

**Ministerio de Educación  
Secretaría de Políticas Universitarias  
Programa de Calidad**

***Curso de Capacitación en Gestión Universitaria***

**La Universidad como Organización:  
Particularidades que tornan compleja su gestión**

*Mg. Antonio Francisco Lapolla*

---

***La Universidad: Una institución compleja***

Hace ya unos años, en una visita a la Universidad Nacional de Luján con motivo de un Seminario Internacional, el Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Ottawa, el Dr. Henry Edwards, comentaba que "*conducir una Universidad es como arrear gatos*". La escasa predisposición de los felinos para subordinar sus intereses a los de quien conduce y la diversidad de estos intereses en el grupo son la causa de que tales tareas no sean fáciles de realizar. Posiblemente esa afirmación sea compartida por muchos que han tenido responsabilidades directivas en esas organizaciones complejas. La complejidad, que tiene que ver con sus particularidades, hace que la gestión se enfrente con tres ambigüedades fundamentales:

De propósito: Cuáles son los fines de la organización

De evaluación de resultados: Qué es lo valioso y qué debe ser desechado de todo lo realizado.

De poder: Quién tiene poder y para qué

Ambigüedad de Propósito

Burton Clark<sup>1</sup> señala que durante mucho tiempo las universidades han formulado sus objetivos, en el mejor de los casos, de manera sumamente ambigua. En el siglo XX esta ambigüedad experimentó un salto cualitativo, haciendo más difícil la clasificación de los propósitos. En Gran Bretaña, por ejemplo, han intentado explicar las tareas del sistema de educación superior recurriendo a expresiones vagas como "disminuir la ignorancia". En los Estados Unidos, como en diversos países, durante décadas se ha hablado del triple

---

<sup>1</sup> Burton Clark (1991) "*El Sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*" UNAM - México

propósito: “la docencia, la investigación y el servicio” sin mencionar qué podría enseñarse, que debería ser investigado o que se puede entender por prestación de un servicio.

Los *objetivos* son tan amplios y ambiguos que la Universidad tiene muy bajas probabilidades de cumplirlos de manera satisfactoria para todos. En palabras de Michael Cohen y James March<sup>2</sup>, *“cualquier persona educada sería capaz de pronunciar un discurso con el título “Los objetivos de la Universidad”. Muy pocas personas lo escucharían voluntariamente. En general, tales discursos y los ensayos que los acompañan son ejercicios bien intencionados de retórica social, con poco contenido operativo. Los esfuerzos para generar enunciados normativos de los fines de la Universidad tienden a producir propósitos sin sentido o muy dudosos”*.

Se plantea así la dificultad de abordar analíticamente la relación entre los fines y las prácticas en las universidades, más allá de observar que se trata de una relación confusa.

Por otra parte, Cohen y March<sup>3</sup> han elaborado un conjunto de metáforas que describen las organizaciones en situaciones de ambigüedad. Con particular referencia a las Universidades se destaca la que denominan “anarquías organizadas” en las que están mal definidos y poco vinculados los fines y los medios.

En la misma línea es posible afirmar que, con frecuencia, las instituciones de Educación Superior son percibidas como organizaciones constituidas por componentes débilmente cohesionados, donde conviven múltiples objetivos y en las cuales la ambigüedad de propósitos se deriva de formas de organización y de toma de decisiones que podríamos denominar “laxas” en contraposición a otras de tipo tradicional racional, dado que en muchas ocasiones el explicitar los propósitos no precede a la acción, y la intuición junto con la tradición constituyen el fundamento de un sinnúmero de decisiones que tratan de satisfacer diversos fines. Esta perspectiva de análisis puede resultar valiosa al señalar la enorme diferencia entre los modelos tradicionales de toma de decisiones y las realidades de las organizaciones académicas. Además, la mencionada particularidad es frecuentemente funcional para algunos administradores o quienes asumen roles políticos, en diferentes sectores dentro de la institución, ya que al hacer uso de altisonantes discursos en los cuales se tratan una gran variedad de problemas y objetivos, pueden aislarse y desembarazarse de las dificultades concretas que deben resolver.

---

<sup>2</sup> Cohen, M. y March, J. “*Leadership and Ambiguity*” Citado por Burton Clark Op. Cit.

<sup>3</sup> Cohen, Michael, March, James. (1984). *Leadership in an Organized Anarchy*.

Cuando se plantea, por ejemplo, que debe mejorarse la calidad es probable que todos dentro de cualquier Universidad estén de acuerdo. Sin embargo, al querer definir con mayor precisión un objetivo concreto comienzan las dificultades. Los objetivos operacionales para ser tales deben ser aceptables, específicos y claros. A poco de avanzar advertimos que es casi imposible enunciar estos objetivos universitarios que sean las tres cosas al mismo tiempo. Todos hemos vivido la experiencia en nuestras universidades de intentar definir, en algunas áreas, objetivos que creemos beneficiosos para el desarrollo de la institución.

Por ejemplo:

Objetivo: Estimular el desarrollo de docentes jóvenes en las áreas tecnológicas mediante subsidios a la investigación utilizando un alto porcentaje de la partida presupuestaria destinada a ciencia y tecnología.

Es específico

Es claro

No es aceptable (por otras carreras, por docentes formados)

Objetivo: Estimular el desarrollo de la investigación destinando para subsidios un alto porcentaje de la partida presupuestaria correspondiente a ciencia y tecnología.

Es aceptable

Es claro

No es específico (para cuales áreas, si es para todas no alcanzaría)

Objetivo: estimular el desarrollo de docentes jóvenes en las áreas tecnológicas mediante ideas creativas que permitan obtener subsidios para investigación

Es aceptable

Es específico

No es claro (de dónde se obtendrán)

En general:

- Los que son específicos y claros no serán aceptables.
- Los que sean aceptables y claros no serán específicos
- Los que sean aceptables y específicos no serán claros

Pero, por otra parte, tampoco la misión de la Universidad es compartida por todos, para algunos debería ser la formación de profesionales (educación superior), pero otros considerarán que la finalidad es la búsqueda de la verdad (investigación) y tendremos otro grupo que no dudaría en afirmar que debiera

ser la generación de conocimientos orientados al desarrollo social y productivo (transferencia).

Lo anterior intenta ser definido por gran número de personas, con diversas experiencias de vida profesional de acuerdo a sus disciplinas, de diferentes claustros, con distintas aspiraciones (no sólo hacia la institución), lo que provoca la convivencia de múltiples racionalidades.

Históricamente ha gozado de gran estima el esfuerzo de esclarecer los fines mediante la enérgica defensa de una visión particular. En el siglo XIX, en Inglaterra el Cardenal John Newman (1801-1890) señalaba que la Universidad era el sitio para la conservación y enseñanza del saber universal. A principios del mismo siglo, en Alemania, Wilhelm von Humboldt (1767-1835) subrayaba lo que debía caracterizar a la Universidad: la importancia del desenvolvimiento científico. Incluso en las primeras décadas del siglo XX quienes elogiaban el modelo alemán centrado en la investigación, desestimaban al mismo tiempo la universidad británica por centrarse en la instrucción, y a la norteamericana por “involucrarse en un sinnúmero de trivialidades” dada la fuerte vinculación de esta última con el medio social.

### Ambigüedad en la evaluación de resultados

La complejidad de la organización y los cambios que en ella se producen dificultan sensiblemente la utilización de experiencias para hacer relaciones causa-efecto valederas y saber cuáles de los hechos que se están produciendo en nuestras Universidades efectivamente serán trascendentes.

En este sentido es interesante releer boletines informativos de nuestras universidades de algunos años atrás: podremos ver como acciones consideradas en su momento importantes, brillantes y estratégicas, hoy las evaluamos como poco significativas o, en otros casos, como decisiones absolutamente equivocadas; Y algunas, casi desapercibidas en su momento, influyeron en el rumbo de la Universidad de manera trascendente. Una gran cantidad de hechos realizados en la Universidad es motivo de múltiples interpretaciones que conducen a percibir como éxitos lo que otros ven como acciones sin importancia o directamente como errores.

También es difícil medir el éxito ante un ofrecimiento de ocupar algún cargo en la conducción. La actividad docente y de conducción tiene lógicas diferentes y

ser, por ejemplo, Secretario Académico o Decano, no es necesariamente una promoción con respecto a ser profesor. Incluso muchas veces los profesores ubican a los cargos de gestión en una categoría valorativa inferior a los de docentes-investigadores formados y, sin embargo, cuando hay procesos políticos que conducen a cambiar de funcionarios, muchos esperan el ofrecimiento como reconocimiento a su labor.

### Ambigüedad de Poder

Este análisis merece una consideración especial ya que trata sobre quien puede influenciar en los diferentes temas de la agenda universitaria y, para su estudio, es conveniente evaluar la Universidad desde una óptica política. La idea que teníamos, sin duda, muchos de nosotros en el sentido que éstas eran organizaciones racionales, en las cuales sus miembros tenían objetivos comunes se desdibujó rápidamente. La política y su modo de actuar es esencial en la vida de esta organización en particular, donde los intereses son variados y divergentes, por lo que se requieren múltiples consultas y negociaciones.

La estructura de autoridad dentro de la Universidad no es similar a lo que se concibe como modelo burocrático. No existe manera de definir claramente la escala de autoridad o de jerarquía. En la Universidad existe una amplia dispersión del poder. Una importante fuente de éste reside en los profesores de mayor prestigio académico o historia dentro de la Institución. Esto en general origina una estructura de autoridad dinámica e informalmente definida. Esta estructura de autoridad difusa conduce a situaciones de conflicto e incertidumbre. La Universidad es una organización dispuesta al conflicto; sus diversos propósitos empujan en diferentes direcciones.<sup>4</sup>

Principios múltiples de autoridad y estructura de poder pluralista hacen difícil la coordinación. Por ello, para poder tomar decisiones en este tipo de organización aparece como muy importante ser capaces de diagnosticar el relativo poder de las partes que intervienen y de comprender los patrones de interdependencia que se forman<sup>5</sup>. Un estudio de poder realizado en la Universidad de Illinois puso de relieve que los Jefes de Departamento que poseían la información más precisa sobre la red de influencias y la distribución de poder tenían mayores posibilidades de obtener recursos para sus áreas; y

---

<sup>4</sup> Burton Clark "The New University" En American Behavioral Scientist, mayo-junio 1998

<sup>5</sup> Pfeffer, Jeffrey (1993) "El Poder en las Organizaciones" Mc Graw Hill Madrid

esto era particularmente importante para los jefes menos poderosos, puesto que eran éstos los que más necesidad tenían de conocer la distribución del poder a fin de formar coaliciones y sacarle el mejor partido posible a la cantidad de poder que poseían.

A su vez, si profundizamos el análisis entre distintas universidades, o en las mismas en diferentes momentos, surgirán formas de poder con rasgos que es posible identificar con la:

Autocracia: gobierno absoluto donde el poder es ejercido por un individuo o grupo pequeño sostenido por el control de recursos críticos, tradición o carisma.

Burocracia: régimen ejercido a través de normas, que proporcionan una autoridad racional-legal.

Tecnocracia: Dominio ejercido a través del uso del conocimiento y la experiencia del poder.

Democracia representativa: régimen ejercido a través de elecciones de mandatarios oficiales que actúan en nombre del electorado y lo ejercen por un período de tiempo.

Es extraño encontrar organizaciones en que sólo se desarrolle una forma de poder. En la práctica, y sobre todo en las universidades, frecuentemente se encuentran modelos donde algunas formas prevalecen sobre otras en distintos espacios de la institución.

Por otra parte, para analizar la política organizativa resulta necesario enfocar las relaciones entre *intereses*, *conflicto* y *poder*. La diversidad de intereses crea tensiones que se resuelven a través de medios políticos. Puede hacerse de muchas maneras: autocráticamente (lo haremos así), burocráticamente (está establecido que debe hacerse así), tecnocráticamente (lo mejor es hacerlo así), o democráticamente (¿cómo lo haremos?)

Hablar de intereses es hacer mención a un complejo equipo de predisposiciones que abarca ambiciones, valores, deseos y expectativas que impulsan a una persona a actuar en una dirección particular.

Hay múltiples maneras mediante las que podemos definir y analizar esta persecución y defensa de intereses<sup>6</sup>. Una modo que tiene particular relevancia para entender la acción política en la Universidad es concebir los intereses docentes en términos de tres campos interrelacionados relativos a la labor

---

<sup>6</sup> Morgan, G. “*Imágenes de la Organización*” Ediciones Alfaomega - México 1991

organizativa, profesional y vida personal. Los intereses de función están relacionados con el trabajo asignado dentro de la institución, los intereses profesionales se vinculan al desarrollo en el área profesional específica, lo que significará un crecimiento cualitativo del currículum. También existen intereses que se manifiestan dentro de la Universidad, pero que responden a cuestiones extramuros; estos intereses externos vinculan la vida desarrollada en el medio social con la interna de la institución.

A efectos de clarificar lo anterior podemos plantear el siguiente ejemplo: al percibir un profesor, o un grupo de ellos, que deben soportar una carga docente mayor en número de cursos y/o cantidad de alumnos que sus colegas de otros Departamentos inmediatamente ven afectados sus "Intereses de función". Por otra parte, la excesiva actividad docente impide asignar un tiempo adecuado a la investigación lo mismo que la falta de bibliografía o infraestructuras en áreas específicas que afecta sus "intereses profesionales" y, finalmente, los docentes que comparten su tiempo con tareas de otras instituciones, entre ellas, universidades de mayor tamaño y tradición, se sienten más identificados con éstas que donde tienen, por ejemplo, la mayor dedicación, tornándose difícil sumarlos a proyectos de mediano plazo. En ellos privan los "intereses externos".

Podríamos esbozar también otra clasificación, apta para los intereses estudiantiles que conviven en la Universidad. Existen los intereses curriculares, éstos están centrados principalmente en la obtención del título de sus carreras profesionales. También existen los intereses intelectuales que buscan el saber por el conocimiento mismo y, finalmente, los intereses político-partidarios mediante los cuales se visualiza la Universidad como una fuente de medios a través de los cuales se puede crecer políticamente. Lógicamente, la carrera y el tipo de Universidad condicionan el desarrollo de los diferentes intereses.

En el trabajo diario intentamos encontrar un equilibrio entre los distintos intereses. La mayoría de las veces el equilibrio es difícil e inestable. La intersección es frecuentemente pequeña y es una de las razones por la cual la racionalidad organizacional no es tan común.

En este sentido podemos ver a la Universidad como una organización con amplias redes de gente con intereses divergentes reunidas por motivaciones comunes, por ejemplo llevar adelante una carrera o tener cierto prestigio real o ficticio. Dada esta fragmentación, mientras puede haber consenso general sobre los objetivos globales (gratuidad., cogobierno., autonomía.) suele haber un

considerable desacuerdo en los objetivos concretos donde pesan más los intereses personales y grupales.

La organización en su conjunto suele estar obligada a funcionar con un tipo mínimo de consenso. Frecuentemente las universidades deben contentarse con soluciones más satisfactorias que óptimas a sus problemas.

### El conflicto

Los conflictos surgen cuando los intereses chocan, por ello éste está siempre presente en nuestra organización. El conflicto puede ser personal o grupal, explícito o encubierto, pero su origen siempre reside en una divergencia de intereses. El funcionamiento de la Universidad permite la existencia de conflictos entre grupos, producto de relaciones personales que pueden tener una larga historia. Muchas veces decisiones y acciones del presente han sido modeladas por conflictos o diferencias entre las cúpulas de los grupos en el pasado. Frecuentemente estos conflictos son implícitamente institucionalizados en configuración de actividades, estereotipos, valores y otros aspectos

El conflicto se presenta también cuando se plantea la cuestión sobre el qué enseñar, dado que el plan de estudios de cada carrera es necesariamente una selección limitada de contenidos. También el curriculum adquiere un significado político, donde pujan los intereses de cada Unidad Académica, resultando difícil reducir el tiempo de duración de algunas carreras sin afectar intereses de Divisiones o Departamentos.

Cuando se analizan los planes de estudio hay que efectuar una distinción entre lo que a los profesores se les dice que tienen que enseñar, lo que ellos creen o dicen que enseñan y lo que los alumnos aprenden. Junto al curriculum que se dice enseñar (manifiesto), existe otro, no planificado, mediante el cual los alumnos reciben mensajes, en contradicción o coherencia con las intenciones declaradas por los docentes (curriculum oculto), que no son ajenos a conflictos por el ejercicio de la autoridad y el poder. En algunos casos, las obligaciones que el curriculum oculto impone a los alumnos pueden ser tan importantes para el éxito en una asignatura como las del programa explícito. De esta manera los estudiantes pueden asimilar y hacer suyos conflictos que están en otro ámbito y cuyo origen responde a otros intereses vinculados al poder de determinados grupos.

Los conflictos de intereses son resueltos en última instancia por medio del poder. Cuando la lógica de funcionamiento de la universidad es, por lo analizado, abroquelarse por Departamentos, Divisiones o uniones de otro tipo — por ejemplo, grupos políticos— cada uno de ellos percibe que un mayor espíritu de cuerpo es la manera de potenciar su influencia sobre el poder establecido. Así se generan “grupos de atracción” que experimentan entre sus miembros un sentimiento de lealtad y cooperación, y “grupos de repulsión” que son aquellos por quienes los del primer tipo sienten, cuanto menos, indiferencia. Obviamente, los sentimientos de atracción y repulsión se exageran en los procesos electorales, como consecuencia de los cuales pueden cambiar las relaciones de poder.

### Fuentes de Poder

Como se mencionó, los conflictos de intereses son resueltos por medio del poder y es en las últimas décadas cuando se ha reconocido en toda su dimensión la importancia del poder para explicar el funcionamiento de la Universidad como organización, y mientras algunos lo ven como un recurso, como algo que se posee, otros dirán que el poder no se posee sino que se ejerce y lo visualizan como una relación social caracterizada por algún tipo de dependencia, es decir como la influencia sobre algo o alguien.

La siguiente caracterización puede ayudarnos a entender la dinámica del poder dentro de nuestra particular organización, y a identificar las formas en que sus miembros pueden procurar ejercer su influencia.

Autoridad formal: La más evidente fuente de poder en la Universidad es la autoridad formal que emana de sus estatutos. Es una forma de poder legitimado y reconocido por todos aquellos que aceptan el sistema vigente. Max Weber observaba que la legitimación es una forma de apropiación social esencial para establecer las relaciones de poder, y se presenta cuando la gente reconoce que una persona tiene derecho a mandar sobre parte de la vida humana y cuando los dominados consideran que es un deber obedecer.

Control de recursos escasos: Todas las organizaciones dependen para su existencia de un flujo adecuado de recursos como dinero, materiales, tecnología y personal. La habilidad para ejercer control sobre estos recursos puede aportar una importante fuente de poder. Si el recurso es escaso y alguien depende de su disponibilidad, entonces puede ser casi seguramente traducido a poder. La

escasez y la dependencia son las claves para que quien dispone de ese recurso posea una fuente de poder.

Cuando empezamos a hablar de poder asociado a los recursos, la atención suele centrarse en el papel del dinero. Por ello resulta tan rico el análisis del proceso de elaboración del presupuesto y asignación de recursos financieros. El uso de tal poder no requiere un control completo sobre las decisiones financieras. Sólo se necesita tener la influencia para crear cambios marginales. De ahí que si un Decano, por ejemplo, puede conseguir acceso a recursos no comprometidos, de manera que pueda usarlos en forma discrecional, él puede ejercer una influencia fundamental sobre el futuro desarrollo de la organización y al mismo tiempo obtener el apoyo de aquellos que se benefician con el uso de esos fondos. De manera parecida, alguien de fuera de la organización que es responsable de decidir si se da apoyo financiero a determinada universidad está en posición de ejercer considerable influencia en las políticas y prácticas de la organización.

También merece una consideración especial la importancia clave del conocimiento y la información como fuente de poder. Controlando estos recursos claves una persona puede crear modelos de dependencia. En la Universidad han sido frecuentes, por ejemplo, las discusiones sobre el control y uso de los sistemas informáticos centralizados, porque el control de ello suele llevar consigo el control del flujo de información. El frecuente poder de los departamentos financieros y otros procesadores de información está ligado a este hecho. El personal financiero es importante no solo porque controla los recursos sino también porque controla y define la información sobre el uso de esos recursos.

*El uso de las estructuras y las normas:* La mayoría de las veces la estructura y las normas de la organización son vistas como instrumentos racionales para el desempeño de las tareas. Una visión política sugiere que en muchas situaciones se entienden mejor como productos y reflexiones de una lucha por el control político.

Es frecuente que la estructura se utilice como un instrumento de poder. Así los planes para la centralización o descentralización suelen imponer programas ocultos relativos al poder, autonomía o interdependencia de los departamentos o individuos. El tamaño y la situación de un grupo o departamento dentro de la organización proporcionan frecuentemente un índice de su poder dentro de la superestructura, por lo que una táctica de control es minimizar la importancia de

una función o de un grupo de individuos. Las tensiones que rodean al proceso de diseño y rediseño dan idea de las estructuras del poder organizativo y la rigidez e inercia pueden hacer lo mismo, por lo cual frecuentemente se intenta preservar las estructuras existentes con el fin de proteger el poder que deriva de ellas. Por ejemplo, en una Universidad departamental la posibilidad de crear un nuevo Departamento, dividiendo uno existente, generará fuertes reacciones no sólo académicas; aunque así se expresen en el discurso.

Conducción de los grupos opositores a la conducción: En una organización como la Universidad, los líderes de los grupos opositores a la conducción ejercen influencia en las decisiones muchas veces directamente proporcional a la “turbulencia” que generan en el normal desarrollo de la gestión. La estrategia de ejercer este poder compensador proporciona así una manera de influir cuando no se es parte de la estructura de poder establecido formalmente.

Estas posibles fuentes de poder nos proporcionan un conjunto de ideas a través de las cuales podemos descifrar los juegos de poder y la dinámica política en los contextos de la organización. Es, como el análisis de intereses y el estudio de los conflictos, una herramienta de trabajo para indagar las políticas de la organización.