatarios de sus servicios. Los destinatarios representan una incertidumbre potencial para las organizaciones. Los gustos o necesidades del consumidor pueden cambiar. Estos pueden quedar insatisfechos con el producto o



servicio de la organización.

- **Competidores:** Todas las organizaciones tienen uno o más competidores. Ninguna gestión puede darse el lujo de ignorar a sus competidores. Los competidores se pueden ver desde el punto de vista de los precios, ofrecimiento de servicios, de adquisición de productos nuevos y similares. Representan una fuerza ambiental importante, para lo cual la gestión debe prepararse y responder.
- **Gobiernos:** Los gobiernos federales, provinciales y locales influyen en lo que las organizaciones pueden o no hacer. Ciertas organizaciones, en virtud de sus actividades, son controladas por dependencias gubernamentales específicas. Por ejemplo, si su empresa fabrica productos farmacéuticos, lo que usted puede vender queda determinado por la administración de alimentos y drogas. Las organizaciones gastan mucho tiempo y dinero para cumplir con las regulaciones gubernamentales. Pero los efectos de estos reglamentos van más allá del tiempo y dinero. También reducen la discrecionalidad administrativa.
- **Sociedad civil: Los grupos públicos de presión.** Los directivos no pueden dejar de reconocer la existencia de grupos de intereses que intentan influir en las acciones de las organizaciones. Estas influencias consisten en un variado tipo de acciones tras los objetivos más diversos: desde organizaciones por los derechos del consumidor, la defensa del medio ambiente, la educación pública y gratuita, los derechos humanos, etc.

#### **Ambientes Generales:**

- **Económicos:** El ambiente económico no sólo le interesa a los negocios cuya misión es la producción y la distribución de bienes y de servicios que la población desea y por los que puede pagar. Pero también es de la mayor importancia para otros tipos de empresas organizadas. Algunos de los factores económicos en el ambiente general que pueden afectar las prácticas administrativas en una organización son: las tasas de interés, la inflación, los cambios en el ingreso disponible, los índices de ocupación en el mercado laboral y el ciclo económico general.

Capital: todas las clases de organizaciones necesitan capital: maquinaria, edificios, inventario de bienes, equipo de oficina, herramientas de todo tipo y efectivo. Parte de todo esto lo puede producir la propia organización, sin embargo, las empresas organizadas generalmente resuelven sus necesidades de capital con diversos proveedores, cuyo trabajo es producir los materiales y otros bienes de capital que requiere la organización para operar. Esto significa que todas las clases de operaciones dependen de la disponibilidad y de los precios de los bienes de capital que se necesitan.

Trabajo: otro insumo importante del medio económico es la disponibilidad, la calidad y el precio de la fuerza laboral. En algunas sociedades quizás se cuente con gran número de trabajadores comunes carentes de capacitación y haya escasez de mano de obra altamente entrenada. El precio de la mano de obra también es un factor económico importante para una organización, aunque la automatización disminuye su alto costo.

Niveles de precios: la parte de insumos de una organización recibe la clara influencia de los cambios de los niveles de precios. Si estos suben rápido, los trastornos en el medio económico, tanto de insumos como de producción, pueden ser graves. La inflación no solo desequilibra a las empresas, sino que también distorsiona todo tipo de organizaciones por sus efectos sobre los costos de la mano de obra, los materiales y otros artículos.

- **Tecnológicos:** Uno de los factores de mayor efecto sobre el ambiente es la tecnología. La ciencia proporciona los conocimientos y la tecnología su uso. El término tecnología se refiere a la suma total del conocimiento que se tiene de las formas de hacer las cosas. Algunos beneficios de la tecnología son: mayor productividad, estándares más altos de



vida. Más tiempo de descanso y mayor variedad de productos.

El cambio más rápido de los últimos siglos ha sido en los desarrollos tecnológicos. Ahora tenemos oficinas computarizadas, robots en la fabricación, rayos láser, circuitos integrados, microprocesadores etc. Las organizaciones que prosperan son aquellas que obtienen el mayor beneficio de la tecnología.

Un ejemplo de cómo el ambiente tecnológico afecta a la gestión, lo encontraremos en el diseño de oficinas. Éstas se han vuelto centro de comunicaciones. La gestión enlaza sus computadores, teléfonos, procesadores de palabras, fotocopiadoras, máquinas de fax, almacenamiento de archivos y otras actividades de oficinas, en un sistema integrado. Para la gestión de todas las organizaciones esto significa mayor capacidad para la toma de decisiones.

- **Sociales:** En cualquier clasificación de los elementos ambientales que influyen sobre un administrador, es en extremo difícil separar los medios sociales, políticos y éticos. El ambiente social se compone de actitudes, deseos, expectativas, grados de inteligencia y educación, creencias y costumbres de las personas de un grupo o sociedad determinada. Estos elementos ambientales son difíciles de estudiar y comprender, para pronosticarlo y que el administrador pueda anticiparse y prepararse para los cambios.

Es decir que la gestión debe adaptar sus prácticas a las expectativas cambiantes de la sociedad en la que opera. Conforme cambian los valores, costumbres y gustos, así también debe cambiar la gestión. Esto se aplica tanto a sus productos y ofrecimiento de servicios como a sus políticas internas.

**Tipo de necesidades internas que deben satisfacer las organizaciones, según Maslow<sup>57</sup>**

Autorealización	Incitación al compromiso total del trabajador.
	El trabajo llega a tener una dimensión más expresiva en la vida del trabajador.
Ego	Creación de trabajos con perspectivas de logros, autonomía, de responsabilidad y de control personal.
	El trabajo engrandece la identidad personal.
	Feedback y reconocimiento para lograr un buen rendimiento (por ejemplo promociones, "empleado del mes", recompensas).
Social	Organización del trabajo que permita interacción con los colegas.
	Facilidades sociales y deportivas.
	Excursiones entre los miembros de la oficina o la organización.
Seguridad	Planes de salud y de pensiones.
	Trabajo seguro.
	Énfasis en los medios de la carrera profesional dentro de la organización.
Fisiológica	Sueldos y salarios.
	Seguridad y comodidad en las condiciones de trabajo.

- **Políticos:** Las condiciones políticas incluyen la estabilidad general de los países en que

<sup>57</sup> A Theory of Human Motivation, Maslow, A.H. Psychological Review n° 50: paj. 370-396, EE UU 1943



opera una organización y las actitudes específicas que los funcionarios gubernamentales tienen hacia el rol del desarrollo integral en la sociedad. El ambiente político, las actitudes y las acciones de los legisladores y líderes políticos y gubernamentales cambian con el flujo y reflujo de las demandas y creencias sociales. El gobierno afecta prácticamente a todas las organizaciones y todos los aspectos de la vida. Con relación al desarrollo, desempeña dos papeles principales: lo fomenta y lo limita. Por ejemplo, hace lo primero cuando estimula la expansión y el desarrollo económico, proporciona ayuda mediante la administración para pequeños negocios, subsidia determinadas industrias, ofrece ventajas fiscales, respalda la enseñanza, la investigación y el desarrollo e incluso protege algunas empresas mediante aranceles especiales. Por último, el gobierno también es el mayor cliente, al comprar bienes y servicios.

Toda organización está rodeada por una maraña de leyes, reglamentos y jurisprudencia, no solo a nivel nacional sino también provincial y municipal. Algunas se elaboran para proteger a los trabajadores, a los consumidores y a las comunidades. Muchas tienen el fin de regular los comportamientos de los administradores y de sus subordinados en los negocios y en otras organizaciones.

Los administradores perceptivos no sólo deben responder a las presiones sociales sino también necesitan prever y hacer frente a las políticas e incluso a las legales.

- **Éticos:** La ética es la disciplina que se relaciona con lo bueno y lo malo, con el deber y las obligaciones morales. Muchas decisiones que toman los directivos exigen una reflexión en torno a las consecuencias morales que las mismas pueden significar.

Tres puntos de vista o teorías morales sobre la ética.

Punto de vista utilitarista o teoría utilitaria de la ética: sugiere que los planes y acciones se evalúen o se tomen decisiones según sus consecuencias. La idea fundamental es que los planes o acciones deben producir el mayor bien para el mayor número de personas.

Punto de vista de derecho o teoría basada en los derechos de la ética: Esta posición se preocupa del respeto y la protección de las libertades y privilegios individuales, libertad de conciencia, libertad de expresión, etc.

Punto de vista de la teoría de justicia de la ética: esto exige que los directivos impongan y hagan cumplir las reglas con justicia y equidad, así como la imparcialidad en la toma de las decisiones.

**Institucionalización de la ética:** Los administradores tienen la responsabilidad de crear un ambiente organizacional que fomente la correcta toma de decisiones mediante la institucionalización de la ética. Esto significa aplicar e integrar los conceptos éticos a las acciones diarias. Para ellos se sugieren tres alternativas:

- Establecer una política apropiada para la organización o un código de ética.
- Utilizar un comité de ética formal.
- Enseñar la ética en los programas de desarrollo gerencial.

La forma más común de institucionalizar la ética es establecer un código de ética, que es una declaración de políticas, principios o reglas que guíen el comportamiento. El simple hecho de exponer un código de ética no es suficiente, por lo tanto la creación de un comité de ética se considera algo esencial para la institucionalización del comportamiento ético. Las funciones de este tipo de comité pueden incluir:

- sostener reuniones regulares para analizar aspectos éticos.
- hacer frente a las áreas indefinidas.
- comunicar el código a todos los miembros de la organización.



- verificar posibles violaciones.
- recompensar el cumplimiento y castigar las violaciones.
- revisar y actualizar el código.
- informar de las actividades del comité al consejo de la gestión.

**Instrumentos de la ética:** Los términos básicos del lenguaje de la ética son: valores, derechos, obligaciones, reglas y relaciones.

Valores: son deseos, relativamente permanentes, que parecen buenos en sí, como la paz o la buena voluntad.

Derechos y obligaciones: el derecho le otorga a la persona el espacio que necesita para actuar. Es el título que le dan a una persona para emprender una acción concreta. Los derechos rara vez son absolutos; la mayoría de las personas admitirían que el alcance de los derechos individuales llega hasta el punto donde empiezan los derechos de los demás. Obligación: es el deber de dar pasos concretos, por ejemplo, pagar impuestos y respetar las leyes en todos los sentidos.

Reglas morales: nos sirven de guía para situaciones en las que chocan intereses contrapuestos. Las reglas morales son lineamientos que pueden resolver desacuerdos, también son reglas de conducta y muchas veces se asimilan como valores.

Relaciones humanas: las relaciones existen porque nos necesitamos unos de los otros para recibir apoyo y alcanzar nuestras metas. Las relaciones representan un aspecto generalizado de la vida, de orden moral. Constantemente estamos diciendo como conservarla y alimentarla, estas decisiones reflejan nuestros valores y nuestro interés por la vida. Así como decimos que la gestión trata de relaciones, estamos afirmando que cuenta con un importante componente de la ética.

### **C.8. Valores institucionales de la gestión**

La gestión tiene un carácter eminentemente social, se rige por un conjunto de valores que le proporcionan no sólo una validez moral ante la población, sino también información ética que debe orientar la conducta del directivo.

Los valores institucionales de la gestión son:

- **Sociales:** El mejoramiento de la calidad del producto y / o servicio para satisfacer adecuadamente las necesidades reales del ser humano.

El mejoramiento de la situación socioeconómica de la población.

El cumplimiento de obligaciones fiscales que permiten sostener a los gobiernos locales y federales.

Evitar la competencia desleal.

La promoción del desarrollo a través de la creación de fuentes de trabajo.

Incrementar y preservar las riquezas naturales y culturales de la sociedad.

- **Organizacionales:** Aquellos que tienden a mejorar la organización de los recursos con que cuenta el grupo social y que tienden a:

Impulsar la innovación, investigación y desarrollo tecnológicos.

Optimizar la coordinación de recursos.

Maximizar la eficiencia en métodos, sistemas y procedimientos.



Conciliar intereses entre los diferentes miembros del grupo social.

- **Económicos:** Son los que se orientan a la obtención de beneficios económicos, lo que puede ser:

Generando riqueza

Maximizando la obtención de utilidades.

Manejando adecuadamente los recursos financieros.

Propiciando el desarrollo económico del grupo social.

Promoviendo la inversión.

## **D – Fases de la Gestión: Planificación Estratégica, Organización, Dirección y Control**

### **D.1. Planificación Estratégica**

#### **El significado de estrategia**

Táctica: Es el uso de los recursos para la producción de un cambio situacional inmediato.

Estrategia: Es el uso de los cambios situacionales inmediatos para alcanzar la situación-objetivo de un plan. Estrategia proviene de la palabra griega *strategos*, "líder de ejército". Tiene su origen en el campo militar.

Sun Tzu, general y estratega chino, hace 2.300 años decía "Si soy capaz de determinar los planes del enemigo mientras que al mismo tiempo oculto los míos, entonces yo puedo concentrarme y él dividirse. Y si yo me concentro mientras él se divide, yo puedo utilizar toda mi fuerza para atacar una fracción de la suya".

Ya avanzado el siglo XX, los principios estratégicos son adoptados en el campo empresarial, aunque toman forma de "gestión estratégica" (sistemas de información actualizados y análisis continuados) a principio de los '80 y de "planificación estratégica creativa y participativa" a principios de los '90. En esa década, estos principios son adoptados para la gestión del desarrollo de las comunidades, sus instituciones y sus territorios.

Para introducirnos en los procesos de planificación estratégica institucional, dos connotaciones del término, son las que nos interesan:

- El significado de "estratégico" como equivalente de lo que es importante hacer para alcanzar un objetivo futuro trascendente.
- El significado de "estratégico" como modo de confrontar o cooperar con otro, en un juego para vencer su resistencia o ganar su colaboración.

Nos interesa el significado que refiere a "la gran estrategia":

La planificación de la "gran estrategia" es un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de una organización o comunidad y que afectan significativamente su futuro.

Su objetivo global es penetrar en la cultura de la organización – comunidad y crear en ella, un sentido compartido, casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos (Visión compartida).

Establecer una estrategia significa la adaptación de los recursos y habilidades de una organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los



riesgos en función de objetivos y metas.

Establecer una estrategia no es la definición de las acciones operativas que se toman "día a día", sino la definición de una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.

Establecer una estrategia no es un conjunto de decisiones de lo que hay que hacer en el futuro, sino de decisiones actuales que pretenden alcanzar objetivos que tendrán repercusiones futuras.

Los proyectos y acciones estratégicas son aquellas que producen efectos o impactos polivalentes y que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante y por lo tanto, contribuirán significativamente a la transformación y desarrollo de una organización.

### **Alcances de la planificación estratégica institucional**

La Planificación Estratégica comprende el conocimiento profundo de la situación actual, la fijación de los objetivos, la identificación de los obstáculos que puedan impedir o demorar alcanzarlos y las acciones y procedimientos para alcanzar esos objetivos:

- Involucra un diagnóstico que identifique el estado actual de situación,
- un análisis de esa situación que defina el contexto y las posibilidades de desenvolverse en el mismo (escenarios);
- la identificación de la misión o rol que puede cumplir con éxito esa comunidad;
- una visión del horizonte posible de alcanzar (objetivo general);
- la definición de metas concretas y alcanzables que representen aquello que la gente se compromete a intentar lograr (misión o modelo de desarrollo);
- una estrategia para alcanzar esa visión (y esas metas) en un tiempo determinado (incluye programas, proyectos y acciones);
- y la evaluación de resultados y cambios contextuales, para reciclar el proceso, superando la instancia anterior.

En la organización, la planificación es el proceso de establecer metas y elegir los medios para alcanzarlas. La capacidad para adaptarse al cambio es esencial para que las organizaciones logren óptimos niveles de rendimiento. La planificación incluye elegir y fijar la visión (objetivos) y misión (modelo) de la organización. Luego, determinar las estrategias, orientaciones, programas, proyectos, procedimientos, métodos, presupuestos y normas necesarias para alcanzarlos, incluyendo además la toma de decisiones (selección de prioridades).

**Importancia de la planificación estratégica:** Sin planes, los gerentes no pueden saber como organizar su personal ni sus recursos debidamente. Quizás incluso ni siquiera tengan una idea clara de qué deben organizar. Sin un plan no pueden dirigir con confianza ni esperar que los demás le sigan. Sin un plan, los gerentes y sus seguidores no tienen muchas posibilidades de alcanzar sus metas ni de saber cuándo ni dónde se desvían del camino. El control se convierte en un ejercicio de escasa importancia. Con mucha frecuencia los planes eficientes afectan el futuro de toda la organización. La planificación es fundamental, ya que:

- 1.- Permite que la organización esté orientada al futuro.
- 2.- Facilita la coordinación de decisiones.
- 3.- Resalta los objetivos organizacionales.



- 4.- Permite determinar en forma anticipada qué recursos se van a necesitar para que la institución opere en forma eficiente.
- 5.- Permite diseñar métodos y procedimientos de operación.
- 6.- Evita operaciones inútiles y superposición de tareas. Optimiza los sistemas de trabajo.
- 7.- La planificación es la etapa básica de la gestión: precede a la organización, dirección y control y es su fundamento.
- 8.- Establece un sistema racional para la toma de decisiones.
- 9.- Facilita el control, permite medir la eficiencia de la organización.

• **Propósitos de la planificación estratégica:** La planificación establece un esfuerzo coordinado. Da dirección tanto a los administradores como a los que no lo son. Cuando todos los interesados saben a dónde va la organización y cómo deben contribuir para lograr el objetivo, pueden empezar a coordinar sus actividades, a cooperar unos con otros y a trabajar en equipo. La falta de planificación puede dar lugar a un zigzagueo y así evitar que una organización se mueva con eficiencia hacia sus objetivos.

La planificación reduce la incertidumbre. También aclara la consecuencia de las acciones que podrían tomar los administradores en respuesta al cambio. La planificación también reduce la superposición, desperdicio y redundancia de actividades. Además cuando los medios y los fines están claros, las ineficiencias son obvias. En resumen los propósitos son:

- Disminuir el riesgo del fracaso
- Evitar los errores y asegurar el éxito de la organización.
- Gestionar con eficiencia los recursos de la organización.
- Asegurar el logro de los objetivos institucionales (eficacia).

• **Principios de la planificación estratégica:**

**Precisión:** Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas.

**Flexibilidad:** Todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan en éste y en las circunstancias que hayan variado después de la revisión.

**Unidad de dirección:** Los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno sólo para cada función (programa) y todos los que se aplican en la organización deben de estar de tal modo coordinados e integrados que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general.

**Consistencia:** Todo plan deberá estar perfectamente integrado al resto de los planes, para que todos interactúen en conjunto, logrando así una coordinación entre los recursos, funciones y actividades, a fin de poder alcanzar con eficiencia los objetivos.

**Rentabilidad:** Todo plan deberá lograr una relación favorable de los beneficios que espera con respecto a los costos que exige, definiendo previamente estos últimos y el valor de los resultados que se obtendrán en la forma más cuantitativa posible. El plan debe expresar que los resultados deben ser superiores a los insumos o gastos.

**Participación:** Todo plan deberá tratar de conseguir la participación de las personas que habrán de estructurarlo o que se vean relacionadas de alguna manera con su funcionamiento.

• **Pasos en la planificación estratégica:** Los directivos siguen esencialmente todos los pasos en cualquier tipo de planificación.



1. Detección de las fortalezas y debilidades propias, oportunidades y amenazas externas, perfilando lineamientos en función de las posibilidades que se deducen del análisis de estas variables en el necesario diagnóstico.
2. Desarrollo de premisas o escenarios. El segundo paso lógico del proceso de planificación es establecer, difundir y obtener consenso para utilizar premisas críticas de la planificación tales como pronósticos, las políticas básicas y los planes ya existentes en la organización. Estas son suposiciones sobre el ambiente en el que el plan a de ejecutarse.
3. Determinación de objetivos. El tercer paso de la planificación consiste en establecer objetivos para toda la organización y para cada unidad de trabajo subordinada, lo cual debe realizarse tanto para el corto plazo, como largo. Los objetivos especifican los resultados esperados y señalan los puntos finales de lo que se debe hacer, a qué habrá de darle prioridad y qué se debe lograr con la red de políticas, estrategias, programas, proyectos, procedimientos, reglas y presupuestos.
4. Determinación de cursos alternativos de acción (estrategias). Consiste en buscar cursos de acción, en particular aquellos que no resultan inmediatamente evidentes. Pocas veces hay un plan para el que no existan alternativas razonables y con bastante frecuencia, una que no es obvia resulta ser la mejor.
5. Evaluación de cursos de acción. Después de buscar los cursos y examinar sus puntos fuertes y débiles el paso siguiente es evaluarlos a la luz de las premisas y metas previamente fijadas.
6. Selección de cursos de acción (estrategias). Este es el punto en el cual se adopta un plan, el punto real de la toma de decisiones. Ocasionalmente un análisis y evaluación de cursos alternativos revelará que dos o más de ellos son aconsejables y quizás el administrador decida seguir varios cursos en lugar del mejor.
7. Formulación de planes derivados (programas, proyectos y acciones). Pocas veces cuando se toma una decisión, la planificación esta completa, casi invariablemente se necesitan planes derivados para respaldar el plan básico.
8. Expresión numérica de los planes a través del presupuesto. Se debe presentar una expresión numérica convertida en presupuesto, si se preparan bien los presupuestos se convierten en un medio para sumar los diversos planes y fijar estándares importantes contra los que se puedan medir el avance de la planificación.

• **Elementos de la planificación estratégica:**

- Los propósitos. Las aspiraciones fundamentales o finalidades de tipo cualitativo que persigue en forma permanente o semi-permanente un grupo social.
- La investigación. Aplicada a la planificación, la investigación consiste en la determinación de todos los factores que influyen en el logro de los propósitos y objetivos, así como de los medios óptimos para conseguirlos.
- Los objetivos. Representan los resultados que la organización desea obtener, son fines para alcanzar, establecidos cuantitativamente y determinados para realizarse transcurrido un tiempo específico.
- Las políticas. Son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales a observar en la toma de decisiones, sobre problemas que se repiten dentro de una organización.
- Las estrategias. Cursos de acción general, caminos o alternativas que muestran la dirección y el empleo de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas.



- Los programas. Son esquemas en donde se establece la secuencia de proyectos y actividades que habrán de realizarse para lograr objetivos y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su consecución.
- Los procedimientos. Establecen el orden cronológico y la secuencia de actividades que deben seguirse en la realización de un trabajo repetitivo.
- Los presupuestos. Son los planes de todas o algunas de las fases de actividad del grupo social expresado en términos económicos, junto con la comprobación subsecuente de la realización de dicho plan.

• **El proceso de toma de decisiones:** La toma de decisiones entraña un compromiso o resolución de fijar prioridades, de hacer, dejar de hacer o de adoptar o rechazar una actitud. Una toma de decisiones requiere creatividad y confianza. Se ve cercada por el riesgo, la incertidumbre, la crítica y la conjetura secundaria. Es importante comprender que no hacer nada respecto a un asunto o a un problema es, en sí y por sí, una decisión.

Se trata de implementar el curso de acción seleccionado. Desarrollar las acciones prioritarias aprobadas para iniciar la alternativa escogida. Ninguna decisión eficaz será posible a menos que se lleven a cabo acciones que la hagan realidad.

• **La incertidumbre:** Cuando el futuro es incierto, los enfoques tradicionales ante la planificación estratégica pueden ser peligrosos. La subestimación de la incertidumbre puede conducir a estrategias que no sirvan ni para defenderse de las amenazas, ni para aprovecharse de las oportunidades que puede ofrecer una gran incertidumbre. Sin embargo, dar por supuesto que el mundo es completamente imprevisible, puede llevar a abandonar el rigor analítico de los procesos de planificación y a basar las decisiones estratégicas principalmente en la intuición instintiva. De hecho, la planificación de un nuevo proyecto significa imaginar lo desconocido.

**Niveles de incertidumbre en los escenarios de la planificación estratégica<sup>58</sup>**

	Un futuro suficientemente claro	Futuros alternativos	Un abanico de futuros	Auténtica ambigüedad
¿Qué se puede saber?	Una única previsión suficientemente precisa para determinar la estrategia.	Unos cuantos resultados específicos que definen el futuro	Un abanico de posibles resultados, pero sin escenario natural alguno.	Sin base alguna para prever el futuro.
Herramientas analíticas	Conjunto tradicional de herramientas de estrategia	Análisis de las decisiones.  Modelos de valoración de las opciones.  Teorías de los juegos: Toda acción provoca una reacción.	Investigación de la demanda latente.  Previsión de la tecnología.  Planificación de escenarios	Analogías y reconocimiento de pautas.  Modelos dinámicos no lineales.

En el nivel 1 se puede elaborar una única previsión del futuro escenario, suficientemente precisa para el desarrollo de las estrategias.

En el nivel 2 se puede describir el futuro como uno de entre unos cuantos escenarios

<sup>58</sup> La Gestión en la Incertidumbre. Harvard Business Review. Ediciones Deusto S A. España 1999.



alternativos. Los análisis no consiguen identificar el resultado, pero pueden ayudar al establecimiento de probabilidades. Algunos elementos o las mismas estrategias cambiarían si el escenario fuera previsible.

En el nivel 3 se puede identificar un abanico de posibles futuros. Este abanico viene definido por un número limitado de variables esenciales, pero el resultado real puede situarse en cualquiera de los puntos comprendidos dentro de los límites de ese abanico. No hay escenarios naturales. Algunos elementos o las mismas estrategias cambiarían si el escenario fuera previsible.

En el nivel 4 las múltiples dimensiones de la incertidumbre interactúan para crear un entorno que es prácticamente imposible de prever. A diferencia del nivel 3 no se puede identificar el abanico de resultados posibles y mucho menos los escenarios dentro de ese abanico.

Una organización puede elegir entre tres posturas estratégicas ante la incertidumbre: Configurar el futuro, adaptarse al futuro o reservarse el derecho a participar.

#### Las tres posturas estratégicas:

<b>Configurar el futuro</b>	<b>Adaptarse al futuro</b>	<b>Reservarse el derecho de participar</b>
Desempeñar un papel de liderazgo en la determinación de la forma de operar de los sistemas sociales, económicos, políticos, etc. P. Ej. Fijar los criterios básicos o crear demanda.	Ganar mediante la rapidez, agilidad y flexibilidad para reconocer y atrapar las oportunidades en los sistemas.	Invertir lo suficiente para mantenerse dentro del juego, pero evitar los compromisos prematuros.

Las organizaciones que optan por configurar el futuro, aspiran a liderar su sector y dirigirlo hacia una nueva estructura que ellas mismas conciben. Sus estrategias tratan de crear nuevas oportunidades.

Las organizaciones que optan por adaptarse al futuro, aceptan la estructura del sector y su evolución futura como un hecho dado y reaccionan ante las oportunidades que los sistemas les ofrecen.

Reservarse el derecho a participar es una forma de adaptación, cuando la incertidumbre domina a la acción.

Una organización puede emplear tres tipos de maniobras de la cartera de actuaciones para poner en práctica una estrategia ante la incertidumbre: Grandes apuestas, opciones y maniobras que no se lamentan.

#### Los tres tipos de maniobras para poner en práctica una estrategia

<b>Grandes apuestas</b>	<b>Opciones</b>	<b>Maniobras que no se lamentan</b>
Estrategias muy enfocadas con recompensas positivas en uno o más escenarios y repercusiones negativas en	Decisiones que reportan una recompensa considerablemente positiva cuando se dan algunos	Decisiones estratégicas que tienen recompensas positivas en cualquier escenario.



otros.	resultados y una (pequeña) repercusión negativa cuando se dan otros.	
--------	--	--

Las grandes apuestas están asociadas con las estrategias de configuración y no tienen relación con las estrategias de adaptación o de reserva del derecho a participar.

Las opciones están pensadas para asegurarse los grandes beneficios de los escenarios favorables y para reducir al mínimo las pérdidas en los escenarios más desfavorables. Son las pruebas piloto, la exploración de tecnologías alternativas, etc. Están asociadas básicamente con las estrategias de reserva de derecho de participar, aunque también se asocian a las de configuración.

Las maniobras que no se lamentan son precisamente eso, estrategias que reportan beneficios independientemente de lo que ocurra.

La elección de una postura estratégica y su correspondiente cartera de actuaciones parece sencilla, sin embargo, en la práctica, estas decisiones dependen en gran medida del grado de incertidumbre a la que se enfrente una organización.

En un escenario previsible, en general, las organizaciones optan por una postura de adaptación y una cartera de maniobras que no se lamentan.

En un escenario de futuros alternativos, una postura de configuración se diseña para que se produzca el escenario más positivo para la organización. No obstante, las estrategias de configuración pueden fallar, así que las organizaciones deben estar preparadas para adaptarse o incluso reservarse el derecho a participar.

En el abanico de futuros predominan las estrategias de reservarse el derecho a participar y en menor medida las de adaptación, aunque la configuración adopta una forma diferente intentando desplazar los sistemas en una dirección general, porque solamente pueden identificar un abanico de resultados posibles.

En la auténtica ambigüedad, donde las situaciones contienen la mayor incertidumbre, las estrategias de configuración, paradójicamente, prevalecen sobre las otras. Tengamos en cuenta que estas situaciones son transitorias por naturaleza y se producen con frecuencia tras graves conmociones tecnológicas, macroeconómicas, políticas o naturales.

Los pasos estratégicos para enfrentar la incertidumbre del escenario son:

- Identificar la naturaleza y el alcance de la incertidumbre.
- Elegir la postura estratégica.
- Crear una cartera de actuaciones.
- Gestionar activamente la estrategia.

## D.2. Organización

### • Concepto de Sistema y Organización

El profesor José I. Urquijo en su obra "Teoría de las Relaciones Industriales" (1996) hace mención a diversas definiciones de sistema, entre las que podemos mencionar:

*"Un conjunto de elementos relacionados entre sí y armónicamente conjugados". (Ferrater Mora, José.)*

*"Un todo coherente de partes". (Herbert G. Heneman)*



*"Un conjunto complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados en una red causal". (Walter Buckley)*

Finalmente, todos los que definen el término "sistema" están de acuerdo en que se trata de un conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas<sup>59</sup>.

Una vez conocido el concepto de sistema, podemos remitirnos a definir a la organización como compleja, ambigua y paradójica y como tal, se puede conceptualizar como "un sistema diseñado para lograr metas y objetivos predeterminados por medio de la gente y otros recursos<sup>60</sup>".

Las organizaciones raramente se establecen como un fin en sí mismas, son instrumentos creados para conseguir unos fines. Esto se refleja en los orígenes de la palabra organización, que se deriva del griego "organon", es decir instrumento. Y los instrumentos son dispositivos mecánicos desarrollados para ayudarnos en la realización de determinadas actividades encaminadas a obtener un fin.

Las organizaciones son creadas porque uno o más individuos perciben que la acción coordinada de un número de personas, puede lograr algo que la acción individual no lo permite.

Las organizaciones constituyen: "la coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito común, a través de la división del trabajo y funciones y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad<sup>61</sup>".

La Organización está compuesta de dos o más personas que<sup>62</sup>:

- saben que ciertos objetivos sólo se alcanzan mediante actividades de cooperación
- obtienen materiales, energía e información del ambiente
- se integran, coordinan y transforman sus actividades para transformar los recursos
- reintegran al ambiente los insumos procesados, como resultado de las actividades de la organización.

Las organizaciones son sistemas abiertos que necesitan gestionarse cuidadosamente, satisfacer y equilibrar sus necesidades internas y adaptarse a las circunstancias ambientales o del entorno.

Las Organizaciones son sistemas grandes compuestos de subsistemas interrelacionados, en donde las culturas y subculturas organizacionales influyen la manera en que se interrelaciona la gente en los diferentes subsistemas. El significado de la conceptualización de las organizaciones como sistemas complejos estriba en que los principios de sistemas permiten adentrarse en la manera en la que trabajan las organizaciones. Es por tanto, de primordial importancia considerar a la organización como un todo para definir de manera adecuada los requerimientos de información para su correcto funcionamiento.

---

<sup>59</sup> El Enfoque de Sistemas. C. West Churchman, Editorial Diana, México 1973.

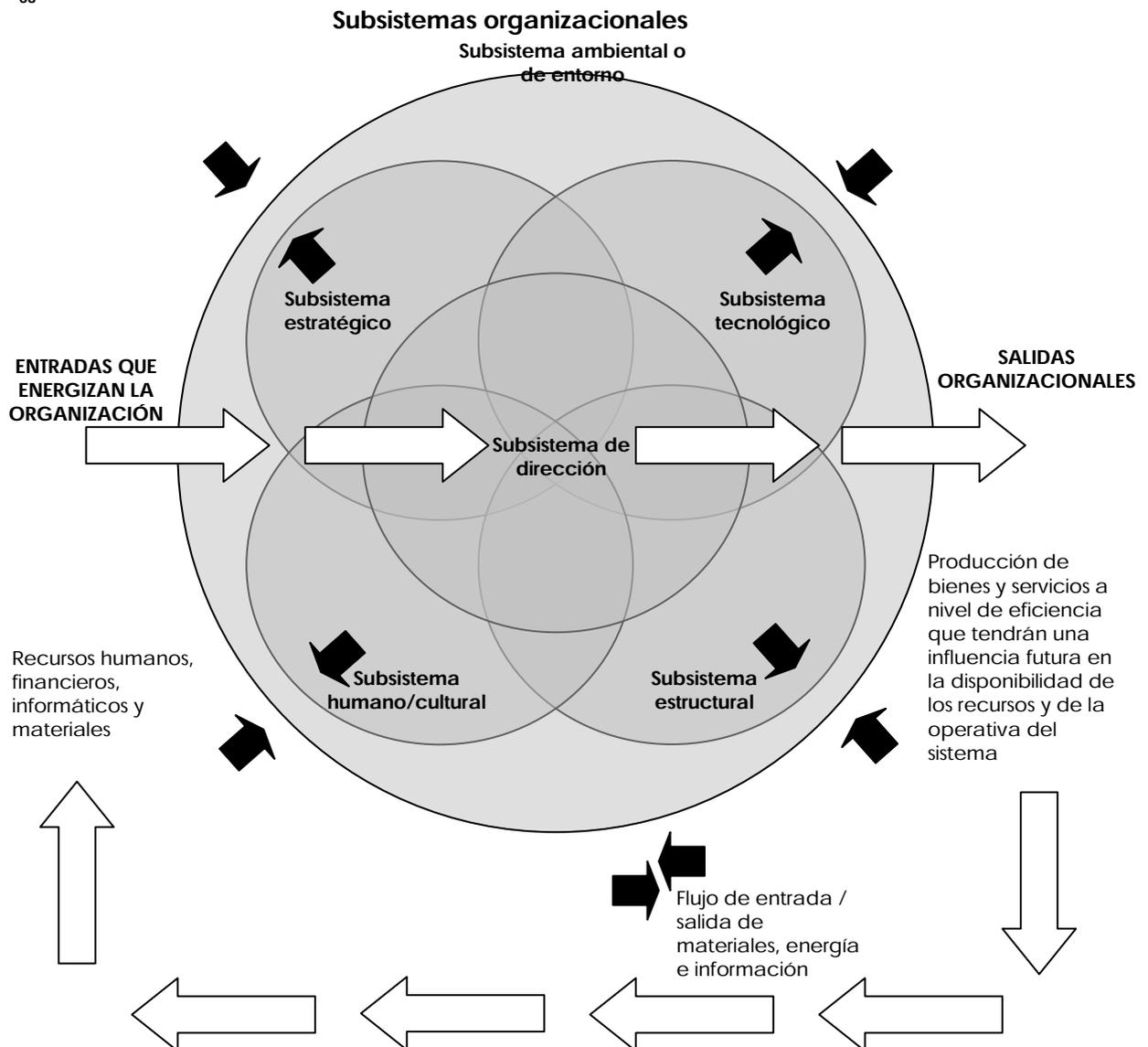
<sup>60</sup> Kendall y Kendall, Análisis y diseño de sistemas, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1991

<sup>61</sup> Schein, Edgar: El Liderazgo y la Cultura Organizacional, En Fundación Peter Drucker, El Líder del Futuro, Ediciones Deusto, Bilbao 1996,

<sup>62</sup> La Comunicación en las Organizaciones. Fernández, C. Editorial Trillas, México, 1999.



63



La organización efectiva depende de conseguir un equilibrio o compatibilidad entre estrategia, estructura, tecnología, compromisos, necesidades del personal y del entorno.

**Concepto de cultura y valores organizacionales:** Es de suma importancia abordar definiciones como cultura y valores para entender el contexto en que se desenvuelve el cambio que involucra a culturas distintas.

La palabra se deriva metafóricamente de la idea de "cultivo", el proceso de cuidar y desarrollar la tierra. Cuando hablamos de cultura nos estamos refiriendo a los modelos de desarrollo reflejados en un sistema de sociedad compuesto de conocimientos, ideologías, valores, leyes y un ritual diario. Hoy el concepto de cultura refiere a que diferentes grupos de personas tienen diferentes modos de vida.

<sup>63</sup>Adaptado de Contingency and views of organization and management, por Fremont, Kast y Rosenzweig, Science Research Associates, 1973



En lo que se refiere a las organizaciones, "cultura es el patrón de comportamiento general, creencias compartidas y valores comunes de los miembros<sup>64</sup>". Implica el aprendizaje y la transmisión de conocimientos, creencias y patrones de comportamiento a lo largo de cierto período.

Toda organización social tiene su propia cultura que la identifica, la caracteriza, la diferencia y le da imagen. Es importante conocer, expandir y consolidar la cultura de una organización ya que ésta integra los comportamientos hacia metas comunes, constituye una guía en la realización de actividades, elaboración de normas y políticas para establecer directrices, en fin, la cultura encauza el funcionamiento global de la estructura señalando las prioridades y preferencias globales que orientan los actos de la organización.

Toda organización crea su propia cultura o clima y refleja las normas y los valores del sistema formal y la manera en que los reinterpreta el sistema informal. También refleja la historia de las luchas internas y externas, los tipos de gente que la organización atrae; sus propios procesos laborales y su planta física, las formas de comunicación y cómo se ejerce la autoridad dentro del sistema.

Los valores presentes en el individuo y en toda organización se pueden definir como creencias bastante permanentes sobre lo que es apropiado y lo que no lo es, que guía las acciones y el comportamiento de los empleados para cumplir los objetivos de la organización. Generalmente los valores, las normas y los patrones de comportamiento que necesitan ser aprendidos a través de la socialización organizacional son: los objetivos de la organización, los medios a través de los cuales se alcanzarán los objetivos, las responsabilidades que le corresponden a cada miembro en la organización, los patrones de comportamiento requeridos para el desempeño eficaz del papel y un conjunto de reglas o principios que aseguran el mantenimiento de la realidad e integridad de la organización.

### **Tipos de organizaciones**

El término organización implica una estructura intencional y formalizada. Las personas que trabajan juntas deben desempeñar ciertos roles, diseñados racionalmente para asegurar que realicen las actividades requeridas y que estas se adecuen entre sí de modo que se pueda trabajar en forma grupal, continua y eficiente.

- **Organización formal:** Es la estructura intencional de una institución organizada formalmente. Cuando se dice que una organización es formal, no hay en ello nada inherente inflexible o demasiado limitante. Para que el gerente organice bien, la estructura debe proporcionar un ambiente en el cual el desempeño individual, tanto presente como futuro, contribuya con más eficiencia a las metas del grupo.

La organización formal debe ser flexible. Deberá darse cabida a la discreción para aprovechar los talentos creativos y para el reconocimiento de los gustos y capacidades individuales en la más formal de las organizaciones. Sin embargo el esfuerzo individual en una situación de grupo debe canalizarse hacia metas del grupo y de la organización.

- **Organización Informal:** Según Chester Barnard, autor del clásico libro sobre gestión (*The Functions of the Executive*), considera como organización informal cualquier actividad personal conjunta sin un propósito colectivo consciente, aunque contribuya a resultados colectivos. Mas recientemente Keith Davis de la Arizona State University describe a la organización informal como "una red de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal pero que se producen espontáneamente a medida que las personas se asocian entre sí." Así, las organizaciones

---

<sup>64</sup> Fernández, 1999 op. cit.



informales (relaciones que no aparecen en un organigrama) podrían incluir el grupo del taller, el grupo del sexto piso, los concurrentes "asiduos" al café matutino, entre otros.

### **Estructura organizativa**

Se trata de determinar qué recursos y qué actividades se requieren para alcanzar los objetivos de la organización. Diseñar la forma de combinarlos en grupos operativos, es decir, crear la estructura de la organización. De esta estructura establecida, la asignación de responsabilidades y la autoridad formal asignada a cada puesto. Podemos decir que el resultado a que se llegue con esta función, es el establecimiento de una estructura organizativa.

Cuando hablamos de estructura organizativa nos referimos a la estructura de la organización formal y no de la informal.

La estructura organizacional generalmente se presenta en organigramas. Casi todas las compañías necesitan unidades o departamentos tanto de línea como de asesoría ("staff").

Es importante una estructura organizacional bien definida porque asigna autoridad y responsabilidades de desempeño en forma sistemática.

Los principios de diferenciación y de integración son muy útiles para organizar las diferentes tareas dentro de la misma organización.

### **Propósitos de la organización**

- Permitir la consecución de los objetivos primordiales de la organización en forma eficiente.
- Eliminar duplicidad de trabajo.
- Establecer canales de comunicación.
- Representar la estructura oficial de la organización.

### **Algunos principios de organización**

Podemos decir que aunque la ciencia de la organización no se ha desarrollado todavía hasta un punto donde los principios sean leyes infalibles, estos principios son verdades de aplicación general, aunque su aplicabilidad no es tan rigurosa como para darles el carácter de leyes científicas. Se trata de criterios esenciales para la organización eficaz.

- Unidad de mando

Un subordinado sólo deberá recibir ordenes de un jefe, cuando no se respeta este principio se generan fugas de responsabilidad, confusión y conflictos entre las personas.

- Especialización

Consiste en agrupar las actividades de acuerdo a su naturaleza, de tal forma que se pueda crear la especialización en la ejecución de las mismas.

- Paridad de autoridad y responsabilidad

La autoridad se delega y la responsabilidad se comparte y por ello se debe mantener un equilibrio entre la autoridad y la responsabilidad.

- Equilibrio de Dirección-Control

Consiste en diseñar una estructura de forma tal, que nos permita coordinar las acciones y al mismo tiempo evaluar sus resultados.

- Definición de puestos



Se debe definir con claridad el contenido de los puestos con relación a sus objetivos.

### **Pasos básicos para organizar**

- **División del trabajo:** se refiere a descomponer una tarea compleja en sus componentes, de manera tal, que las personas son responsables de una serie limitada de actividades.

Todas las tareas de la organización desde la producción hasta la gestión se pueden subdividir. La división del trabajo crea tareas simplificadas que se pueden aprender a realizar con relativa velocidad por consiguiente aumenta la especialización, pues cada persona se convierte en experta en cierto trabajo. Además como crea una serie de trabajos, las personas pueden elegir puestos o pueden ser asignadas a aquellos que se ciñan a sus talentos e intereses.

- **Departamentalización:** se refiere a la agrupación en departamentos de aquellas actividades de trabajo que son similares o tienen una relación lógica, para ello se elabora un organigrama donde mediante cuadros se representan los diferentes departamentos que integran la organización. Por ejemplo los profesores se pueden agrupar en departamentos de química, departamento de inglés, etc. La Departamentalización es el resultado de las decisiones que toman los directivos en cuanto a las actividades laborales una vez que han sido divididas las tareas. Se pueden relacionar en grupos "parecidos". Existen muchas variedades de trabajos y departamentos en las organizaciones y los trabajos y departamentos de una organización serán diferentes a los de otras.
- **Jerarquía:** desde los primeros días de la industrialización los gerentes se preocupan por la cantidad de personas y departamentos que podrían manejar con eficacia. Este interrogante pertenece al tramo de control administrativo (con frecuencia llamado tramo de control o tramo administrativo). Cuando se ha dividido el trabajo, creados departamentos y elegido el tramo de control, los gerentes pueden seleccionar una cadena de mando; es decir, un plan que especifique quién depende de quién. Estas líneas de dependencia son características fundamentales de cualquier organigrama para representar la jerarquía, que es el plan que especifica quién controla a quién en una organización.
- **Coordinación:** consiste en integrar las actividades de departamentos inter dependientes a efecto de perseguir las metas de la organización con eficiencia. Sin coordinación los miembros de la organización perderían de vista sus objetivos dentro de la misma y enfrentarían la tentación de perseguir los intereses de los departamentos, en detrimento de las metas de la organización.

### **Factores que influyen en la estructura organizacional**

Existen factores internos y factores externos que influyen en la estructura organizacional.

#### **Factores internos**

- Enfoque conceptual adoptado - toma de decisiones centralizada contra toma de decisiones descentralizada (con mayor delegación de autoridad).
- Control.
- Tamaño de la organización.
- Características de los empleados.

#### **Factores externos**

- Tecnología.
- Características de la actividad.



- o Dependencia del ambiente.

**D.3. Dirección<sup>65</sup>**

Es la capacidad de influir en las personas para que contribuyan a las metas de la organización. Implica mandar, influir y motivar a los empleados para que realicen tareas esenciales. Las relaciones y el tiempo son fundamentales para la tarea de dirección, de hecho la dirección llega al fondo de las relaciones de los directivos con cada una de las personas que trabajan con ellos. Dirigen tratando de convencer a los demás de que se les unan para lograr aquello que surge de los pasos de la planificación y la organización. Los directivos deben establecer el ambiente adecuado, ayudando a sus empleados a hacer su mejor esfuerzo. La dirección incluye poder, motivación, enfoque de liderazgo, equipos y trabajo en equipo y comunicación.

• **Principios de dirección:**

**Coordinación de intereses:** El logro del fin común se hará más fácil cuanto mejor se logre coordinar los intereses del grupo y aún los individuales de quienes participan en la búsqueda de aquel.

**Impersonalidad del mando:** La autoridad en una organización debe ejercerse más como producto de una necesidad de todo organismo social, que como resultado exclusivo de la voluntad del que manda.

**Resolución de conflictos:** Debe procurarse que los conflictos que aparezcan se resuelvan pronto de modo que, sin lesionar la disciplina, produzcan el menor costo a las partes.

**Dirección de los conflictos: cinco estilos<sup>66</sup>**

Evasivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ignora los conflictos y espera que se resuelvan.</li> <li>• Pone los problemas bajo observación o los guarda.</li> <li>• Invoca procedimientos lentos para sofocar los conflictos.</li> <li>• Utiliza la discreción para evitar la confrontación.</li> <li>• Apela a las reglas burocráticas como fuente de solución de los conflictos.</li> </ul>
Comprometido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negocia.</li> <li>• Busca el convenio y el acuerdo.</li> </ul>

<sup>65</sup> (Gareth Morgan, 1998, op. cit.) Las organizaciones emplean sistemas de "régimen" como medio de crear y mantener el orden entre sus miembros. Los más comunes son:

**Autocracia:** Gobierno absoluto donde el poder es ejercido por un individuo o grupo pequeño sostenido por el control de recursos críticos, propiedad o derechos de posesión, tradición, carisma y otros derechos de privilegio personal.

**Burocracia:** Régimen ejercido a través de textos escritos, que proporcionan labores para un tipo racional – legal de autoridad o "dominio de la ley".

**Tecnocracia:** Dominio ejercido a través del uso del conocimiento, la experiencia del poder y la capacidad de resolver los problemas relevantes.

**Cogestión:** La forma de dominio donde las partes opuestas comparten la dirección conjunta de los intereses mutuos, cada parte representando a una base específica de poder.

**Democracia representativa:** Régimen ejercido a través de elecciones de mandatarios oficiales que actúan en nombre del electorado y lo ejercen oficialmente por un período de tiempo especificado o mientras mantengan el apoyo del electorado.

**Democracia directa:** El sistema donde todos tienen igual derecho a gobernar y esto implica toda la toma de decisiones. Esta política fomenta el principio de autoorganización como modelo clave de la organización.

<sup>66</sup> Gareth Morgan, 1998, op. cit.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• Encuentra soluciones satisfactorias o aceptables.</li></ul>
Competitivo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crea situaciones de ganancia – pérdida.</li><li>• Usa la rivalidad.</li><li>• Utiliza el juego del poder para conseguir los fines.</li><li>• Fuerza a la sumisión.</li></ul>
Acomodaticio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Busca medios</li><li>• Sometido y complaciente.</li></ul>
Colaboracionista	<ul style="list-style-type: none"><li>• Postura de solucionar problemas.</li><li>• Confronta la diferencia y aporta ideas e información.</li><li>• Busca soluciones que integren.</li><li>• Encuentra situaciones en las que todos ganan.</li><li>• Afronta todos los problemas y conflictos canalizándolos.</li></ul>

Aprovechamiento de conflictos: Debe procurarse aprovechar el conflicto para forzar el encuentro de soluciones. Mary Parker Follet afirma que todo conflicto, como todo razonamiento en el mundo físico, es un obstáculo a la coordinación, pero la fricción puede ser aprovechada.

Vía jerárquica: Al transmitirse una orden deben seguirse los conductos previamente establecidos y jamás omitirlos sin razón ni en forma constante.

• **Elementos de la dirección:**

○ **Poder:** Podemos analizar la política organizativa enfocándola a las relaciones entre intereses, conflictos y poder. Podemos hacerlo autocráticamente: "lo hacemos así", burocráticamente: "se supone que debe hacerse así", tecnocráticamente: "lo mejor es hacerlo así" o democráticamente: "¿cómo lo hacemos?". En cada caso, depende de las relaciones de poder entre los actores implicados<sup>67</sup>.

**Las fuentes de poder en las organizaciones**

- Autoridad formal: Es burocrática y asociada a la posición que uno tiene.
- Control de recursos escasos: Creando dependencia a través del control planificado de los recursos críticos.
- Utilización de la estructura organizacional, leyes y reglamentos: Como productos y reflexiones de una lucha por el control político.
- Control de los procesos de decisión: ¿Cómo puede tomarse una decisión? ¿A quién puede implicar? ¿Cuándo será tomada?
- Control del conocimiento y la información.
- Control de límites: Referido a las jurisdicciones de diferentes grupos de trabajo o las relaciones con el entorno.
- Capacidad de tratar con la incertidumbre: Tanto del entorno como operativa.
- Control de la tecnología.

<sup>67</sup> Gareth Morgan, 1998, op. cit.



- Alianzas interpersonales, comunicaciones y control de la "organización informal".
- Symbolismo y manipulación de las ideas.
- Factores estructurales que definen el escenario de acción.
- El poder que ya se tiene.

○ **Motivación:** Es una característica de la psicología humana que contribuye al grado de compromiso de la persona con los objetivos de la organización. Incluye factores que ocasionan canalizan y sustentan la conducta humana en un sentido particular y comprometido. Las metas de la organización son inalcanzables a menos que exista el compromiso permanente de los miembros de la organización.

La motivación fue uno de los primeros conceptos a los que se enfrentaron gerentes y administradores. El llamado modelo tradicional suele estar ligado a Taylor y la gestión científica. Los gerentes determinaban cuales eran las formas más eficientes de ejecutar tareas repetitivas y después motivaban a los trabajadores mediante incentivos salariales. Cuanto más producían los trabajadores más ganaban. El supuesto básico era que los gerentes entendían el trabajo mejor que los trabajadores. La conclusión es que los gerentes pueden motivar a los empleados reconociendo las necesidades sociales y haciendo que se sientan útiles e importantes, de tal manera, que se sientan parte de la organización.

○ **Liderazgo:** Es el proceso de dirigir las actividades laborales de los miembros de un grupo y de influir en ellas. Involucra una desigualdad de poder entre los líderes y los miembros del grupo, la cual se utiliza de diferentes formas con el objeto para influir en la conducta de los demás.

El Liderazgo es un medio y su tarea fundamental es crear energías y visión humana.

El fundamento del liderazgo está en reflexionar acerca de la misión de la organización, definirla y establecerla en forma clara y visible; en fijar las metas, las prioridades y en fijar y mantener los estándares.

○ **Comunicación:** La comunicación es el fluido vital de una organización, los errores de comunicación en más de una organización han ocasionado daños muy severos, por tanto la comunicación efectiva es muy importante para los gerentes ya que ella representa la hebra común para las funciones de gestión. Los gerentes preparan planes hablando con otras personas, para encontrar la mejor manera de distribuir la autoridad y los trabajos. De igual manera las políticas motivacionales, el liderazgo y los grupos y equipos de trabajo se activan en razón del intercambio regular de información. Las comunicaciones como cualquier actividad intelectual, se pueden perfeccionar enfrentando los retos que representan.

○ **Equipos y trabajo en equipo:** Un equipo se define como dos o más personas que interactúan y se influyen entre sí, con el propósito de alcanzar un objetivo común. En las organizaciones, desde siempre, han existido dos tipos de equipo: los formales y los informales. Los equipos formales son creados por los directivos con el propósito de encargarles tareas específicas, el tipo de grupo formal que prevalece es el equipo de mando, otro tipo de equipo formal es el comité, el cual por regla formal dura mucho tiempo y se encarga de problemas y decisiones que se repiten.

Los equipos informales son de naturaleza social estos grupos son formaciones naturales que aparecen en el ambiente de trabajo en respuesta a la necesidad de un contacto social. Estos equipos tienden a formarse alrededor de amistades e intereses comunes.



- **Agenda:** Es el conjunto de problemas, temas o cuestiones que son materia de decisión por parte de un actor.

Agenda Sistémica: Es el conjunto de problemas percibidos por los distintos actores del sistema social, económico, político, etc.

Agenda de Gestión: Es el conjunto de problemas del equipo, relativos a la gestión de su ciclo: La formulación de políticas, la adopción de decisiones, la implementación de programas y acciones y la evaluación de procesos, productos, resultados e impactos.

Proceso para establecer una Agenda: 1) determinación de objetivos, 2) identificación, definición y análisis de problemas (causas y consecuencias) 3) priorización de objetivos y problemas.

- **Toma de Decisiones:** En la gestión política, institucional o comunitaria, se aprende cómo tomar decisiones, pero no qué decisiones hay que tomar.

La decisión es normalmente negociación. Negocia bien quien se prepara bien, quien negocia cuando todo parece ir bien, quien no se decide en la primera ronda de negociaciones y quién –una vez decidido qué quiere- salta rápidamente a la posición deseada y desde ahí hace pocas concesiones.

#### **D.4. Control**

Es la función en la gestión que consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional, para asegurar que los hechos se ajusten a los planes y objetivos de las organizaciones. Implica medir el desempeño contra las metas y los planes. Muestra dónde existen desviaciones con los estándares y ayuda a corregirlas. El control facilita el logro de los planes, aunque la planificación debe preceder al control. Los planes no se logran por sí solos, éstos orientan a los directivos en el uso de los recursos para cumplir con metas específicas, luego se verifican las actividades para determinar si se ajustan a los planes.

- **Propósito y función del control:** El propósito y la naturaleza del control tienen por objeto, garantizar el desarrollo de los planes, detectando desviaciones de los mismos y ofreciendo una base para adoptar acciones, a fin de corregir desviaciones.

La función de control proporciona medios adecuados para garantizar que los planes trazados se desarrollen en forma correcta.

La función de control consta de cuatro pasos básicos:

Señalar niveles de cumplimiento

Señalar el desempeño a intervalos regulares

Determinar si existe alguna variación de los niveles de cumplimiento

Y si existiera variación, tomar medidas, tales como una nueva capacitación o una mayor instrucción.

- **La esencia del control de gestión:** El control es la cuarta y última función en el proceso de gestión. Al igual que la planificación, el control se ejerce continuamente. Por lo tanto, hay procesos de control que deben siempre estar funcionando en una organización.

El control se ejerce a través de la evaluación personal y los informes periódicos de desempeño.

- **Tipos de control:**



1. Control preliminar	Se ejerce previamente a la acción para asegurar que se preparen los recursos y el personal necesarios y se tengan listos para iniciar las actividades.
2. Control coincidente	Vigilar (mediante la observación personal e informes) las actividades corrientes para asegurar que se cumplan las políticas y los procedimientos, sobre la marcha.
3. Control por retroalimentación	Acción a posteriori (replanificación), concentrando la atención sobre los resultados pasados para controlar las actividades futuras.

▪ **Fases del control:**

1. Comparar el desempeño (resultados reales) con las metas y normas planificadas.
2. Preparar un informe de desempeño que muestre los resultados reales, los resultados planificados y cualquier diferencia entre ambos.
3. Analizar las variaciones y las operaciones relacionadas para determinar las causas subyacentes de las variaciones.
4. Desarrollar cursos de acción opcionales para corregir cualquier deficiencia.
5. Seleccionar alternativas (acción correctiva) del menú y ponerlas en práctica.
6. Hacer el seguimiento necesario para evaluar la efectividad de la corrección.

El control eficaz exige información. En otras palabras, se supone que los objetivos, los planes, las políticas y las normas se han desarrollado y comunicado a aquellos directivos que tienen las correspondientes responsabilidades de desempeño. Por lo tanto, el control debe necesariamente apoyarse en el concepto de la retroalimentación, el cual exige mediciones del desempeño y dispara la acción correctiva prevista para asegurar el logro de los objetivos. Cuando los planes se hacen operacionales, debe ejercerse el control para medir el avance. En algunos casos, el control tiene también como resultado la modificación de los planes y metas anteriores o la formulación de nuevos planes, cambios en la operación y reasignación de la gente. Deben desarrollarse métodos de control para las características particulares de la operación y la estructura de organización.

▪ **Eficacia del control:** Un importante aspecto de control es su relación con el momento de la acción. El control no puede ser a posteriori; por ejemplo, un desembolso ya efectuado o una ineficiencia ya cometida no puede deshacerse. Por lo tanto, debe aplicarse un control eficaz en el momento de la acción o cuando se asuma el compromiso. Este concepto sugiere que el gerente responsable de ciertas acciones debe empeñarse en alguna forma de control previo (a priori); para hacer tal cosa, los objetivos, los planes, las políticas y las normas deben haber sido comunicados al gerente y plenamente comprendidos por éste con la anticipación necesaria.

La comparación de los resultados reales con las metas y normas planificadas constituye una medición de la efectividad del control durante un período pasado especificado, el cual constituye la base para una eficaz retroalimentación. Los hechos que se muestran en un informe de desempeño no pueden ya cambiarse; sin embargo, la medición histórica puede conducir a un mejoramiento del control en el futuro. El concepto importante aquí



es que los objetivos, las políticas y las normas cumplen dos necesidades básicas en el proceso global de control, a saber:

Para desarrollar un control eficaz es necesario:

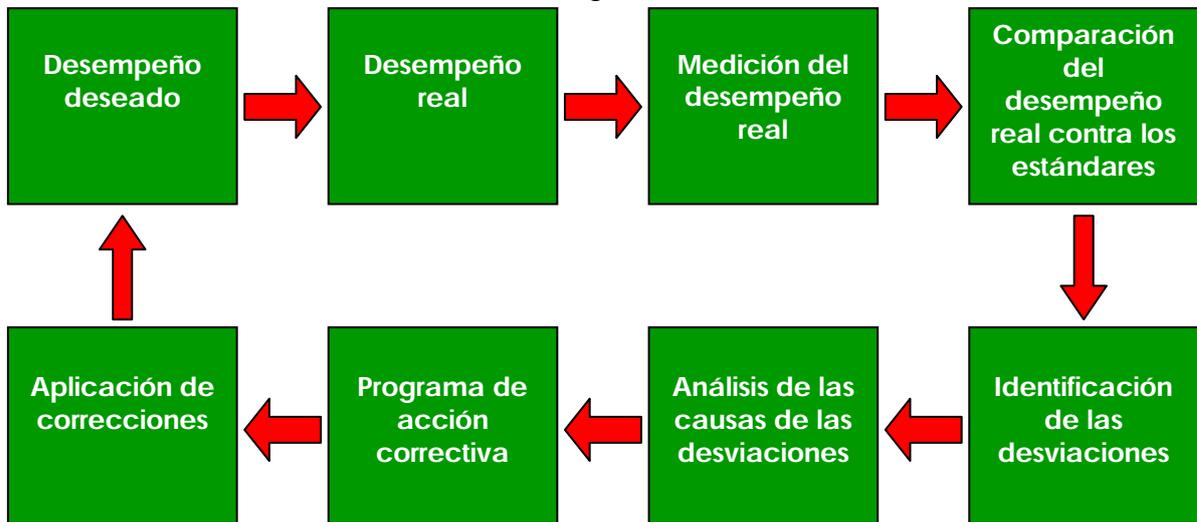
1. La información adelantada - que constituye una base para el control en el momento de la acción.
2. La retroalimentación - que representa una base para la medición de la eficacia del control posteriormente a la acción. Además la retroalimentación sirve para la replanificación.

▪ **Control como un sistema de retroalimentación:** El control de gestión es esencialmente el mismo proceso básico que se encuentra en los sistemas físicos, biológicos y sociales. Muchos sistemas se controlan a sí mismos mediante la retroalimentación de información, que muestra las desviaciones con respecto a los estándares y da origen a los cambios, en otras palabras, los sistemas utilizan parte de su energía para retroalimentar información, se compara el desempeño con un estándar e inicia la acción correctiva.

Por lo general el control de gestión se considera como un sistema de retroalimentación similar al que opera en el termostato común en un hogar. Este sistema presenta el control en una forma más compleja y realista que si se considera solamente como un asunto de fijación de estándares, medición del desempeño y corrección de desviaciones. Los administradores miden el desempeño real, comparan esta medición con los estándares e identifican las desviaciones; pero después, para realizar las correcciones necesarias deben desarrollar un programa de acción correctiva y ponerlo en practica a fin de al desempeño deseado.



### Círculo de retroalimentación del control de gestión



## E - Análisis organizacional de las instituciones

### E.1. Crisis y cambio. Concepto de crisis. Tipos de cambio: de sustitución, de crecimiento o de pérdidas.

La globalización, presenta al conjunto de las organizaciones un escenario dinámico donde lograr insertarse y desarrollarse.

En este contexto, el cambio es inevitable. Habrá que decidir si va a tener lugar con retraso en un entorno de crisis o con previsión, de una forma tranquila y meditada. Si la transformación va a ser espasmódica y brutal o constante y sosegada. Si la opción es la segunda, deberá ser un programa que tenga el respaldo del debate continuo en el interior de la organización en vez de ser un proyecto aislado en el tiempo.

Estos procesos de cambio implican una variación en la vida de la institución. De igual modo se presenta el cambio del recurso humano, el cual "suele implicar el cambio de actitudes y comportamientos de los miembros de la organización por medio de procesos de comunicación, toma de decisiones y solución de problemas buscando que los individuos trabajen juntos de la manera más eficaz posible<sup>68</sup>."

- **Crisis y cambio:** Los términos crisis y cambio se aplican a experiencias que afectan profundamente tanto a la organización como a los individuos que la integran. Los acontecimientos económicos, políticos y sociales del contexto golpean a la organización y producen cambios profundos en la orientación, en los propósitos, las intenciones y las motivaciones de la gente.

La crisis supone la ruptura de una regularidad, que impide prever anticipadamente los eventos futuros, lo cual es crucial para la supervivencia. Frente a una situación de crisis, se pueden asumir dos actitudes:

- a) Actitud pasiva: Se padece la crisis sin intentar la reversión o modificación del fenómeno. Puede deberse a una paralización producida por el pánico o corresponder a una actitud conservadora de resistencia a admitir la revisión de marcos referenciales desactualizados.

<sup>68</sup>ROBBINS, S.P.: Comportamiento organizacional. Prentice-Hall. México, 1996.



b) Actitud activa: Asumir el análisis y la reflexión de los fenómenos. Iniciar un proceso de observación que permita elaborar las ansiedades que se reactivan ante situaciones de crisis.

La crisis es la consecuencia de una modificación inesperada, provocando un estado de desequilibrio e incertidumbre. La crisis se desencadena por una sucesión de cambios que compromete el campo de las interacciones de la organización.

En el desarrollo de una crisis confluyen factores externos a la organización (contexto económico, político, etc.) y factores internos. El impacto externo moviliza ciertas dimensiones internas del sistema organizacional, produciendo la emergencia de conflictos que antes permanecían latentes.

- **Contexto de la crisis:** Los cambios externos influyen en la organización, pero los límites de ésta, al señalar un espacio propio, hacen que la organización pueda seguir siendo la misma.

Si los cambios contextuales son muy bruscos e intensos, pueden desdibujar los límites de la misma organización, lo que repercute en la identidad y pertenencia de sus miembros. Su espacio protegido se ve amenazado.

En situación de crisis es preciso ser hábiles para evaluar el contexto, advirtiendo las características que afectan a la organización y manejar los conocimientos adquiridos para evitar cometer errores. En estos casos es probable que la organización necesite ayuda externa.

Un consultor, ajeno a la realidad de esa organización, podrá establecer los lineamientos necesarios para ajustar las disfunciones que aparecen en estos contextos.

El Análisis Organizacional, tomado como proceso de cambio para encarar y enfrentar aquellos problemas que obstaculizan el normal desarrollo de la organización, es el principal objetivo a cumplir, siempre de común acuerdo con la organización como demandante del servicio.

Mediante un abordaje sistémico los problemas que aparecen pueden ser observados desde varios ángulos, en una suerte de rastreo de las diferentes variables a investigar.

Se deberán comprender no sólo los aspectos interpersonales, sino también los organizativos, productivos, axiológicos<sup>69</sup>, los sistemas de creencias, los patrones interconectados y la misión y visión de la organización.

En un contexto de crisis se deberán mantener fundamentalmente vínculos de confianza entre los miembros de la organización, un buen liderazgo y ética profesional.

- **Tipos de cambio:** Para P. Marris hay tres tipos de cambios:

- 1) Cambios incrementales o de sustitución: no implican una revisión profunda del sistema y están referidos a nuevas formas de enfrentar las necesidades o intenciones establecidas.

- 2) Cambios que implican crecimiento: incorporación gradual de experiencias en el marco de los propósitos del sistema, aportando mayor riqueza y complejidad.

- 3) Cambios que implican pérdidas actuales o futuras, representando una crisis de discontinuidad. Son profundamente perturbadores del sistema individual y organizacional.

---

<sup>69</sup> La axiología es una parte de la filosofía que se ocupa de los valores. Los valores son las líneas directrices para la conducta, son los que dan la vida (individual y social), su sentido y finalidad.



## E.2. Contextos de análisis de las organizaciones.

- **Aspectos Internos:** Se analizan entrevistas, visitas, lecturas y conferencias, con el objeto de que puedan ser consideradas dentro del marco de posibles situaciones internas de las organizaciones y se consideren las modificaciones que podrían sacarse en claro para que el modelo compartido pueda resultar de ayuda efectiva.

Todo ello da base y sentido al porqué se anticipan cambios, transformaciones e inversiones a lo interno de las organizaciones.

También se deben analizar las posiciones e ideas de varias personalidades consultadas o entrevistadas, sobre lo que ellas consideran que es importante señalar acerca de cambios hacia el interior de las organizaciones.

- **Aspectos Externos.** Se analiza la realidad de las presiones externas que circundan las organizaciones. Las reacciones ante estas cargas que impone el ambiente externo-internacional deben merecer respuestas que podrían visualizarse en formas de políticas y / o estrategias adecuadas a la particular visión futura estratégica.

Se deben crear sugerencias de estrategias ante las amenazas de ambientes externos variables como los actuales. No se pretende el hecho de que los datos recabados puedan constituir la respuesta, pero sí se pretende contribuir a la tarea de análisis de aquellas organizaciones en marcha; las cuales, en su avance, confían que el correspondiente esfuerzo complementario se está realizando al unísono, por parte de otras instituciones.

- **Aspectos Internacionales.** Se analizan las distintas alternativas estratégicas -más allá de las fronteras- que bien podrían emprender algunas organizaciones. Se inicia con la presentación de algunas razones por las cuales las organizaciones se mueven hacia el ambiente internacional. Se trata de dejar en claro que, en general, existen dos opciones dentro de la dimensión internacional: Efectivamente movernos más allá de las fronteras o bien recibir en nuestro país a las organizaciones que hayan decidido acercarse, en búsqueda de alguna ventaja. Ante las dos opciones, se enfatiza el hecho de cómo las experiencias recopiladas nos podrían guiar o ayudar en cualquiera de los dos sentidos.

Se toma especial cuidado en exhortar a nuestras instituciones a tomar ventajas tanto de la posibilidad de moverse hacia lo externo como de aquellos que deciden venir.

## E.3. Cambio organizacional: el por qué y el cómo.

El entorno socioeconómico de las instituciones se ha transformado notablemente en los últimos años. Los modelos derivados de la revolución industrial ya se agotaron y se necesita de modelos acordes a la realidad turbulenta a la que nos enfrentamos. El paradigma de la sociedad industrial le está cediendo su lugar a una sociedad donde el principal recurso económico es y será el conocimiento y el desarrollo de la inteligencia.

La tendencia actual es hacia una economía global, acompañada de una enorme expansión de tecnología, lo que obliga a aprender más y rápidamente. Esto requiere de un mayor liderazgo por parte de los directivos de las organizaciones. Han surgido nuevas metas entre las que se destaca el ofrecer una mayor eficiencia (la utilización adecuada de los recursos disponibles), una mayor eficacia (el logro de objetivos mediante los recursos disponibles) y sobre todo, excelencia en el servicio a menor costo. De igual manera se observa que el destinatario de cualquier servicio de hoy día, es más educado y exigente, de allí la preocupación por cumplir y exceder sus expectativas.

Las estructuras actuales, basadas en la pirámide y en la jerarquía, son obsoletas y no responden con rápidos movimientos. Estas estructuras han provocado la



deshumanización de las organizaciones, un concepto de trabajo desgastado y lentos controles burocráticos. Por otra parte, el mito de la racionalidad que definía ciertas acciones como legítimas, creíbles y normales tambalea en el debate que reconoce la base insegura y ambigua que subyace en muchos de los valores y acciones de una organización.

El concepto de calidad ha evolucionado, intentando adaptarse a los continuos cambios en el medio. Ha pasado de ser una herramienta de control a una estrategia de la institución. Con la reingeniería, la calidad se convierte en una estrategia organizacional y es la base para la reestructuración de la organización.

Los procesos se han convertido en elementos clave en el análisis organizacional, dejando de lado el simple análisis de las tareas y las posiciones ocupacionales. Los procesos constituyen los aspectos dinámicos de la estructura, a través de los cuales fluyen las actividades y las tareas propias de las diferentes posiciones. En términos generales, tenemos procesos tales como: el poder, el liderazgo, la toma de decisiones, la comunicación, el conflicto y la socialización. Encontramos estos elementos en toda organización en mayor o menor grado. Existen además otros procesos propios de la actividad específica de la organización.

El cambio organizacional, que tiene como meta el cambio de la estructura organizacional, por lo general se produce en el marco de una planificación estratégica, ya que ésta va a establecer hacia dónde se quiere ir a través de:

- o La visión.
- o Los valores.
- o Los objetivos.
- o Los procesos.

En otras palabras, la estrategia determina la dirección y los objetivos.

A partir de lo anterior, hay que evaluar los aspectos básicos de la actividad:

- o ¿por qué se hace lo que se hace?
- o ¿Por qué hacerlo en la forma en que se está haciendo?

Como resultado surge la pregunta: ¿cómo debemos organizarnos? Esta reflexión, implica revisar tanto la estructura como los procesos. Esto sólo se puede lograr a través de un liderazgo eficiente, trabajo en equipo y una buena comunicación.

Los miembros de una organización necesitan un marco estable y comprensible dentro del cual puedan trabajar juntos para alcanzar las metas organizacionales.

El diseño organizacional es el proceso para decidir cuál es la forma adecuada de dividir y de coordinar las actividades de la organización a la luz de las metas y del plan estratégico de la institución, así como de las circunstancias del entorno en el cual se pone en práctica dicho plan.

Los directivos toman decisiones apoyándose en cuatro factores:

1. La división del trabajo o especialización laboral.
2. La departamentalización.
3. La jerarquía de autoridad.
4. La coordinación.

Estos factores están íntimamente relacionados y su especificidad depende de las



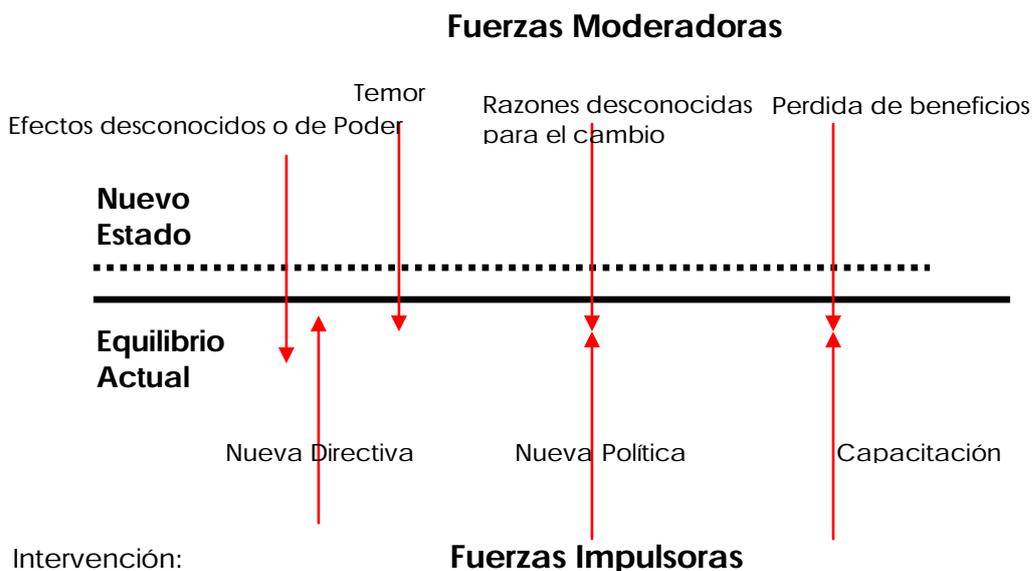
características propias de la institución. Sabemos que el diseño de la organización implica la prueba y el error e inclusive consideraciones políticas, ya que afecta la distribución del poder dentro de la organización.

Para que una organización sobreviva debe adaptarse y aceptar los cambios que se le imponen desde afuera o desde adentro. Los cambios pueden ser de primer o de segundo nivel. Los de primer nivel son cambios "lineales continuos ( ... ) que no implican cambios fundamentales en los supuestos que tienen los miembros de la organización ( ... ) ni en la manera como ésta pueda mejorar su funcionamiento. Los de segundo nivel son cambios multidimensionales, de multi-nivel, discontinuos y radicales que implican el replanteamiento de supuestos acerca de la organización y del mundo en que ésta opera<sup>70</sup>".

#### E.4. Teorías de Cambio Organizacional

Las organizaciones pueden encontrarse en estado de equilibrio, con fuerzas que impulsan el cambio por una parte y fuerzas que se oponen al mismo e intentan mantener el status quo por la otra.

Este fenómeno lo expresa Kurt Lewin en el año de 1947 en su *teoría del campo de fuerza*<sup>71</sup>:



- o Descongelamiento
- o Movimiento o cambio
- o Recongelamiento

Para iniciar el cambio, es recomendable reducir o eliminar las fuerzas moderadoras y después pasar a un nuevo nivel de equilibrio.

El proceso de cambio según Lewin incluye tres pasos:

- 1 Descongelamiento: Se crea la motivación para el cambio. Si las personas se sienten

<sup>70</sup> Manual de Fusiones y Adquisiciones de Empresas. Mascareñas, J., Editorial Mc Graw Hill, España, 1993.

<sup>71</sup> Kontz y Wehrich, Administración. Una perspectiva global, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1996



incómodas con la situación actual pueden advertir la necesidad del cambio.

2 **Movimiento o cambio:** Es el cambio en sí mismo y puede ocurrir mediante la asimilación de nueva información, la exposición de nuevos conceptos o el desarrollo de una perspectiva diferente.

3 **Recongelamiento:** Aquí el cambio se estabiliza. Para que éste sea eficaz debe ser congruente con el concepto que la persona tiene de sí misma y de sus valores. Si el cambio es incongruente con las actitudes y comportamientos de otros integrantes de la organización, existe la posibilidad de que la persona regrese a la conducta anterior. Por consiguiente, es necesario reforzar la nueva conducta.

Schein<sup>72</sup> por su parte propone un modelo secuencial de tres pasos para llevar a cabo el proceso de cambio, los pasos son los siguientes:

1 **Descongelar:** Que consiste en hacer evidente la necesidad de cambio, para que el individuo, grupo o organización la vean fácilmente y la acepten.

2 **Designar un agente de cambio preparado:** Se refiere a escoger a un individuo que dirija y guíe el proceso de cambio en la organización.

3 **Recongelar:** Significa poner en su lugar el nuevo patrón conductual por medio de los mecanismos de soporte o refuerzo, de manera que se convierta en la norma vigente.

---

<sup>72</sup>Schein, E. Psicología de la organización. México: Prentice-Hall, 1992.



### Metodología del cambio

Objetivos de corto plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cambiar la forma de hacer el trabajo.</li><li>• Cambiar la estructura de los departamentos.</li><li>• Generar una nueva cultura organizacional.</li><li>• Optimizar la utilización de recursos.</li><li>• Bajar los costos de funcionamiento.</li><li>• Logro de resultados con oportunidad.</li></ul>
Objetivos de mediano y largo plazo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar la calidad y eficiencia en los recursos técnicos, financieros y humanos.</li><li>• Reducir costos de los procesos.</li><li>• Aumentar la productividad.</li><li>• Mejorar los niveles de desempeño de las personas.</li><li>• Optimizar los tiempos de respuesta en la prestación de servicios y la obtención de resultados.</li></ul>
Alcance	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se abarcan todos los procesos, dándole prioridad a los que se identifiquen como complicados, lentos e ineficientes, con el propósito de mejorarlos y optimizarlos.</li></ul>
Obstáculos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Problemas relativos a la incertidumbre que genera el cambio, la pérdida de poder de algunas posiciones, que afecta a las personas.</li><li>• Para que la metodología pueda aplicarse, es necesario que se cuente con una disposición altamente favorable para el cambio en función de los procesos por parte de los ejecutivos de la alta gerencia y de los directores.</li></ul>
Herramientas administrativas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis de Proceso: es un procedimiento empleado para analizar todos los elementos productivos y no productivos de un proceso con vistas a su mejoramiento.</li><li>• Medición del trabajo: técnicas para determinar estándares de tiempos.</li><li>• Hacer un muestreo del trabajo: método para analizar el trabajo realizando un gran número de observaciones a intervalos al azar, a fin de medir la productividad.</li></ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cambio de cultura organizacional.</li><li>• Trabajo en equipo.</li><li>• Aplicación de nuevas herramientas administrativas.</li><li>• Facultamiento (<i>empowerment</i>).</li><li>• Responsabilidad (<i>accountability</i>).</li></ul>



## **E.5. El análisis organizacional como estrategia de cambio.**

### **a. Análisis organizacional y cambio.**

El Análisis Organizacional –considerado como estrategia de abordaje a un caso concreto- compromete un proceso de cambio pactado contractualmente entre los miembros de un sistema organizacional y un analista independiente, considerado como “agente de cambio externo”, para encarar problemas que obstaculizan el desarrollo de los componentes del sistema. El contrato legitima una relación de colaboración voluntaria que comprende una exploración conjunta por parte de todos los implicados, tendiente a desarrollar la comprensión de los aspectos intra-personales, interpersonales, tecnológicos, organizativos, contextuales, etc. que afectan el desarrollo de la organización y la realización de sus miembros.

Los cambios surgen de tres formas distintas a consecuencia del análisis:

- a) Por la elaboración de conflictos vinculados con el problema en cuestión.
- b) Por el descubrimiento creciente de las variables en juego.
- c) Por la resolución de problemas específicos y la generación de nuevos principios de funcionamiento, de nuevas políticas que constituyen formulaciones en un nivel de abstracción que compromete conductas organizativas, encuadre del trabajo, planeamiento, modelo de organización, etc.

El analista se vale de un cuerpo de conocimiento científico. No ofrece soluciones estandarizadas ni implementa modelos ideales sino que pone en marcha un proceso de estudio de la realidad particular de la organización y de sus relaciones con el contexto. Se vale de una actividad reflexiva en la que trata de involucrar progresivamente a la mayor parte posible de integrantes de la organización.

El enfoque del análisis organizacional es simultáneamente:

- 1- Histórico – genético: Se indaga el origen de los problemas, entendiendo la importancia de los determinantes históricos particulares.
- 2- Situacional: Se los estudia en el aquí y ahora de la situación de consulta.
- 3- Prospectivo: Se incluye la perspectiva intencional, el análisis de los fines, los objetivos y las metas.

#### **• Rol del analista organizacional – 4 aspectos esenciales:**

##### **1. Independencia y autonomía.**

Independencia. El analista no forma parte del “sistema de autoridad” de la organización. No es empleado de la misma y por lo tanto, no tiene jefes ni subordinados dentro de ella. No recibe ni da instrucciones u órdenes.

Autonomía. Amplia libertad para operar dentro de ciertos límites, que le es conferida por su condición de profesional experto. Tiene libertad para dar un diagnóstico, recomendaciones, etc.

##### **2. Relación de colaboración.**

El analista necesita ayuda para poder ayudar; compromiso compartido, interés conjunto en arribar a una comprensión de los problemas de la organización y a la búsqueda de soluciones adecuadas.

##### **3. Carácter Analítico de la función**

Se refiere al hecho de que el analista no da indicaciones ni consejos, sino que cumple con una función analítica (asesor), ofrece ayuda analítica, no incita a un particular curso



de acción, es necesaria la naturaleza confidencial de la relación.

#### 4. Neutralidad

Cierta distancia emocional y una visión objetiva de los hechos. No debe juzgar ni evaluar los intereses de los grupos.

El rol asumido de acuerdo con estas características facilita el desarrollo de la confianza en el analista y el establecimiento de una relación de consulta.

#### b. Modelo General de un proceso de cambio.

- Existencia de un problema aparente
- Análisis del problema: Clarificación: obtención y análisis de datos y Diagnóstico (descriptivo) y Evaluación crítica (prescriptiva).
- Elección de una alternativa y acción. Testeo de la alternativa: obtención y análisis de los nuevos datos.
- Evaluación

#### c. El desarrollo del proceso de cambio:

- **Entrevista y contactos preliminares:** Busca dar respuesta a un requerimiento. Actitud receptiva del analista.

Algunos objetivos de las entrevistas preliminares son:

- Entender la naturaleza del pedido.
- Realizar un diagnóstico de las necesidades. (Parcial)
- Evaluar la posibilidad de un trabajo de análisis organizacional.

- **Tipos de pedido y su reorientación:** Dos tipos de requerimiento que suelen presentarse y que pueden diferenciarse claramente entre sí:

1) Se refiere a una crisis interpersonal entre distintos miembros componentes de un equipo, una sociedad, etc. que pone en peligro la continuidad del sistema o de los vínculos existentes.

2) Involucra la intencionalidad de encarar un proceso de desarrollo que conduzca a un fortalecimiento de la organización.

- **El establecimiento de la relación de consulta:** Implica un proceso interpersonal entre organización y analista organizacional que si es satisfactorio, permite la consolidación de una verdadera relación de colaboración. Necesidad de elaboración de ansiedades y fantasías no realistas que se plantean inicialmente alrededor de la figura del analista cuando se inicia un proceso de cambio (ansiedades persecutorias y confusionales y resolución positiva de ansiedades = consolidación de la relación de consulta).

La clarificación del rol profesional tiene un valor estratégico fundamental en la etapa de establecimiento del vínculo.

- **Acuerdos básicos. Plan de Trabajo. Contrato:** Determinación de normas de funcionamiento y el esbozo de un plan para la realización del trabajo profesional encomendado. En un plan de trabajo son necesarios:

- Definición de las necesidades de la organización



- Clarificación de los objetivos de la intervención
- Definición de un programa de actividades
- Fijación de la forma de transmisión de los resultados de la intervención (procesos de devolución e informes).
- **Trabajo de campo:** Supone actividades tendientes a la concreción de los objetivos señalados anteriormente. Dichas actividades están comprendidas en un programa de entrevistas - dos clases: individuales y grupales, en ambas se cumplen cuatro propósitos:
  1. Se define el problema
  2. Se recopila la información
  3. Se elabora la información recogida
  4. Se producen conclusiones que dan lugar a informes (llamados documentos de trabajo)

Las entrevistas individuales (en etapa del trabajo de campo) apuntan al análisis de los roles de la organización y permiten una recopilación de datos que sirven para tratar problemas organizacionales.

Las entrevistas grupales ofrecen un ámbito para la reflexión del proceso de cambio organizacional y proveen un continente para la elaboración de ansiedades y conflictos vinculados con los cambios.

Los equipos de trabajo son esencialmente grupos de acción: no suelen dejarse lugar para pensar reflexivamente. Las crisis exigen gran flexibilidad, ruptura de los viejos estereotipos. Esto requiere capacidad de tolerar el miedo que provocan los cambios.

Un buen encuadre de trabajo grupal constituye una herramienta eficaz, permitiendo el desarrollo de las potencialidades creativas de los equipos a través de la búsqueda de soluciones innovadoras.

## **Resumen:**

### **A. Análisis organizacional.**

#### **1. Investigar:**

- Aspectos interpersonales
- Tecnológicos.
- Organizativos.
- Contextuales.

#### **2. Resultados:**

- Nueva fórmula de relación y resolución de los conflictos.
- Descubrimiento y / o fortalecimiento de nuevas variables.
- Resolución de problemas específicos.

#### **3. Nuevas reglas de funcionamiento:**

- Nuevas políticas.
- Nuevas conductas.
- Nuevos encuadres laborales.



- Planeamiento.
- Modelos de organización.
- No hay soluciones estandarizadas, hay que crearlas y desarrollarlas.
- No hay modelos ideales, significa poner en marcha un proceso de estudio de la realidad de la organización y sus relaciones contextuales.
- El análisis institucional como la actividad reflexiva que trata de involucrar progresivamente a la mayor parte posible de integrantes de la organización.

**4. Enfoques.** Simultáneamente se debe analizar:

- Análisis histórico-genético. Que indaga el origen de los problemas, entendiendo la importancia de los determinantes históricos particulares.
- Situacional: El análisis aquí y ahora de la consulta.
- Prospectivo: Se incluye la perspectiva intencional en el análisis de los fines, objetivos y metas institucionales.

**5. Requisitos para el abordaje del análisis institucional.**

- Independencia y autonomía.
- Colaboración.
- Carácter analítico de la función.
- Neutralidad.

**6. Modelo general de un proceso de cambio.**

- Problema. Tipos de problemas y su reorientación.
- Análisis del problema. Consultas.
- Clasificación, obtención y análisis de datos.
- Elección de las alternativas de acción. Acuerdos básicos. Propósitos.
- Evaluación.

**B. El Cambio Organizacional**

**1. Análisis del clima y la cultura organizacional.** Evaluación de perfiles del personal. Cómo estamos, qué hacer, cómo hacerlo.

- Validar la visión estratégica de la organización.
- Alinear la visión estratégica con los recursos humanos.
- Establecer / acordar sistemas de evaluación de desempeño.
- Administrar el cambio: Estructuras. Procesos. Calidad.

**2 Objetivos y metas.** El marco de la planificación estratégica. Dirección y objetivos.

**3. Metodología de cambio**

Objetivos de corto plazo.

Objetivos de mediano y largo plazo.

Alcances del cambio: Obstáculos. Herramientas. Resultados.



## **F - Procesos de comunicación y negociación en la toma de decisiones y resolución de conflictos.**

---

### **F.1. Introducción.**

Las organizaciones se encuentran con la necesidad de mejorar su relación comunicativa, haciendo uso de estrategias o canales de comunicación, con el propósito de mantener actualizados a sus empleados acerca de los cambios que se realicen en la institución, con la finalidad de mejorar y / o reforzar su identidad e imagen corporativa hacia su público interno y externo.

Todas las organizaciones tienen necesidades diferentes de comunicación, pero es esencial que exista una evaluación y selección en los mensajes y medios que se utilicen, tomando en cuenta el perfil de la organización.

Actualmente la comunicación se ha convertido en uno de los ejes centrales de una institución, ya que por medio de ella existe una mejor relación comunicativa entre sus empleados y esto se refleja en el trato con los destinatarios de la gestión corporativa.

Por ello es importante el uso de herramientas de comunicación organizacional, por ejemplo la "comunicación corporativa".

La comunicación corporativa forma la totalidad del mensaje institucional y de esta manera se define la imagen e identidad corporativa, como el medio que conduce a la mejora de la relación organizacional.

Para lograr lo anterior se requiere conocer la estructura esencial de los medios y sistemas de comunicación que existan en la institución, como boletines, periódicos, revistas, páginas Web, Intranet, ya sean internos o externos para que sean empleados de manera adecuada, así como el comprender la importancia de la comunicación.

Una vez identificados los medios que se utilizan en la organización para que exista una comunicación adecuada, se debe trabajar en ellos para la elaboración de su diseño y contenido.

La finalidad de desarrollar la comunicación corporativa resulta fundamental para que se valore la comunicación como una herramienta necesaria para mejorar su imagen e identidad.

Para iniciar cualquier proyecto de comunicación en una organización, es importante desarrollar una labor de investigación, desde conocer su cultura organizacional hasta sus servicios, de esta manera serán los usos adecuados de la estrategia de comunicación que se utilice en ella, para el reforzamiento de su identidad e imagen corporativa.

En la práctica, la comunicación toma muchas formas en las organizaciones. "Relaciones públicas y publicidad" son los términos más antiguos utilizados para denominar formas particulares o específicas de comunicación, sin embargo aún se siguen utilizando con frecuencia. Se considera que lo importante aquí es que se lleven a cabo las funciones de comunicación dentro de la organización y sobre todo que se ejerzan por especialistas.

Las funciones que se consideran aptas para que la comunicación se cumpla con éxito en una organización son: producción, innovación y mantenimiento.

La función de producción es la comunicación con el personal. Cómo debe realizar su trabajo, incluyendo actividades de capacitación, orientación, resolución de problemas, establecimientos de objetivos y sugerencias e ideas que mejoren la producción. Esta función abarca cualquier actividad de comunicación relacionada con la realización del



trabajo en la organización.

La función de innovación no necesariamente tiene que ser objetivamente nueva (siempre que escuchamos dicha palabra la relacionamos con algo nuevo que causará cierto impacto en la sociedad), pero sí debe impactar en forma favorable.

En cuanto a la función de mantenimiento, a través de ésta el empleado se integra y convive con los demás integrantes de la organización. Es necesario un adecuado incentivo para que los empleados se sientan parte importante de la organización.

## F.2. Comunicación y organización.

### a. Comunicación

- **Concepto de comunicación:** La palabra Comunicación proviene del latín communis que significa común. Tanto el latín como los idiomas romances han conservado el especial significado de un término griego (Koinoonia) que significa a la vez comunicación y comunidad. También en castellano el radical común es compartido por los términos comunicación y comunidad. Ello indica a nivel etimológico la estrecha relación entre "comunicarse" y "estar en comunidad". En pocas palabras, se "está en comunidad" porque "se pone algo en común" a través de la "comunicación".

- **Definición de comunicación:** John Fiske<sup>73</sup> define a la comunicación como una "interacción social por medio de mensajes". Por su parte, Antonio Pasquali <sup>74</sup> afirma que "la comunicación aparece en el instante mismo en que la estructura social comienza a configurarse, justo como su esencial ingrediente estructural y que donde no hay comunicación no puede formarse ninguna estructura social". Para Pasquali el término comunicación debe reservarse a la interrelación humana, al intercambio de mensajes entre hombres, sean cuales fueren los aparatos intermediarios utilizados para facilitar la interrelación a distancia. Luego de un gran esfuerzo de abstracción definitoria concluye considerando a la comunicación como:

"La relación comunitaria humana consistente en la emisión-recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad, siendo por ello un factor esencial de convivencia y un elemento determinante de las formas que asume la sociabilidad del hombre".

Para que haya "comunicación es necesario un sistema compartido de símbolos referentes, lo cual implica un intercambio de símbolos comunes entre las personas que intervienen en el proceso comunicativo. Quienes se comunican deben tener un grado mínimo de experiencia común y de significados compartidos<sup>75</sup>".

En cuanto a su propósito, Aristóteles deja muy claramente asentado que la meta principal de la comunicación es la persuasión, es decir, el intento que hace el orador de llevar a los demás a tener su mismo punto de vista. Berlo <sup>76</sup> afirma que nos comunicamos para influir y para afectar intencionalmente a otras personas. De igual modo afirma que "nuestro fin básico (al comunicarnos) es alterar la relación original existente entre nuestro organismo y el medio que nos rodea".

- **Proceso de comunicación y sus elementos o componentes básicos:** La comunicación se manifiesta por etapas sucesivas y no simultáneas o sincrónicas, motivo por el cual, una vez definida, resulta procedente describirla en sus fases o elementos constitutivos como

---

<sup>73</sup> FISKE, J., Introducción al Estudio de la Comunicación. Editorial Norma, Colombia, 1982

<sup>74</sup> PASQUALI A., Comprender la Comunicación, Monte Ávila Editores, 1978

<sup>75</sup> Fernández, 1999 op. cit.

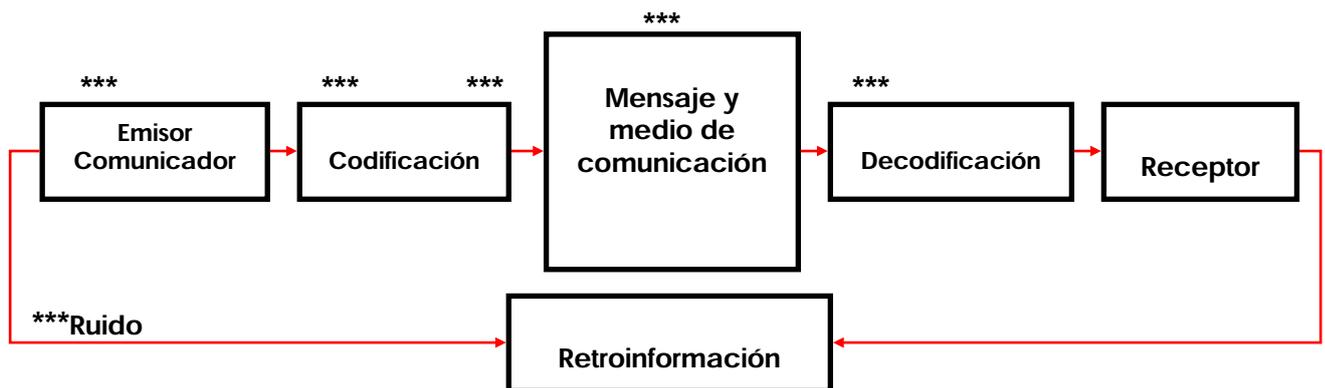
<sup>76</sup> Berlo, D., El Proceso de Comunicación. Editorial Ateneo, Argentina, 1979



un proceso. Como un fenómeno que se descompone en etapas más o menos regulares y secuenciales, teniendo en cuenta la dinámica de movimiento que relaciona los elementos entre sí en todo proceso comunicacional.

En la antigüedad personalidades como Aristóteles afirmaban la presencia de tres elementos fundamentales en la comunicación, como lo son: orador, discurso y auditorio. En la actualidad: emisor, mensaje y receptor<sup>77</sup>.

- **Elementos del proceso de comunicación<sup>78</sup>:**



Los elementos básicos de este modelo son:

**Comunicador:** La persona con ideas, intenciones, información y que tiene por objetivo el comunicarse.

**Codificación:** Es un proceso que convierte las ideas del comunicador en un conjunto sistemático de símbolos, en un idioma que exprese el objetivo que este persigue.

**Mensaje:** Es el resultado del proceso de codificación. Aquí se expresa el objetivo que persigue el comunicador y lo que espera comunicar a su destinatario.

**Medio de comunicación:** El medio envía el mensaje del comunicador al receptor. En una organización los medios de comunicación pudieran ser: por medio de entrevistas personales, por teléfono, por medio de reuniones de grupo, por fax, memos, carteleras, tele-conferencias, entre otros. Vale destacar que los mensajes pueden representarse también de forma no oral, por medio de posturas corporales, expresiones del rostro y movimientos de manos y ojos. Cuando la comunicación de un emisor es contradictoria (el mensaje no oral contradice al oral), el receptor suele dar más importancia al contenido no oral de la comunicación que recibe. Este tipo de comportamiento no oral guarda relación con la capacidad de persuasión del emisor hacia su receptor.

**Decodificación:** Es necesario para que se complete el proceso de comunicación y para que el receptor interprete el mensaje. Los receptores interpretan (decodifican) el mensaje sobre la base de sus anteriores experiencias y marcos de referencia.

**Receptor:** Es la persona que recibe y decodifica el mensaje.

**Retroinformación:** Es la respuesta del mensaje por parte del receptor y que le permite al comunicador establecer si se ha recibido su mensaje y si ha dado lugar a la respuesta buscada. La retroinformación puede indicar la existencia de fallos en la comunicación.

<sup>77</sup> Berlo, 1979 op. cit.

<sup>78</sup> Modelo de Comunicación. Gibson et al 1996. p.650.



Ruido: Se puede definir como cualquier factor que distorsiona la intención que perseguía el mensaje y puede producirse en todos los elementos de la comunicación.

Vale destacar que todos estos elementos son fundamentales para que se produzca la comunicación y no deben ser considerados como independientes.

- **Modelos de Comunicación**

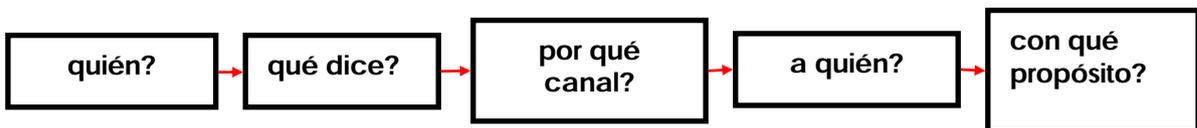
El interés por la comunicación ha dado como consecuencia diversidades de modelos del proceso con diferencias en cuanto a descripciones y elementos. Ninguno de ellos puede calificarse de exacto; algunos serán de mayor utilidad o corresponderán más que otros en determinados contextos. Existen dos vertientes o tendencias en cuanto a modelos de comunicación, por un lado los que se centran en el proceso propiamente dicho y otros que fijan su interés en la semiótica<sup>79</sup>.

- **Comunicación como proceso**

La primera vertiente es la comunicación como proceso y se centra en el proceso comunicacional desde un ángulo bastante científico y exacto; aquí el concepto central es la "transmisión de mensajes a través de un proceso eficiente<sup>80</sup>", donde tiene gran relevancia el rol de codificadores y decodificadores que cumplen los emisores y receptores respectivamente.

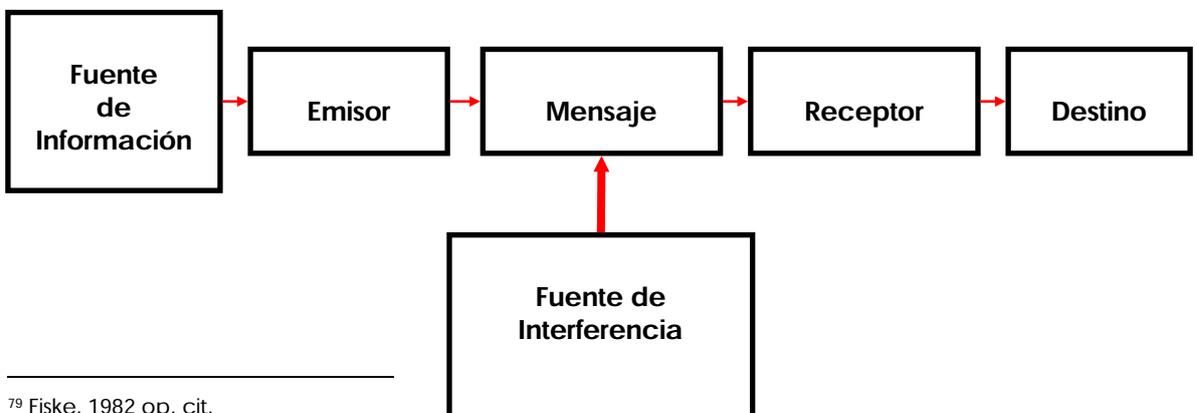
**a- Lasswell:**

Lasswell en el año de 1948 toma en cuenta las implicaciones de la comunicación masiva, diferenciándola de la interpersonal. La comunicación de masas siempre responde a una estrategia y en todo momento busca lograr un efecto con alto nivel de intencionalidad. No propone un esquema gráfico; señala una serie de variables que deben considerarse al momento de planificar una comunicación dirigida a una gran cantidad de personas<sup>81</sup>.



**b- Shannon y Weaver:**

En 1949 Shannon y Weaver introducen el concepto de interferencia y la definen como cualquier cosa añadida a la señal entre su transmisión y su recepción. Dicha interferencia la hacen constar en el Modelo de Proceso Comunicacional de Shannon y Weaver<sup>82</sup>:



<sup>79</sup> Fiske, 1982 op. cit.

<sup>80</sup> Berlo, 1979 op. cit.

<sup>81</sup> Variables de análisis del proceso de comunicación según Lasswell. Introducción al estudio de la comunicación, 1982. p. 24

<sup>82</sup> Shannon y Weaver/ Fiske J. Introducción al estudio de la comunicación, 1982. p. 3.



Entre los problemas que puedan generarse en el proceso mismo dado por la interferencia, Shannon y Weaver delimitan tres niveles de problemas:

Nivel a: Problemas Técnicos: Se refieren a la exactitud con que pueden ser transmitidos los símbolos de la comunicación a través de los canales adecuados y bajo el sistema de signos apropiados.

Nivel b: Problemas Semánticos: Se refieren a la coherencia existente entre lo que se transmite y lo que se desea transmitir.

Nivel c: Problemas de Efectividad: Se refieren a la coherencia entre las intenciones del emisor y la conducta del receptor.

Estos tres niveles precisan los mecanismos mediante los cuales se alcanza la eficiencia en el proceso comunicativo.

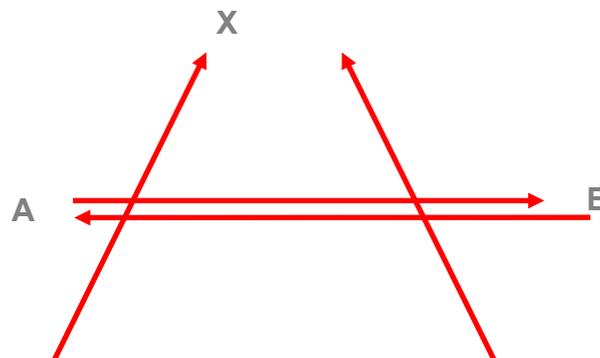
#### c- Norbert Wiener:

En ese mismo año de 1949, las investigaciones de Norbert Wiener marcan una evolución con la incorporación del fenómeno de la retroalimentación, que había pasado desapercibido en los estudios de comunicación realizados hasta la época y siendo hoy día una variable fundamental dentro del proceso de comunicación.

Wiener en su investigación pone especial énfasis en la influencia de la comunicación en el receptor y en su influencia en la acción posterior.

#### d- Newcomb:

Newcomb representa un modelo no lineal y refleja una preocupación por el entorno social en el que está inmersa toda comunicación y el papel que ésta desempeña en pro del equilibrio en el sistema de relaciones sociales.

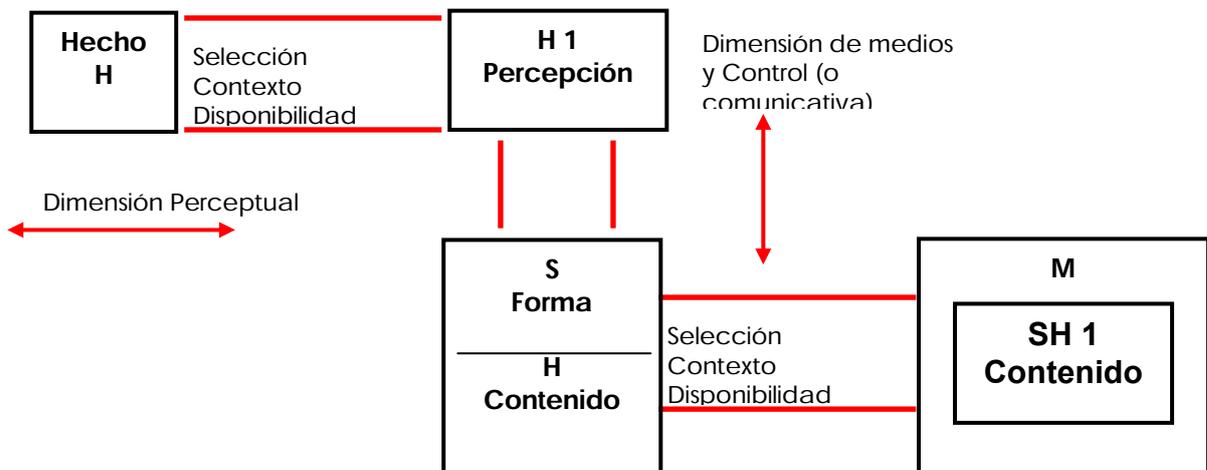


*En este modelo A y B son tanto emisor como receptor y X representa algo que ambos conocen, que tienen en común y que forma parte del entorno social.*

#### e- George Gerbner:

En 1956 Gerbner en su modelo introduce un nuevo elemento innovador con respecto al modelo de Shannon y Weaver, al tomar en cuenta la realidad de un hecho como factor activo en el proceso de comunicación. En su estudio, visualiza el proceso en dos dimensiones: la perceptual (horizontal) y la comunicativa (vertical)<sup>83</sup>:

<sup>83</sup> Modelo del proceso Comunicacional de George Gerbner. Adaptado de Gerbner – Fiske J. Introducción al estudio de la comunicación. 1982. p. 19.



Donde:

H: Hecho real

M: Entorno

S: Quien recibe la información de H

SH1: Percepción del enunciado sobre el hecho

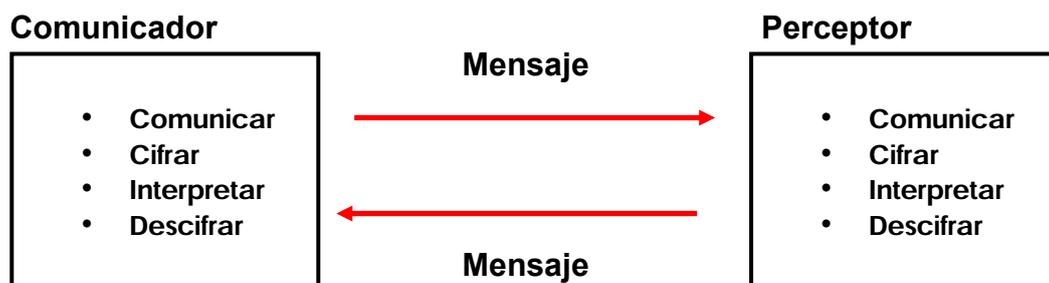
o **Comunicación a través de la Semiótica:**

La segunda vertiente parte del punto de vista semiótico, contribuye a la creación y estabilidad de valores sociales, por el mismo hecho que se preocupa por el contenido del mensaje y sus implicaciones socioculturales en las conductas generadas en el receptor del mensaje.

Esta tendencia que parte de la ciencia de los signos y los significados (la semiótica), asume que la comunicación es: "...producción e intercambio de mensajes que interactúan con las personas para producir sentido<sup>84</sup>". Desde esta óptica se toma en cuenta el impacto cultural que puede tener un texto en el individuo que actúa como receptor, puesto que se pone énfasis no en las etapas del proceso sino en conceptos como signo y /o significación.

**a.- Schramm:**

En esta vertiente nos encontramos con el modelo comunicacional de Schramm<sup>85</sup>:



<sup>84</sup> Fiske, 1982 op. cit.

<sup>85</sup> Adaptado de Schramm – Fernandez. La Comunicación Humana, 1995 p.35



Schramm ofrece una visión más dinámica del proceso al considerar que el emisor y receptor alternan sus roles una y otra vez en el flujo comunicacional. Toma en cuenta el comunicar, cifrar, interpretar, descifrar y el percibir en cuanto al mensaje se refiere.

### F.3. Comunicación Organizacional

- **Concepto e importancia:** La comunicación cuando se aplica en las organizaciones es denominada comunicación organizacional. Esta comunicación se da naturalmente en toda organización, cualquiera que sea su tipo o su tamaño y en consecuencia no es posible imaginar una organización sin comunicación. Bajo esta perspectiva, la comunicación organizacional es el conjunto total de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización y entre ésta y su medio<sup>86</sup>.

La comunicación organizacional "es el proceso por medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y los cambios que ocurren dentro de ella"<sup>87</sup>.

La comunicación organizacional se entiende también como un conjunto de técnicas y actividades encaminadas o bien a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización o entre la organización y su medio; o bien a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin de que esta última cumpla mejor y más rápidamente con sus objetivos. Estas técnicas y actividades deben partir idealmente de la investigación, ya que a través de ella se conocerán los problemas, necesidades y áreas de oportunidad en materia de comunicación<sup>88</sup>.

La importancia de la comunicación organizacional radica en que ésta se encuentra presente en toda actividad empresarial y por ser además el proceso que involucra permanentemente a todos los empleados. Para los dirigentes es fundamental una comunicación eficaz porque las funciones de planificación, organización y control sólo cobran cuerpo mediante la comunicación organizacional.

La comunicación organizacional es esencial para la integración de las funciones administrativas. Por ejemplo, los objetivos establecidos en la planificación, se comunican para que se pueda desarrollar la estructura organizacional apropiada. La comunicación organizacional es también esencial en la selección, evaluación y capacitación de los directivos para que desempeñen sus funciones en esta estructura. De igual modo, el liderazgo eficaz y la creación de un ambiente conducente a la motivación dependen de esta comunicación. Más aún, mediante la comunicación organizacional se puede determinar si los acontecimientos y el desempeño se ajustan a los planes.

- **Tipos de comunicación organizacional:** La comunicación organizacional puede dividirse en<sup>89</sup>:

Comunicación Interna: cuando los programas están dirigidos al personal de la organización (directivos, gerencia media, empleados y obreros). Se define como el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantenga informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales.

---

<sup>86</sup>Fernández, 1999 op. cit.

<sup>87</sup> Kreps, G. L., La Comunicación en las Organizaciones. Addison-Wesley Iberoamericana, España, 1995.

<sup>88</sup>Fernández, 1999 op. cit.

<sup>89</sup>Fernández, 1999 op. cit.



Comunicación Externa: cuando se dirigen a los diferentes públicos externos de la organización (sociedad, proveedores, destinatarios, distribuidores, autoridades gubernamentales, medios de comunicación, etc.). Se define como el conjunto de mensajes emitidos por cualquier organización hacia sus diferentes públicos externos, encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus productos y servicios.

- **Flujo de comunicación en las organizaciones:** Es importante conocer el marco en el que se produce la comunicación en una organización. El diseño de toda organización debe permitir la comunicación en las siguientes direcciones<sup>90</sup>:

Comunicación Descendente: Es la comunicación que fluye desde los niveles más altos de una organización hasta los más bajos. Estas comunicaciones que van del superior al subordinado son básicamente de cinco tipos: instrucciones de trabajo, explicación razonada del trabajo, información sobre procedimientos y prácticas organizacionales, retroalimentación al subordinado respecto a la ejecución, información de carácter ideológico para iniciar la noción de una misión por cumplir.

Comunicación Ascendente: Fluye desde los niveles más bajos de la organización hasta los más altos. Incluye buzones de sugerencias, reuniones de grupo y procedimientos de presentación de quejas.

Comunicación Horizontal: Es la comunicación que fluye entre funciones, necesaria para coordinar e integrar los distintos trabajos en una organización.

Comunicación Diagonal: Es la que cruza distintas funciones y niveles de una organización y es importante cuando los miembros de la misma no pueden comunicarse por medio de los demás canales de comunicación.

- **El rumor como canal informal de comunicación:** El rumor es una idea no comprobada que circula en una organización o en el entorno de la misma. Es un poderoso medio de comunicación que utiliza todos los canales establecidos. A modo de ejemplo:

- **El rumor que despierta ilusiones o deseos:** Son los más positivos y sirven para estimular la creatividad de otras personas. Aunque su tono es positivo, expresan lo que preocupa a los empleados.

- **El rumor que angustia:** Obedece a los temores y ansiedades de los empleados, provocando una incomodidad general entre los trabajadores. En este caso los empleados expresan oralmente sus temores a otros empleados, siendo a veces perjudiciales (como cuando anuncian posibles despidos.)

- **El rumor ruin:** Es el más agresivo y perjudicial, ya que divide a los grupos y acaban con cualquier sentimiento de lealtad. Suelen obedecer al odio o a la intención de atacar a otra persona, creando enfrentamientos. Tienden también a desprestigiar a una organización o a una persona afectando negativamente su reputación.

- **El rumor estimulante:** Es el que trata de adelantarse a los hechos y suele darse cuando los empleados llevan mucho tiempo esperando alguna noticia.

Es recomendable que la directiva de toda organización le otorgue la importancia que se merecen los chismes y rumores que circulan dentro de la misma; ya que estos están firmemente arraigados en la vida de toda organización social. Así mismo, el hecho de que la directiva de una organización esté al tanto de lo que se dice resulta de gran beneficio y aún más en aquellas organizaciones que atraviesan períodos de cambio en donde las expectativas son mayores. Para muchos dirigentes, los rumores suponen la oportunidad de lanzar una serie de globos sonda (p. ej. con respecto a un plan o ciertas

---

<sup>90</sup>Katz y Kahn, Psicología Social de las Organizaciones. Editorial NAMA, México, 1990.



políticas que piensan llevar a la práctica) y recibir información inmediata sobre las reacciones de sus subordinados. Los rumores no sólo pueden ser dañinos, también pueden cumplir una función útil en una organización.

#### **F.4. Elementos para un modelo de Gestión de Comunicación para el Cambio Organizacional.**

Es aquí donde hay que tomar en cuenta teorías de cambio como la del "Campo de Fuerza" de Kurt Lewin, en la cual explica la presencia de unas fuerzas impulsoras y moderadoras del cambio en una organización.

Tomando en cuenta como marco teórico ésta y algunas otras teorías de cambio, sumadas a teorías tanto de la comunicación como proceso, como de la comunicación a través de la semiótica, surge el interés por presentar un modelo en el que se coloca a la comunicación organizacional como foco principal para impulsar el cambio. Tal modelo se ha denominado: Modelo de Gestión de Comunicación para el Cambio Organizacional, que sumado a la gestión de comunicación de la institución, permitirá visualizar los elementos esenciales a tomar en cuenta en materia de comunicación bajo un contexto de cambio organizacional.

**Descripción general del modelo:** Un modelo de Gestión de Comunicación para el Cambio Organizacional se basa en la idea de que el cambio organizacional, comienza con la entrada de una nueva directiva o un nuevo impulso dado por la actual; lo cual presenta una nueva cultura organizacional, al igual que una estrategia corporativa, políticas y procedimientos que buscarán introducirse en la organización y en sus recursos humanos.

La implantación del cambio por parte de la directiva no se concretará sino a través del departamento encargado de la Comunicación Organizacional en la organización. Dicho departamento se encargará de la codificación de toda la información emanada de esta nueva directiva para luego enviar el mensaje de cambio por los diversos medios o canales al recurso humano de la organización quien posteriormente decodificará dicho mensaje.

**Elementos del modelo:** Para la exposición de los elementos que componen el modelo, se divide a este en tres grandes bloques: (I) la Nueva Directiva, (II) el Departamento encargado de la Comunicación Organizacional y (III) el Recurso Humano como tal.

**1. La Nueva Directiva:** Esta Nueva Directiva es el punto de partida del modelo, ya que se maneja el tema del cambio organizacional producto de una adquisición. Dicha directiva se puede clasificar de la siguiente manera:

- Criolla: Conformada en su totalidad por personas del mismo país de la organización. En este caso el proceso de cambio se daría con más facilidad por cuanto se maneja la misma cultura nacional, aunque se pudiera diferir en la cultura organizacional.
- Mixta: Aquella directiva conformada por personas de dos o más nacionalidades. En este caso, el cambio se dificulta por cuanto se presenta una mezcla cultural.
- Extranjera: Conformada en su totalidad por personas de un país distinto al de la organización. En este caso, el proceso de cambio es más drástico y complejo por cuanto se presenta el choque de dos culturas nacionales distintas y de culturas organizacionales posiblemente distintas.

Este aspecto de la cultura es de suma importancia dentro de este modelo; ya que tiene que ver con las creencias compartidas y los valores comunes de los miembros de la nueva directiva. Podemos distinguir entre:



- La Cultura Nacional: Entendida como el patrón de comportamiento (valores y creencias) propio de un país y que es heredado de generación en generación.
- La Cultura Organizacional: Es aquel patrón de comportamiento (valores y creencias) dentro de una estructura organizacional y que en lo general guarda relación con la cultura nacional.

Para ejemplificar esto podemos mencionar el caso de Venezuela, que es un país con una cultura en la que prima la informalidad y la estrecha cercanía entre las personas a la hora de interactuar entre sí; esto lo podemos ver de igual modo en muchas empresas u organismos nacionales.

La nueva directiva buscará impulsar su propia estrategia corporativa al igual que nuevas políticas y procedimientos. Dentro de la estrategia corporativa, se puede distinguir:

- La Visión: entendida como el sueño, reto u objetivo general, alcanzable y medible, trazado por la organización.
- La Misión: se identifica con la razón de ser de la organización o su modelo de desarrollo y se corresponde con los resultados que persigue con carácter permanente.

Tanto la misión como la visión son enunciados que tienen que ser escritos y compartidos por todos los miembros de una organización. Aquí se aprecia la importancia de la comunicación organizacional para lograr una adecuada difusión y de igual manera crear un compromiso y sentido de pertenencia en los miembros de la organización.

**2. El Departamento encargado de la Comunicación Organizacional:** En este modelo se visualiza a la Comunicación Organizacional como la fuerza principal para concretar el cambio mediante el departamento encargado de dicha comunicación. En las organizaciones varía el nombre que se le otorga a este departamento; en algunos casos se le da el nombre de Comunicaciones Internas, en otros casos el propio departamento de Recursos Humanos se encarga de tal tarea.

Dicho departamento tiene la tarea de codificar toda la información emanada de los niveles de conducción, lo cual requiere de:

- a. Una planificación con políticas, estrategias y funciones preestablecidas y
- b. un conocimiento previo de la antigua cultura organizacional de la institución, para realizar la codificación de la información y de esta manera que el mensaje de cambio llegue de manera efectiva al recurso humano.
  - a. Podemos definir a la planificación como "el proceso intelectual en su naturaleza y concepción, que consiste en identificar y seleccionar los escenarios, los objetivos, las estrategias, los procedimientos, las normas y los presupuestos de una organización, en función de prepararse y alcanzar un futuro deseado<sup>91</sup>". El departamento encargado de la Comunicación Organizacional debe contar con dicha planificación mediante políticas, estrategias y una serie de funciones preestablecidas con el fin de prever el futuro y de actuar de manera congruente y no improvisada. Dicho departamento debe tener en claro los medios y canales de comunicación con los que cuenta para cubrir, en forma efectiva, las necesidades de comunicación en la organización.
  - b. Conocimiento de la antigua cultura organizacional: Este punto se considera de suma importancia dentro de este modelo por cuanto en muchos casos por razones de tiempo o por falta de interés no se realiza en profundidad antes de comenzar un proceso de cambio. Esto requiere de un estudio a fondo de la cultura organizacional existente en la organización (creencias, valores compartidos, ritos) siendo esta información crucial a la

---

<sup>91</sup> MEDINA, W., Manual de Administración de Recursos Humanos, UCAB, 1999.



hora de codificar el mensaje de cambio y lograr causar un resultado efectivo en el recurso humano, sobre todo cuando hablamos de culturas organizacionales distintas.

La cultura de la organización y las pautas de comunicación que se establecen entre sus miembros están estrechamente unidas<sup>92</sup>. La primera va a afectar a las segundas y determinará, en muchos casos, su frecuencia, su calidad, su grado de formalidad y su dirección. El hecho de que los mensajes fluyan libremente en todas direcciones o se den principalmente en algunas de ellas (por ejemplo la vertical descendente); que la comunicación formal tenga un alto grado de credibilidad o más bien sean los rumores los que acaparen la atención del personal; que la comunicación sea abierta, franca, informal o rígida y protocolaria; que se emplee un lenguaje directo o se recurra a eufemismos; que se busque o no la retroalimentación, va a derivarse de las creencias y valores organizacionales. Más aún, éstos van a definir el estilo comunicativo de la organización, basándose en dicha cultura.

La cultura organizacional se desarrolla cuando los empleados tienen una amplia gama de experiencias comunes, a través de las cuales pudieran comunicar infinidad de sutilezas. Este denominador común les proporciona una forma abreviada de comunicación.

Los lazos que unen a la cultura y a la comunicación son muy fuertes. La forma de la comunicación es una de las manifestaciones de la cultura. A continuación, se podrían señalar algunas manifestaciones conductuales, que se relacionan con la manera como se comunican los miembros de una organización y que se deben tomar en cuenta:

- El lenguaje
- El comportamiento no verbal
- El ritual
- Las formas de interacción

El lenguaje son las palabras, modismos, claves, etc., que utilizan los miembros de una organización para comunicarse verbalmente, ya sea en forma oral o escrita<sup>93</sup>. Cada organización tiene una manera particular no sólo de hacer las cosas, sino también de decirlas. Vale destacar, que muchos de los modismos, expresiones que utilizan los miembros de una organización, provienen por un lado del país, región y localidad donde se encuentran y por otro de la clase social y nivel educacional de las personas. Pero por encima de estas variables, se puede llegar a encontrar un lenguaje propio de esa organización.

En cuanto al comportamiento no verbal, muchos autores están convencidos de que su observación puede ser una de las fuentes más ricas de conocimiento de la cultura organizacional. Esto se debe a que este tipo de comportamiento, basado en el uso del espacio (proximidad física) por parte de las personas interactuantes, en los movimientos del cuerpo, en las posturas, en la conducta táctil, en las expresiones de la cara, en la mirada, en el aspecto exterior (apariencia física y vestimenta), responde a pautas generalmente inconscientes, con claros significados.

La comunicación no verbal, por ser un comportamiento difícil de controlar, adoptado y compartido por los miembros de un sistema cultural, permite a partir de su análisis, inferir muchos de los valores y creencias que conforman la cultura real de la organización.

**El ritual** está relacionado con el comportamiento no verbal, pero su función es de carácter ceremonial. La observación de los ritos y ceremonias de una organización

---

<sup>92</sup> Fernández, 1999 op. cit.

<sup>93</sup> Fernández, 1999 op. cit.



puede ser tan útil como la del comportamiento no verbal en general, para acercarnos a la cultura. Es importante identificar:

- ¿Cómo se reconoce a las personas que se destacan en su trabajo?
- ¿Cómo se conducen las juntas en la organización?
- ¿Qué se requiere para tener acceso a los altos directivos?
- ¿Cómo se saludan los miembros de la organización?

Éstos y otros interrogantes se relacionan con los rituales y con la cultura que se expresa a través de ellos.

Por último, las **formas de interacción** se refieren a las reglas implícitas que ofrecen la clave comunicativa en cada situación de interrelación. En cualquier organización existe una infinidad de situaciones que se rigen por reglas específicas y que, por tanto, demandan patrones de comportamiento y de comunicación apropiados para cada una de ellas. Encontrar esta clave comunicativa, es decir, el comportamiento esperado en cada situación, ayudará a conocer muchos de los valores y creencias que se comparten en el sistema cultural de la organización y que orientan la conducta de sus integrantes.

**Proceso de codificación / medios o canales:** Una vez conocida la antigua cultura organizacional y mediante la debida planificación, el departamento encargado de la Comunicación Organizacional procede a la codificación del mensaje. Podemos definir a la codificación como "la traducción de una idea ya concebida a un mensaje apropiado para ser transmitido por la fuente".

En este modelo se define a la codificación como el procesamiento de toda la información emanada de la fuente (Nueva Directiva) para luego ser condensada en un mensaje que refleje su propósito e intención y que sea fácilmente decodificable por el público a quien va dirigido.

Luego de haber realizado el proceso de codificación del mensaje, el departamento encargado de la Comunicación Organizacional utiliza los medios o canales con los que cuenta, dependiendo del tipo de información a transmitir y del trato y alcance que se desee. Los canales pueden dividirse en medios de comunicación masiva, pública y medios interpersonales<sup>94</sup>. Este modelo recoge los dos últimos enmarcados dentro de lo que se conoce como comunicación formal; es decir, aquella comunicación que se da dentro de la estructura formal de una organización. Estos elementos se definen a continuación:

**Públicos:** Son los que permiten la comunicación entre una fuente y un grupo de personas relativamente amplio<sup>95</sup>. Podemos decir que son aquellos medios que el departamento encargado de la Comunicación Organizacional utiliza cuando se requiere de un mayor alcance en la difusión de la información y cuando no se requiere de un trato especial o más directo. Entre estos medios se pueden mencionar:

- Los boletines o revistas internas
- Las carteleras
- Internet
- Las charlas o reuniones de información

**Interpersonales:** Son aquellos que se utilizan cuando se requiere de un trato especial y directo con el receptor del mensaje, pudiéndose hablar de una persona o de un grupo

---

<sup>94</sup> Fernández, 1999 op. cit.

<sup>95</sup> Fernández, 1999 op. cit.



pequeño de personas. Se pueden mencionar:

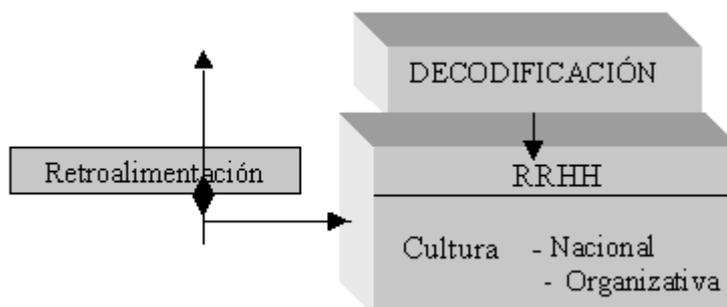
- El memorando
- Las conversaciones personales
- El teléfono
- Intranet
- El e-mail
- La reunión de un grupo pequeño

Aparte de las comunicaciones formales, encontramos las comunicaciones informales; es decir, aquellas que se suscitan fuera de la estructura formal de la organización, de las cuales podemos mencionar:

- El rumor
- Los pasillos
- El Café
- Las horas de descanso

**El Intranet como vía tecnológica de comunicación organizacional:** Vale destacar la importancia y uso que le otorgan las organizaciones de nuestros tiempos al uso de la Intranet. Una Intranet es una red de información corporativa privada, establecida por una corporación utilizando tecnología Internet. Su origen es reciente y representa una poderosa herramienta que se ha convertido en una muy frecuentada y eficaz vía para la difusión de información y servicios en la organización (visión y misión institucional, constancias de trabajo, beneficios, foros y resumen de noticias de prensa, entre otros), al igual que para la integración y unidad de mensajes<sup>96</sup>.

### 3. El Recurso Humano



El Recurso Humano se puede considerar como el destinatario del proceso de cambio organizacional.

Los recursos humanos son el motivo principal por el cual trabajar en pro de una eficiente gestión comunicacional y en consecuencia un beneficio para la organización.

Aquí se cierra el proceso comunicacional con la decodificación del mensaje y con su debida retroalimentación. Finalmente la retroalimentación va a ser la respuesta del receptor al mensaje emitido por la fuente y viceversa, además va permitir que la

<sup>96</sup> La Comunicación, función básica de las relaciones públicas, Carlos Bonilla, Editorial Trilla, México, 1999



comunicación sea un proceso dinámico y bidireccional<sup>97</sup>. Entre los medios que facilitan la retroalimentación nos encontramos con:

- Los buzones de sugerencias
- la Intranet
- El e-mail
- Las carteleras
- Los boletines o revistas internas
- Las reuniones o conversaciones interpersonales

El análisis lo presentamos a continuación dividido en dos grandes variables:

**Comunicación Organizacional:** En general las instituciones presentan una gerencia de comunicaciones externas y otra gerencia de comunicaciones internas, las dos interconectadas entre sí y con una estrecha relación. La gerencia de comunicaciones internas es la encargada del proceso interno de comunicación organizacional. Dicha gerencia presenta una serie de funciones preestablecidas en las que destacan el procesamiento, adaptación, difusión, canalización y gestión de toda la información emanada de la directiva y el establecer una unidad de discurso gráfico y literario que forme la cultura de la Institución. A su vez, deben contar con la debida planificación, capaz de adaptarse a las circunstancias imprevistas.

Resulta recomendable que toda la información emanada de la directiva pase por este departamento, el cual se encarga de la debida codificación y de las funciones antes mencionadas de procesamiento, adaptación, difusión, canalización y gestión de toda esa información. Para la institución es muy importante que exista una unidad de discurso tanto gráfico como literario en todas sus comunicaciones, por cuanto todas las revistas, logotipos, redacción y comunicaciones como tal deben presentarse de la misma forma, de tal manera que éstas se puedan reconocer fácilmente.

Uno de los medios o canales utilizados con mayor frecuencia es la red Intranet institucional o los grupos de e-mail. La Intranet es una herramienta de trabajo en la que se hace uso tanto del correo interno, como de circulares, procedimientos, foros, servicio de periódico con las informaciones más importantes del día, etc. Asimismo puede brindar servicios adicionales como facilitar constancias de trabajo, entre tantos.

Estas herramientas como la Intranet o los grupos de e-mail, están marcando punta en las comunicaciones internas de las organizaciones de nuestros tiempos. Es cada vez más importante el uso que las organizaciones le dan a estas herramientas, ahorrándose así grandes cantidades de dinero en papel y logrando de igual manera una gran rapidez y eficacia en las comunicaciones internas de la organización. Aparte, se logra un ahorro de tiempo en cuanto se facilitan trámites internos. Por otra parte, el personal se mantiene informado de las noticias más importantes del día aparecidas en los periódicos más importantes del país.

La red Intranet les sirve tanto como medio público como medio interpersonal de transmisión de mensajes, por cuanto se puede utilizar tanto para enviarle un mensaje a la persona del escritorio de enfrente, como también enviar un comunicado a toda la organización. En pocas palabras, al igual que Internet y el e-mail, éstas son las herramientas comunicacionales de nuestros tiempos.

---

<sup>97</sup> Fernández, 1999 op. cit.



Las revistas internas por su parte constituyen otro medio público frecuentemente utilizado en el que se resalta información concerniente a la organización y se da a conocer al personal que trabaja en la institución.

Estas revistas internas sirven como un gran medio de motivación, ya que es posible dar un reconocimiento al personal, dando a conocer a trabajadores de la organización, haciendo una descripción del cargo que poseen y de las funciones que realizan; de igual modo se hace una reseña de sus vidas personales, interconectando de esta forma, la parte laboral con la humana.

Con respecto a los medios interpersonales más frecuentados se encuentra el teléfono, el e-mail y las reuniones de información realizadas en forma periódica entre los distintos niveles de directivos.

En materia de comunicación informal, las instituciones (sus directivos) deben otorgar importancia, por cuanto suelen llegar a oídos de los distintos actores internos y externos, todas estas informaciones o rumores que se dan por lo general en pasillos y horas de descanso. Se deben tomar las acciones necesarias dependiendo del caso. A su vez deben contar con mecanismos de retroalimentación, mediante los foros y hojas de opinión y mediante evaluaciones realizadas en forma periódica.

**Cambio organizacional y comunicación:** Es importante destacar el rol que cumple la comunicación en los procesos de cambio. Se debe otorgar prioridad a la difusión de temas relacionados con la integración, motivación, sentido de pertenencia, cultura organizacional y la importancia del recurso humano para la organización. Estar conscientes que para que la organización moderna se coloque en posición de aspirar a un fin común, es necesario que quienes la constituyen establezcan una serie de relaciones mutuas para coordinar esfuerzos. Así, se hace necesario el establecimiento de flujos de comunicación intra e intergrupales; por esta razón la comunicación se constituye en el sistema nervioso de las organizaciones de nuestros días.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

- **La presencia de una Nueva Directiva:** Estas personas a su vez, poseen una cultura propia que deberá compatibilizarse con la cultura institucional.
- **Estrategia corporativa/ normas y procedimientos:** que trae la nueva directiva y que buscarán impulsar, junto a su propia visión y misión de la actividad, las cuales marcarán el nuevo horizonte de la organización. Éstas deben ser debidamente escritas y claramente conocidas por sus integrantes.
- **El departamento encargado de la comunicación organizacional:** será el responsable de concretar y dar a conocer el cambio en la institución, mediante la debida planificación con una serie de funciones y normas preestablecidas, además del conocimiento previo que debe poseer sobre la cultura organizacional. De esta manera se podrá realizar una eficaz codificación de toda la información emanada de la directiva y así difundir el mensaje de cambio a través de los medios o canales con los que se cuente dependiendo del trato y alcance que se le desee dar a la información.
- **La Intranet y el e-mail como medios de comunicación:** Son las herramienta tecnológicas más importantes y frecuentemente utilizadas en las organizaciones de hoy día, por sus grandes ventajas en ahorro de papel y de tiempo, al igual que por todos los servicios con los que cuentan. La tendencia de las organizaciones contemporáneas es la de contar con una plataforma tecnológica como la Intranet o los grupos de e-mail.
- **Las Comunicaciones Informales:** Los rumores de pasillo, las conversaciones en los baños o en las horas de descanso son un tipo de comunicación que debe tomarse en cuenta en toda organización y dependiendo del caso se debe actuar mediante el uso



de la comunicación formal.

- **La retroalimentación:** Entre el recurso humano y la institución es esencial para el desenvolvimiento de toda organización y para evitarse de esta forma desviaciones e inconformidad del personal.
- **El Recurso Humano:** a final de cuentas, es el más afectado y sobre quien recae todo el peso del proceso de cambio. Una buena gestión de comunicación marcará la diferencia entre el éxito o el fracaso de dicho proceso y de la organización como tal.

Asimismo el papel protagónico que debe afrontar el encargado de la comunicación organizacional en un proceso de cambio, al igual que la importante función que debe cumplir, como la de conocer la cultura de la organización en la que trabaja, ya que ésta determina las pautas de comunicación del sistema y en consecuencia pueden acercar al encargado de la gestión comunicacional a lograr el éxito en su labor. Todo esto, mediante la utilización de las técnicas apropiadas para observar la manera como sus miembros se comunican entre sí.

Sin embargo, de poco le serviría conocer los valores y creencias organizacionales si no tuviera también el reto y la responsabilidad de ayudar a su divulgación, a su reforzamiento o a su cambio, a través de los programas y medios que maneja, con el fin de que la organización logre sus objetivos de manera más rápida y eficaz.



**Momento 3: La gestión universitaria. Descentralización de la gestión universitaria. Normas de calidad. Modelos de gestión universitaria. Sistemas de información de la gestión universitaria. Indicadores de desempeño en la gestión universitaria.**

---

**A - Descentralización de la gestión universitaria. Sistemas de información de la gestión universitaria y normas de calidad.**

---

**A.1. Gobernabilidad y descentralización en la gestión.**

Desde la gobernabilidad, la pregunta básica a responder estriba en cuáles son los determinantes institucionales de la capacidad de formulación e implementación de un gobierno. De esta forma, se pretende profundizar en el alineamiento entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobierno) y la capacidad del sistema para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias de la sociedad, en políticas efectivas.

Definimos a la gobernabilidad como: *"la capacidad de formular e implementar de un gobierno"*. Dentro de una aproximación analítica y utilizando la célebre distinción de Isiah Berlin, se puede diferenciar entre aproximaciones negativas (*gobernabilidad como ausencia de ingobernabilidad o crisis de gobierno, lo que se ha identificado como la condición necesaria pero no suficiente de la gobernabilidad y que se sitúa en la capacidad de formular*) y aproximaciones positivas (*en tanto se tiene en cuenta el para qué de la formulación y también de la implementación, que resulta clave a la hora de entender cómo se transforman las políticas en rendimientos efectivos*).

Por otro lado, se deben examinar los vínculos que mantiene la gobernabilidad con conceptos de índole más normativa como son el desarrollo humano y la democracia.

Cuáles son las instituciones más adecuadas para canalizar demandas en políticas efectivas y bajo qué condiciones emergen dichas instituciones, resultan datos clave para establecer el marco de relaciones causales determinantes de la gobernabilidad.

Las instituciones pueden ser analizadas como exógenas a los efectos que producen, o la variable independiente de los efectos que se desean analizar. Desde esta aproximación, se intenta proporcionar un estudio sistémico de los efectos de las instituciones o lo que es lo mismo, de cómo las instituciones constreñían la secuencia de interacción entre actores, sus creencias y elecciones disponibles, la estructura de la información y los rendimientos de cada uno de los individuos u organizaciones. A su vez, desde esta misma aproximación, el estudio se torna explícitamente comparativo, generando predicciones en el comportamiento político y los resultados de diseños institucionales alternativos (por ejemplo, los efectos de dos tipos de relaciones entre modelos universitarios disímiles que actúan en el mismo contexto político, económico y social).

En el análisis de las instituciones como endógenas, las instituciones políticas son concebidas como coaliciones distributivas de actores estratégicos que cambian en la medida en que estos divisan otros arreglos de poder. Así, esta perspectiva permite analizar qué condiciones llevan a los actores estratégicos a cambiar los arreglos institucionales establecidos, lo que a su vez, permite fundamentar micro-analíticamente fenómenos macro-políticos o sociológicos.

**a. Concepto de descentralización.**

¿Cuáles son los argumentos a favor de la descentralización? ¿Son estos argumentos válidos al mismo tiempo para defender el centralismo o la "re-centralización"?



Los argumentos tan conocidos como defendidos, de que la descentralización genera una mayor eficiencia, eficacia y mayor democracia en la formulación de las políticas, pueden ser cuestionados. Muchas veces, los mismos argumentos usados para justificar la descentralización también han sido usados para justificar un poder de decisión centralizado. La experiencia de algunos países europeos señala que en algunos períodos las ventajas percibidas de la descentralización son las mismas identificadas en períodos previos para favorecer la centralización.

El análisis se desplaza entonces hacia los factores y argumentos que influyen esta cuestión en los actores políticos, esto es, en la naturaleza subjetiva de las ventajas percibidas sobre la descentralización.

*"La descentralización no es simplemente un fenómeno que tenga virtudes inherentes, pero implica un fenómeno en el cual las percepciones están asociadas con la protección de la posición de poder individual, con la resistencia al cambio de los acuerdos existentes y con la necesidad percibida de hacer las cosas de forma diferente que antes<sup>98</sup>".*

Uno de los supuestos teóricos más importantes que determinan el uso de argumentos a favor o en contra de la descentralización es la percepción existente sobre el gobierno.

Vries es enfático en destacar que es una verdadera fantasía pretender determinar una "escala óptima" entre lo que podemos considerar un arreglo descentralizado y / o centralizado, ya que no existen componentes determinantes y son arbitrariamente usados para establecer el grado de centralización o descentralización de un servicio, política o programa. Por ejemplo, las escalas para determinar el tamaño mínimo del gobierno local tanto en Inglaterra como en Holanda distan de ser idénticas y obedecen a criterios disímiles entre sí. Tanto la centralización como la descentralización son conceptos relativos, definidos arbitrariamente en contextos concretos, más que predeterminados.

Debido a que los argumentos en contra de la descentralización son en gran medida argumentos a favor de la centralización y viceversa, se distinguen varios tipos de argumentos, tanto a favor como en contra de la descentralización:

---

<sup>98</sup> Auge y caída de la descentralización: un análisis comparativo de sus fundamentos y prácticas en países europeos. Autor: Michiel S. Vries, University of Nijmegen, Holanda. Publicado en European Journal of Political Research 38: 193-224, 2000.



Tópicos	Argumentos a favor de la descentralización	Argumentos a favor de la centralización
Eficiencia y eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La descentralización es un medio para contrarrestar las limitaciones de la planificación centralmente controlada y permite la participación de los oficiales locales, más cercanos a los problemas.</li> <li>- La provisión local permite el uso de la voluntad, entusiasmo y conocimiento local.</li> <li>- La diversidad local permite más fácilmente la experimentación e innovación.</li> <li>- Con la descentralización se mejora la penetración de las políticas centrales.</li> <li>- La descentralización mejora las capacidades de gestión.</li> <li>- Con la descentralización se puede generar una gestión más flexible, innovadora y creativa.</li> <li>- En la implementación, la descentralización simplifica el seguimiento y la evaluación.</li> <li>- Se pueden reducir las economías de escala.</li> <li>- Permite incrementar la eficiencia técnica, aprendiendo de la diversidad.</li> <li>- Controles centralizados y oficinas consolidadas generan más gasto, no menos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro de las corrientes de la escuela de la elección colectiva, la descentralización se ha considerado como una amenaza para el principio de igualdad ante la ley.</li> <li>- La descentralización puede generar una situación parecida a la "tragedia de los comunes" y también se pueden generar problemas tipo "free rider" entre municipalidades.</li> <li>- La consecuencia más evidente de la descentralización se relaciona con el entorno competitivo que enfrenta a ciudades, departamentos y regiones unas con otras en su intento por atraer negocios de jugosas ganancias y la afluencia de contribuyentes hacia sus jurisdicciones.</li> <li>- Las pequeñas comunidades no están disponibles ni son capaces de manejar problemas complejos, donde la superioridad de la provisión central se hace evidente.</li> <li>- En la administración Thatcher se señaló que "muchos servicios son más eficientes si son provistos centralmente, dado que el gobierno local fue incompetente y derrochador y existieron autoridades locales que se resistieron fuertemente a cualquier mejora en la eficiencia.</li> <li>- Los funcionarios locales pueden entender la descentralización nada menos que como una excusa para hacer recortes en los servicios, aludiendo que los gobiernos nacionales, en su presunta eficiencia, les retiran el dinero "ahorrado" con la descentralización.</li> <li>- La centralización promueve la unidad, la capacidad de decisión, la uniformidad y la adecuada relación costo-eficiencia en los servicios públicos.</li> </ul>



Tópicos	Argumentos a favor de la descentralización	Argumentos a favor de la centralización
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Con la descentralización es mayor la representación de grupos locales en el proceso de las políticas y fortalece la participación ciudadana.</li><li>- La descentralización puede neutralizar a elites localmente arraigadas.</li><li>- La descentralización puede incrementar la estabilidad política.</li><li>- Las cosas simplemente funcionan mejor si aquellos que trabajan en las organizaciones públicas cuentan con la autoridad para tomar muchas de sus decisiones.</li><li>- La centralización deviene en sobre regulación, lo que en muchos países se convierte en el principal argumento a favor de la descentralización.</li><li>- La participación al nivel local para la provisión de servicios públicos puede hacerlos más baratos y efectivos, esto es la base del empoderamiento de las comunidades locales.</li><li>- La centralización de estrategias de política pública es algo hostil para los ciudadanos porque priva el uso de foros cívicos locales para la deliberación.</li><li>- Un enfoque flexible, participativo y centrado en los problemas para el fortalecimiento de los valores públicos sólo puede ser realizado dentro de un gobierno local pequeño y cohesionado.</li><li>- Las autoridades locales elegidas son más propensas a reflejar las preferencias locales.</li></ul>	



La distinción hecha entre áreas de política pública, establece que las ventajas o desventajas de los arreglos administrativos (sean centralizados o descentralizados) no son necesariamente una propiedad del arreglo como tal. De ello se desprende el reconocimiento de que sus efectos dependen del tipo de servicios prestados. La naturaleza de los bienes y servicios públicos es una variable interviniente entre los arreglos administrativos por un lado y sus efectos, costos y beneficios, por el otro. En esta corriente, el nivel óptimo para la prestación de servicios públicos depende de dos cosas: los efectos externos y las economías de escala. El control y la prestación de servicios descentralizada es considerada más apropiada en cuanto sean menores las economías de escala, entre más implique los servicios humanos y en la medida que sea menos comprendida y más variable la naturaleza del servicio.

Debido a que los argumentos teóricos ofrecen respuestas ambiguas en relación con la centralización y la descentralización, se identifican dos falencias importantes:

1. La primera se relaciona con la falta de análisis sobre el desarrollo de procesos de descentralización vistos desde una perspectiva histórica y comparada.
2. La segunda se relaciona con el reconocimiento de que el estar a favor o en contra de la descentralización es también un asunto subjetivo y que las opiniones de los actores directamente vinculados en estos procesos revelan asociaciones importantes, no tomados en cuenta en las teorías de la descentralización.

Vries señala también que en diferentes épocas han sido utilizados argumentos diferentes tanto a favor como en contra de la descentralización. El momento y el pasado muestran ser factores determinantes de la cultura política y con ello de la percepción.

Mientras en Inglaterra prevalecía el argumento de la descentralización como posibilitador de un buen gobierno, en Alemania la descentralización se entendió como una reacción contra el anterior régimen nazi, totalitario y centralizado, en Suecia como un resultado de la sobre-regulación nacional y en Holanda como una reacción ante un aparato nacional considerado ineficiente.

El autor concluye que el grado de satisfacción con los arreglos institucionales existentes garantiza en mucho la supervivencia de percepciones positivas sobre los arreglos centralizados o descentralizados existentes en los actores políticos. En este sentido, resulta claro que la descentralización como proceso es apoyada por las elites en la medida en que ello permite o posibilita el mejorar su situación política actual. La descentralización ha sido vista por los actores políticos como un medio (salida) para cambiar la forma de hacer las cosas, ante la inquietud y percepción sentida en los actores implicados sobre la necesidad de modificar los arreglos institucionales.

#### **b. Ítems en torno a la descentralización**

- Significación de la descentralización.
- Contextos nacionales e internacionales.
- Los distintos tipos de instituciones.
- Capacidades técnicas y administrativas. Recursos humanos y materiales. Calidad de la burocracia.
- Políticas institucionales y rendición de cuentas.
- Especificidad Institucional. Estructura político-institucional.

#### **c. Condiciones para el desarrollo de la descentralización.**

- Descentralización y desarrollo institucional. Desarrollos arriba-abajo (top-down) y la pérdida de poder. Desarrollos abajo-arriba (botton-up), quienes reclaman poder.



- Democratización institucional y descentralización institucional.

Descentralización: ¿Proyecto o pretexto?

- Como proyecto: Búsqueda de eficiencia. Democratización de la institución. Reestructuración de la gestión a partir de redistribuir capacidades, competencias y medios económicos y financieros. La participación hacia el interior de la institución.

- Como pretexto: Ajuste económico y tecnocracia.

Descentralización: ¿Enfoque económico y/ o político?

Enfoque económico: Distribución de los recursos.

Enfoque político: Cohesión social.

#### **d. Elementos de la descentralización:**

- Estatuto. Competencias legales.
- Capacidades. Recursos humanos y técnicos.
- Mecanismos de transferencia financiera.
- Utilización de los recursos financieros.
- Seguimiento de los estándares.
- Tipos de auditoría. Auto evaluación. Evaluaciones externas. Voluntarias. Obligatorias.

#### **e. Ventajas de la descentralización.**

El problema de la argumentación. Eficiencia. Eficacia. Democratización en la formulación y ejecución de las políticas institucionales. Orden versus caos. Distribución de poder versus resistencia al cambio.

- Control local y entusiasmo, conocimiento y voluntad.
- Conocimiento específico e innovación.
- Participación de los agentes locales cercanos a los problemas.
- Mejora el desarrollo y penetración de las políticas generales.
- Mejora las capacidades de la gestión.

Con relación a la eficacia:

- Se genera una gestión más flexible, innovadora y creativa.
- Simplifica las tareas de seguimiento y evaluación.
- Permite incrementar la eficiencia técnica, aprendiendo de la diversidad.
- Brinda mayor control de gastos y de inversión, al disminuir las escalas de la economía.
- Tiende a neutralizar los grupos burocráticos arraigados.
- Mejora la actividad si quienes deben llevar adelante la tarea, además tienen la autoridad para tomar decisiones.
- Tiende a la simplicidad normativa, evita la sobre-regulación.

Con relación a la democracia y la participación:

- La participación (aún de los propios demandantes de la actividad administrativa) agiliza la gestión, reduce costos y profundiza el sentido de pertenencia.
- Acerca la gestión a los usuarios y atiende / resuelve sus demandas, sin que signifiquen



para ellos instancias desconocidas.

- Enfoca en forma flexible, participativa y centrada en el fortalecimiento de los valores públicos, encontrando mejor desarrollo en un ámbito pequeño y cohesionado.

## **A.2. Normas de calidad. Evaluación.**

**Perspectivas de la gestión con el uso de normas de calidad:** La demanda de calidad es parte de la naturaleza humana desde hace mucho tiempo, la cuantificación de la calidad y el establecimiento de normas de calidad son un fenómeno decisivo del siglo XX.

La calidad era pensada primariamente como una disciplina técnica, en los '80 se descubrió que esta visión era incompleta, ya que la calidad se basa en lo que aporta cada persona que participa en la actividad. Los programas desde entonces se desarrollan para involucrar a los empleados en la mejora. En los '90 quedó claro que la calidad tiene un lado técnico y otro humano.

En particular, recién a fines de los años 1990, la atención sobre la calidad ha creado una conciencia en los consumidores de productos, usuarios o destinatarios de servicios.

"La calidad interpretada en su sentido estricto significa la calidad del producto o servicio y en su sentido más amplio significa además la calidad del trabajo, la calidad de la información, la calidad del proceso, la calidad de todo el personal, la calidad del sistema, la calidad de la organización, la calidad de los objetivos, es decir la calidad de vida<sup>99</sup>".

Si se define la calidad como el grado en que un producto o servicio cumple en satisfacer las necesidades y expectativas de los consumidores, usuarios o destinatarios, es necesario conocer cuáles son esos requerimientos y expectativas y poder traducirlos en características medibles, porque los destinatarios pueden no saber cómo definir la calidad, aunque sí saben cómo la perciben.

La calidad es dinámica ya que varía con las nuevas expectativas y necesidades de los destinatarios.

La calidad es un bien social, sirve para que los destinatarios logren una mejor calidad de vida con los servicios desde el punto de vista externo de la organización.

La calidad dejó de ser una ventaja competitiva para ser una condición del resultado en los procesos organizacionales.

Las organizaciones necesitan mucho más que un simple control de los resultados a través de las actividades de verificación para que estos sean de calidad, también deben controlar los métodos utilizados, la competencia del personal, las instalaciones y el equipamiento utilizado, como así también las actividades desarrolladas si se quieren lograr resultados eficientes.

Con los recursos adecuados de:

- Personal calificado;
- Apropriadadas instalaciones y equipamiento;
- Materiales correctos y

---

<sup>99</sup> Kaoru Ishikawa (Japón, 1915 - 1989): Se le reconoce su importante contribución al desarrollo económico de su país, estableciendo una estrategia propia en el desarrollo de la calidad. Contribuyó significativamente en su difusión, capacitación en todos los niveles, e implementación para cambiar la economía japonesa de la posguerra.



- Métodos probados.

Y un proceso de control y medición de las actividades desarrolladas consistentemente, se podrán obtener los resultados deseados de un servicio de calidad y la satisfacción de los destinatarios.

La mejora continua del desempeño global de una organización está asociada a la búsqueda de calidad y debe ser un permanente objetivo. La mejora debe ser una actividad planificada si la organización desea mejorar su desempeño y capacidad.

Las decisiones efectivas están basadas en el análisis de los datos y la información que posee la organización.

El desempeño y la mejora de la organización, se puede conocer evaluando:

- Si se está haciendo un buen trabajo que satisfaga a los destinatarios del servicio;
- El conocimiento del personal involucrado de los procesos que se llevan a cabo;
- La medición de los desempeños en función de los objetivos preestablecidos;
- La toma de decisiones en función de los datos y no de las impresiones;
- El logro de la mejora continua de las operaciones y
- La implementación del trabajo en equipo con la autoridad necesaria para mejorar el desempeño.

Para la gestión y aseguramiento de la calidad, las normas se conocen como la serie ISO 9000: Sistemas de la calidad, que establecen los modelos para el aseguramiento de la calidad. Estas normas internacionales, en forma consensuada, son adoptadas por los organismos de normalización de todos los países, por lo cual se trata de normas de uso universal.

Esta serie es la más exitosa en la historia de la normalización, por su aceptación internacional ya que fue adoptada por 150 países de todos los continentes y fueron certificadas 400 mil organizaciones en base a ellas.

Estas organizaciones son públicas y privadas, comprendiendo 40 sectores de diversas actividades.

Las organizaciones certificadas abarcan las muy grandes, de miles de empleados, las medianas y las pequeñas, existiendo casos de organizaciones de 2 o 3 miembros y hasta unipersonales que han logrado su certificado.

La certificación se conoce en particular en los países de habla inglesa como "registro", por lo que las organizaciones que lo logran se denominan "registradas".

Para el caso de instituciones educativas es posible utilizar la norma ISO 9002, ya que es la correspondiente a organizaciones que no diseñan sus servicios, por estar sus procesos establecidos en la constitución, las leyes y demás normas que regulan en materia de competencia y de actividad.

Las normas internacionales ISO se revisan periódicamente a fin de mantenerlas actualizadas.

La revisión de las referentes a la calidad – serie ISO 9000 - se realiza en el contexto de la evolución del pensamiento de la calidad.

Las normas ISO son adoptadas por los países miembros de ISO sin introducirles cambio alguno, ya que participan de su elaboración y de las etapas establecidas hasta su aprobación por votación. La traducción oficial en español ha sido realizada por cinco países miembros de ISO. Certificaron la conformidad de la traducción con las versiones



en inglés y francés, por lo que utilizan exclusivamente esta traducción oficial y las Normas se llaman ISO.

La serie está compuesta por:

- Norma ISO 9000 Sistemas de Gestión de la Calidad – Fundamentos y Vocabulario
- Norma ISO 9001 Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos.
- Norma ISO 9004 Sistemas de Gestión de la Calidad – Directrices para la mejora del desempeño.

Los cambios fundamentales que establece esta versión, son:

- Orientar toda organización a comprender y satisfacer los requerimientos, necesidades y deseos de quienes son los sujetos a los que está dirigida su actividad: *clientes* en las organizaciones con fines de lucro y *destinatarios* en los demás casos como: servicios educacionales y de salud, universidades, unidades, organismos y entes públicos del ámbito nacional, provincial y municipal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y otros.

Esto crea una clara vinculación entre todas las actividades de la organización y los requerimientos y expectativas de sus destinatarios, ya que la evaluación permanente de su satisfacción impulsa la actualización de los objetivos incluyendo el cumplimiento de la legislación aplicable.

- Establecer las responsabilidades de la dirección y su compromiso para satisfacer al destinatario y la legislación, enfatiza su liderazgo en el proceso de cumplimiento de los objetivos y mejora continua de los procesos y servicios. Para ellos le cabe identificar y brindar los recursos necesarios, en especial asegurar la competencia del personal y su involucramiento.
- Reducir la documentación requerida en procedimientos y en instructivos a sólo los que la organización estime necesarios para sus actividades.
- Establecer un lenguaje simple y fácilmente entendible, amigable y dirigido a todo tipo de organizaciones.
- Conectar el sistema de gestión de la calidad a los procesos de cada organización, diseñándolo en base a la gestión por procesos, que comprenden la identificación de los mismos, el análisis de su interacción y para cada uno, sus entradas, salidas, operadores y responsables.
- Definir con sus actores los indicadores de la gestión, establecer objetivos para cada proceso y realizar un seguimiento de resultados y mejoras.
- Incluir las mediciones, el análisis de los datos y la mejora continua de los servicios y los procesos, como un requerimiento.

La existencia de una sola norma para la certificación de la gestión de la calidad, la ISO 9001 Sistemas de Gestión de la Calidad - Requisitos, para todo tipo y tamaño de organizaciones como también cualesquiera sean los procesos que se realicen, permite mayor transparencia con el conjunto de la sociedad y para las organizaciones, permite ajustar los requerimientos a aquellos que le son aplicables, siempre que los elementos básicos del sistema de gestión de la calidad se encuentren cumplimentados.

Los requerimientos de ISO 9001 están presentes en cuatro procesos primarios que son:

**1. Responsabilidad de la Dirección**, que establece la política de la calidad y asegura que los objetivos del sistema de gestión de la calidad estén en cada proceso. El liderazgo de la Dirección debe crear y mantener un ambiente de trabajo, en el cual el personal se



involucre plenamente para lograr los objetivos de la organización.

2. **Gestión de los recursos**, los que se identifican, proveen y gestionan para:

- mejorar la efectividad del sistema de gestión de la calidad;
- asegurar la satisfacción de los destinatarios;
- garantizar la competencia del personal;
- contar con las instalaciones, equipamiento y servicios necesarios para operar la organización;
- brindar un ambiente de trabajo con condiciones físicas, sociales y psicológicas adecuadas a las actividades que se desarrollan en la organización y
- asegurar las actividades de inspección y auditorias.

Sin minimizar la necesidad de que cuenten con una infraestructura adecuada, provista de los avances tecnológicos aplicables y confortables para empleados y destinatarios, en los servicios como el educativo, el recurso esencial es quien lo realiza. En las capacidades intrínsecas del personal, su formación y la promoción de su desarrollo se basa el funcionamiento de la organización y la posibilidad de la mejora continua de su calidad.

La norma detalla que el personal debe ser competente en base a su nivel educativo; formación; habilidades y experiencia.

Proporcionar formación tanto en las tareas específicas como en las tareas de apoyo aplicables, en particular en informática y desarrollar habilidades como comunicación y trabajo en equipo es un requerimiento normativo previsto para mejorar el funcionamiento de la organización.

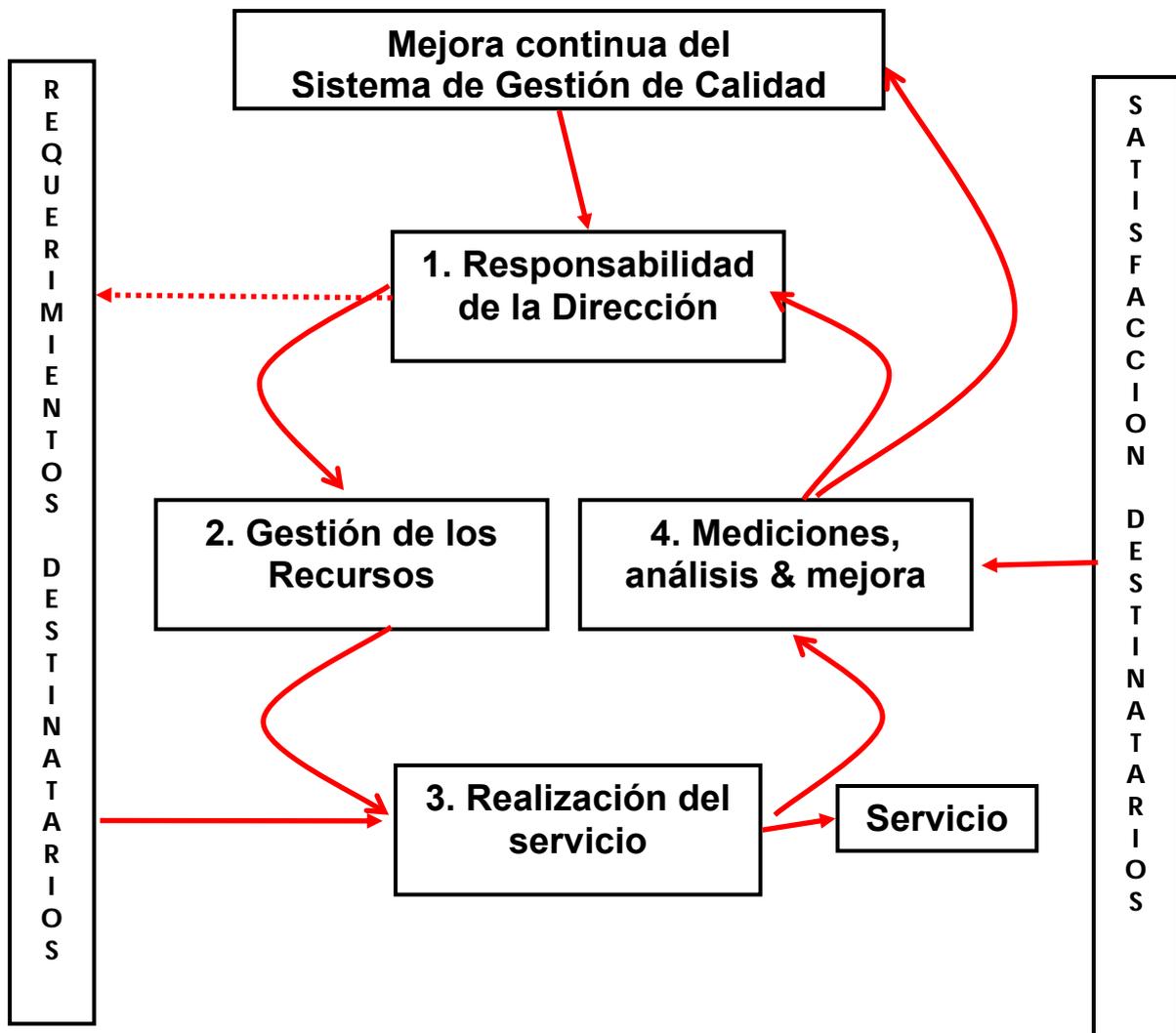
3. **Realización del servicio**; los procesos son establecidos para crear y brindar servicios verificados y gestionados. Los procesos para la realización del servicio tienen como entrada los requerimientos, necesidades y deseos de los destinatarios, sumados a los establecidos en la legislación, misiones y funciones de las instituciones educativas y los convierte en servicios que satisfagan esos requerimientos.

4. **Medición, análisis y mejora de los procesos**, como así también la satisfacción o insatisfacción de los destinatarios son medidos como parte del auto control sobre la actividad realizada. Además se realizan periódicamente auditorias internas del sistema de gestión de la calidad. Los datos son analizados y sus resultados son utilizados para el proceso de revisión por la dirección y la mejora continua del sistema. Esta norma enfatiza el uso de la información y los datos para mejorar continuamente el desempeño.

La mejora de los resultados y los procesos es objeto de seguimiento permanente, con participación y liderazgo de la dirección.

La orientación de satisfacción a los destinatarios de esta norma ISO 9001 se encuentran ampliados en la norma ISO 9004, que tiene en cuenta la satisfacción de otras partes interesadas como son los empleados, los proveedores, los poderes del estado y la sociedad en su conjunto.

El sistema configura en su conjunto el ciclo de mejoras continuas de Deming, con la siguiente estructuración:



## B - Modelos de gestión universitaria: el caso del tablero de comando

Gerenciamiento según el Balanced Scored Colaborative (BSC): Plan Estratégico y Tablero de Comando.

Denominado "tablero de comando balanceado", es el producto del desarrollo de investigaciones realizadas por Robert Kaplan y David Norton en la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. Desde los años 1990, han desarrollado el sistema y sus actualizaciones, con la premisa de lograr un sistema de gestión que permita alinear las capacidades y habilidades de los integrantes de una organización, desde la perspectiva estratégica (el largo plazo). Se trata de un sistema que permita (a través de un esquema-mapa de la organización) traducir los principios enunciados en la misión, en una serie de medidas y acciones coherentes con esos fines. Articular la estrategia de la organización, comunicarla y ayudar a alinear las iniciativas individuales con las organizacionales, con el objetivo de alcanzar una meta común.

### B.1. Definición

El tablero de comando integral - Balanced Scored Card- es un instrumento de la organización, de planificación y gestión, que permite alinear las políticas y estrategias con los resultados. Tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los objetivos



trazados.

El Tablero de Comando es un MODELO DE GESTIÓN que permite gerenciar la implementación de un Plan Estratégico. El modelo permite además que la Alta Dirección se encuentre informada - día a día - y en tiempo real, acerca del avance en el logro de las metas prefijadas.

Según Kaplan y Norton "Es la representación de una estructura coherente de la estrategia de la gestión, a través de objetivos claramente encadenados entre sí, medidos con los indicadores de desempeño, sujetos al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldados por un conjunto de iniciativas y proyectos".

Para los autores las mediciones desde el punto de vista financiero han constituido la única herramienta de medición utilizada y resultan insuficientes. Para ellos, además de mostrar los resultados económicos y financieros, el cuadro de mando debe exponer, planificar y gestionar otros resultados, desde distintos puntos de vista: La relación con quienes se relacionan con la organización (destinatarios), la medida de satisfacción de los resultados de la actividad organizacional, retención e incorporación de nuevos destinatarios de bienes y servicios, la mejora en los procesos de la organización, el crecimiento y aprendizaje en la forma de diseño de la infraestructura necesaria para satisfacer requerimientos presentes y futuros.

En síntesis: el tablero de comando, consiste en un sistema de indicadores financieros (refieren al pasado) y No Financieros (refieren al futuro), que tiene por objetivo medir los logros obtenidos por la organización. Al integrar los indicadores, permite entender las interdependencias entre los elementos de la organización y su coherencia con la estrategia general.

Cuando una organización decide enmarcar su quehacer dentro de la concepción de la gestión integral con el fin de asegurar la calidad de la misma, el cuadro de mando integral es fundamental como elemento que permite evidenciar de manera objetiva, medible y cuantificable, el cumplimiento de las metas propuestas, facilitando el seguimiento de la gestión y ofreciendo la posibilidad de determinar desviaciones y establecer correctivos durante las diferentes etapas que la conforman; constituyéndose así en un medio eficaz para detectar y resolver problemas.

La función esencial del tablero de comando es proporcionar un lenguaje que describa las expectativas y resultados con la claridad suficiente para que cada persona pueda utilizarlo para poner su gestión en línea con la visión de la institución.

El Tablero de Comando utiliza tres herramientas: 1.- Un Mapa Estratégico para definir a través de cuales objetivos se trasladara el Plan Estratégico a la acción. 2.- Una Matriz de Tablero de Comando que sirve para monitorear a través de Indicadores, Inductores y planes de acción, el alcance de las metas. 3.- Un Software para tener en tiempo real la información que permita a los miembros de la Alta Dirección la toma oportuna de decisiones.

## B.2. ¿Por qué un tablero de comando?

- **Visión objetiva de la gestión:** En el proceso de implementar un modelo de gestión integral, toda apreciación sobre los logros no debe ser subjetiva. Se debe tener un horizonte institucional claramente definido, conocido y compartido por la organización, que además se traduzca en políticas y objetivos estratégicos que den lugar a los diferentes planes de acción. Los logros deben ser evidenciados y comprobados, no sólo al final del año o del plan, sino también durante los diferentes momentos de su desarrollo.
- **Visión clara y compartida de la organización y sus objetivos:** Respecto a la importancia del tablero de comando, una vez compartido con todo el equipo de trabajo



es necesario realizar una serie de acciones que les ayudarán a comprender la situación actual de la institución, las metas que se desean alcanzar y la pertinencia de las estrategias diseñadas con ese fin. Una vez fijadas las políticas, objetivos, metas e indicadores, es sencillo para todos comprender cómo poder aportar y formular programas y proyectos en estrecha correspondencia con ellas.

- **Un tablero de comando claro y conocido por todos:** Cuando el tablero de comando es claro y conocido por todos, el resultado es una visión compartida de la dirección que debe seguir y sigue la institución, convirtiéndose en una realidad tangible y comprensible con su consecuente impacto en el compromiso y motivación del grupo. Se mejora la autogestión y la capacidad de aprendizaje porque todos son más perceptivos frente a los resultados, saben cómo entrelazar su trabajo y ante qué situaciones deben responder.

### **B.3. Formulación del tablero de comando**

- **Definir la visión institucional:** El punto de partida del cuadro de comando es la visión de la institución. El propósito de la visión es fijar el horizonte, guiar los esfuerzos, definir lo que se quiere lograr y servir de soporte a las labores de control y verificación.
- **Establecer las perspectivas institucionales:** Una vez que se asume una visión, ésta debe poder traducirse en perspectivas, que vienen a ser las dimensiones críticas claves en la organización. Cada organización define sus perspectivas.

En general:

- Perspectiva desde los demandantes de servicios / destinatarios.
- Perspectiva de aprendizaje y desarrollo.
- Perspectiva financiera.
- Perspectiva de los procesos.

Por las características de las instituciones Universitarias, podemos sumar:

- Perspectiva desde la comunidad.

Todas ellas son esenciales en el logro de la visión y todas están claramente contempladas en su formulación. La definición de las perspectivas realizada en un equipo de trabajo con participación de directivos, administradores, asesores de área y docentes resulta una excelente experiencia que permite a cada uno obtener una concepción más global de la institución y de las estrechas relaciones que existen entre todos sus componentes. Las perspectivas hacen tomar conciencia de la importancia de tener objetivos estratégicos en todas las dimensiones claves y de la forma como por ejemplo, lo académico se entrelaza con lo financiero y estos con la satisfacción de quienes demandan los servicios de la institución.

- **Definir las áreas clave de resultado:** Para definir las áreas clave de resultado se deben analizar las respuestas a las evidencias de las brechas grandes y medianas, se agrupan por afinidad y se coloca un nombre que las identifique.

Con las áreas clave de resultados se construyen las grandes políticas que marcarán los "cómo" se alcanzarán los propósitos y objetivos organizacionales.

**Definir los objetivos estratégicos:** Para definir los objetivos se retoman las políticas definidas y se coloca a cada política un objetivo. Una vez establecidas las perspectivas preguntamos cuáles serían las políticas y los objetivos estratégicos requeridos. De esta forma la visión queda expresada en una serie de metas específicas, susceptibles de ser medidas, que se constituyeron en la guía de la institución en la búsqueda de su visión. Es



importante tener presente que los objetivos estratégicos no deberían ser demasiados, una vez formulados es preciso revisarlos, analizar su peso en el mapa estratégico con el fin de englobarlos y otorgarles prioridades.

**Desplegar los objetivos** a través del tablero de comando:

Para desplegar los objetivos existen distintas metodologías, una de ellas es el tablero de comando; es una metodología que permite trasladar la estrategia a la acción, medir el desempeño de la organización y ayuda a crear valor desde perspectivas equilibradas. Para construir el tablero de comando se siguieron los siguientes pasos:

#### 1. Perspectiva financiera

**Estrategias de crecimiento, de rentabilidad y de riesgo vista desde la perspectiva de los accionistas (sociedad)**

#### 2. Perspectiva del destinatario

**Estrategias para crear valor y diferenciación desde la perspectiva destinatario.**

#### 3. Perspectiva de procesos internos

**Estrategias de los procesos que crean satisfacción para el destinatario.**

#### 4. Perspectiva aprendizaje y crecimiento

**Estrategias para crear el clima laboral que permita el cambio, la innovación y el crecimiento de la institución.**

#### 5. Perspectiva de la Comunidad

**Mirada de la comunidad con relación a la organización.  
La legitimación social como elemento determinante en el desarrollo de la Institución**

La construcción del tablero de comando integral se fundamenta en la creación de valor a través de las cinco perspectivas.

Para generar resultados financieros se requieren destinatarios satisfechos y para ello se necesitan procesos internos productivos, para tener eficiencia operacional se requiere personas que tengan las competencias necesarias y para que el sistema sea sustentable, necesita ser reconocido como útil por la sociedad.

#### B.4. Cómo construir el tablero de comando.

Una vez definidos los objetivos estratégicos:

- Construir un diagrama de relaciones causa - efecto para cada objetivo.
- Trasladar los pasos de causa - efecto a una matriz del tablero de comando.
- Definir los indicadores corporativos. Los indicadores son el medio que tenemos para visualizar si se están cumpliendo o no los objetivos estratégicos. Medir es un paso necesario para asegurar la gestión pero es necesario tener presente que la medición por sí sola no tiene ni **Mirada de la comunidad con relación a la organización** que tiene para la **legitimación social como elemento determinante en el desarrollo de la institución**
- Por último para completar el tablero de comando, establecer las iniciativas estratégicas, que son las acciones en las que la institución se centra para la consecución de los objetivos estratégicos; es decir los programas y proyectos. Al contar con



indicadores definidos, resulta posible que cada proyecto formulado se justifique a la luz de los logros esperados para uno o varios objetivos estratégicos y que sus indicadores retomen los grandes indicadores corporativos a los cuales le aportarían. Las diferentes iniciativas estratégicas se jerarquizan en función de los objetivos estratégicos, se analiza su impacto y se seleccionan aquellas que podrían tener mayor relevancia con el fin de evitar el activismo y la dispersión de esfuerzos.

*El tablero de comando, tanto durante su formulación como durante su ejecución, es el resultado del diálogo y del acuerdo del equipo directivo para lograr reflejar cuáles son las estrategias de la organización y para determinar como medir y respaldar lo que es más importante para su logro. Así mismo, requiere del compromiso de todos sus miembros, por ello las labores de sensibilización son tan importantes como las del despliegue del direccionamiento estratégico.*

### **B.5. Consideraciones complementarias.**

- **Con relación a los indicadores:** Al fijar los indicadores corporativos se asumen aquellos índices que pueden dar cuenta de los logros alcanzados en cada uno de los objetivos estratégicos acordados. Al seleccionarlos se debe tener en cuenta los siguientes criterios: que sean fáciles de medir, que sean accesibles para todo el personal y que permitan ver el impacto de las iniciativas estratégicas.

Resulta común fijar tres tipos de indicadores: de oportunidad o cumplimiento (más comunes en los planes de gestión y fundamentales para su seguimiento); de satisfacción y de impacto.

Cada indicador se debe acompañar de metas. Establecerlas puede ser un poco complicado cuando en la institución no existen datos históricos o cuando las referencias competitivas no ofrecen parámetros que puedan servir de base. De todas formas las metas pueden ir ajustándose al igual que los indicadores.

Al asumir el tablero de comando, debe considerarse ampliamente el establecimiento del sistema que posibilitará las mediciones sin que ello represente incremento de papelería o de trabajo para el personal. En general una buena solución consiste en añadir a la plataforma tecnológica de información corporativa, un módulo de gestión que facilite el registro de los resultados. Si no se cuenta con una plataforma tecnológica o no se define con mucha claridad la manera como se llevarán los registros y el procedimiento para controlarlos, el tablero de comando puede perder validez por las dificultades que ocasionará su manejo.

- **Otros aspectos a tener en cuenta:** Resulta de gran importancia la participación activa de un número amplio de empleados. En particular de todas aquellas personas que de alguna manera ejerzan funciones directivas o administrativas. La participación de un número amplio de personas facilita que las relaciones causales y las prioridades que aparecen en las discusiones se comprendan y logren un apoyo de todo el grupo, para luego ser irradiado al resto del equipo de trabajo. Si no existe esa comprensión será difícil que las iniciativas estratégicas se correspondan con las metas corporativas y el proceso puede ser complejo y frustrante.

- 1 El tablero de comando debe ser sencillo formulado con claridad y fácil de implementar. Su función es la de simplificar la gestión al centrarse en lo importante. Se trata de ordenar la información, los proyectos y los recursos en forma eficiente para la organización

- 2 Hay que mantener el interés en el tablero de comando, por ello es preciso seguirlo continuamente, de esta manera se tomará conciencia de su funcionalidad en el análisis



de problemas y en el diseño de estrategias de mejoramiento. Implica que el tablero de comando no sólo sea conocido por todos sino que se encuentre involucrado en la vivencia diaria de la gestión individual y colectiva.

- **Aportes del tablero de comando:** Además de las ventajas señaladas anteriormente relacionadas con la posibilidad de seguimiento de la estrategia, la detección oportuna de desviaciones y la consolidación de las gestiones individuales en torno al gran propósito colectivo, el tablero de comando ofrece los siguientes aportes a la gestión integral de calidad:

- El tablero de comando ayuda a planificar, comprender y comunicar los grandes propósitos y objetivos a gestionar con una visión global.

- Proporciona un lenguaje que sirve para describir las expectativas y los resultados. Esto otorga una base para comprender cómo cada individuo contribuye a la realización de la visión de la organización.

- Facilita el aprendizaje y la retroalimentación. Se comprende mejor la relación entre lo que hacemos y los logros de la institución; además cada uno entiende la interrelación entre los diferentes procesos.

- **Con relación a los bloques:** Hacia el interior de cada bloque existen dos tipos de indicadores:

1. Indicadores Driver (factores condicionantes de otros indicadores).

2. Indicadores Out-put (Indicadores de resultado).

- **Bloque Perspectiva Financiera.**

Indicadores fondos propios.

Flujos de caja.

Análisis de rentabilidad.

Servicios / Productos – demanda. Gestión de riesgo.

- **Bloque Perspectiva demanda de Servicio (destinatario).**

Indicadores drivers.

Identificación de valores relacionados demanda – organización

Indicador de imagen institucional. Imagen de los servicios y /o productos.

Identidad entre organización-calidad.

Atributos de los servicios, productos o la organización.

Indicadores out-put se refieren a consecuencias derivadas: Porción en el mercado, nivel de lealtad, satisfacción, etc.

- **Bloque Perspectiva Procesos Internos.**

Analiza la adecuación de los procesos internos con la satisfacción de las demandas, los niveles de inversión, gastos, calidad, etc.

En general revisa tres tipos de procesos:

- I. Innovación. (difícil de medir)

- II. Procesos operaciones o análisis. Calidad y reingeniería. Indicadores de costo, calidad, tiempo y flexibilidad del proceso.

- III. Proceso Servicio "Post-venta".



○ **Bloque perspectiva del aprendizaje y mejora.**

Conjunto de elementos que posee la organización para mejorar y aprender:

- Gestión de personal. Indicadores de personal, capacitación.
- Sistemas de información.
- Cultura, clima, motivación, aprendizaje y acción. Indicadores de iniciativas personales, capacidad de trabajo en equipo, alineamiento con la visión de la organización.

○ **Bloque Perspectiva Comunitaria.**

Refiere a la mirada de la comunidad con relación a la organización y a la legitimación social como elemento determinante en el desarrollo de la Institución. Son indicadores de satisfacción e impacto.

• **Ventajas del Tablero de Comando.**

- Sistema de control impersonal, evita las subjetividades y desliga al personal directivo de esta enojosa tarea.
- Permite en tiempo real la medición de la gestión.
- Establece mediciones asociadas.
- Ofrece un marco contextual de análisis de las mediciones. (análisis multidimensional de las mediciones).
- Permite una eficaz asignación de prioridades y seguimiento del plan de implementación.
- Permite realizar revisiones estratégicas periódicas y sistemáticas.
- Permite confrontar los resultados del desempeño general con los desempeños personales y por áreas de trabajo.
- Permite obtener feed-back para aprender de la estrategia y mejorarla.

• **Necesidades para su puesta en marcha.**

- Establecer la estrategia y lograr el consenso por parte de toda la organización.
- Alinear los objetivos personales y departamentales con la estrategia general.
- Vincular los objetivos estratégicos con los objetivos a corto, mediano y largo plazo y los presupuestos anuales.
- Identificar y alinear las iniciativas estratégicas.
- Definir los inductores con relación a los resultados deseados.
- Establecer indicadores financieros.
- Establecer indicadores no financieros.

• **Implementación:** Se deben orientar los recursos, el presupuesto y la organización en su conjunto hacia el logro de los objetivos establecidos en la estrategia.

Estimular al personal a partir de dar el ejemplo desde las posiciones más importantes de la organización. Fomentar el trabajo en equipo.

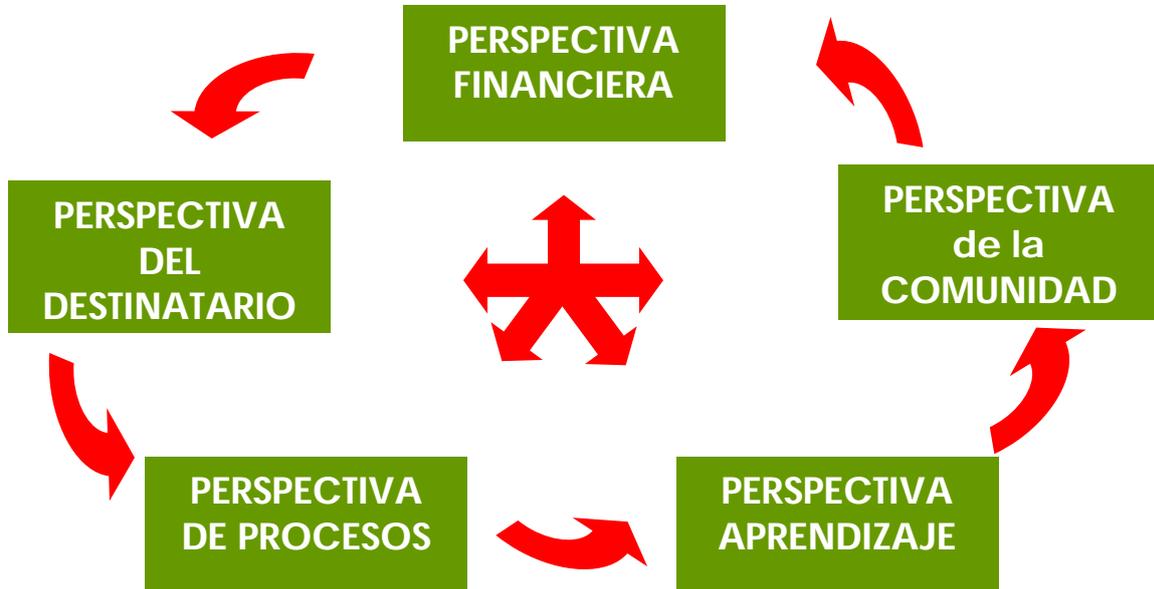
La estrategia debe formar parte de una actividad diaria de la organización:



- Comunicando claramente la visión, misión y valores a todo el personal, todo el tiempo.
- Verificando que todos comprendan en forma cabal la visión, misión y valores corporativos.
- Ayudando a cada área a definir objetivos alineados con la estrategia general.
- Asistiendo y preparando a cada directivo para el logro de los objetivos de su equipo de trabajo.
- Asistiendo y colaborando con definir objetivos personales en forma congruente con las metas y objetivos de la organización.
- Reconociendo e incentivando el logro de objetivos estratégicos.
- **Sistemas de control de gestión.**
  - Control de recursos humanos.
  - Control económico.
  - Satisfacción del destinatario.
  - Relación inversión / resultado.
  - Auto evaluación. Evaluación externa.



- El Modelo de Tablero de Comando.



- El contexto de Tablero de Comando.





## **C - Indicadores de desempeño en la gestión universitaria.**

---

**C.1. Valor de la información en las instituciones universitarias.** Las instituciones universitarias contemporáneas están sometidas a la opinión, demandas y presión de un número creciente de personas, grupos, instituciones y sectores, todos los cuales utilizan información, datos, experiencias y opiniones generadas, sistematizadas y publicadas en muy diversos entornos, para múltiples propósitos, con alcances y metodologías variables y por medios diferentes.

Al mismo tiempo se plantean importantes reformas tanto hacia el interior de las instituciones como en sus cambiantes contextos, para lo cual una eficaz y oportuna información resulta relevante.

Las instituciones universitarias deben desarrollar plataformas de información que les permitan decidir la dirección más conveniente para cada una de ellas, sustentar los cambios que plantean y estudiar y evaluar aquellas acciones que desarrollan.

Un buen sistema de estadísticas de información resulta indispensable para el planeamiento y la toma de decisiones sobre las cuestiones universitarias, tanto para los gobiernos como para las autoridades universitarias<sup>100</sup>.

Por esto se debe persistir en la tarea tendiente a desarrollar, impulsar, implementar y mantener sistemas de información en las universidades que nutran un sistema que cumpla con la posibilidad del acceso a información confiable y oportuna.

En síntesis:

- La información como sistema permite, por un lado monitorear la gestión y por otro establecer prioridades y la dirección de las políticas.
- Resulta indispensable en relación a la rendición de cuentas.
- Resulta determinante en el planeamiento y medición de resultados de las políticas.

### **La disposición de información actualizada y confiable.**

Los temas relacionados con la información en las instituciones universitarias son amplios: La calidad de los insumos, los procesos y los resultados de la educación; la acreditación de las instituciones; la certificación de sistemas, programas y actores de las instituciones educativas, la responsabilidad académica y social y su correspondencia con rendir cuenta de su actuación a la sociedad.

En general, las polémicas han girado en torno a lo que denominamos indicadores. Por un lado, como si el hecho de contar con indicadores implicara una respuesta mágica e inmediata a los problemas de las instituciones; por otro a la dificultad que representa desarrollar indicadores para la actividad educativa y universitaria en particular ¿cómo medimos un graduado educado y su repercusión en el sistema económico, social y cultural? ¿Cuál es la tasa de retorno de la inversión / gasto en Educación?

Sin embargo no hay dudas con relación a la necesidad de generar sistemas de información que contribuyan a proveer herramientas válidas para resolver los problemas con los que se enfrentan las universidades.

También debemos tener claro que detrás de un sistema de indicadores, siempre existe un modelo teórico que delimita los principios y fundamentos que lo sostienen, una decisión

---

<sup>100</sup> Los Sistemas de Información que provee el Ministerio de Educación a las Universidades y que se están instalando paulatinamente son: Económico - financiero (Comechingones), Alumnos (gestión: Guaraní y estadístico: Araucano), Graduados (Kolla) Personal (gestión: Pampa y estadístico: Sipuver) y Bibliotecas.



ideológica que sostendrá la creación, desarrollo y aplicación del sistema de información.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la creación, desarrollo y utilización de los sistemas de información es su calidad. En general las instituciones cuentan con elementos tecnológicos más o menos actualizados que les permiten plataformas tecnológicas razonables para desarrollar indicadores. No es generalizado el hecho que la calidad de la información que circula por esos sistemas, permita tener una relación confiable y actualizada de la realidad de la institución. En la calidad de la información parece radicar uno de los principales desafíos en el desarrollo de indicadores.

Con relación al tema de la calidad de la información, es necesario sostener o en caso que no exista, crear una tradición y cultura para integrar, desarrollar y emplear sistemas de información adecuados a las necesidades institucionales. La pertinencia y la suficiencia de la información (que las instituciones deben identificar, recabar, sistematizar, interpretar y hacer pública), resultan clave.

### **Los sistemas de información y "el Estado evaluador".**

Los años 90 han propiciado en forma extendida en la mayoría de los países, lo que denominamos como "El Estado evaluador", representado en la pretensión de la mayoría de los gobiernos, de establecer un conjunto de variables (en general económicas y financieras) a partir de las cuales determinar la asignación de recursos a los sistemas de educación universitarios y / o a cada Universidad.

También en la mayoría de los casos, estas iniciativas estuvieron acompañadas de ajustes y recortes justificados a partir de mediciones siempre discutibles. Sin embargo no hay discusión en torno a la necesidad de contar con indicadores que permitan por un lado la tarea de regulación del Estado y la correspondiente rendición de cuentas que la Universidad debe realizar a la sociedad, como tampoco la utilidad de los mismos al afrontar la gestión académica y administrativa de las instituciones, en la posibilidad de medir resultados y orientar las decisiones.

La creciente demanda de educación superior determinó la ampliación de la oferta de la misma. Esta resultó absorbida, en general, por instituciones privadas, lo cual sumó un nuevo elemento a la heterogeneidad de sistemas de educación superior. En la República Argentina el 90% de la matrícula de educación superior es pública, en la República Oriental del Uruguay casi el 97%, que resultan excepciones en el contexto Latinoamericano.

Además de la heterogeneidad en cuanto a la incidencia de la actividad pública y privada, existen distintos desarrollos respecto de los modelos. Junto al modelo "humboltiano" de Universidad de Investigación, se desarrollan otros modelos universitarios que combinan las actividades de enseñanza, investigación y extensión de manera variable.

La expansión de la matrícula en el contexto de los ajustes fiscales a los que sistemáticamente resultan sometidos los países, fue un marco generalizado de la puesta en marcha de sistemas de indicadores en la región.

La expansión de la matrícula y la diversificación institucional (aparición de nuevas instituciones públicas y / o privadas) son determinantes en la aparición del denominado "Estado evaluador". El Estado se posiciona como garante de la calidad de los productos educativos al generar la información suficiente y apropiada para la toma de decisiones. Para esto resultan indispensables herramientas de información que permitan el control de calidad sobre las actividades del sector, asumiendo la producción de más y mejores estadísticas universitarias.

En el plano de la rendición de cuentas, los gobiernos también enfrentan la necesidad de



explicitar el uso de los fondos públicos destinados a la educación terciaria y revelar una gestión eficiente, para lo cual el uso de indicadores resulta indispensable.

En síntesis, las nuevas tareas que desarrollaron los gobiernos a partir de los años '90, referidas a evaluar la calidad de las instituciones y fiscalizar el uso de los fondos, resultaron determinantes para el desarrollo y la difusión de sistemas de indicadores educativos. Por otro lado, la exigencia que recaía sobre las Instituciones (gestión más eficiente), obligaron a estas a desarrollar sistemas de información que les permitieran mejorar sus sistemas de toma de decisión. Los indicadores universitarios comenzaron a cumplir un rol relevante en la gestión administrativa de las instituciones.

## **C.2. Razones para crear un sistema de información universitario.**

Un sistema de información sobre las universidades debe facilitar, por un lado, las relaciones de éstas con la sociedad y con las administraciones públicas y por otro, la posibilidad del análisis interno y consecuentemente, la implementación de programas de mejoras.

La misión de un sistema de información para la gestión, se puede sintetizar en las siguientes acciones:

- Promover un sistema de información integral que involucre a las universidades y al Estado.
- Desarrollar los acuerdos necesarios para lograr el intercambio de conocimientos y llegar a soluciones informáticas comunes a los organismos involucrados.
- Garantizar la disponibilidad, integridad, seguridad y calidad de la información.
- Colaborar en el análisis de la información producida y la consecuente definición de estrategias a fin de lograr un adecuado aprovechamiento de los recursos del Estado.
- Contribuir con la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas, asegurando el derecho a la información veraz.

Para llevar adelante los objetivos mencionados las labores principales son:

- El desarrollo, la implantación y el mantenimiento de productos de software de gestión. La definición de estándares tecnológicos y metodológicos para la construcción de software.
- La permanente participación de los actores a través de los comités de usuarios, foros de discusión, reuniones, talleres, desarrollos cooperativos, etc.
- La racional provisión a las universidades del equipamiento informático necesario para sustentar el adecuado funcionamiento de los sistemas.
- La capacitación específica para la gestión y el manejo del equipamiento y los sistemas.
- La puesta en común de los recursos de gestión actualmente disponibles en las universidades.
- El asesoramiento, monitoreo y permanente evaluación de las actividades y los resultados para la posterior retroalimentación, como base para asegurar la mejora continua.
- El estudio del mercado e investigación en cuanto a las nuevas tecnologías de la información.

Para lograrlo se deben poner en práctica políticas y procesos que apunten a transformar



los datos producidos por las instituciones en información confiable, íntegra y oportuna para la gestión.

Podemos sintetizar las razones para desarrollar un sistema de indicadores en los siguientes puntos:

**Relaciones con la administración:**

- Los procesos de mejora interna, fruto de los procesos de evaluación, necesitan información estadística confiable y la construcción de indicadores que ayuden a comprender el funcionamiento de las propias instituciones.
- Los cambios en los sistemas de organización interna, la introducción de procesos de gestión de calidad y de gestión estratégica, exigen disponer de información confiable y comparable con la de otras instituciones.
- El importante volumen de recursos dedicados a la educación superior exige que las universidades respondan del uso que hacen de ellos mediante sistemas de información diáfanos. La rendición de cuentas es una obligación de las instituciones públicas, que no puede reducirse a una mera presentación de datos contables. Hay que informar sobre cómo se han usado los recursos y cuáles han sido los resultados de su uso. Los indicadores de rendimiento son un instrumento válido para este fin.
- Los nuevos mecanismos de asignación de recursos que están aplicándose (fórmulas de asignación por pautas o contratos programa), exigen disponer de información confiable sobre la realidad de las instituciones.

**Relaciones con la sociedad:**

- En un sistema universitario de calidad, en donde la competencia entre las instituciones se incrementa en respuesta a las demandas sociales; los estudiantes, como usuarios directos, deben disponer de información fidedigna que les permita tomar sus decisiones basándose en criterios razonables. Esta necesidad de información es también extensible a las empresas, como usuarios de las instituciones universitarias.
- La exigencia de información por parte de los empleadores sobre las calificaciones de los universitarios hace necesario establecer mecanismos que proporcionen esta información.
- La movilidad de los titulados universitarios exige establecer sistemas de información sobre las universidades.

**C.3. Sistemas de información para la gestión económico Financiera; de personal y académica.**

**a. Sistema de información para la gestión económico-financiera.**

Las Universidades como organismos descentralizados, deben realizar control del crédito asignado, la gestión del presupuesto, asientos contables, gestión del gasto y llevar el control financiero a través de la tesorería. A esto se agrega la necesidad de enviar información a diversos organismos nacionales.

Es necesario contar con un sistema de información para la gestión económico financiera capaz de resolver estos temas en forma integrada, brindando información útil para la toma de decisiones de los distintos actores de la organización. El sistema está conformado por 19 niveles (módulos) que podemos clasificarlos en 3 grupos de acuerdo a sus funciones:

Niveles Operativos



Niveles de Consulta

Interfaces de Integración

**Niveles Operativos:**

- Nivel 0 "Afectación preventiva": Carga de resoluciones de distribución del crédito presupuestario. Administra la red programática, dependencias (centros de costos). Carga, ampliación y desafectación de preventivos. Oferta listados y consultas de los preventivos, saldos, créditos, movimientos presupuestarios, ejecución presupuestaria.
- Nivel 1 "Afectación definitiva (compromiso)": Realiza la carga, ampliación y desafectación de los compromisos. Ofrece listados y consultas de los compromisos realizados, compromisos no devengados, por expediente, etc.
- Nivel 2 "Liquidación y devengado": Realiza la carga y modificación de liquidaciones. Existen distintas clases de liquidaciones (general, becas, viáticos, sueldos, etc.). Liquidaciones de haberes y exigibilidad. Administra grupos de beneficiarios de becas. Permite seleccionar para cada liquidación a generar el tipo de moneda y cuenta con la que se debe pagar.
- Nivel 3 "Autorización y cierre presupuestario": Permite la modificación del devengado de las liquidaciones (desafectar o ampliar liquidaciones, rendición de comisiones, comisiones). Controla liquidaciones, expedientes (mapa), operaciones realizadas en el Nivel 3. Consulta de preventivos, compromisos, devengados y pagados, totales ejecutados, reportes presupuestarios. Realiza los cierres mensuales y listados de control correspondientes.
- Nivel 4 "Autorización y control de liquidaciones": Realiza las retenciones de distintos impuestos de acuerdo a la condición impositiva del proveedor que prestó el servicio a la Universidad. Además permite modificar liquidaciones, controlar las distintas imputaciones de una liquidación, autorizar liquidaciones, rechazar liquidaciones y enviarlas nuevamente a los niveles 2 o 3 para su corrección.
- Nivel 5 "Autorización y cierre contable": Controla liquidaciones revisadas en el Nivel 4, mapas de liquidaciones y de expedientes. Permite dar de alta y modificar el Plan de Cuentas; generar asientos específicos de apertura, de cierre del devengado y del pagado. Administra la partida doble, la matriz presupuestaria. Dispone de consultas y listados del plan de cuentas, libro diario, balance de sumas y saldos; preventivos, compromisos, devengados y pagados, reportes presupuestarios.
- Nivel 6 "Dirección General de Administración": Administra los adelantos de fondos a responsables con su correspondiente impacto sobre el saldo presupuestario y financiero. Brinda consultas de operaciones por medio del mapa de liquidaciones y expedientes; liquidaciones en cartera y al cobro; saldo, crédito y ejecución presupuestaria; saldos bancarios; fondos rotatorios y cajas chicas. Autoriza operaciones en los niveles 5 y 6. Autoriza la anulación de liquidaciones.
- Nivel 7 "Secretaría Económica": Administra los adelantos de fondos a responsables con su correspondiente impacto sobre el saldo presupuestario y financiero. Brinda consultas de operaciones por medio del mapa de liquidaciones y expedientes; liquidaciones en cartera y al cobro; saldo, crédito y ejecución presupuestaria; saldos bancarios; fondos rotatorios y cajas chicas. Autoriza operaciones en los niveles 5, 6 y 7.
- Nivel 8 "Tesorería": Administra pagos de liquidaciones, memos, comisiones, rendición de comisiones, haberes. Registra recaudaciones de Ingresos del Tesoro y Recursos Propios. Administra Fondos de Terceros, valores en Garantía y Retenciones. Genera la información para el SICORE. Rinde liquidaciones en cartera y anula pagos en cartera. Administra: Cheques, cuentas de Tesorería (Bancarias, Efectivo, Transitorias), Tipos de Moneda con las



que opera la Universidad para cobros y pagos, transferencias, etc. Consultas y Listados de los mismos, partes diarios, arqueos, movimientos, etc.

- Nivel S "Servicios": Lleva el registro de distintos Servicios correspondientes a diversos proveedores por Medidor/Partida/Número con sus correspondientes consumos en las distintas unidades de medida, períodos, considerando la posibilidad que sean compartidos por varios centros de costos. Registra la liquidación de cada factura. Permite el ingreso automático de las facturas a través de una lectora de código de barras y automatiza las imputaciones presupuestarias.
- Nivel P "Proveedores": Administra la información correspondiente a los proveedores. Posibilita el listado y consulta de datos de proveedores existentes en cartera.
- Nivel A "Administrador del Sistema": Mantenimiento de las tablas del sistema (rearmado de índices, datos generales, instituciones bancarias, etc.). Inicia un nuevo ejercicio. Maneja la seguridad del sistema (alta y baja de responsables, derechos sobre Nivel 0 y L). Audita todas las autorizaciones que se realizaron en el Sistema. Maneja comandos de red (habilitar o deshabilitar colas de impresión, enviar mensajes a los usuarios del sistema). Detecta errores a través de distintos controles cruzados.
- Nivel I "Devengado de Ingresos": Permite registrar el importe de:
  - Devengado Ingresos del Tesoro, seleccionando el documento de respaldo (Resolución del Ministerio).
  - También permite registrar el devengado de Ingresos Corrientes (Recursos Propios) seleccionando el documento de respaldo que corresponda para el mismo (Factura, Convenio, Contrato, Otros).

Permite dar de alta, de baja y modificación de conceptos de ingreso y tipos de documentos de respaldo de ingresos que utiliza la Universidad.

#### **Niveles de Consulta:**

- Nivel D "Decanos": Permite efectuar distintos tipos de consultas: presupuestarias, financieras, generales (liquidaciones) y estadísticas.
- Nivel R "Rectorado": Utilizado principalmente en rectorado y auditoría. Oferta consultas para realizar controles presupuestarios, financieros y de las distintas liquidaciones (becas, viáticos, etc.) Listados estadísticos.
- Nivel L "Listados en general del Sistema": Ofrece los listados y consultas de los niveles 1 a 8 y el correspondiente al administrador del sistema según los derechos establecidos en el nivel A.

#### **Interfaces/Integración:**

- Nivel E "Requerimientos Ministerio": Genera listados y el correspondiente archivo para cumplir con la información requerida por el Ministerio de Educación: Listados que genera:
  - Recaudado Mensual: totales de los ingresos por imputaciones según el nomenclador nacional de rubros.
  - Ejecución Presupuestaria: totales acumulados de crédito, modificación, crédito vigente, compromiso, devengado, crédito disponible, pagado y deuda exigible totalizados por imputación presupuestaria completa.
  - Ejecución Presupuestaria por área: totales acumulados de crédito, modificación, crédito vigente, compromiso, devengado, crédito disponible, pagado y deuda exigible totalizados por imputación presupuestaria completa, para cada una de las áreas, por fuente de financiamiento.



- Nivel C "Listados para el Cierre de Ejercicio": Genera en forma automática los cuadros para el cierre de ejercicio que los organismos descentralizados deben presentar ante el Ministerio de Educación y Contaduría General de la Nación:
  - Ahorro Inversión Financiamiento consolidado (AIF) y por fuentes.
  - Compromiso no Devengado.
  - Estado de Composición del crédito por objeto del gasto, fuente y Función.
  - Estado de Ejecución Presupuestaria de gastos por Inciso, Fuente y Función.
  - Estado de Recursos.
  - Estados contables: Balance General, Estado de Recursos y Gastos, Estado de Evolución del Patrimonio Neto, Estado de Origen y Aplicación de Fondos.
  - Cuadro de Compatibilidad de Estados Contables.
  - Gráficos de información Presupuestaria y Contable.
  - Balance comparativo con ejercicio anterior.
  - Indicadores de la información contable. Permite auditar la composición de los movimientos que conforman cada valor que contiene el cuadro AIF (Ahorro inversión Financiamiento).
- Nivel W "Operaciones para la página Web": Interface. Genera y exporta la información contable, presupuestaria y financiera que será utilizada como base para realizar consultas gerenciales por Internet. La información presupuestaria que se visualiza por Internet está basada en las operaciones y datos registrados a través del sistema económico financiero en sus diferentes niveles. La base de datos de consulta por Internet se actualiza con la frecuencia que especifica la entidad en cuestión. También permite la definición de usuarios o grupos de usuarios que podrán acceder a la información publicada en la página Web, estableciendo para cada uno de ellos, las opciones de menú y perfiles de datos a los que tendrán acceso.
- Interface con sistema de personal.
- Interface con otros sistemas de sueldos. permite importar archivos y procesar la información correspondiente a las liquidaciones que realizan otros sistemas de liquidación de sueldos.
- Interface con el SICORE (Sistema de Control de Retenciones). Genera el archivo con todos los datos correspondientes a las retenciones que se fueron practicando en cada pago a los proveedores de bienes y servicios de la Universidad para que pueda ser importado por el sistema impositivo estatal.

#### **b. Sistema de información sobre el personal:**

El Sistema información de personal fue concebido para mantener el legajo del empleado actualizado y sobre esta base poder obtener información útil para la organización.

El sistema tiene como misión administrar la información correspondiente al personal de una Universidad y persigue los siguientes objetivos básicos:

- Integridad de datos: significa que la actualización, registro y consulta de información correspondiente a un empleado se encuentre en una sola base de datos, evitando de esta forma las posibles inconsistencias.
- Centralización de información y liquidación.
- Captura y consulta de datos en forma descentralizada.



- Información flexible, a través de la posibilidad de exportación de información para otras herramientas (por ejemplo planillas de cálculo).
- Amigabilidad con el usuario: esto se logra a través de una interfaz gráfica (Windows).

Está basado en la idea de mantener un legajo electrónico del empleado que permita conocer sus datos personales, familiares, niveles de estudio, cargos y la historia de los cargos mantenidos por la persona en su relación con la universidad, por lo que el legajo se mantiene aún en el caso que una persona no posea más cargos en la misma. A este legajo cada unidad académica le asocia los distintos cargos que la persona mantiene en esa unidad académica, es así que para el caso de una persona que actúa en más de una unidad académica, cada una de ellas será responsable de mantener actualizada la información sobre los cargos que administra.

#### **c. Sistema de información sobre alumnos:**

El sistema de gestión de alumnos, debe ser concebido con la finalidad de brindarle a las Universidades y específicamente dentro de estas a sus Unidades Académicas, una herramienta que les permita administrar la Gestión de Alumnos de forma segura, con la finalidad de obtener información consistente para los niveles operativos (Sector Alumnos) y directivos (Decanos y Secretarios Académicos).

Llevar la gestión de alumnos de forma eficiente, ordenada y segura desde el ingreso hasta la obtención del diploma, e inclusive la interacción con los egresados. Asimismo el sistema deberá brindar información confiable, completa, segura y oportuna para la toma de decisiones tácticas y estratégicas.

Dentro de sus características se destacan:

- 1 La actualización, registro y consulta de información que se encuentra en una única base de datos.
- 2 La captura y consulta de datos en forma descentralizada que posibilita a los alumnos y docentes realizar diversas operatorias.
- 3 La incorporación de controles automatizados que facilita la disminución de la carga de datos.

#### **d. Sistemas de información complementarios:**

Carga la información estadística de alumnos nuevos inscriptos, regulares y egresados de las Universidades Nacionales y Privadas.

El Sistema tiene por objetivo principal servir de soporte para que las Universidades Nacionales o Privadas e Institutos puedan informar sus datos estadísticos y de oferta educativa (grado y postgrado) permitiendo tanto a las Universidades como a las autoridades nacionales, contar con información consolidada y consistente.

Algunas características:

- Carga de los datos en la fuente de información, lo que evita posibles errores por pasos sucesivos en forma manual.
- Generación del soporte magnético para la exportación de los datos. Posibilidad de consulta y validación de los datos ingresados.
- Generación de Planillas con los datos ingresados.
- Actualización de los parámetros centralizada.
- Información flexible, a través de la posibilidad de exportación de información para otras herramientas (por ejemplo planillas de cálculo).



- Amigabilidad con el usuario: esto se logra a través de una interfaz gráfica, Windows.

Este sistema resulta una herramienta de soporte para la toma de decisiones y la provisión vía Internet de información detallada para distintos actores de la Universidad.

Puede brindar información de tipo gerencial relacionada con:

- Gestión de personal
- Gestión presupuestaria, financiera y contable.
- Mediante informes que faciliten la interpretación a los distintos actores de la universidad que así lo requieran.

#### **e. Sistema de información de bibliotecas:**

"...La biblioteca del futuro será cada vez menos el lugar donde se almacena la información, sino que será el portal a través del cual los alumnos y académicos acceden a los vastos recursos de información del mundo.

Esta nueva biblioteca necesita unir a los académicos y los recursos de información sin necesariamente tener que reunirlos en un espacio físico determinado con un catálogo de fichas y los libros. El académico podrá estar en su casa, en su laboratorio o en su sala de clases y la información puede estar en Kyoto o en Boloña o en la superficie de la luna. La biblioteca del futuro tendrá la osada tarea de ayudar a los académicos a descubrir la información relevante que existe en cualquier parte del mundo y en cualquier formato.

La biblioteca del futuro tendrá que ver con la administración del acceso al conocimiento y no con la administración de la propiedad. Las barreras que deberán enfrentarse al crear este nuevo entorno electrónico es posible que provengan de nuestra falta de voluntad para romper con nuestras tendencias competitivas, con nuestro afán de glorificar el pasado y con nuestra falta de voluntad para aceptar la inevitabilidad del cambio.

Hace 150 años, Thoreau dijo que "los libros son la riqueza del mundo, la herencia de las generaciones y las naciones". Falta aún por determinar si nuestra sociedad tiene la misión de hacer realidad esta herencia en la era de la información<sup>101</sup>".

Vincular las bibliotecas universitarias a través de una red informática que posibilite el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los servicios que ofrecen, significa:

- Ampliar los servicios que brindan las bibliotecas de las universidades a estudiantes, docentes, investigadores y demás miembros de la comunidad universitaria.
- Incorporar la tecnología informática de gestión bibliotecaria para mejorar cualitativa y cuantitativamente los servicios ofrecidos.
- Vincular en línea las bibliotecas participantes, generando un servicio interconectado de consulta a catálogos, libros y publicaciones.
- Administrar una Base de Datos Unificada, que incorpore las bases de datos existentes, las que en el futuro se creen y las que se contraten a terceros.

#### **C.4. Qué es un Indicador**

---

<sup>101</sup> (Hawkins, Brian L. - Thinking Internationally to preserve our Libraries - International Issues in Higher Educations - traducción de Carmen Garcés C. - Junio 1997



"Es un valor numérico usado para medir algo que es difícil cuantificar<sup>102</sup>".

Aplicar la teoría económica de la producción al funcionamiento de las Universidades, presenta un conjunto de dificultades. La variedad de las actividades y aspectos de la gestión universitaria y sus complejos resultados, generan importantes dificultades al momento de pretender ser llevadas a expresiones monetarias susceptibles de medición.

Para la teoría económica, la eficiencia está dada por minimizar los costos para obtener un nivel dado de producto. ¿Es esto posible en la actividad educativa?

La actividad de enseñanza, investigación y extensión que se desarrolla en las universidades es considerada el proceso a partir del cual se transforman "insumos" (tiempo de los estudiantes y de los profesores, bienes de consumo, equipos, inmuebles, etc.) en "productos" (clasificados como de enseñanza, investigación y extensión). El "valor agregado" comprende el conocimiento nuevo incorporado al alumno y también al docente investigador y/o extensionista, las publicaciones o patentes científicas, las transferencias a la comunidad, etc.

En su contabilidad habitual las empresas operan en condiciones de competencia perfecta, donde las más eficientes desplazan del mercado a sus rivales, por el mecanismo de ofrecer productos de igual o mejor calidad a menor valor. Puede valorar monetariamente sus productos y los insumos, pues todo esto está dado por el mercado.

Estas condiciones no existen en la actividad educativa. Los "productos" no son fácilmente valuables en el mercado. Los objetivos institucionales de las universidades no son compatibles (o no debieran serlo) con rendimientos econométricos.

Por esto la importancia que adquieren los indicadores universitarios en tanto su especificidad. Por otro lado la paradoja que plantea poder contar con indicadores ideales, ya que éstos sólo pueden ser construidos en condiciones en las cuales ya no resultan necesarios<sup>103</sup>.

De acuerdo con la clasificación presentada por la Profesora Ana María García de Fanelli plantearemos tres tipos de indicadores:

- a. Indicadores de Insumos. Se relacionan con la calidad y cantidad de los recursos humanos, físicos y financieros empleados por la Universidad.
- b. Indicadores de Procesos. Indican la intensidad o productividad en el uso de tales recursos.
- c. Indicadores de Productos. Evalúan el resultado final de las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

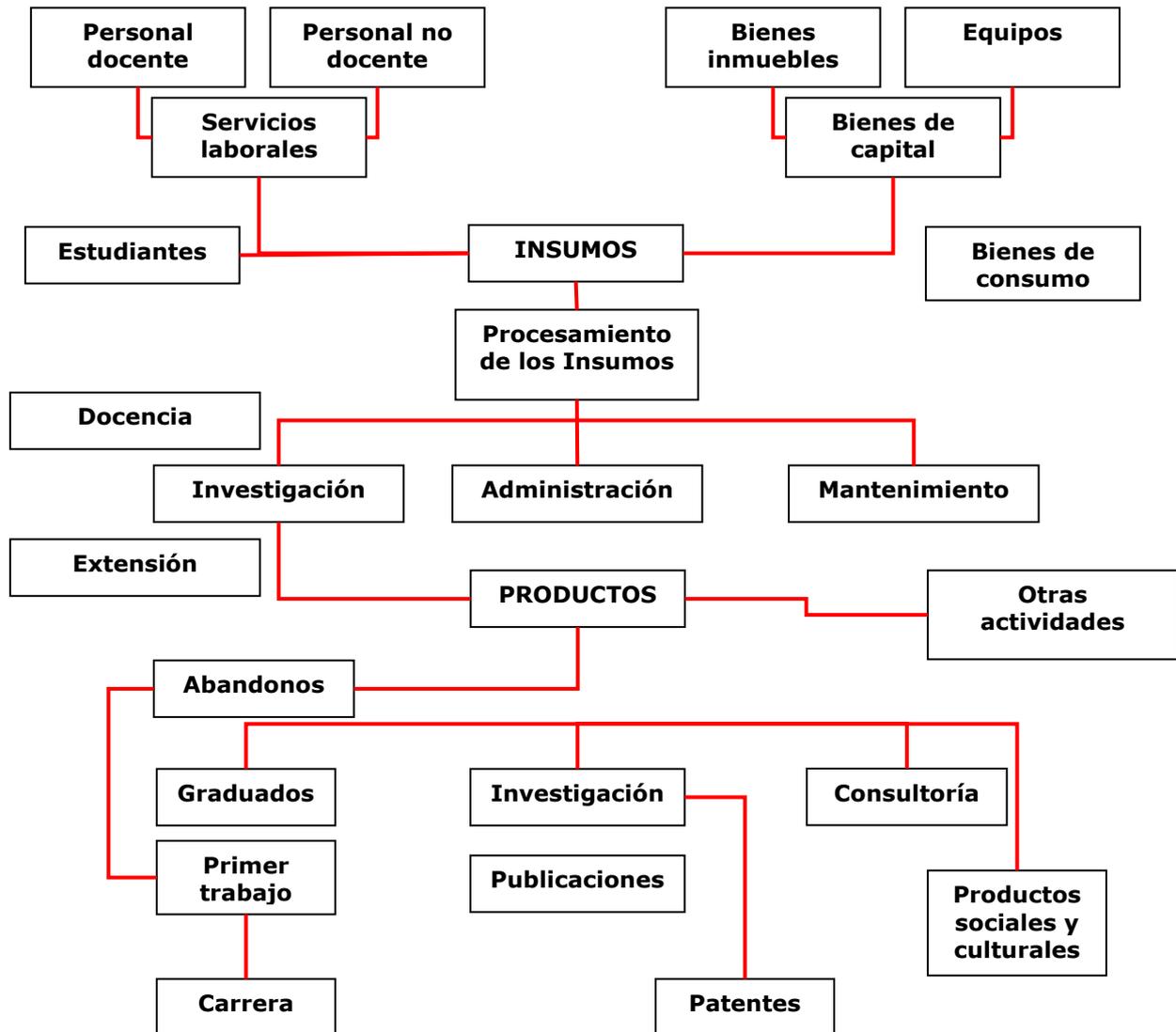
---

<sup>102</sup> Cave, M., Hanney, S., Kogan, M. The Use of Performance Indicators in Higher Education. A Critical Analysis of Developing Practice, Jessica Kingsley Publishers, Londres, 1988.

<sup>103</sup> Johnes, Geraint, 1992. "Performance Indicators in Higher Education: A Survey of Recent Work," Oxford University Press, vol. 8(2), pages 19-34.



### Función de la producción universitaria.



### C.5. El uso de los indicadores

En general la cuestión del "uso" de los indicadores no es inocua y plantea intencionalidades, aquí una aproximación:

**Fines comparativos.** El interés principal se centra en el análisis de las similitudes o diferencias en el comportamiento y los resultados de instituciones con perfiles y condiciones análogas.

**Fines programáticos.** El interés radica en medir el avance en el desarrollo de acciones o políticas.

**Fines paradigmáticos.** Cuando los indicadores se utilizan como punto de referencia para orientar las acciones en una determinada dirección.



### C.6. Características de los indicadores universitarios.

Además del carácter general de todo indicador con relación a su validez y confiabilidad, los indicadores universitarios en particular deben cumplir con<sup>104</sup>:

1. Pertinencia o relevancia: deben medir aspectos que merecen medirse de acuerdo a los objetivos de la institución.
2. Evitar la ambigüedad: la dirección de la mejora debe ser clara.
3. El costo de recolección: no deben ser costosos ni de difícil obtención.
4. Actualización: Deben estar disponibles en el momento en que se necesiten para la toma de decisiones apropiadas.
5. Manipulabilidad: Debe resultar imposible su manipulación, con el fin de ofrecer imágenes distorsionadas de la realidad.

### C.7. Algunos indicadores universitarios.

En la actualidad el énfasis en torno al desarrollo de indicadores universitarios está dado por dos cuestiones centrales; por un lado la evaluación de la calidad y la acreditación de instituciones y programas y por otro la introducción de criterios objetivos para la distribución de fondos públicos y la necesidad de mejorar la gestión institucional.

De acuerdo al criterio planteado, presentaremos indicadores de Insumos, procesos y productos utilizados en forma genérica.

#### Indicadores de Insumo.

Cuadro N° 1 República Argentina. Universidades y matrícula 2003

Cantidad de Universidades*		Cantidad de Estudiantes		Cantidad de estudiantes cada 100 mil habitantes	Tasa de crecimiento anual de la matrícula universitaria 1999-2003
Oficiales	Privadas	Oficiales	Privadas		
45	55	1.288.274	215.272	4.119**	4,7%

\*Incluye 6 Institutos Universitarios Públicos y 12 Privados. 1 Universidad extranjera, 1 internacional, 1 provincial.  
\*\* Matrícula sector universitario y terciario no universitario  
Fuente: Datos estadísticos de la SPU (MECyT 2003)

Cuadro N° 2: República Argentina. Indicadores Básicos del Financiamiento Universitario 2003

Gasto Público Educación Universitaria con relación al PBI	Gasto de las universidades nacionales por alumno	Gasto público universitario por alumno con relación al PBI per cápita
0,53	\$ 1.730	0,17

Fuente: Estadística de la SPU (MECyT, 2003) INdEC

<sup>104</sup> Sanyal, Bikas C., Martín Micaela y D'Ántoni Susan, "Gestión Institucional de la educación superior: problemas, tendencias y experiencias internacionales", Cuaderno de taller IIPE-SPU, 1998



Cuadro N° 3 República Argentina. Personal Docente de las Universidades Nacionales, 2003

Total	Dedicación Exclusiva	Dedicación Semiexclusiva	Dedicación Simple	Otros y Preuniversitario
130.747	15.160	24.177	71.767	19.643
100%	13,1%	20,9%	61,9%	4,1%
Antigüedad (en años)				
15,6	19	15,6	11,2	9,3
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)				

Cuadro N° 4 República Argentina. Personal Docente de las Universidades Nacionales, 2003

Proporción de docentes con DE	Proporción de docentes con DE en Ciencias Básicas y Tecnológicas	Remuneración mensual* neta Profesor Titular Dedicación Exclusiva	Remuneración mensual* neta Profesor Titular Dedicación Simple
13,1 %	46,1 %	\$ 1.614,11	\$ 346,85
*Sin antigüedad, (dic. 2005) DE: Dedicación exclusiva. Fuente: Estadística de la SPU (MECyT, 2003), UNLP			

Cuadro N° 5 República Argentina. Personal No Docente de las Universidades Nacionales, 2003

Total	Personal Directivo (10/ 11)	Personal Superior (7, 8 y 9)	Personal de Apoyo (1/6)	Contratos y otros
36.992	1.980	16.016	15.449	3.547
100%	5,0%	43,0%	42,0%	10,0%
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)				

Cuadro N° 6 República Argentina. Relación Alumnos/ Docente y No Docente. Universidades Nacionales, 2003

Docentes	No Docentes	Alumnos	Alumnos / Doc.	Alumnos / No Doc.	Docentes / No Doc.
111.104	36.992	1.266.026	11,39	34,22	3,0
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)					



Cuadro N° 7 República Argentina. Indicadores Básicos de Investigación, 2004

I + D con relación al PBI	I + D por investigador en miles de U\$S	I + D ejecutado por el sector universitario	Investigadores * de Ciencia y Tecnología	Proporción de Investigadores en el sector universitario
0,44	14,4**	23,5 %	37.626***	48,2% (17.432****)
* Jornada Completa Equivalente ** 46,3 expresado en dólares en paridad de poder de compra, 42,4 en pesos. *** 37.626 investigadores y 8.541 becarios **** Investigadores que perciben el incentivo Fuente: SECyT, 2004				

Cuadro N° 8 República Argentina. Indicadores básicos de Investigación en Universidades Nacionales. N° de Docentes – Investigadores y Proyectos de investigación bajo el programa de incentivos por área de conocimiento, 2001

Total	Agrícolas		Médicas		Naturales y Exactas		Sociales		Humanidades		Ingeniería/ Tecnología	
19.507	2.752	14,1	1.608	8,2	5.752	29,5	4.728	24,2	2.137	11,0	2.530	13,0
5.446	718	13,2	443	8,1	1.689	31,0	1.307	24,0	658	12,1	631	11,6
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)												

Cuadro N° 9 República Argentina. Perfil de los alumnos de las universidades nacionales, 1994

Alumnos que trabajan	Alumnos que trabajan más de 40 hs.	Sostén de los estudios a través del trabajo personal	Sostén de los estudios a través del aporte familiar	Estudiantes con padres de nivel primario* sobre población adulta con nivel primario*	Estudiantes con padres de nivel terciario** sobre población adulta con nivel terciario**
54%	37%	23%	43%	0,45	2,4
*Nivel incompleto **Nivel completo Fuente: INDEC, Censo de universidades nacionales, 1994 y Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.					

Cuadro N° 10: República Argentina. Distribución de alumnos, nuevos inscriptos y egresados por rama de estudio según Universidades de gestión estatal, 2003

Ciencias	N°	Aplicadas	Básicas	Salud	Humanas	Sociales
Alumnos	1.251.444	24,7	3,5	13,7	15,6	42,5
N.Inscriptos	295.306	24,8	4,4	13,1	18,3	39,4
Egresados	53.886	24,3	2,8	20,7	14,3	37,9
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)						



Cuadro N° 11: República Argentina. Distribución de alumnos de carreras con matrícula más numerosa, según Universidades de gestión estatal, 2003\*

Economía Administrac	Derecho	Arquitectura	Ingeniería	Informática	Para médicas	Medicina	Psicología	Educación	Psicología y Comunicac
19,0%	13,1%	6,1%	5,9%	5,6%	5,2%	5,2%	4,5%	4,4%	3,8%

\* Total de alumnos en Universidades de Gestión estatal 2003: 1.251.444 (sin primeros inscriptos: 956.138)  
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)

### Indicadores de Proceso.

Cuadro N° 12: República Argentina. Reinscriptos por cantidad de materias aprobadas el año anterior, según Universidades de gestión estatal, 2003.

Total	0	1	2	3	4	5	6 y +
956.138	22,7%	15,9%	15,3%	12,9%	10,5%	8,2%	14,6%

Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)

### Indicadores de Producto.

Cuadro N° 13: República Argentina. Indicadores de eficiencia, actividad de enseñanza, 2003

Egresados por cada 100 ingresantes*	Duración media de las carreras con relación a su duración teórica**
19,2	1,6

\*Se dividen los egresados en el momento t (cualquiera hubiera sido el año de ingreso a la carrera), por el número de alumnos inscriptos en T-n donde n es la duración teórica de la carrera. El dato corresponde a 20 carreras seleccionadas.  
\*\*Se lo ha calculado para 20 carreras seleccionadas.  
Fuente: Estadística de la SPU (MECyT 2003)



Cuadro N° 14: Publicaciones registradas en distintas base de datos cada 100 mil habitantes, 1996 (Argentina y países seleccionados)

Países	SCI	PASCAL	COMPRENDEX	BIOSIS
Argentina	10,8	4,8	1,5	7,5
Argentina 2003	15,1	6,7	-	-
Brasil	4,7	2,1	0,9	3,3
Cuba	3,8	2,0	0,6	3,5
Chile	12,1	4,0	1,0	4,5
México	4,0	2,0	0,8	2,4
Uruguay	7,7	2,9	0,6	4,9
Venezuela	4,0	1,7	0,9	1,8
<b>Promedio A L</b>	<b>4,1</b>	<b>1,9</b>	<b>0,7</b>	<b>2,7</b>
España	51,7	27,4	7,8	31,4
Portugal	21,0	11,5	7,0	11,2
<b>% Publicaciones AL sobre el total mundial</b>	<b>2,09</b>	<b>1,81</b>	<b>1,37</b>	<b>2,26</b>

Fuente: RICYT (1999)

### Conclusiones.

\*La construcción de indicadores válidos, confiables y pertinentes es una tarea imprescindible para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de la tarea reguladora del Estado y la gestión de las universidades.

\*La utilidad de los indicadores es la de proveer información pública sobre las varias dimensiones de la vida de las universidades, para que sus distintos "destinatarios" puedan tomar decisiones mejor fundadas y para que las propias universidades hagan efectiva la responsabilidad pública que con razón hoy se les exige.

\*La necesidad de desarrollar un sistema de estadísticas continua, que recoja, procese y difunda información de manera regular.

\*Estas actividades deben incorporar relevamiento de instituciones privadas (en general fuera de los análisis gubernamentales), censos de estudiantes (que proveen un conjunto de información valiosa y de difícil acceso), desarrollo de sistemas comunes sobre personal, alumnos, etc., desarrollo de software adaptable a las necesidades de cada institución y compatible con un sistema general, confrontar la información con estadísticas nacionales o locales (para ratificar y poner a prueba la información con que se cuenta).

\*En definitiva desarrollar un sistema integrado, conformado por un número pequeño de indicadores seleccionados, representativos y confiables, que permita construir "tableros de comando" para que tanto la instancia central como cada una de las instituciones, pueda contar con información sintética y actualizada como base a la toma de decisiones estratégicas.



### **C.8. Los indicadores de rendimiento**

Justificada la necesidad de establecer sistemas de información estadística y de indicadores de rendimiento en las universidades dentro de un contexto de búsqueda de la calidad, debemos establecer las características de estos indicadores, cuáles son los problemas que se pueden generar y cuál es la práctica habitual de su uso.

Los indicadores de rendimiento se pueden definir como medidas objetivas, usualmente cuantitativas, de los logros de una institución o de todo un sistema de educación superior. El uso de los indicadores de rendimiento puede ayudar considerablemente a establecer un cierto orden y a hacer previsiones en un sistema tan complejo como es en la actualidad cualquier institución universitaria. Cuando los indicadores son suficientemente desarrollados ayudan a entender la situación de los problemas con respecto a unas variables determinadas, a ver como es su evolución en el tiempo y a hacer previsiones para el futuro. Su carácter cuantitativo ayuda a detectar con rapidez las tendencias de los cambios en las necesidades de la sociedad, en las preferencias por determinados tipos de cursos o estudios y en consecuencia, en la reasignación de recursos a las partes del sistema universitario más necesitadas en cada momento<sup>105</sup>.

A pesar del interés que presentan los indicadores de rendimiento, su definición y utilización presenta algunos de los problemas que se enuncian a continuación:

- La primera dificultad radica en la misma posibilidad de construir los indicadores. Para definir un conjunto de indicadores habría que llegar, en primer lugar, a un acuerdo sobre los objetivos culturales, económicos, político-sociales, tecnológicos y educativos de una sociedad, de su sistema de educación superior y de sus instituciones individuales. En el caso de llegar a tal acuerdo, habría que preguntarse si es posible trasladar aquellos objetivos a medidas cuantificables en la forma de indicadores de rendimiento, con pesos adecuados para cada objetivo, de modo que podamos medir la eficacia y la eficiencia de la institución.
- Los indicadores de rendimiento son, por su propia naturaleza, ambiguos, al menos que sean usados en un contexto de diálogo adecuado entre las partes implicadas y sean utilizados para objetivos aceptables por todos<sup>106</sup>. Los indicadores de rendimiento son siempre aproximaciones imperfectas de una característica final, de modo que siempre hay lugar para el debate sobre sus méritos o deficiencias<sup>107</sup>.
- Otro de los problemas importantes que puede ocasionar la utilización de los indicadores de rendimiento, especialmente cuando son usados por organismos externos preocupados esencialmente por las cuestiones financieras, es el énfasis que se le puede prestar a las medidas de eficiencia y de efectividad a corto plazo en contra de las metas a largo plazo que deben tener las universidades.
- Especialmente problemático es el uso de indicadores relacionados con la asignación de fondos. Su utilización ha de ser extremadamente cuidadosa, porque puede generarse un círculo vicioso: pueden estar indicando malos resultados en una institución porque los

---

<sup>105</sup> Assessing institutional performance and progress, Sizer, J.. En Leslie Wagner (Ed.), *Agenda for institutional change in higher education*. Guildford, UK, Society for Research in Higher Education, 1982.

<sup>106</sup> The role of performance indicators in improving the dialogue between government and universities. *International Journal of Management in Higher Education*, 11, 2, 181-194. Bormans, M. J. Brouwer, R. In't Veld, R. J. Mertens, F. J. 1987

<sup>107</sup>The dynamics of evaluation: threats and opportunities. In'tVeld, R. En Report of the IMHE Study Group on Evaluation in Higher Education, presentado a la 10th General Conference of Member Institutions del Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris, OCDE, Septiembre, 1990.



recursos son bajos, lo que puede dar lugar a que se le asignen menos recursos todavía<sup>108</sup>.

- Dadas las dificultades que rodean la definición y el diseño de los indicadores de rendimiento, la tendencia más habitual ha sido la de usar aquellos que o bien son más sencillos de obtener o están relacionados con la medida de partes del sistema universitario que son más fácilmente medibles, descuidándose de este modo aspectos más esenciales pero que tienen mayor dificultad para traducirse en indicadores cuantitativos<sup>109</sup>.
- Existe el peligro de convertir los indicadores en estándares de calidad, interpretados como tales y utilizados inadecuadamente. Los indicadores de rendimiento se pueden convertir en una meta por sí mismos y no simplemente en lo que son: una manifestación parcial de una realidad compleja<sup>110</sup>.

Las dificultades inherentes a la utilización de indicadores de rendimiento, junto con el criticismo hacia ellos por parte de la comunidad universitaria, han hecho que haya prosperado muy poco su uso como medida del rendimiento institucional. Sin embargo, en los últimos años el centro del interés en la discusión sobre el uso de los indicadores ha pasado desde los problemas de eficiencia a los de eficacia y de las comparaciones entre instituciones, a la utilización interna de los indicadores como herramienta para la mejora de la calidad.

En este nuevo clima de preocupación por la calidad y habiendo cambiado las perspectivas bajo las que anteriormente se proponían, el uso de los indicadores vuelve a recobrar auge. Los indicadores de rendimiento, adecuadamente definidos y adecuadamente interpretados pueden jugar un papel útil en la determinación de la política educativa, en la gestión de una institución y en la optimización de la calidad educativa. Otro punto de vista respecto a los indicadores, que también está empezando a cambiar, es el de su misma definición. Se está proponiendo que pasen de ser exclusivamente una información numérica de tipo estadístico, a algo completo que incluya juicios subjetivos y opiniones consensuadas. El principio debería ser el de "medir lo que debe ser evaluado", en vez de "medir lo que es fácil de medir", aunque para ello haya que recurrir a sistemas no necesariamente numéricos de evaluar<sup>111</sup>.

El diseño de un sistema de indicadores de gestión y de rendimiento debe estar unido a los objetivos y estructura que tenga cada sistema de educación superior o institución universitaria. Por tanto, el diseño ha de ser necesariamente idiosincrásico para cada sistema universitario.

En estos momentos existe una amplia experiencia e información sobre el uso de indicadores de rendimiento, sobre los problemas que plantean, sobre su validez y sobre su interpretación. El problema que hay que resolver es el de encontrar los indicadores más idóneos para cada sistema y el de llegar a un acuerdo entre las partes implicadas, tanto para su uso como para su interpretación. Esto es lo que se está actualmente intentando poner en marcha en muchos países, entre ellos en la Argentina<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> The Missing Bottom Line. Williams, G. En G. C. Moodie (Ed.), *Standards and Criteria in Higher Education*. Guilford, UK, Society for Research into Higher Education, 1986.

<sup>109</sup> A macro-analysis of quality assessment in higher education. Weert, E. de. *Higher Education*, 19, 57-72, 1990.

<sup>110</sup> Improvement and accountability: Navigating between Scylla and Charybdis. Vroeijenstijn, A. I. London, Jessica Kingsley, 1995.

<sup>111</sup> Selecting Performance Indicators. Dochy, F. J. R. C.; Segers, M. S. R.; Wijnen, W. H. F. W. (1990) En Goedegebuure, L. C. J.; Maassen, P. A.M.; Westerheijden, D. F. (Ed.), *Peer Review and Performance Indicators*. Utrecht, Uitgeverij Lemma. Existe versión castellana en De Miguel, M.; Mora, J. G.; Rodríguez, S. (Eds.) *La evaluación de las instituciones universitarias*, Madrid, Consejo de Universidades, 1991.

<sup>112</sup> Indicadores universitarios en la mira: el caso de Argentina. Kisilevsky, M. En Vidal, J. (Ed.) *Indicadores en la Universidad: información y decisiones*. Consejo de Universidades, Madrid, 1999.



### **C.9. Propuesta de indicadores universitarios**

En la actual situación, la toma de decisiones correcta y la gestión de calidad en las universidades resulta una necesidad ineludible para evitar caer en errores cuya solución en el futuro será compleja.

Un serio problema que se plantea cuando se aborda la mejora de las universidades es la deficiencia de información fiable que permita la toma de decisiones como lo atestiguan diversos resultados de la evaluación de las universidades. Demasiados elementos básicos del sistema productivo de las instituciones carecen, en general, de una clara definición.

Los problemas señalados exigen la definición y puesta en marcha de sistemas de indicadores que sean comunmente aceptados, como instrumentos de información interna y externa para la mejora y que sirva para la toma de decisiones sobre las instituciones individuales y sobre el sistema en su conjunto.

En definitiva, sistemas de indicadores abiertos y flexibles que cambiarán según se vayan aplicando y extendiendo su uso entre las universidades. Una posible lista de indicadores de insumos, procesos y resultados, considerando oferta y demanda educativa, recursos humanos, financieros y físicos, proceso y contexto, es la siguiente:

#### **Indicadores de Insumos:**

1. Cantidad de Carreras: Total y por Facultad
2. Cantidad y porcentaje de alumnos: Total, por sexo, por edad y por origen, por Facultad, Carrera y Colegio.
3. Cantidad y porcentaje de alumnos inscriptos: Total, por Facultad, Carrera y Colegio por Ciclo.
4. Cantidad y porcentaje de alumnos ingresantes: Total, por Facultad, Carrera y Colegio por Ciclo.
5. Cantidad y porcentaje de alumnos ingresantes por promedio de notas: Total, por Facultad y Carrera.
6. Cantidad y porcentaje de alumnos que trabajan: Total, por Facultad y Carrera, año de cursada.
7. Cantidad y porcentaje de alumnos que trabajan más de 40 hs.: Total, por Facultad y Carrera, año de cursada.
8. Cantidad y porcentaje de alumnos que realizan prácticas en empresas y en instituciones: Total, por Facultad y Carrera.
9. Cantidad y porcentaje de metros cuadrados: Total, por Dependencia, Facultad y Colegio discriminados en cubiertos, semicubiertos, libres y libres productivos.
10. Cantidad y porcentaje de aulas: Total, por Facultad y Colegio.
11. Disponibilidad de plazas simultáneas en aula: Total, por Facultad y Colegio.
12. Disponibilidad de plazas informáticas simultáneas en aula: Total, por Facultad y Colegio.
13. Disponibilidad de plazas simultáneas en biblioteca: Total, por Dependencia, Facultad y Colegio.
14. Disponibilidad de plazas simultáneas en laboratorios: Total, por Facultad y Colegio.
15. Cantidad y porcentaje de docentes: Total, por sexo y por edad, por Facultad, Carrera y Colegio discriminados por cargo, dedicación y ad honorem.



16. Cantidad y porcentaje de docentes con título de postgrado: Total, por Facultad, Carrera y Colegio, discriminados en Doctorado, Magíster y Especialización.
17. Cantidad de docentes preuniversitarios que dan clase en el sistema universitario: Total y por colegio indicando categoría docente.
18. Cantidad y porcentaje de investigadores docentes: Total, por Facultad y Carrera, discriminados por categoría y dedicación.
19. Remuneración total bruta y neta del docente: por cargo, dedicación y antigüedad (ingresante, 5, 10, 15, 20 años y máxima).
20. Cantidad y porcentaje de no docentes: Total, por sexo y por edad, por Dependencia, Facultad y Colegio discriminados en contratados y de planta por categoría.
21. Cantidad y porcentaje de no docentes: Total, por sexo y por edad, por Dependencia, Facultad y Colegio discriminados por nivel de instrucción completo e incompleto.
22. Remuneración total bruta y neta del no docente: por categoría y antigüedad (ingresante, 5, 10, 15, 20 años y máxima).
23. Cantidad y porcentaje de Carreras de Postgrado: Acreditadas y categorizadas y no acreditadas, total y por Facultad.
24. Cantidad y porcentaje de alumnos en carreras de postgrado: Total, por Facultad y Carrera.
25. Cantidad y porcentaje de alumnos ingresantes en carreras de postgrado: Total, por Facultad y Carrera.
26. Cantidad y porcentaje de alumnos inscriptos en carreras de postgrado egresados de la UNLP: Total, por Facultad y Carrera.
27. Cantidad de Institutos, Centros, Laboratorios y Grupos de investigación: Total y por Facultad.
28. Cantidad y porcentaje de investigadores docentes con incentivo: Total, por Facultad y Carrera, discriminados por categoría y dedicación.
29. Cantidad y porcentaje de investigadores (UNLP, CONICET, CIC u otros con lugar de trabajo en la UNLP): Total y por Facultad.
30. Cantidad y porcentaje de becarios indicando origen de la beca (UNLP, CONICET, CIC u otros con lugar de trabajo en la UNLP): Total y por Facultad.
31. Cantidad y porcentaje de participación de la UNLP en el presupuesto de las universidades públicas.
32. Cantidad y porcentaje de participación de gastos en personal en el presupuesto de la UNLP.

**Indicadores de Procesos:**

33. Porcentaje de alumnos inscriptos para el ingreso respecto a los efectivamente ingresados a cursar: Total, por Facultad y Carrera.
34. Porcentaje de alumnos ingresantes, respecto al total: Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
35. Tasa y % de crecimiento anual de la matrícula (reinscriptos +ingresantes): Total, por Facultad y Colegio.



36. Cantidad y porcentaje de alumnos reinscriptos por cantidad de materias aprobadas el año anterior: Total, por Facultad y Carrera.
37. Cantidad y porcentaje de alumnos preuniversitarios repitentes: Total, por Colegio y año.
38. Cantidad de exámenes / promociones aprobadas por alumno: Total, por Facultad, Carrera y Año, discriminadas por calificación.
39. Cantidad y Porcentaje de exámenes / promociones aprobadas sobre el total de rendidas / cursadas: Total, por Facultad, Carrera y Año.
40. Inversión por alumno: Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
41. Relación alumnos por docente (cargos reales y equivalentes de dedicación simple): Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
42. Relación alumnos por no docente: Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
43. Relación docentes (cargos reales y equivalentes de dedicación simple) por no docente: Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
44. Relación no docentes por m<sup>2</sup> cubiertos, semicubiertos, libres y libres productivos: Total, por Facultad, Carrera y Colegio.
45. Cantidad y porcentaje de proyectos de investigación acreditados: Total y por Facultad.
46. Cantidad y porcentaje del presupuesto destinado a Ciencia y Técnica: Total y por Facultad.
47. Cantidad y porcentaje de cursos de capacitación extracurricular: Total y por Facultad.
48. Cantidad de accesos promedios al Portal Web de la UNLP: Total y por área temática.
49. Cantidad de eventos académicos de jerarquía realizados en la UNLP: Total y por Facultad.
50. Cantidad de eventos culturales de jerarquía realizados en la UNLP: Total y por Facultad.
51. Cantidad y porcentaje de proyectos de Extensión: Total y por Facultad.
52. Cantidad y porcentaje de proyectos de Extensión acreditados por la UNLP: Total y por Facultad.
53. Cantidad y porcentaje de proyectos de Extensión subsidiados por la UNLP: Total y por Facultad.
54. Cantidad y porcentaje del presupuesto de la UNLP destinado a Extensión: Total y por Facultad.
55. Cantidad y porcentaje de Recursos Propios generados por la UNLP en servicios y transferencia: Total y por Facultad.
56. Cantidad y porcentaje de Recursos Propios generados por la UNLP administrados por Fundaciones: Total y por Facultad.
57. Cantidad y porcentaje de Recursos Propios generados por la UNLP en gestión de subsidios, auspicios y sponsors: Total y por Facultad.
58. Cantidad y porcentaje de Convenios Interinstitucionales firmados por la UNLP: Total y por Facultad.



59. Cantidad y porcentaje de ofertas laborales de empresas e instituciones para estudiantes y graduados: Total y por Facultad.
60. Cantidad y porcentaje de proyectos de investigación con presupuesto propio: Total y por Colegio.
61. Cantidad y porcentaje de proyectos de extensión con presupuesto propio: Total y por Colegio.

**Indicadores de Productos (o Resultados):**

62. Duración promedio\* de la carrera en relación a su duración teórica: Total, por Facultad y Carrera. (\*Se dividen los egresados en el momento t (cualquiera hubiera sido el año de ingreso a la carrera), por el número de alumnos inscriptos en T-n donde n es la duración teórica de la carrera).
63. Cantidad y porcentaje de alumnos de una cohorte de ingreso que no se reinscribieron en el año siguiente: Total, por Facultad y por Carrera.
64. Cantidad y porcentaje de egresados: Total, por sexo, por edad y por origen, por Facultad, Carrera y Colegio.
65. Egresados por cada 100 ingresantes ese año: Total y por Facultad y Colegio.
66. Egresados por cada 100 ingresantes 9 años antes (duración media real, promedio UNLP: 1,8): Total y por Facultad y Colegio.
67. Cantidad y porcentaje de egresados por promedio de notas: Total y por Facultad, Carrera y Colegio discriminados en con y sin aplazos.
68. Cantidad y porcentaje de egresados de los Colegios de la UNLP inscriptos en carreras de la UNLP: Total y por Colegio indicando carrera.
69. Cantidad y porcentaje de egresados de los Colegios de la UNLP ingresantes a carreras de la UNLP: Total y por Colegio indicando carrera.
70. Cantidad y porcentaje de egresados que dos años después de terminados los estudios están empleados en un trabajo que consideran satisfactorio: Total, por Facultad y por Carrera.
71. Cantidad y porcentaje de egresados que dos años después de recibidos consideran razonablemente satisfactoria la formación recibida: Total, por Facultad y Carrera.
72. Cantidad y porcentaje de egresados de Carreras de Postgrado: Total, por Facultad y Carrera.
73. Cantidad y porcentaje de proyectos de extensión que continúan más de un año: Total y por Facultad.
74. Cantidad y porcentaje de proyectos de extensión acreditados por la UNLP que continúan una vez terminado el período subsidiado: Total y por Facultad.
75. Cantidad y porcentaje de productos efectivamente transferidos a organismos públicos nacionales, provinciales y municipales: Total y por Facultad.
76. Cantidad y porcentaje de productos efectivamente transferidos a empresas y otras instituciones del ámbito privado: Total y por Facultad.
77. Cantidad y porcentaje de publicaciones de divulgación científica sin referato, en publicaciones nacionales, en publicaciones internacionales, en actas de congresos nacionales y en actas de congresos internacionales: Total y por Facultad.



78. Cantidad y porcentaje de publicaciones de divulgación científica con referato, en publicaciones nacionales, en publicaciones internacionales, en actas de congresos nacionales y en actas de congresos internacionales: Total y por Facultad.
79. Cantidad y porcentaje de publicaciones con referato: por base de datos (SCI, PASCAL, COMPENDEX, BIOSIS), total y por Facultad.
80. Cantidad de libros y capítulos de libros publicados por editoriales nacionales: Total y por Facultad.
81. Cantidad de libros y capítulos de libros publicados por editoriales internacionales: Total y por Facultad.

### **Conclusión.**

Tras un par de décadas de discusiones y ensayos, podemos concluir que los indicadores de rendimiento, ni son la panacea para medir el rendimiento de las instituciones universitarias que algunos propugnan, ni son tampoco los elementos inútiles y perturbadores que algunos piensan. Utilizados en su contexto, interpretados adecuadamente y utilizados solo para los fines para los que se han diseñado, son una fuente útil de información para los usuarios de los servicios universitarios y para los propios gestores del sistema, tanto en las propias instituciones como en las administraciones públicas. Lo que en cada caso se ha de procurar es encontrar los indicadores más idóneos para cada sistema universitario y llegar a acuerdos entre las partes implicadas, tanto para su uso como para su interpretación.



## **BIBLIOGRAFIA GENERAL**

---

**La Educación Superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe.** UNESCO. Colección Respuestas. Ediciones CRESALC / UNESCO. Caracas. 1997. Tomo I y II.

**La Universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI.** Carlos Tünnermann. UDUAL. México. 2003.

**Educación Superior en América Latina. Cambios y desafíos.** Brunner José Joaquín. Fondo de Cultura Económica. Chile, 1990.

**La Universidad Pública en la respuesta Iberoamericana a la globalización.** Córdoba Eje XXI. Universidad Nacional Córdoba. Córdoba. Argentina, 2002.

**La Universidad Latinoamericana del futuro.** Tendencias - Escenarios - Alternativas. Rodrigo Arocena y Judith Sutz. Universidad de la República Oriental del Uruguay. Colección UDUAL 11. 1° Edición 2001. México.

**Universidad, política y sociedad.** Augusto Pérez Lindo, EUDEBA, Argentina, 1985

**Los desafíos de la Universidad Argentina.** Osvaldo Barsky, Victor Sigal y Mabel Dávila (coords.) Siglo XXI editores Argentina S.A. 2004

**Políticas de Estado para la Universidad Argentina.** Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Editor: Juan Carlos Pugliese. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina, 2003.

**Universidad, Sociedad y Producción.** Juan Carlos Pugliese. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina, 2004.

**Educación Superior: ¿bien público o bien de mercado?** Editor: Juan Carlos Pugliese. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina, 2005

**Reforma y Democracia. N° 19.** Revista del CLAD. Caracas. Venezuela. Febrero 2001.

## **Bibliografía Momento 1: LA UNIVERSIDAD**

---

**Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI:** visión y acción y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior. UNESCO. París, 1998.

**Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.** Conferencia introductoria de la Conferencia Regional. Tünnermann, C. CRESALC/UNESCO. Caracas. 1996.

**Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior.** UNESCO, París, 1995.

**Educación Superior, investigación científica y transformaciones culturales en América Latina.** Brunner, J.J. BID-SECAB-CINDA, Vinculación Universidad sector productivo. Santiago de Chile. 1990.

**Introducción a la historia de las universidades de América Latina,** Unión de Universidades de América Latina. Tünnermann, C. UDUAL. México. 1999.

**Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay.** Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo, los Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay y el Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, Argentina, 2004



**América Latina: universidades en transición.** Schwartzman, S. OEA-INTERAMER. Washington. 1996.

**La Universidad Latinoamericana.** Ribeiro, Darcy. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1971.

**La idea de la Universidad en Alemania.** Fichte; Schleiermacher; Humboldt; Nietzsche; Max Weber; Scheler; Jaspers. Ed. Sudamericana. Buenos Aires. 1959.

**La reforma universitaria de Córdoba.** Tünnermann, C. Educación Superior y Sociedad. 1998.

**La Reforma Universitaria.** Cuneo, D. Biblioteca Ayacucho. Caracas, 1988.

**La universidad mexicana y la formación del estado nacional.** González, María del Refugio. Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1986.

**Historia contemporánea de América Latina.** Halperin Donghi, Tulio. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

## **Bibliografía Momento 2: LA GESTIÓN**

---

**La Gestión en la Incertidumbre.** Harvard Business Review. Ediciones Deusto S A. España 1999.

**Administración.** Hampton, David. McGraw-Hill 3era. Edición. México 1994.

**El proceso administrativo.** Welsch, Hilton & Gordon. Mexico: Mc Graw - Hill Book Company, 1990.

**Administración, una perspectiva global.** Koontz, Harold México: McGraw - Hill Interamericana de México, S.A. 1994 (10ª ed.)

**Administración teoría y práctica.** Robbins, Stephen P. México: Prentice - Hall Hispanoamericana, S.A. 1994 (4ª ed.)

**Administración de personal y recursos humanos.** Werther, William B. México: McGraw - Hill Interamericana de México, S.A. 1995 (4ª ed.)

**Administración en las organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias.** Kast, Fremont E. México: McGraw - Hill Interamericana de México, S.A. 1988 (4ª ed.)

**Administración.** Stoner, James A.F. México: Prentice - Hall Hispanoamericana, S.A. 1996 (6ª ed.)

**Administración, proceso administrativo.** Chiavenato, Idalberto. México: McGraw - Hill Interamericana de México, S.A. 2001 (3ª ed.)

**Manual de Fusiones y Adquisiciones de Empresas.** Mascareñas, J., Mc Graw Hill, España, 1993.

**Manual de Administración de Recursos Humanos.** Medina, W., UCAB, 1999.

**Gerencia y Planificación Estratégica.** Sallenave, Jean Paul. Norma, Colombia 1992.

**Teoría de la Administración de Organizaciones.** Solana, Ricardo y Pienovi, Aroldo. Macchi, Argentina 1977.

**Las Organizaciones: Comportamiento, Estructuras y Procesos.** Gibson, Ivanicevich, Donnely. Editorial Irwin, 1996.

**Imágenes de la Organización.** Gareth Morgan, Alfaomega. México 1998.



- La Doble Moral de las Organizaciones.** Etkin, J. McGraw-Hill, Madrid 1997.
- Psicología Social de las Organizaciones.** Katz y Kahn,. Editorial Nama, México, 1990.
- Organizaciones.** Ader, J. Paidós, Buenos Aires 1992
- Oficio y arte de la gerencia.** Joseph L. Bower. Con autorización de la Harvard Business School Press. Boston. Massachussets. USA. Editorial Norma. Colombia 1997.
- El nuevo directivo racional.** Kepner, CH y Tregoe, B. McGraw Hill. España 1987.
- La naturaleza del trabajo directivo.** Mitnztzberg, H. Ariel. España. 1983.
- Dirección de Instituciones sin fines de lucro: teoría y práctica.** Drucker Peter. El Ateneo, 3ª Ed. Buenos Aires. 1997.
- El arte de dirigir. De Baltasar Gracián a Peter Drucker.** Aélion, F; Gestión 2000, Barcelona, 1997.
- El manager fortalecido. Pautas para desarrollar una conducta autónoma en la empresa.** Block, P; Paidós, Buenos Aires, 1990.
- El nuevo paradigma del liderazgo.** Borghino, M; Grijalbo, México, 1998.
- Los diez mandamientos del buen gobierno según Henry Kissinger.** El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1991.
- Cómo delegar. El cómo y el cuándo de la función más importante del jefe.** Engel, H; Edivisión, México, 1989.
- Las destrezas del liderazgo.** Ferrauti, H; Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997.
- Estrategia empresarial.** Hax, A; El Ateneo, Buenos Aires 1992.
- El tao de los líderes.** Heider, J; Nuevo Extremo, Buenos Aires, 1992.
- La facilitación y la eficiencia de los grupos.** Hunter, D; Bailey, A; Taylor, B; Management Zen, Troquel, Buenos Aires, 1996.
- Por qué fallan los equipos.** Los problemas y cómo corregirlos. Robbins, H; Finley, M; Granica, Buenos Aires 1999.
- La magia de trabajar en equipo.** Surdo, E; Granica, Buenos Aires, 1998.
- La Comunicación en las Organizaciones.** Kreps, G. L., Addison-Wesley Iberoamericana, España, 1995.
- Comunicación y Organización. La Organización Comunicante y la Comunicación Organizada.** Bartoli, A. Ediciones Paidós Ibérica, España, 1992.
- El Proceso de Comunicación.** Berlo, D. Editorial Ateneo, Argentina, 1979.
- La Comunicación en las Organizaciones.** Fernandez, C. Editorial Trillas, México, 1999.
- Introducción al Estudio de la Comunicación.** Fiske, J. Editorial Norma, Colombia, 1982.
- Análisis de la Gestión de Comunicación Organizacional en Empresas del Sector Privado del Área Metropolitana de Caracas.** García & Urrea. Comunicación Social UCAB, 1997.
- Comprender la Comunicación.** Pasquali A. Monte Avila Editores, 1978.

### **Bibliografía Momento 3: LA GESTIÓN UNIVERSITARIA**

---



**Evaluación de la Gestión Universitaria.** Martínez Nogueira, Roberto. Documento preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. 2000

**Herramientas de gestión para el cambio y la mejora institucional en la enseñanza superior.** Grao, J.; Apodaca, P. Ponencia presentada en las *Jornadas de Reflexión: Retos presentes y futuros de la Universidad*, Consejo de Universidades e IVIE, Valencia. 1997

**Planeamiento Estratégico.** Levy, Alberto. Macchi Argentina, 1981.

**El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional.** Makon, Marcos. Top (Tecnología para la Organización Pública). Buenos Aires 2002.

**Administración Financiera Gubernamental.** Las Heras, José María. Eudecor. Buenos Aires 1996.

**Hacienda Pública.** Las Heras, José María. Eudecor. Buenos Aires 1995.

**La experiencia de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en la Argentina.** Makón, Marcos. Buenos Aires 1998.

**El viaje de la calidad: Lo que he visto, oído y aprendido.** Winter, R. S. En *Universitat: Estratègies per avançar*, Barcelona, UPC, 1999.

**Informe de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.** Consejo de Universidades, Madrid, Consejo de Universidades, 1997.

**Informe de la segunda convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.** Consejo de Universidades Madrid, Consejo de Universidades, 2000.

**La evaluación de las instituciones universitarias,** Madrid, Consejo de Universidades, 1991.

**Peer Review and Performance Indicators.** Utrecht, Uitgeverij Lemma. Existe versión castellana en De Miguel, M.; Mora, J. G.; Rodríguez, S. (Eds.)

**Indicadores universitarios en la mira: el caso de Argentina.** Kisilevsky, M. En Vidal, J. (Ed.) *Indicadores en la Universidad: información y decisiones*. Consejo de Universidades, Madrid, 1999.

**Indicadores en la Universidad: información y decisiones.** Vidal, J. (Ed.). Consejo de Universidades, Madrid, 1999.

**La utilización de los indicadores de rendimiento en la financiación de la educación superior.** En Vidal, J. (Ed.) *Indicadores en la Universidad: información y decisiones*. Villarreal, E. Consejo de Universidades, Madrid, 1999.

**Indicadores Universitarios. Tendencias y experiencias internacionales.** Marta Kisilevsky (coord.). Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Educación Superior. Eudeba. Noviembre 2000.



## ANEXO

### LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR Nro. 24.521

Decreto Nro. 268/95. Promulgación por Ley Proy. de Ley Nro. 24.521

Ley de Educación Superior Nro. 24.521

Sancionada el 20 de Julio de 1995

Promulgada el 7 de Agosto de 1995 (Decreto 268/95)

Publicada el 10 de agosto de 1995 (Boletín Oficial Nro. 28.204)

Presidente de la Nación: Dr. Carlos Saúl Menem

Ministro de Cultura y Educación: Ing. Jorge Alberto Rodríguez, Ph.D.

Secretaría de Programación y Evaluación Educativa: Lic. Susana Decibe

Secretario Técnico y Coordinación Operativa: Dr. Orlando Aguirre

Secretario de Cultura: Dr. Mario Ernesto O'Donnell

Secretario de Políticas Universitarias: Lic. Juan Carlos Del Bello

Subsecretario de Programación y Evaluación Universitaria: Lic. Eduardo Sánchez Martínez

Subsecretario de Coordinación Universitaria: Dr. Eduardo Roque Mundet

### ÍNDICE

TÍTULO I. Disposiciones Preliminares

TÍTULO II. De la Educación Superior

TÍTULO III. De la Educación Superior no Universitaria

TÍTULO IV. De la Educación Superior Universitaria

TÍTULO V. Disposiciones Complementarias y Transitorias

### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES PRELIMINARES

**Artículo 1:** Están comprendidas dentro de la presente ley las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24.195.

**Artículo 2:** El Estado, al que le cabe responsabilidad indelegable en la presentación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas.



## **TÍTULO II**

### **DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

#### **CAPÍTULO 1**

##### **DE LOS FINES Y OBJETIVOS**

**Artículo 3:** La Educación Superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas y desarrollar las actividades y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones de la República y a la vigencia del orden democrático.

**Artículo 4:** Son objetivos de la Educación Superior, además de los que establece la ley 24.195 en sus artículos 5ª, 6ª, 19ª y 22ª:

- a) Formar científicos, profesionales y Técnicos que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte;
- b) Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;
- c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la Nación;
- d) Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema;
- e) Profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades;
- f) Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la integran;
- g) Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto a las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva;
- h) Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados;
- i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados;
- j) Promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.

#### **CAPÍTULO 2**

##### **DE LA ESTRUCTURA Y ARTICULACIÓN**

**Artículo 5:** La Educación Superior está constituida por instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística y por instituciones de educación universitaria, que comprenden universidades e institutos universitarios.

**Artículo 6:** La Educación Superior tendrá una estructura organizativa abierta y flexible, permeable a la creación de espacios y modalidades que faciliten la incorporación de nuevas tecnologías educativas.



**Artículo 7:** Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

**Artículo 8:** La articulación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, que tienen por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos, se garantiza conforme a las siguientes responsabilidades y mecanismos:

- a) Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son las responsables de asegurar, en sus respectivos ámbitos de competencia, la articulación entre las instituciones de educación superior que de ellas dependan;
- b) La articulación entre instituciones de educación superior no universitaria pertenecientes a distintas jurisdicciones, se regula por los mecanismos que éstas acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación;
- c) La articulación entre instituciones de educación superior no universitaria e instituciones universitarias, se establece mediante convenios entre ellas, o entre las instituciones universitarias y la jurisdicción correspondiente si así lo establece la legislación local;
- d) A los fines de la articulación entre diferentes instituciones universitarias, el reconocimiento de los estudios parciales o asignaturas de las carreras de grado aprobados en cualquiera de esas instituciones, se hace por convenio entre ellas, conforme a los requisitos y pautas que se acuerden en el Consejo de Universidades.

**Artículo 9:** A fin de hacer efectiva la articulación entre instituciones de educación superior no universitaria pertenecientes a distintas jurisdicciones, previstas en el inciso b) del artículo anterior, el Ministro de Cultura y Educación invitará al Consejo Federal de Cultura y Educación a que integre una comisión especial permanente, compuesta por un representante de cada una de las jurisdicciones.

**Artículo 10:** La articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región.

### CAPÍTULO 3

#### DERECHOS Y OBLIGACIONES

**Artículo 11:** Son derechos de los docentes estatales de las instituciones estatales de educación superior, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación específica:

- a) Acceder a la carrera académica mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición;
- b) Participar en el gobierno de la institución a la que pertenecen, de acuerdo a las normas legales pertinentes;
- c) Actualizarse y perfeccionarse de modo continuo a través de la carrera académica;
- d) Participar en la actividad gremial.



**Artículo 12:** Son deberes de los docentes de las instituciones estatales de educación superior:

- a) Observar las normas que regulan el funcionamiento de la institución a la que pertenecen;
- b) Participar en la vida de la institución cumpliendo con responsabilidad su función docente, de investigación y de servicio;
- c) Actualizarse en su formación profesional y cumplir con las exigencias de perfeccionamiento que fije la carrera académica.

**Artículo 13:** Los estudiantes de las instituciones estatales de educación superior tienen derecho:

- a) Al acceso al sistema sin discriminaciones de ninguna naturaleza.
- b) A asociarse libremente en centros de estudiantes, federales, nacionales y regionales, a elegir sus representantes y a participar en el gobierno y en la vida de la institución, conforme a los estatutos, lo que establece la presente ley y, en su caso, las normas legales de las respectivas jurisdicciones;
- c) A obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado, conforme a las normas que reglamenten la materia;
- d) A recibir información para el adecuado uso de la oferta de servicio de educación superior;
- e) A solicitar, cuando se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 1ero y 2do de la ley 20.596, la postergación o adelanto de exámenes o evaluaciones parciales o finales cuando las fechas previstas para los mismos se encuentren dentro del periodo de preparación y/o participación.

**Artículo 14:** Son obligaciones de los estudiantes de las instituciones estatales de educación superior:

- a) Respetar los estatutos y reglamentaciones de la institución en la que estudian;
- b) Observar las condiciones de estudio, investigación, trabajo y convivencia que estipule la institución a la que pertenecen;
- c) Respetar el diseño, las diferencias individuales, la creatividad personal y colectiva y el trabajo en equipo.

### **TÍTULO III**

#### **DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA**

##### **CAPÍTULO 1**

##### **DE LA RESPONSABILIDAD JURISDICCIONAL**

**Artículo 15:** Corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, todo ello en el marco de la ley 24.195, de lo que establece la presente y de los correspondientes acuerdos federales. Las jurisdicciones atenderán en particular a las siguientes pautas:



- a) Estructurar los estudios en base a una organización curricular flexible y que facilite a sus egresados una salida laboral;
- b) Articular las carreras afines estableciendo en lo posible núcleos básicos comunes y regímenes flexibles de equivalencia y reconversión;
- c) Prever como parte de la formación la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de práctica supervisadas, que podrán desarrollarse en las mismas instituciones o entidades o empresas públicas o privadas;
- d) Tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de las instituciones respectivas, dentro de los lineamientos de la política educativa jurisdiccional y federal;
- e) Prever que sus sistemas de estadísticas e información educativa incluyan un componente específico de educación superior, que facilite el conocimiento, evaluación y reajuste del respectivo subsistema;
- f) Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional y de recíproca asistencia técnica u académica;
- g) Desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional, con arreglo a lo que estipula el artículo 25 de la presente ley.

**Artículo 16:** El Estado nacional podrá apoyar programas de educación superior no universitaria, que se caractericen por la singularidad de su oferta, por su sobresaliente nivel de excelencia, por su carácter experimental y/o por su incidencia o regional.

## CAPÍTULO 2

### DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA

**Artículo 17:** Las instituciones de educación superior no universitaria, tienen por funciones básicas:

- a) Formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo;
- b) Proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas.

Las mismas deberán estar vinculadas a la vida cultural y productiva local y regional.

**Artículo 18:** La formación de docentes para los distintos niveles de la enseñanza no universitaria, debe realizarse en instituciones de formación docente reconocidas, que integren la Red Federal de Formación Docente Continua prevista en la ley 24.195, o en universidades que ofrezcan carreras con esa finalidad.

**Artículo 19:** Las instituciones de educación superior no universitaria podrán proporcionar formación superior de ese carácter, en el área de que se trate y/o actualización, reformación o adquisición de nuevos conocimientos y competencias a nivel de postítulo. Podrán asimismo desarrollar cursos, ciclos o actividades que respondan a las demandas de calificación, formación y reconversión laboral y profesional.

**Artículo 20:** El ingreso a la carrera docente en las instituciones de gestión estatal de educación superior no universitaria, se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, que garantice la idoneidad profesional para el desempeño de las tareas específicas. La estabilidad estará sujeta a un régimen de evaluación y control de la gestión docente y cuando sea el caso, a los requerimientos y características de las carreras flexibles y a término.



**Artículo 21:** Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires arbitrarán los medios necesarios para que sus instituciones de formación docente garanticen el perfeccionamiento y la actualización de los docentes en actividad, tanto en los aspectos curriculares como en los pedagógicos e institucionales y promoverán el desarrollo de investigaciones educativas y la realización de experiencias innovadoras.

**Artículo 22:** Las instituciones de nivel superior que se creen o transformen, o las jurisdicciones a las que ellas pertenezcan, que acuerden con una o más universidades del país mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación, podrán denominarse colegios universitarios. Tales instituciones deberán estrechamente vinculadas a entidades de su zona de influencia y ofrecerán carreras cortas flexibles y/o a término, que faciliten la adquisición de competencias profesionales y hagan posible su inserción laboral y/o la continuación de los estudios en las universidades con las cuales hayan establecido acuerdos de articulación.

### CAPÍTULO 3

#### DE LOS TÍTULOS Y PLANES DE ESTUDIO

**Artículo 23:** Los planes de estudio de las instituciones de formación docente de carácter no universitario, cuyos títulos habiliten para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, serán establecidos respetando los contenidos básicos comunes para la formación docente que se acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Su validez nacional estará sujeta al previo reconocimiento de dichos planes por la instancia que determine el referido Consejo. Igual criterio se seguirá con los planes de estudio para la formación humanística, social, artística o técnico-profesional, cuyos títulos habiliten para continuar estudios en otros ciclos, niveles o establecimientos, o para el desempeño de actividades reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiere poner en riesgo de modo directorio la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes.

**Artículo 24:** Los títulos y certificaciones de perfeccionamiento y capacitación docente expedidos por instituciones de educación superior oficiales o privadas reconocidas, que respondan a las normas fijadas al respecto por el Consejo Federal de Cultura y Educación, tendrán validez nacional y serán reconocidos por todas las jurisdicciones.

### CAPÍTULO 4

#### DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

**Artículo 25:** El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará la adopción de criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitaria, en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público, estableciendo las condiciones y requisitos mínimos a los que tales instituciones se deberán ajustar. La evaluación de la calidad de la formación docente se realizará con arreglo a lo que establece la ley 24.195 en sus artículos 48 y 49.

## TÍTULO IV

### DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

#### CAPÍTULO 1

#### DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS Y SUS FUNCIONES



**Artículo 26:** La enseñanza superior universitaria estará a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado Nacional y de los institutos estatales o privados reconocidos, todos los cuales integran el Sistema Universitario Nacional.

**Artículo 27:** Las instituciones universitarias a que se refiere el artículo anterior, tienen por finalidad la generación y comunicación de conocimientos del más alto nivel en un clima de libertad, justicia y solidaridad, ofreciendo una formación cultural interdisciplinaria dirigida a la integración del saber así como una capacitación científica y profesional específica para las distintas carreras que en ellas se cursen, para beneficio del hombre y de la sociedad a la que pertenecen. Las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominan "Institutos".

Universitarios".

**Artículo 28:** Son funciones básicas de las instituciones universitarias:

- a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social, atendiendo a las demandas individuales y a los requerimientos nacionales y regionales;
- b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas;
- c) Crear y difundir el reconocimiento y la cultura en todas sus formas;
- d) Preservar la cultura nacional;
- e) Extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad.

## CAPÍTULO 2

### DE LA AUTONOMÍA, SU ALCANCE Y SUS GARANTÍAS

**Artículo 29:** Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:

- a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;
- d) Crear carreras universitarias de grado y de postgrado;
- e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional;
- f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;



- g) Impartir enseñanza, con los fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- i) Designar y remover al personal;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales, títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia;
- m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos;
- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero;
- ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica.

**Artículo 30:** Las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Honorable Congreso de la Nación, o durante su receso y al referéndum del mismo, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado -no superior a los seis meses- y sólo por alguna de las siguientes causales:

- a) Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;
- b) Grave alteración del orden público;
- c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley.

La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica.

**Artículo 31:** La fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no mediante orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida.

**Artículo 32:** Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales, impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria.

### CAPÍTULO 3

#### DE LAS CONDICIONES PARA SU FUNCIONAMIENTO

##### SECCIÓN 1

##### REQUISITOS GENERALES

**Artículo 33:** Las instituciones universitarias deben promover la excelencia y asegurar la libertad académica, la igualdad de oportunidades y posibilidades, la jerarquización docente, la corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad universitaria, así como la convivencia pluralista de corrientes, teorías y líneas de investigación. Cuando se



trate de instituciones universitarias privadas, dicho pluralismo se entenderá en un contexto de respeto a las cosmovisiones y valores expresamente declarados en sus estatutos.

**Artículo 34:** Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación. Si el Ministerio considerara que los mismos no se ajustan a la presente ley, deberá plantear sus observaciones dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria. Si el Ministerio no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados. Los estatutos deben prever explícitamente; su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de Administración económico-financiera.

**Artículo 35:** Para ingresar como alumno a las instituciones universitarias sean estatales o privadas, deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7mo y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca.

**Artículo 36:** Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia, requisitos que sólo se podrá obviar con carácter estrictamente excepcional cuando se acrediten méritos sobresalientes. Quedan exceptuados de esta disposición los ayudantes-alumnos. Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario.

**Artículo 37:** Las instituciones universitarias garantizarán el perfeccionamiento de sus docentes, que deberán articularse con los requerimientos de la carrera académica, dicho perfeccionamiento no se limitará a la capacitación en el área científica o profesional específica y en los aspectos pedagógicos, sino que incluirá también el desarrollo de una adecuada formación interdisciplinaria.

**Artículo 38:** Las instituciones universitarias dictarán normas y establecerán acuerdos que faciliten la articulación y equivalencias entre carreras de una misma universidad o de instituciones universitarias distintas, conforme a las pautas que se refiere el artículo 8vo, inciso d).

**Artículo 39:** Para acceder a la formación de postgrado se requiere contar con título universitario de grado. Dicha formación se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias y con las limitaciones previstas en el artículo 40 podrá también desarrollarse en centros de investigación e instituciones de formación profesional superior de reconocido nivel y jerarquía, que hayan suscripto convenios con las universidades a esos efectos. Las carreras de postgrado -sean de especialización, maestría o doctorado- deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Cultura y Educación.

## SECCIÓN 2

### RÉGIMEN DE TÍTULOS

**Artículo 40:** Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de postgrado de magisterio y doctor.



**Artículo 41:** El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional.

**Artículo 42:** Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

**Artículo 43:** Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

- a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades;
- b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

### SECCIÓN 3

#### EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

**Artículo 44:** Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.

**Artículo 45:** Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades.



**Artículo 46:** La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria es un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación y que tiene por funciones:

- a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44;
- b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43, así como las carreras de postgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades;
- c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial;
- d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

**Artículo 47:** La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria estará integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismo: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso Nacional y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. Durará en sus funciones cuatro años, con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contará con presupuesto propio.

## CAPÍTULO 4

### DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS NACIONALES

#### SECCIÓN 1

##### CREACIÓN Y BASES ORGANIZATIVAS

**Artículo 48:** Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.

**Artículo 49:** Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y en el segundo a los fines de su aprobación y su posterior publicación. Producido el informe de la Comisión y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación.



**Artículo 50:** Cada institución dictará sobre regularidad en los estudios, que establezca el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudio prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo. En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente.

**Artículo 51:** El ingreso a la carrera académica universitaria se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico. Con carácter excepcional, las universidades e institutos universitarios nacionales podrán contratar, al margen del régimen de concursos y sólo por tiempo determinado, a personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos sobresalientes para que desarrollen cursos, seminarios o actividades similares. Podrán igualmente prever la designación temporaria de docentes interinos, cuando ello sea imprescindible y mientras se sustancia el correspondiente concurso. Los docentes designados por concurso deberán presentar un porcentaje no inferior al setenta por ciento (70%) de las respectivas plantas de cada institución universitaria.

## SECCIÓN 2

### ÓRGANOS DEL GOBIERNO

**Artículo 52:** Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas.

**Artículo 53:** Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar:

- a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros;
- b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan;
- c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución;
- d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones que por su estructura organizativa prevean dichos cargos.

**Artículo 54:** El rector o presidente, el vicerector o vicepresidente y los titulares de los demás órganos unipersonales de gobierno, durará en sus funciones tres (3) años como mínimo. El cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional.



**Artículo 55:** Los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad. Los representantes estudiantiles serán elegidos por sus pares, siempre que estos tengan el rendimiento académico mínimo que establece el artículo 50.

**Artículo 56:** Los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta. Podrá igualmente preverse que el Consejo Social esté representado en los órganos colegiados de la institución.

**Artículo 57:** Los estatutos preverán la constitución de un tribunal universitario, que tendrá por función sustanciar juicios académicos y entender en toda cuestión ético-disciplinaria en que estuviere involucrado personal docente. Estará integrado por profesores eméritos o consultas, o por profesores por concurso que tengan una antigüedad en la docencia universitaria de por lo menos diez (10) años.

### SECCIÓN 3

#### SOSTENIMIENTO Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

**Artículo 58:** Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.

**Artículo 59:** Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

- a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio, se transferirán automáticamente al siguiente;
- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;
- c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provienen de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;
- d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus Consejos Superiores y a la legislación vigente;



e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877;

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación.

El rector y los miembros del Consejo Superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

**Artículo 60:** Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

**Artículo 61:** El Congreso Nacional debe disponer de la partida presupuestaria anual correspondiente al nivel de educación superior, de un porcentaje que será destinado a becas y subsidios en ese nivel.

## CAPÍTULO 5

### DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS

**Artículo 62:** Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir.

**Artículo 63:** El informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria a que se refiere el artículo anterior, se fundamentará en la consideración de los siguientes criterios:

a) La responsabilidad moral, financiera y económica de los integrantes de las asociaciones o fundaciones;

b) La viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico, así como su adecuación a los principios y normas de la presente ley;

c) El nivel académico del cuerpo de profesores con el que se contará inicialmente, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria;

d) La calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos;

e) Los medios económicos, el equipamiento y la infraestructura de que efectivamente se disponga para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión;

f) Su vinculación internacional y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios del mundo.

**Artículo 64:** Durante el lapso de funcionamiento provisorio:

a) El Ministerio de Cultura y Educación hará un seguimiento de la nueva institución a fin de evaluar, en base a informes de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación



Universitaria, su nivel académico y el grado de cumplimiento de sus objetivos y planes de acción;

b) Toda modificación de los estatutos, creación de nuevas carreras, cambio de planes de estudio o modificación de los mismos, requerir autorización del citado Ministerio;

c) En todo documento oficial o publicidad que realicen, las instituciones deberán dejar constancia expresa del carácter precario de la autorización con que operan.

El incumplimiento de las exigencias previstas en los incisos b) y c), dar lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar al retiro de la autorización provisoria concebida.

**Artículo 65:** Cumplido el lapso de seis (6) años de funcionamiento provisorio, contados a partir de la autorización correspondiente, el establecimiento podrá solicitar el reconocimiento definitivo para operar como institución universitaria privada, el que se otorgará por decreto del Poder Ejecutivo nacional, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

El Ministerio de Cultura y Educación fiscalizará el funcionamiento de dichas instituciones con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales estén autorizadas a funcionar. Su incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar hasta la clausura definitiva.

**Artículo 66:** El Estado nacional podrá acordar a las instituciones con reconocimiento definitivo que lo soliciten, apoyo económico para el desarrollo de proyectos de investigación que se generen en las mismas, sujeto ello a los mecanismos de evaluación y a los criterios de elegibilidad que rijan para todo el sistema.

**Artículo 67:** Las resoluciones denegatorias del reconocimiento definitivo, así como aquellas que dispongan su retiro o el de la autorización provisoria, serán recurribles ante la Cámara Federal correspondiente a la jurisdicción de la institución de que se trate, dentro de los quince (15) días hábiles de notificada la decisión que se recurre.

**Artículo 68:** Los establecimientos privados cuya creación no hubiere sido autorizada conforme a las normas legales pertinentes no podrán usar denominaciones ni expedir diplomas, títulos o grados de carácter universitario. La violación de esta norma dará lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar a la clausura inmediata y definitiva de la entidad y a la inhabilitación de los responsables para ejercer la docencia, así como para desempeñar la función pública o integrar órganos de gobierno de asociaciones civiles dedicadas a la educación superior.

## CAPÍTULO 6

### DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PROVINCIALES

**Artículo 69:** Los títulos y grados otorgados por las instituciones universitarias provinciales tendrán los efectos legales en la presente ley, en particular los establecidos en los artículos 41 y 42, cuando tales instituciones:

a) Hayan obtenido el correspondiente reconocimiento del Poder Ejecutivo nacional, el que podrá otorgarse previo informe de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, siguiendo las pautas previstas en el artículo 63;



b) Se ajusten a las normas de los capítulos 1,2,3 y 4 del presente título, en tanto su aplicación a estas instituciones no vulnere las autonomías provinciales y conforme a las especificaciones que establezca la reglamentación.

## CAPÍTULO 7

### DEL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

**Artículo 70:** Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previsto en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias.

**Artículo 71:** Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

**Artículo 72:** El Consejo de Universidades será presidido por el Ministerio de Cultura y Educación, o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior -que deberá ser rector de una institución universitaria- y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Serán sus funciones:

- a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;
- b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiere su intervención conforme a la presente ley;
- c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;
- d) Expedirse sobre otros asuntos que se les remita en consulta por la vía correspondiente;

**Artículo 73:** El Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas. Dichos consejos tendrán por funciones:

- a) Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos;
- b) Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley;
- c) Participar en el Consejo de Universidades. Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno.

## TÍTULO V

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

**Artículo 74:** La presente Ley autoriza la creación y el funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria previstas en el artículo 24 de la ley 24.195 que



respondan a modelos diferenciados de diseño de organización institucional y de metodología pedagógica, previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de su oferta académica, sujeto todo ello a la reglamentación que oportunamente dicte el Poder Ejecutivo nacional. Dichas instituciones, que tendrán por principal finalidad favorecer el desarrollo de la educación superior mediante una oferta diversificada pero de nivel equivalente a la del resto de las universidades, serán creadas o autorizadas según corresponda conforme a las previsiones de los artículos 48 y 62 de la presente ley y serán sometidas al régimen de títulos y de evaluación establecido en ella.

**Artículo 75:** Las instituciones universitarias reguladas de conformidad con la presente ley, podrán ser eximidas parcial o totalmente de impuestos y contribuciones provisionales de carácter nacional, mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional.

**Artículo 76:** Cuando una carrera que requiera acreditación no la obtuviese, por no reunir los requisitos y estándares mínimos previamente establecidos, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria podrá recomendar que se suspenda la inscripción de nuevos alumnos en la misma, hasta que se subsanen las deficiencias encontradas, debiéndose resguardar los derechos de los alumnos ya inscriptos que se encontraren cursando dicha carrera.

**Artículo 77:** Las instituciones constituidas conforme al régimen del artículo 16 de la ley 17.778 que quedan por esta ley categorizadas como institutos universitarios, establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales, no siéndoles de aplicación las normas sobre autonomía y sobre gobierno de las instituciones universitarias nacionales que prevé la presente ley.

**Artículo 78:** Las instituciones universitarias nacionales deberán adecuar sus plantas docentes de acuerdo a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 51 de la presente ley dentro del plazo de tres (3) años contados a partir de la promulgación de esta y hasta diez (10) años para las creadas a partir del 10 de diciembre de 1983. En estos casos, los docentes interinos con más de dos (2) años de antigüedad continuados podrán ejercer los derechos consagrados en el artículo 55 de la presente ley.

**Artículo 79:** Las instituciones universitarias nacionales adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente ley, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de ésta.

**Artículo 80:** Los titulares de los órganos colegiados y unipersonales de gobierno de las instituciones universitarias nacionales, elegidos de acuerdo a los estatutos vigentes al momento de la sanción de la presente ley, continuarán en sus cargos hasta la finalización de sus respectivos mandatos. Sin perjuicio de ello, las autoridades universitarias adecuarán la integración de sus órganos colegiados de gobierno, a fin de que se respete la proporción establecida en el artículo 53, inciso a), en un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de publicación de los nuevos estatutos, los que deberán contemplar normas que faciliten la transición.

**Artículo 81:** Las instituciones universitarias que al presente ostenten el nombre de universidades, por haber sido creadas o autorizadas con esa denominación y que por sus características deban encuadrarse en lo que por esta ley se denomina institutos universitarios, tendrán un plazo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente para solicitar la nueva categorización.

**Artículo 82:** La Universidad Tecnológica Nacional, en razón de su significancia en la vida universitaria del país, conservará su denominación y categoría institucional actual.

**Artículo 83:** Los centros de investigación e instituciones de formación profesional superior que no sean universitarios y que a la fecha desarrollen actividades de posgrado, tendrán un plazo de dos (2) años para adecuarse a la nueva legislación. Durante ese período



estarán no obstante sometidos a la fiscalización del Ministerio de Cultura y Educación y al régimen de acreditación previsto en el artículo 39 de la presente ley.

**Artículo 84:** El Poder Ejecutivo nacional no podrá implementar la organización de nuevas instituciones universitarias nacionales, ni disponer la autorización provisoria o el reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas, hasta tanto se constituya el órgano de evaluación y acreditación que debe pronunciarse sobre el particular, previsto en la presente ley.

**Artículo 85:** Sustituyese el inciso 11 del artículo 21 de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) por el siguiente trascripto: Entender en la habilitación de títulos profesionales con validez nacional.

**Artículo 86:** Modificadse los siguientes artículos de la ley 24.195:

a) Artículo 10, inciso e) y artículos 25 y 26, donde dice: "cuaternaria", dir: "de postrado".

b) Artículo 54: donde dice "un representante del Consejo Interuniversitario Nacional", dir: "y tres representantes del Consejo de Universidades".

c) Artículo 57: inciso a), donde dice: "y el representante del Consejo Interuniversitario Nacional", dir: "y los representantes del Consejo de Universidades".

d) Artículo 58: inciso a), donde dice: "y el Consejo Interuniversitario Nacional", dir: "y el Consejo de Universidades".

**Artículo 87:** Derogase las leyes 17.604, 17.778, 23.068 y 23.569, así como toda otra disposición que se oponga a la presente.

**Artículo 88:** Todas las normas que examinen de impuestos, tasas y contribuciones a las universidades nacionales al momento de la promulgación de la presente Ley, continuarán vigentes.

**Artículo 89:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Decreto 268/95 Buenos Aires, 7/8/95

VISTO el Proyecto de Ley Nro. 24.521 sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN el 20 de julio de 1995 y

CONSIDERANDO:

Que el inciso e) del artículo 29 del mencionado Proyecto de Ley se establece, como una de las atribuciones de las Instituciones Universitarias, la de "formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional como materia autónoma".

Que la ética profesional constituye un aspecto fundamental que debe estar presente en todo programa de estudio y en cada una de sus asignaturas, por lo que no resulta conveniente se imponga como materia autónoma.

Que el artículo 61 del Proyecto de Ley, al atribuir al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN la facultad de otorgar las becas que en el se prevén, avanza sobre atribuciones que por sus características corresponden a los organismos pertinentes del MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN y a las Universidades.

Que tales aspectos pueden ser observados sin que ello altere el espíritu ni la unidad del Proyecto de Ley sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 80 de la Constitución Nacional. Por ello,



EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1ero: Obsérvese en el artículo 29, inciso e) del Proyecto de Ley registrado bajo el Nro. 24.521, la frase que dice "como materia autónoma".

Artículo 2do: Obsérvese en el artículo 61 del Proyecto de Ley registrado bajo el Nro. 24.521, la frase que dice: "otorgables por el Congreso de la Nación y ejecutables en base a lo dispuesto por el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional, por parte del Tesoro de la Nación".

Artículo 3ero: Con la salvedad establecida en los artículos precedentes, cúmplase, promulgase y téngase por Ley de la Nación el Proyecto de Ley registrado bajo el Nro. 24.521.

Artículo 4to: D,se cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION a los efectos previstos en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Artículo 5to: Comuníquese, publíquese dese a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.- MENEM.- Eduardo Bauza.- Domingo F. Cavallo. - Guido Di Tella. - José A. Caro Figueroa. - Alberto J. Mazza. - Rodolfo C. Barra.- Oscar H. Camillón.- Jorge A. Rodríguez.- Carlos V. Corach.-

\* El texto de la Ley 24.521, reproducido en las páginas que anteceden, tienen en cuenta la presente observación.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Tauber, F. (1995) Pautas para una estrategia de desarrollo. Revista: Management para municipios; no.1
- 2.- Tauber, F. (1996) Estrategias de desarrollo en relación con el municipio. Revista: Management para municipios; no. 2
- 3.- Tauber, F. (1997). Prefacio en el "Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal". Pertenece al libro: Curso de alta gerencia pública, provincial y municipal.
- 4.- Tauber, F. (1998). El papel de la Universidad Nacional de La Plata. Pertenece al libro: Seminario sobre políticas de desarrollo local y microempresa. Editorial: DECA Equipo Pueblo.
- 5.- Tauber, F. (1998). Prólogo. Desarrollo regional. Experiencias nacionales y latinoamericanas. Pertenece al libro: Desarrollo regional. Experiencias nacionales y latinoamericanas. Editorial: Comisión de Asuntos Regionales y del Interior de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- 6.- Tauber, F. (1999). Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el municipio. Revista: Contactar, la revista de los municipios; no. 2. ISSN: 1514-6456.
- 7.- Tauber, F. (1999). El rol del municipio y las estrategias del desarrollo local
- 8.- Tauber, F. (2001). Metodologías para la implementación de un plan estratégico. Revista: Munigestión, Capacitación permanente para municipios y comunas; año 1, no. 1
- 9.- Tauber, F. (2001). PRDM: Programa de reformas e inversiones de los municipios argentinos
- 10.- Tauber, F. (2001). Universidad y comunidad: definición del contexto
- 11.- Tauber, F. (2002) Universidad y sociedad, el cambio necesario. Reflexiones desde la extensión: un área de relación con la comunidad. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes; Federación Argentina de Municipios. ISBN: 987-558-002-3.
- 12.- Tauber, F., Sánchez, M (2002) Programa Observatorio de Calidad de Vida. Estrategia de Desarrollo Regional. Revista: Boletín Informático da CORI; año 8, no. 46. Evento: IV Jornada Científica da AUGM sobre Medio Ambiente (28 al 31 de octubre de 2001).
- 13.- Tauber, F.; Delucchi, D. (1999). El proceso del desarrollo local y el valor de la información.
- 14.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J.; Pintos, P.; Martino, H. (2003) Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica. Evento: IV Seminario Nacional de Redmuni/INAP: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local" (Córdoba, Argentina, 29 de noviembre de 2002).
- 15.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P. (2006). La planificación estratégica participativa
- 16.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Sánchez Arrabal, M.; Martino, H.; Frediani, J. (2000). Los planes estratégicos y los planes de financiamiento

- 17.- Tauber, F.; Revista Imagina. (2002). EXPO - 1º Encuentro Universidad-Comunidad. Revista: Imagina; año 1, no. 3.
- 18.- Tauber, F; Delucchi, D.; Martino, H; Ortúzar, M.; Lafosse, L. (2005). La planificación estratégica participativa en la escala regional: la experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata. Evento: VII Seminario de RedMuni: "La gestión local en Argentina: situación y perspectivas" (Universidad Nacional de General Sarmiento, 15 y 16 de septiembre de 2005)
- 19.- Tauber, F; Delucchi, D.; Sánchez, M.; Martino, H; Frediani, J. (2000) Los planes estratégicos y los planes de financiamiento. Evento: I Encuentro Regional de Planificación y Gestión Urbana (Junín, año 2000).
- 20.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1998). El Observatorio de Calidad de Vida de la Región Capital
- 21.- Tauber, F; Sánchez Arrabal, M. (1999). Programa Observatorio Calidad de Vida Universidad y Región.
- 22.- Tauber, F; Universidad Nacional de La Plata. (2006). Plan Estratégico 2004-2007.