

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO, CINDA

**ALGUNAS NOTAS SOBRE
GOBIERNO, ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
Y ORGANIZACION ACADEMICA
EN LAS UNIVERSIDADES DE
LA REGION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE**

Luis Eduardo González F.

Santiago de Chile, Octubre de 1995

1 Presentación

El tema del Seminario sobre el gobierno, estructura administrativa y organización académica en las universidades tiene su origen en tres fuentes sustantivas. En primer lugar, por ser una petición expresa de los rectores en la anterior Junta Directiva. En segundo término, porque éste ha sido uno de los temas que ha surgido con especial relevancia en el área de políticas y gestión universitaria de CINDA, en donde ha sido abordado desde diversas perspectivas y sobre todo desde el marco de la función docente, que es la actividad universitaria que moviliza la mayor cantidad de recursos humanos y materiales. En tercer lugar por ser éste un tema prioritario dentro de la problemática universitaria actual. En efecto, los criterios de autofinanciamiento, las crecientes exigencias de responsabilidad frente a los recursos que se reciben (accountability), la competitividad frente a una oferta cada vez más amplia y diversificada, las demandas que se derivan de los procesos de evaluación y acreditación institucional y de programas, y todo el movimiento de renovación y modernización así lo exigen.

El gobierno, la estructura administrativa y la organización académica constituyen tres ejes de la gestión universitaria y están fuertemente interrelacionados entre sí. Por ejemplo, los niveles y la forma en que se delega el poder definen la estructura administrativa y por otra parte la forma en que se organizan e implementan las funciones académicas condicionan también la estructura institucional. Por tanto, resulta difícil analizarlos en forma separada. El hacerlo, sólo tiene sentido para efectos del ordenamiento de la discusión.

Estos tres aspectos han sido parcialmente tratados en algunas reuniones técnicas anteriores organizadas por CINDA, pero hasta la fecha no han sido abordados en forma más coherente y global.

A las dificultades propias de la complejidad del tema, se suma el hecho de estar representados en el Seminario instituciones de distinta naturaleza, como son: entidades públicas y privadas, universidades que tienen apoyo del Estado y otras que no, instituciones que son confesionales y no confesionales, algunas con gran cantidad de alumnos y múltiples campus y otras más reducidas y que privilegian el entorno local. Sin embargo, esta diversidad es relevante para enriquecer el debate y lograr resultados de carácter más amplio.

El presente documento no pretende ser una ponencia sustantiva de la posición de CINDA, muy por el contrario, sólo intenta constituirse en un insumo que contribuya a la discusión. Será la propia experiencia de las instituciones participantes, expresadas en los trabajos presentados al seminario, las que a partir de la práctica y de la realidad cotidiana permitirán relevar problemas, distinguir posiciones y levantar propuestas significativas.

En el documento se prioriza la función docente, por las razones antes señaladas y por ser la función académica que requiere con mayor urgencia de un proceso profundo de revisión y cambio.

Atendiendo a que se envió con antelación una sugerencia de puntos sobre los tres aspectos que conforma el tema central del Seminario para que fueran analizados en las presentaciones institucionales, en el presente documento se incluyen sólo ciertos elementos considerados relevantes y que en algunos casos cruzan los ejes temáticos de gobierno, estructura administrativa y de organización académica.

2. Focalización y tipos de gobierno universitario

El tema del gobierno universitario difiere substancialmente según la naturaleza de la institución, dependiendo de su carácter de estatal o privado y en el caso de las universidades católicas pontificias por su relación con la Santa Sede. El tema se puede enfocar desde distintas perspectivas, desde las expresiones del poder externo a las instituciones, como es su relación con el Estado¹, sus vínculos con el sector empresarial, o con la representatividad que tienen en la dirección de la universidad distintos sectores de la sociedad².

Si bien las relaciones y las combinaciones entre gobierno interno y externo son múltiples³,

¹ Al respecto Brunner distingue tres tipos de relaciones universidad-Estado: un Estado benevolente, un estado policial y mas recientemente el Estado evaluador. Estado e instituciones de Educación superior en América Latina: Tres modelos de relaciones. En Cox, Cristián (editor) Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas perspectivas. Santiago, FLACSO 1990.

² Al respecto cabe señalar la diversidad de representaciones de la comunidad en las entidades nacionales como son el caso clásico de las Juntas Directivas que están compuestas en forma mixta por representantes internos y externos, el Board of Governors de Canadá, los Concils de las universidades inglesas tradicionales, los Board of Trustees de Japón y Estados Unidos, los Consejos Sociales en España. Ver Garrido, Oscar El régimen universitario de juntas directivas en Cox, Cristián op. cit págs 248 a 252.

³ En una revisión de la literatura internacional Brunner propone tres modelos básicos:

- el continental que combina una el poder radicado en los académicos y en los oficiales del ministerio de educación.
- el británico tradicional con un fuerte poder corporativo radicado en los distintos colleges más que en la institución en su conjunto, sin dependencia administrativa del gobierno central, a pesar que este provee el financiamiento administrado por un organismo intermedio con alta participación de los académicos (University Grants Committee).
- El modelo Americano que combina el poder de los académicos con la autoridad de los administradores y de los consejos de regentes (board of trustees), cuya equivalencia podrían ser las juntas directivas en algunos países. Dada la gran proporción de universidades privadas con escaso control federal o estadual existe un poder implícito del mercado que se expresa en la autorregulación y en los sistemas de acreditación. (Adaptado de Brunner, José Joaquín Gobierno Universitario: Elementos históricos, mitos distorcionadores y experiencia

dada la diversidad de instituciones, con las implicancias que ello tiene para las relaciones con el sector externo, el foco de la discusión se centrará más en el gobierno interno, entendiendo que en este aspecto se pueden encontrar más puntos en común entre las diferentes instituciones.

No obstante lo anterior, cabe dejar constancia de la importancia que la universidad —como institución independiente, generadora y difusora de cultura— tenga una autonomía responsable. Es decir, la capacidad para ser crítica de su propio quehacer y el de la sociedad en la cual inserta, como asimismo asuma con plena responsabilidad sus deberes y las exigencias morales y de calidad académica que esta sociedad le demanda, en especial si se trata de una institución financiada con aportes fiscales.

En relación al tema de gobierno interno los aspectos fundamentales son la forma de elegir o designar autoridades, la forma de distribución o jerarquización del poder y las características de la gestión institucional.

Existen múltiples tipologías para caracterizar el gobierno interno y el ejercicio de la autoridad en la universidad varias de las cuales tienen que ver con la forma de estructura administrativa en la cual han sido concebidos. Los orígenes que estas formas tienen dicen relación con los modelos fundamentales de Universidad. Así por ejemplo:

- La Universidad de París nace de un conjunto de facultades autónomas con gran independencia entre sí y que buscan coordinarse. Son pues estas facultades las que eligen al rector, comúnmente proveniente de la facultad más grande a quien se le concede la autoridad central.
- En el modelo de Oxford son los cancilleres (originalmente regentes de los consejos (councils) de los Colleges —cuyo símil más cercano en América Latina podrían ser las sedes o campus universitarios— quienes ejercen la autoridad plena, si bien eligen a un rector a nivel institucional, éste es un simple coordinador, y el cargo suele ser hasta hoy rotativo entre ellos mismos.
- El modelo de Bolonia en donde son los estudiantes los que se organizan y estructuran la universidad, y en la cual el poder central es representativo y por delegación.

Si bien en América Latina prima la influencia de la Universidad de Salamanca, más bien cercana al modelo de la Universidad de París, no dejan de tener influencia los otros modelos universitarios. Ello explica que existan a lo menos dos grandes tendencias en relación al gobierno

universitario: el de la autoridad central fuerte, delegada por lo general en términos unipersonales al rector; y el de la autoridad colegiada y más compartida en consejos representativos, frente a los cuales la autoridad central y específicamente el rector asume un rol de coordinación y representatividad institucional.

Desde otra perspectiva, las diferentes tradiciones universitarias han dado origen a dos estilos de gobierno y administración académica. Una tendencia centralizada en la cual un poder central toma todas las decisiones que son implementadas por las distintas unidades y servicios de la universidad; y la tendencia descentralizada, en la cual cada unidad académica, o unidades de nivel intermedio, asumen decisiones propias que comunican a la instancia central que sólo tiene un rol coordinador.

Siguiendo esta línea de reflexión, algunos autores⁴ han caracterizado distintos tipos de autoridad en las universidades. Entre ellas se señalan:

- La autoridad personal que establece las relaciones entre superiores y subordinados, sin que en ello haya necesariamente reglas perfectamente definidas. Dentro de este marco se da la caracterización de los maestros y de su plena autonomía en el ámbito de su cátedra. En este plano se da claramente una jerarquización interna cuyo fundamento es el saber y la experiencia.
- La autoridad colegiada que es la autoridad colectiva y compartida sobre una base académica y operativa. Para ello se supone que los académicos están adscritos a una disciplina que es la base de su quehacer. En su campo cada uno tiene autoridad, la que al ponerse en común adquiere un carácter sumatorio. La autoridad colegiada se caracteriza por su sustento académico; por su constitución por pares distintos en su especialización, pero iguales en su nivel de participación; y por operar buscando el consenso.
- La autoridad burocrática que se basa en la posición y las funciones que cada cual tiene dentro de la estructura administrativa. Esta autoridad opera en base a canales formales y a una normativa explícitamente definida. Esta autoridad no siempre concuerda con la autoridad personal lo cual puede ser fuente de tensiones institucionales.
- La autoridad política que está en función de las relaciones institucionales con el Estado y su ingerencia al interior de la universidad; así como de las relaciones informales de los grupos ideológicos externos (partidos) e internos a la corporación.

⁴ Ver Cox, Cristián; Courard, Hernán. Autoridad y gobierno en la universidad chilena. Categorías de Análisis y Desarrollo histórico. En Cox, Cristián op.cit. pág 61.

- La autoridad de los regentes, también de origen externo a la institución, expresado en los directorios o juntas directivas y que representan los intereses de los sostenedores o del Estado o de la comunidad al interior de la corporación.

Otra tipología en cuanto al gobierno universitario está dada por las características de las decisiones y sus implicancias. Estas a su vez están directamente determinadas por el tipo de estructura administrativa, por ello son también jerárquicas. Así podría distinguirse a lo menos la autoridad normativa que fija políticas y toma grandes decisiones con implicancias de largo plazo, la autoridad ejecutiva que pone en funcionamiento las decisiones de la autoridad normativa, la autoridad operativa que implementa a nivel de base las actividades derivadas de las órdenes del nivel ejecutivo y la autoridad controladora que retroalimenta al sistema de gobierno mediante un proceso de control y supervisor independiente.

Los criterios para definir las autoridades en la universidad obedecen a lo menos a criterios diferentes: En primer lugar la de los académicos destacados, que se distinguen por su autoridad intelectual. En segundo término la de los dirigentes políticos, que basan su autoridad en el apoyo partidario de los votantes universitarios. En tercer lugar la de las autoridades gerenciales, que basan su autoridad en su capacidad negociadora para obtener resultados y mayores recursos.

3. Democracia y participación

El concepto de democracia representativa convencional, en que cada persona tiene los mismos derechos y deberes con el Estado, es ciertamente difícil de aplicar en una organización jerarquizada como pueden ser los servicios de salud, las fuerzas armadas, la Iglesia o la Universidad.

En esta línea se puede cuestionar en la universidad la premisa de la equiparidad de las personas, en los países, en que cada cual representa un voto, cualesquiera sea su condición ciudadana.

En este aspecto se pueden encontrar muy variadas opciones las que se expresan en la elección democrática de las autoridades. Las opciones en América Latina van desde universidades privadas con un directorio que representa a sus dueños o accionistas, los cuales designan todas las autoridades; hasta las universidades públicas con elecciones fuertemente influenciadas por las corrientes políticas externas y con participación paritaria de docentes estudiantes y administrativos.

Cada una de estas modalidades tiene sus virtudes y defectos. Por una parte, es frecuente que los académicos de universidades privadas, demasiado jerarquizadas, reclaman que la falta de

participación lleva a que se tomen las decisiones privilegiando criterios comerciales por sobre criterios de excelencia académica. Por otra parte, las autoridades de las universidades públicas, con amplia participación, se quejan de la politización de las elecciones de autoridades, de las componendas y prebendas a que conducen las elecciones y la dificultad para la toma oportuna de decisiones en un mercado educacional y de servicios que es cada vez más competitivo.

De hecho en el caso de las universidades con amplia participación, existe cada vez mayor conciencia de que la democracia representativa tradicional debiera dar paso a una partición ponderada de acuerdo a la jerarquía académica, lo cual implica que la responsabilidad de elegir a las autoridades recaería principalmente en los docentes titulares, mientras que la participación de ayudantes, alumnos, así como del personal administrativo estaría disminuida.

En síntesis, las formas de la democracia en la universidad van desde la autoridad representativa, en que todos, independiente de su condición pesan iguales, incluyendo la modalidad del cogobierno; hasta el autoritarismo jerarquizado. En el plano de la participación, las tendencias van desde la toma de decisiones centralizada y de cúpula hasta las decisiones tomadas con amplia consulta a las bases y con el mayor grado de consenso. Sin duda el desafío es buscar un equilibrio entre la democracia jerarquizada, y la participación funcional. Esto es una corporación, en que cada cual sea considerado de acuerdo a su capacidad académica y en la cual toda participación esté orientada a lograr una gestión moderna, ágil, y una toma decisiones relevante, efectiva y eficiente.

4. Diferenciación entre estructura administrativa y organización académica

No es fácil, aún para los mismos universitarios, hacer una clara distinción entre la estructura administrativa de la universidad y la organización académica ya que, como es obvio, ambas tienen diversos puntos de contacto y de interacción. Sin embargo su relación es similar a la que existe entre anatomía y fisiología o entre el hardware y el software.

La estructura administrativa —que puede asociarse al hardware— está dada por el conjunto de entidades en las que se implementa la actividad universitaria, sea de carácter académico o administrativo. Entre las entidades de la estructura administrativa se pueden enumerar algunas tales como: los organismos de dirección (directorio, consejo superior rectoría, vicerrectorías; las entidades de asesoría (oficina de planificación y estudios, asesores de rectoría; los cuerpos colegiados intermedios (consejos de facultad, etc.); las unidades académicas en diferentes niveles y con distintas funciones (facultades, departamentos, escuelas, institutos de investigación, centros de extensión); las unidades de servicios, tanto administrativos como de apoyo docente (estos servicios pueden ser centralizados como la oficina de personal, oficina de registro, centro de computación, biblioteca,

oficina de relaciones públicas, o descentralizados como puede ser la secretaría de estudio por facultades). Todo el personal administrativo y docente de la universidad debe pertenecer a alguna unidad de la estructura administrativa con un determinado número de horas de asignación y con una especificación de cargos y funciones (las que pueden ser flexibles).

La organización académica —que puede asociarse al software— es la forma como se organiza e implementa el quehacer académico en la universidad. En la organización académica se pueden distinguir tres funciones principales y otras dos vicarias. Las principales son la función docente organizada en carreras y/o programas a los cuales se adscriben los estudiantes, la función de investigación organizada en proyectos y la función de relaciones universitarias y/o de extensión o servicios, organizada también en proyectos o actividades de servicios. Las funciones de apoyo son la función de gestión y el perfeccionamiento académico.

Cabe señalar que tanto la estructura administrativa como la organización académica deben ser funcionales a las necesidades de un proyecto institucional, por lo que habrá que desarrollar las instancias orgánicas que correspondan a los requerimientos reales, pudiendo diferir sustantivamente de un tipo de universidad a otra.

5. Niveles en la estructura administrativa

Los mismos niveles que se establecieron para las jerarquías de autoridad y para la toma de decisiones pueden definirse para la estructura administrativa, en el entendido que existe una consonancia entre ambas. Los niveles más convencionales y clásicos son: el normativo, el ejecutivo y el operativo.

El nivel Normativo está radicado por lo general en el directorio, junta directiva o junta de regentes o, en los casos que exista, en el claustro universitario con amplia representación de todos los estamentos. Entre las funciones y actividades del nivel normativo están las de: definir las políticas y orientaciones coherentes con el plan estratégico de la Universidad, en particular sobre docencia, investigación, relaciones universitarias y/o extensión; establecer las proyecciones de largo plazo; tomar las grandes decisiones institucionales; supervisar globalmente la marcha de la universidad; y velar por su adecuado financiamiento⁵.

⁵ Con mas detalle a la Junta Directiva le corresponde por lo general aprobar:

- el Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad y las políticas y orientaciones destinados a su materialización con plazos y metas definidos.
- el Presupuesto Anual de la Universidad

El nivel Ejecutivo esta constituido por una parte directiva, otra técnica-asesora y una tercera de control y arbitraje.

La parte directiva, está conformada por lo general, por la rectoría y el Consejo Académico, Consejo Universitario o Consejo Superior. Le corresponde al rector generar y proponer las políticas institucionales, implementar dichas políticas, coordinar la marcha general de la universidad, tomar las decisiones operativas, establecer las proyecciones de mediano y corto plazo, generar y proponer las proyecciones de largo plazo, establecer los planes y programas de acción, generar y programar nuevas carreras y programas y supervisar las actividades académicas⁶. Le corresponde al Consejo Superior el coordinar las distintas funciones, apoyar al rector en decisiones académicas y de rodaje normal y apoyar la delegación de funciones y actividades.

La parte Técnica esta conformada por las vicerrectorías, cada una de las cuales tienen funciones específicas de acuerdo a su ámbito de acción⁷.

-
- la estructura orgánica de la Universidad y sus modificaciones
 - la contratación de créditos con cargo a fondos de la Universidad
 - la creación, modificación y supresión de grados y títulos profesionales que correspondan
 - la venta de bienes raíces
 - la cuenta anual del Rector y requerir de él los antecedentes que se estime pertinentes para el ejercicio de sus atribuciones
 - las modificaciones al estatuto de la Universidad

⁶ Con mas detalle le corresponde por lo general al rector:

- Proponer al Directorio o Junta Directiva
 - el Plan Estratégico y las políticas y orientaciones destinados a su materialización
 - el Presupuesto Anual de la Universidad
 - la estructura orgánica de la Universidad y sus modificaciones
 - la contratación de créditos con cargo a fondos de la Universidad
 - la creación, modificación y supresión de grados y títulos profesionales que correspondan
 - la venta de bienes raíces
 - las modificaciones al estatuto de la Universidad
- Dictar los reglamentos y resoluciones de la Universidad a partir de las proposiciones diseñadas por el nivel asesor normativo y de control, y coherentes con las políticas y orientaciones definidas por el Consejo Superior
- Resolver sobre las modificaciones de estructura que propongan las unidades académicas estratégicas
- Ejercer la jurisdicción disciplinaria, conforme a reglamento, respecto a los académicos, estudiantes y funcionarios administrativos
- Conferir los grados y títulos de la Universidad
- Aprobar la planta de personal de las entidades de la Universidad
- Nombrar el personal de la Dirección Central
- Establecer los aranceles de matrícula
- Representar a la Universidad y regular las relaciones con otros organismos, nacionales e internacionales
- Elaborar la Memoria Anual sobre el funcionamiento de la Universidad
- Resolver los conflictos de autoridad que se sometan a su decisión.

⁷ Le corresponde al Vicerrector Académico y Estudiantil, las siguientes funciones:

Docencia: determinación de estándares para el otorgamiento de títulos, post títulos, grados académicos; nuevos

Las entidades de control y arbitraje son por lo general la contraloría y fiscalía universitaria que son las encargadas de apoyar la toma de decisiones de las autoridades superiores mediante el análisis y evaluación desde el punto de vista legal, reglamentario y de sana gestión, tanto de las políticas y normas propuestas por el nivel normativo, como de las actividades universitarias desarrolladas por las unidades operativas, académicas y de servicio. Aparejado con la evaluación y el control y con la necesidad de tomar decisiones informadas, diversas instituciones han comenzado a establecer sistemas complejos de información para la administración (SIA), totalmente computarizados. Mediante estos procedimientos se puede concatenar la información académica con la de recursos humanos y recursos financieros, obteniéndose resultados inmediatos por medio de un conjunto adecuado de indicadores.

En algunas instituciones se contempla además una instancia interna para la resolución de conflictos, y la cual puede ser un grupo de notables que actúa como árbitro.

El nivel de operación comprende los servicios centralizados, las unidades académicas y las unidades productivas.

Los servicios administrativos centralizados y comunes a todas las entidades universitarias, encargados de ejecutar las funciones de carácter eminentemente operativo y de gran autonomía en

esquemas de enseñanza; áreas temáticas de interés nacional pertinentes para definición de carreras y programas; etc.;
Investigación: estudiar las áreas temáticas en que debe fomentarse la investigación; establecer pautas metodológicas para el desarrollo de proyectos; proponer estímulos para incrementar la calidad de la actividad científica universitaria, etc.;
Interacción Social: estudiar las áreas prioritarias y establecer los mecanismos que permitan a los actores universitarios transferir externalidades positivas a la sociedad boliviana, en especial a los sectores sociales más postergados;
Bienestar Estudiantil: establecer la política de ayudas económicas, financieras, de orientación vocacional, psicológica y de desarrollo personal que será puesta a disposición de los estudiantes. Además conforma esta parte de la estructura los organismos asesores y técnicos de estudios y planificación.

Le corresponde al Vicerrector Económico y de Administración.

Desarrollo institucional: coordinar el proceso de planificación estratégica, desarrollar los estudios de factibilidad de los programas institucionales, coordinar los estudios prospectivos para la proyección de la estrategia corporativa, determinar los indicadores de desempeño para la evaluar la gestión global, efectuar el control de gestión de las entidades universitarias, definir el posicionamiento estratégico y proyectar la imagen corporativa de la Universidad;

Administración Financiera: establecer las normas de preparación, ejecución y control del presupuesto universitario, establecer las prioridades y orientaciones para la asignación de recursos universitarios, determinar la política de aranceles de matrícula y tarifas por las prestaciones universitarias, establecer la política de inversiones, de endeudamiento y de cobranzas;

Administración de Recursos Humanos: establecer las normas generales que regularán los procesos de reclutamiento, selección y contratación del personal académico y administrativo de la Universidad, establecer las políticas generales de remuneraciones e incentivos al personal, de carrera académica y de promoción del personal administrativo;

Informática: establecer los planes generales para los sistemas que apoyen la gestión universitaria, la política general sobre la utilización de software básico y sistemas operativos de las entidades, de telecomunicaciones, de soporte técnico, y de desarrollo, operación y mantención de redes locales y expandidas de la institución.

su ejecución dentro de un marco normativo y reglamentario preestablecido.

En el ámbito de la gestión de recursos las unidades podrían ser: Tesorería; Contabilidad; Remuneraciones; Control de Crédito y Cobranza; Personal y registro; Administración general; Organización y métodos.

En el ámbito de apoyo a la gestión académica podrían ser: Matrícula; Títulos y grados; Registro académico; Bienestar estudiantil.

En el ámbito de los sistemas de información podrían ser: Operación y explotación de sistemas; desarrollo y mantención; operación y mantención de redes.

Estas entidades no es recomendable que presten servicios a las empresas universitarias, las que deberán regirse por la reglamentación pertinente al sistema comercial-productivo.

Las unidades Académicas corresponden al conjunto de facultades, departamentos, escuelas donde se imparte docencia, institutos de investigación y centros cuya labor fundamental es la investigación aplicada con alcance definido o la prestación de servicios.

Las unidades Productivas o empresas universitarias son organismos cuya labor principal es la producción de bienes o servicios para el mercado, y que tienen la obligación de autofinanciarse y generar excedentes para la Universidad. Les corresponderá la explotación de los recursos asignados a la función específica en la producción de un bien o servicio, originado en el desarrollo de alguna actividad universitaria.

En general al nivel de operación le corresponde: operacionalizar los planes y programas establecidos, tomar las decisiones de acción, generar proyectos y acciones concretas dentro de su ámbito, programar y coordinar las acciones de su competencia y evaluar las actividades realizadas. En este nivel se han constituido órganos descentralizados de gobierno como los consejos de carreras y programas, los consejos de profesores de carreras y programas.

El cuadro que se presenta en la página siguiente muestra un prototipo de una estructura administrativa tradicional.

ESTRUCTURA UNIVERSITARIA TRADICIONAL			FUNCIONES
NIVELES	DESCRIPCIÓN	UNIDADES	ACTIVIDADES
Normativo	Político	Directorio, Juntas Directivas, Consejo de Regentes, Claustro Universitario.	Aprobar y Resolver Aspectos sustantivos de política, normativos y patrimoniales
Ejecutivo	Directivo	Rector	Planificar, Proponer al Consejo, Dictar y Aplicar normas, resolver sobre aspectos regulares de la marcha de la Universidad
		Consejo Superior	Coordinar, delegar funciones y responsabilidades.
	Técnico y Asesor	Vicerrector Académico y Estudiantil	Implementar decisiones en docencia e investigación y bienestar estudiantil
		Vicerrector de extensión y servicios	Implementar decisión en extensión relaciones con la comunidad y ventas de servicios
		Vicerrector Económico y Administrativo	Desarrollo institucional, administración financiera, Administración de Recursos Humanos, Administración informática.
		Organismos Asesores y Comités Técnicos	Asesora a las Autoridades Superiores
Control y Arbitraje	Contraloría Universitaria, Comité Arbitrador	Fiscalía, control interno, resolución de conflictos internos.	

Operativo	Servicios Centralizados	Gestión Administrativa		Tesorería, Remuneraciones, Control de Créditos y Cobranza, Personal y Registro, Administración General, Organización y Métodos
		Apoyo Académico		Matrícula, Títulos y Grados, Registro Académico, Bienestar Estudiantil.
		Información		Operación y Explotación, Desarrollo y Mantenimiento, Operación y Mantenimiento de redes
	Unidades Académicas	Facultades/Departamentos	Escuelas	Docencia: Carreras y Programas
			Institutos	Investigaciones: Proyectos
			Centros	Extensión: Proyectos y Servicios
	Unidades productivas	Empresas productivas de bienes y servicios		Empresas Universitarias

6. Distintas forma de estructura para las unidades académicas

En cuanto a las unidades académicas, existen básicamente dos modelos de estructuras tradicionales: el de las facultades autónomas y el de departamentos de servicios. A ellos se suman algunos modelos innovativos diferentes.

El modelo de facultades autónomas tiene su origen histórico en la Universidad de París. Este modelo consiste en unidades académicas independientes cada una de las cuales es autosuficiente. La universidad pasa a ser una confederación de facultades. Así por ejemplo, un estudiante de derecho o de ingeniería nunca sale de su facultad, en la cual recibe cursos de muy diversa naturaleza, tales como literatura para ingenieros o medicina forense para abogados.

El modelo de departamentos de servicios tiene su origen en la universidad británica. En este modelo las unidades académicas ofrecen diversas opciones docentes o de servicios en su especialidad, a usuarios de diferentes carreras. Así por ejemplo, un estudiante de la carrera de ingeniería que quiera estudiar literatura, puede hacerlo junto a alumnos de diferentes carreras en los cursos que ofrece el Departamento de Humanidades. Ello genera un reticulado de ofertas de servicios entre los diferentes departamentos.

Existe bastante diversidad en cuanto a la denominación de las subdivisiones para diferentes niveles de las unidades académicas por lo cual hay bastante confusión al respecto.

En general, en el modelo de facultades autónomas existen, al interior de éstas, escuelas que implementan la actividad docente a través de una o varias carreras o programas; los institutos, que realizan proyectos de investigación y centros que prestan servicios. En otros casos, la propia facultad se estructura en departamentos cuyos académicos realizan, al interior de éstos, labores de investigación, docencia y relaciones universitarias y/o de extensión. Por último, se da el caso de facultades que constituyen una sola unidad e imparten directamente (sin mediar la estructura administrativa de escuela) carreras y programas y sus académicos (sin estar adscritos a institutos o centros) realizan labores de investigación y relaciones universitarias y/o extensión.

Por otra parte, el esquema se repite a niveles de departamentos, en los cuales existen escuelas, institutos y centros o bien, directamente, carreras y proyectos.

En la práctica, si bien se dan todas las combinaciones, lo importante de diferenciar en ambos modelos es el hecho que el departamento excluye la posibilidad de otra unidad académica en el área de su quehacer, mientras que las facultades autónomas buscan la autosuficiencia, no obstante las repeticiones organizativas que ello pueda implicar.

Se discute bastante respecto a las ventajas y desventajas de cada uno de estos modelos. En favor de las facultades autónomas se arguye que con ellas se logra una formación más perfecta y acotada de cada profesional, en tanto los detractores de este sistema señalan que contribuye a rigidizar los currículos, genera duplicaciones y no contribuye a homologar criterios de competitividad interna. Quienes están en contra del sistema de departamentos señalan, a su vez, que en ellos se entrega una formación distorsionada, al compartir actividades docentes estudiantes de diferentes carreras; que la mayor flexibilidad debilita la identidad de los educandos; que se pierde la noción del grupo curso; y que se encasilla demasiado la actividad académica. Los partidarios de este sistema indican que permite satisfacer mejor los intereses personales de cada estudiante (como el "major" y el "minor" de las universidades de los Estados Unidos); que evita las duplicaciones del anterior; y que establece criterios de excelencia comunes para toda la universidad. La discusión se mantiene abierta, si bien hubo un período en que la modalidad de departamentos tendió a prevalecer.

A estos dos modelos se han sumado algunas experiencias innovativas de carácter diferente que rompen estos esquemas tradicionales, como son: los institutos interdisciplinarios, los centros universidad industria, las oficinas de convenios, las empresas universitarias, las unidades productivas, los grupos independientes y los centros autónomos que imparten carreras mediante el uso de multimedios de auto aprendizaje o de educación virtual o no presencial.

7. Algunos criterios sobre las relaciones entre la estructura administrativa y la gestión

Entre los principios normalmente utilizados en un sistema organizacional moderno y que pueden adaptarse a la realidad universitaria pueden señalarse los siguientes:

- El crecimiento y la diversidad requieren máxima flexibilidad en el manejo de recursos. Para esto hay que otorgar altos niveles de autonomía atendiendo a los objetivos de las unidades, distinguiendo entre las unidades reguladoras y las unidades operativas.
- Se deben aprovechar las ventajas de la concentración funcional. Por ejemplo, compartiendo la formación básica común para todos, como en el caso de las ciencias y las humanidades; áreas de producción de servicios administrativos centralizados para toda la corporación; etc.
- La modernidad implica un cambio drástico en la cultura organizacional: la excelencia académica se debe complementar con un mayor énfasis en los criterios de eficiencia y rentabilidad. Debe lograrse una adecuada combinación de ambos criterios, con la flexibilidad para distinguir, en cada caso o unidad académica, cual de éstos debe privilegiarse y hasta qué punto debe sacrificarse el otro.

Sobre la base de estos criterios se puede construir una estructura administrativa con altos niveles de autonomía en la gestión operativa, y un criterio de búsqueda de consenso para la gestión normativa, de regulación y fiscalización, en detrimento del rol ejecutivo de los cuerpos colegiados que obstaculizan las funciones operativas.

En la actualidad se requiere plantear un modelo de gestión universitaria moderna y flexible, que se sustente en una estructura de carácter corporativo en función de objetivos estratégicos.

Las orientaciones básicas de este modelo podrían ser las siguientes:

- Dar una mayor coherencia e integración de las funciones que desarrollan las distintas

entidades atendiendo a su rol en la estructura universitaria.

- Otorgar mayores niveles de autonomía a las unidades de producción académica y de servicios.
- Modernizar, especializar y hacer más eficiente la gestión administrativa.

De esta forma:

- Se privilegiaría el ordenamiento de las funciones en torno al carácter esencial de las actividades que desarrollan las entidades por :
 - su producción académica (docencia, investigación, interacción social);
 - los servicios operativos internos (finanzas, personal, adquisiciones);
 - su impacto normativo y reglamentario en la organización.
- Se libera al nivel normativo y ejecutivo de tareas rutinarias, y le permiten el desarrollo de un liderazgo más dinámico y moderno que guíen a la organización en función de un plan de largo plazo.
- Se reduce la burocracia que genera una estructura excesivamente piramidal, al provocar un mayor acercamiento entre los tomadores de decisiones estratégicas y los responsables de la gestión operativa de las unidades académicas.

8. Las principales funciones universitarias y sus interrelaciones

Como ya se ha dicho, la organización académica es la forma en que se implementan las funciones universitarias. Idealmente la universidad se concibe como un centro de excelencia académica, entendida ésta como la autoexigencia de la perfección en todo acto y en la búsqueda incondicional de la Verdad. Se asocia esta definición a un espacio donde se puede hacer ciencia con libertad, en el que se fomenta el espíritu crítico, la aceptación del pensamiento divergente, la generación del saber a través del diálogo constructivo, el apoyo a la capacidad de análisis y el respeto por el razonamiento científico, por sobre toda posición de carácter dogmático o ideológico. Es decir, a diferencia de cualquier otra entidad productiva la universidad es una organización

autopoyética, que está constantemente generándose a si misma, además de entregar productos concretos como son la generación científica, la formación de profesionales y el servicio a la comunidad.

Toda universidad tiene como misión preservar y recrear la cultura universal; contribuir al desarrollo espiritual, cultural, científico y tecnológico de acuerdo a los valores de su tradición histórica; merecer la fe pública por formar personas íntegras, esto es, pensadores, científicos, profesionales y técnicos con valores, actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas, adecuadas al ejercicio de sus respectivas labores espirituales, sociales, académicas o profesionales. Esta misión se lleva a cabo por medio de las tres funciones académicas sustantivas de investigación y creación cultural, docencia y relaciones universitarias y/o de extensión; y a través de las dos funciones de apoyo internas de gestión y perfeccionamiento académico.

La función de investigación y creación cultural comprende el conjunto de actividades institucionales destinadas a crear conocimientos, generar cultura o sistematizar información, ya sea a través de las ciencias, el desarrollo tecnológico o la creación artística. La función de investigación en la universidad está también destinada a perfeccionar su propia orientación y funcionamiento, a servir de sustento a la formación de profesionales y para generar saberes que sean aprovechados por la sociedad, en especial para enfrentar los problemas que la afectan y mejorar la calidad de vida de la población.

La función docente en la universidad comprende toda acción de reproducción cultural y de transferencia de valores, motivaciones, actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas, destinada a la formación y el desarrollo de las personas, y que es correspondientemente acreditada. Esta función se implementa tanto por medio de las personas y grupos que se organizan para aprender y enseñar, como por el conjunto de factores externos e intrainstitucionales que afectan y condicionan los aprendizajes, redundando en la transformación de quienes están involucrados en ella. El elemento central de la función docente es el proceso de enseñanza-aprendizaje, que corresponde a la interacción directa y presencial —o mediatizada mediante los materiales didácticos— entre académicos y estudiantes, y cuyo fin es la transformación de las personas y la reproducción cultural.

La función de relaciones universitarias y/o de extensión corresponde al conjunto variado y amplio de otras actividades destinadas a la interacción con la sociedad. En la función de relaciones universitarias y/o de extensión, la universidad recoge e integra los conocimientos y prácticas académicas con los saberes de todos los sectores sociales, incluyendo los que poseen los sectores populares. Entre las actividades de esta función se encuentran:

- las que se refieren al flujo de información desde y hacia la comunidad, como son las de comunicación, de difusión científica o artística y todas aquellas de transferencia cultural que

no reciben acreditación.

- las de expresión creativa y artística
- las de desarrollo comunitario.
- las de apoyo al sector productivo, tanto público como privado.
- el conjunto de otras actividades de producción de bienes, consultorías, y prestaciones de servicio.

Las tres funciones sustantivas de docencia, investigación y relaciones universitarias y/o de extensión, así como las de apoyo interno de perfeccionamiento y gestión, son interdependientes entre sí, y en ciertas áreas de acción se traslapan unas con otras.

En la actualidad, en las universidades complejas se diferencian las funciones de docencia investigación, relaciones universitarias y/o extensión y de gestión, por medio de vicerrectorías. Esta diferenciación se refleja en instancias de coordinación de actividades. Sin embargo, en general, no hay diferencia respecto a los recursos humanos y en muchos casos, tampoco la hay en cuanto al financiamiento. En efecto, en la mayoría de las instituciones subsiste la idea del académico multifuncional que supuestamente realiza todas las funciones, consideradas de manera integral. Esta realidad, está tendiendo a modificarse para fines de la evaluación. En algunas de las instituciones se ha comenzado a diferenciar el tiempo que los docentes dedican a cada una de las funciones universitarias y a exigir resultados específicos en cada una de ellas, según el tiempo asignado. También el Estado, en varios países, ha iniciado un proceso de distinción de fondos asignados a las diferentes funciones universitarias. Ello con miras a focalizar el gasto fiscal en aquellas áreas de alta rentabilidad social y que presentan mayor dificultad para el autofinanciamiento, como son la investigación teórica y los estudios de postgrado.

En los diferentes modelos de estructura administrativa los proyectos de investigación o de servicios pueden estar asignados a los institutos o los departamentos según corresponda, si bien en algunas instituciones dependen de una dirección o una vicerrectoría independiente. La tendencia, en todo caso, es que la asignación de tiempo y los mecanismos de control y evaluación de estos proyectos, tanto como su forma de financiamiento, tengan una lógica diferente a la docencia y se administren en forma separada. Ello permite mejorar las formas de evaluación de la productividad.

Como ya se ha reiterado atendiendo a la importancia relativa de la función docente en la universidad resulta relevante profundizar algo más en este campo.

9. Los ámbitos de la función docente

En una universidad actualizada, se podrían distinguir dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje, cuatro ámbitos, dependiendo de las condiciones del proceso y de las características de los participantes:

El **ámbito académico**, orientado a la formación de carácter más científico, que se acredita mediante los grados y postgrados que van desde el bachiller al doctorado, pasando por los grados de licenciado y de maestría. De acuerdo a las demandas externas la tendencia es entregar una formación académica amplia, integral y sólida, a nivel de bachillerato para ir acotándola hacia una formación más especializada y en íntima relación con la investigación al nivel del doctorado. El grado académico de bachiller —que en América Latina suele ser más corto (dos a tres años) que el existente en los Estados Unidos (cuatro años)— se considera como etapa inicial común para todos los alumnos regulares, facilitando las salidas intermedias y dando además, cierta flexibilidad para que los estudiantes puedan optar con mayor madurez a un determinado campo profesional.

El **ámbito profesional**, mas orientado a la formación laboral, que se acredita mediante títulos habilitantes para su desempeño, a nivel de técnico en una primera instancia y profesional en una segunda, así como de diplomas de postítulo orientados a la especialización, perfeccionamiento y reciclaje de profesionales y técnicos en ejercicio.

El **ámbito de la educación abierta** destinado a dar acceso a la ciencia y la tecnología a toda persona con capacidad e inquietud por aprender. Cada vez más la universidad pretende que la actividad docente no sólo se limite a los estudiantes regulares, de pregrado y postgrado, si no que se atienda también a servidores públicos, trabajadores campesinos, grupos de jóvenes o mujeres, y organizaciones comunitarias; manteniendo siempre el patrón de excelencia académica que la caracteriza, pero adoptando las estrategias de transferencia de conocimientos que resulten mas apropiadas a cada audiencia. Ello es especialmente válido cuando se trata de dar acceso al saber científico a los sectores populares, en lo cual se ha adquirido una notable experiencia.

El cuarto ámbito es el **propedeúutico**, destinado a dar una respuesta, más general, a la problemática de la juventud, en la perspectiva de la educación abierta y, en especial, para suplir las deficiencias de formación en el nivel de la enseñanza media.

10. Organización del currículo

Se entiende por currículo a la selección de la cultura que se transfiere en un proceso educativo. El currículo por tanto incorpora los fundamentos educativos que orientan los procesos de enseñanza aprendizaje, los contenidos que se transmiten en la acción docente, el tipo de metodologías utilizadas, el clima educativo etc. El currículo se expresa en un plan de estudio, o pemsun, constituido por un conjunto de actividades docentes (cursos, laboratorios, talleres, prácticas de terreno, tesis de grado, etc).

En general al conjunto de actividades docentes orientadas a la obtención de un título profesional o de técnico se denomina **carrera**, y al conjunto de actividades docentes conducentes a grados académicos, diplomas y postítulos se le denomina **programa**.

Cabe insistir, por tanto, que las carreras y programas corresponden a denominaciones curriculares que dicen relación con la organización académica, mientras que los departamentos, escuelas, institutos y centros, corresponden a entidades de la estructura administrativa.

Esta distinción es relevante para establecer un modelo de universidad y para asignar tareas y determinar responsabilidades. Así, por ejemplo, todos los estudiantes deben estar adscritos y registrados en una carrera o programa y, a través de ellas, vinculados a una escuela, facultad o departamento. En cambio los docentes, si bien pueden pertenecer a una planta general, a una planta por unidad académica o a una planta por carrera, en general se tiende a que sean funcionarios de una escuela, instituto o centro, lo cual permite, en especial en la estructura administrativa por departamentos, que un docente ejerza su labor simultáneamente en diferentes carreras.

Asimismo, las carreras y programas pueden depender administrativamente de las escuelas, facultades o departamentos, teniendo un responsable académico que depende funcionariamente de sus decanos o directores. La existencia de bachilleratos o planes comunes o ciclos básicos, generan una dificultad administrativa adicional, en especial si se trabaja con centros de costos, ya que implica atender en un mismo programa docente a estudiantes adscritos a diferentes unidades. Una solución que se ha dado a esta situación es la creación de facultades de estudios generales o de programas independientes.

Algo similar ocurre con la administración de los cursos de capacitación o de otra naturaleza, no tendientes a otorgar grados o títulos, los que están a cargo de unidades académicas independientes, muchas veces adscritas a las vicerrectorías de extensión o de relaciones universitarias.

Además de la organización por carreras y programas existen varias formas de organización curricular. Las más conocidas son la del plan flexible y la del plan rígido, con todas las opciones intermedias posibles. En la primera, el plan se adapta a los intereses de cada estudiante, usualmente con un mínimo de actividades docentes obligatorias. La segunda, corresponde a un plan idéntico para todos los alumnos. En el currículo flexible, cada actividad docente se evalúa y se aprueba en forma modular o independiente, de modo que cada estudiante puede regular su carga académica de acuerdo a sus posibilidades para tomar un mayor o menor número de asignaturas. En este sistema cada actividad docente se certifica en forma independiente, tanto para los alumnos regulares como para estudiantes especiales y participantes en programas de educación abierta.

Otras opciones son las del plan cerrado y la del currículo recurrente. En el primero, las carreras o programas tienen carácter terminal, mientras que en el segundo el currículo se construye como un espiral de complejidad creciente, inspirado en el principio de la educación permanente, dando así al educando la posibilidad de recibir una formación básica y mantenerse en constante renovación a lo largo de su vida profesional. Esto implica concebir la educación superior como un proceso interactivo entre la formación y la acción productiva, que se da durante toda la vida útil de un profesional. Ello es opuesto a la concepción de los estudios universitarios como una etapa de paso y terminal que se realiza por una sola vez en la vida. Por cierto, las exigencias profesionales del mundo actual tienden a privilegiar el segundo modelo.

El currículo universitario puede estar organizado por carreras profesionales (derecho, ingeniería, etc.) o por ciencias o disciplinas (matemática, salud, etc.) o en torno a problemas interdisciplinarios o áreas de trabajo (ecología, educación, etc.). Ambas opciones son posibles y tienen plena validez.

En cuanto a la organización cronológica del trabajo docente existen varias modalidades incluyendo el sistema anual, el sistema semestral y en algunos casos el sistema trimestral con trimestres de 11 semanas lectivas (lo cual permite organizar un calendario intensivo de 44 semanas, puede reducir considerablemente la duración de los estudios y aumentar la posibilidad de flexibilización).

La medida de la carga docente suele estar basada en el sistema de créditos, que para algunos representa el número de horas presenciales semanales y para otros el número de horas de dedicación que requiere cada actividad docente a la semana, sea que corresponda a sesiones presenciales, trabajo de biblioteca o estudio personal. Este último sistema presenta ventajas en la medida que se tiende a incrementar el trabajo personal del estudiante fuera del aula.

En la medida que las universidades han ido diversificando su actividad docente también se han diversificado las formas de reconocimiento de los aprendizajes. Así, por ejemplo, se suelen extender, según el tipo de certificación: "Certificado de Calificación" que corresponde a la nota o calificación cuantitativa o cualitativa de una asignatura, de acuerdo con el grado de aprendizajes logrados; el "Certificado de Acreditación", destinado a reconocer saberes relevantes adquiridos previamente, como por ejemplo para estudiantes provenientes de otras instituciones; "Certificado de Participación" en el cual sólo se reconoce la asistencia, pero no se acreditan los saberes. Esta certificación se da en especial a los participantes de los programas de educación abierta.

11. Relaciones entre estructura administrativa y la organización académica para la docencia

Hay por cierto, una relación entre la estructura administrativa y la organización académica para la docencia. La estructura docente para una carrera o programa en una estructura administrativa departamental es del tipo siguiente:

	DEPARTAMENTO 1			DEPARTAMENTO 2	
Carrera 1	Actividad docente 1	Actividad docente 2		Actividad docente 4	Actividad docente 5
Carrera 2		Actividad docente 2	Actividad docente 3		
.....					
Programa 1	Actividad docente 1		Actividad docente 3	Actividad docente 4	
Programa 2		Actividad docente 2			Actividad docente 5
.....	Actividad docente 1		Actividad docente 3		

La estructura docente para una carrera o programa en una estructura administrativa de facultades autónomas es del tipo siguiente:

FACULTAD AUTONOMA			
Carrera 1	Actividad docente 1.1	Actividad docente 1.2
Carrera 2	Actividad docente 2.1	Actividad docente 2.2	
.....			
Programa 1	Actividad docente 3.1		Actividad docente 3.2
Programa 2		Actividad docente 4.1	
.....	Actividad docente 5.1		Actividad docente 5.2

12. Comentario final

La sociedad post moderna que ha traído cambios en la cultura, en los procesos productivos y en la organización social, exige de la universidad una respuesta diferente. En la actualidad se busca un desarrollo integral de la persona con capacidades para enfrentar situaciones nuevas. Se busca el todo armónico, se rechaza lo absoluto y se privilegia lo pragmático, la capacidad para generar soluciones concretas utilizando toda la información disponible y no sólo la aprendida. En consecuencia, ha perdido importancia toda la internalización de la información para dar paso al manejo de la información que está disponible en fuentes externas. Existe plena conciencia de que los estudios, por largos que fuesen, jamás darán la oportunidad al estudiante de conocerlo todo y de estar perfectamente actualizado en todo, como era la máxima aspiración de las décadas pasadas. Hoy se privilegia el acceso a las fuentes y la capacidad para utilizar la información con acierto. Los demandas laborales en el campo profesional privilegian los comportamientos creativos y la capacidad para innovar. La sociedad post moderna privilegia el aquí y el ahora, lo cual está asociado a un cambio de las concepciones del espacio y del tiempo. El trabajo en línea, las multiconferencias, el fax y el modem han generado una nueva conciencia del tiempo real y de la presencia virtual.

Para la universidad en estas condiciones resultan irrelevantes los conocimientos memorísticos. Además, a la universidad no sólo le corresponde trabajar con aprendizajes abstractos,

sino con personas concretas que forman parte de un sistema social, económico y cultural determinado, a partir del cual se debe organizar la función educativa.

La experiencia de las décadas pasadas, y que aún se mantiene en algunas instituciones, muestra que la universidad pública en América Latina se comprometió fuertemente con el entorno social y fue trasminada con la actividad política partidaria. Esta realidad de instituciones de tamaño creciente, con un incremento de la representatividad de distintos sectores sociales —aunque manteniendo su sesgo de clase media y media alta—, con un deterioro en las exigencias de ingreso, y con un fuerte peso social y político; las transformó en entidades con un alto grado de autonomía, una gran capacidad para lograr financiamiento del Estado y un fuerte peso político.

Las políticas económicas vigentes en la región, han sido recelosas de la universidad, lo que es otro elemento que ha contribuido a cuestionar la institucionalidad universitaria y generar la necesidad de un nuevo paradigma para la educación superior. Este es el desafío actual.

Al concluir este documento es importante insistir en su carácter exploratorio e inicial. Como se dijo en la presentación, su único propósito es contribuir a la formulación de nuevas preguntas que quizás en algún momento redunde en una reingeniería de la universidad en la región.