



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Escuela de Ciencia Política

“La Planificación Estratégica como herramienta de gestión organizacional  
en las universidades nacionales públicas de Argentina. Estudio de casos”

María Virginia Ferreyra

Tesina de grado

Licenciatura en Ciencia Política

Directora: Lic. María de Luján Burke

Rosario, marzo de 2016

*A mi familia, por darme raíces y regalarme alas.*

*A mi amor y compañero, por ser mi par y mi cable a tierra.*

*A mis amigas y amigos, de la vida y de la academia, por construir conmigo el mundo  
del que soy parte.*

*Al equipo de trabajo del que soy integrante y compañera, por la confianza, las  
oportunidades y la calidad humana.*

*A mi tutora, por su paciencia infinita y la vocación para acompañar mis pasos finales  
en este camino.*

FERREYRA, MARÍA VIRGINIA. La Planificación Estratégica como herramienta de gestión organizacional en las universidades nacionales públicas de Argentina. Estudio de casos.

Directora: Lic. María de Luján Burke. Rosario: Escuela de Ciencia Política, UNR, 2016. Tesina.

La siguiente investigación contribuye al conocimiento de la planificación estratégica como una herramienta para proyectar la influencia institucional sobre el entorno y sus potencialidades para ser aplicada en las universidades nacionales argentinas. En primer lugar, se describen los conceptos teóricos vinculados al desarrollo organizacional y de las universidades, que dan marco a este trabajo. En un segundo momento, se caracterizan las universidades nacionales teniendo en cuenta su conformación a lo largo de la historia argentina y los componentes organizacionales que las distinguen. En tercer lugar, se describen dos experiencias que han completado la implementación de planes estratégicos en este tipo de instituciones: los casos de la UNL y la UNLP. Por último, se analiza, en relación a los casos estudiados, la experiencia de la UNR, considerando cuáles son los factores que se presentan como claves en el desarrollo de las experiencias de planificación.

Palabras clave: Universidad – Planificación Estratégica – Organización

## ÍNDICE

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN.....                                                                       | 1  |
| REFERENCIAS CONCEPTUALES .....                                                          | 5  |
| Planificación Estratégica .....                                                         | 5  |
| Entorno .....                                                                           | 6  |
| Conocimiento.....                                                                       | 8  |
| Identidad disciplinar.....                                                              | 9  |
| Recursos Humanos.....                                                                   | 11 |
| Burocracia Profesional .....                                                            | 12 |
| Cogobierno y ejercicio del poder.....                                                   | 14 |
| Ámbitos universitarios .....                                                            | 16 |
| ACERCA DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS.....                                             | 19 |
| Breve recorrido a lo largo de la historia Sistema de Educación Superior Argentino ..... | 19 |
| Análisis de los componentes característicos de las universidades nacionales .....       | 25 |
| ESTUDIO DE CASOS MODELO.....                                                            | 30 |
| Universidad Nacional del Litoral.....                                                   | 31 |
| Universidad Nacional de La Plata .....                                                  | 38 |
| EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO.....                                      | 43 |
| CONCLUSIONES.....                                                                       | 52 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                                        | 55 |
| Documentos Institucionales .....                                                        | 58 |

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es relacionar a las universidades nacionales con la práctica de la planificación estratégica por medio de un análisis que va desde lo general hacia lo particular. Se procura comprender la naturaleza del Sistema de Educación Superior (SES) argentino e ilustrar las posibilidades de implementación del planeamiento por medio del estudio de casos. Para ello se propone, en primer lugar, una descripción y posterior análisis de los elementos característicos de la universidad nacional argentina, pensados como insumos de la planificación. A continuación se desarrolla una descripción de las experiencias de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en la implementación de planes estratégicos. Por último, se analiza el acercamiento realizado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) hacia la temática.

El hecho de haber elegido a la planificación estratégica como tópico central de este trabajo se encuentra relacionado, en primer lugar, con la intención de ponerla en consideración como una herramienta de gestión organizacional. Y en segundo lugar, se la reconoce adecuada para contar con una visión institucional que oriente el rumbo a seguir en el mediano y largo plazo, para abordar los desafíos que presenta un entorno que se ha vuelto dinámico y desafiante. En el contexto de una complejidad en aumento, se piensa a la planificación estratégica como una herramienta organizativa hacia el futuro mediato.

Particularmente, se toma a la planificación estratégica en universidades, por considerar a este tipo de instituciones como pilar fundamental en el progreso de las sociedades contemporáneas, donde el conocimiento ha adquirido un valor decisivo como fuerza de producción y desarrollo. Se reconoce a la universidad como una de las instituciones con mayor relevancia en la producción de saberes y, especialmente, en su difusión y aplicación en las sociedades que conforman su entorno.

Su origen ancestral no ha sido obstáculo para su continuidad, adaptación y aportes en la dirección del progreso a nivel mundial. Sin embargo, al reconocer que no es el único ámbito de desarrollo del conocimiento, la preocupación se orienta hacia el sostenimiento

de la relevancia que todavía posee en este terreno. Específicamente, el análisis hace foco en las universidades nacionales públicas de Argentina.

El análisis propuesto aborda un período de 20 años, entre los años de 1995 y 2015. Se toma como punto de partida la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina en 1995, considerando la configuración de las universidades nacionales a partir de dicha Ley. El estudio de los casos de las tres universidades nos ubica en el inicio del siglo XXI, a partir del año 2000, cuando la UNL dio comienzo a su experiencia en planificación estratégica. El período bajo análisis culmina con la finalización del año 2015, junto con la modificación de la LES.

La hipótesis que se propone afirma que la implementación de la planificación estratégica en una universidad nacional puede resultar viable y sostenible, siendo también capaz de establecerse como metodología aplicable para la creación del propio entorno. Esto permite la evolución de la institución hacia una organización más eficiente de sus recursos. Como alternativa para su verificación se analizan los dos casos de implementación de planes estratégicos mencionados, los cuales se describen teniendo en cuenta una serie de factores comunes.

El foco se ha puesto principalmente en la descripción de las universidades argentinas y las experiencias seleccionadas. Se ha decidido profundizar en el ámbito de aplicación propuesto para la experiencia de planeamiento, es decir, las instituciones universitarias, su descripción, caracterización y comprensión. En consonancia, se piensa a la UNR desde el punto de vista de los mismos elementos, para considerar la posibilidad de replicar en la institución las experiencias descritas. Se privilegia este análisis sobre la perspectiva de la planificación, ya que se considera prioritario, pertinente y suficiente conocer las características constitutivas de nuestro objeto de estudio a los fines de la investigación. Profundizar el análisis teórico y metodológico en torno a la planificación estratégica requeriría otro tipo de trabajo, que nos excede en este caso.

La investigación llevada delante es de carácter descriptivo y comparativo. Se procura especificar las propiedades de las universidades nacionales y las características de las experiencias de planificación estratégica señaladas, a través de un conjunto de dimensiones que han sido utilizadas para estructurar el trabajo. Las dimensiones se encuentran agrupadas en torno a dos variables; la conformación institucional, para la cual se analizan el surgimiento histórico, el emplazamiento en el territorio, la composición de la

estructura universitaria y la constitución de sus integrantes; y la experiencia de planeamiento estratégico, en torno a la que se analizan los insumos para la planificación, los ejes de intervención seleccionados y los resultados obtenidos. De esta manera, se describen las experiencias elegidas, proponiendo al mismo tiempo algunos parámetros de comparación que permitan establecer generalizaciones.

El trabajo se encuentra organizado por capítulos, encontrándose en primer lugar los correspondientes a la presentación del problema analizado y el marco conceptual de referencia. A continuación se presenta el capítulo referido al SES argentino, para la caracterización general de las universidades públicas nacionales. Los capítulos siguientes reseñan los casos estudiados. En primer lugar, se realiza la descripción de la UNL y la UNLP y de los procesos de implementación de la planificación estratégica. Luego, se presenta un análisis de la UNR y las acciones de acercamiento a prácticas relacionadas con el planeamiento. Por último, se exponen las conclusiones alcanzadas por medio del análisis realizado.

Es importante tener en cuenta que iniciar el camino de la planificación estratégica en una universidad no es una empresa sencilla, como no lo es en ninguna organización. Pero este tipo organizacional posee además, un conjunto de características particulares, integrado por cuatro componentes principales, interdependientes y mutuamente determinantes. Estos son en primer lugar el conocimiento, que se constituye en el material en torno al cual se organiza el trabajo de la universidad, es decir su materia prima (Clark, 1991). En segundo lugar el alto grado de profesionalidad y autonomía que presentan sus recursos humanos. En tercer lugar la distribución del poder existente entre los diversos integrantes de la institución, escindiendo la capacidad de decisión. Por último, el entorno en el cual se desenvuelve y que determina y es determinado por la universidad.

Por otro lado, son destacables algunas particularidades distintivas de las universidades argentinas, como lo es su condición de organismo autónomo y autárquico garantizada por la Constitución Nacional (Artículo 75, Inciso 19). Esta condición se encuentra regulada sólo en lo relativo a sus órganos de gobierno y la conformación genérica de los mismos (Vega, 2011). Esto implica su autogobierno por medio de instancias colegiadas, una estructuración institucional por facultades y la distribución jerárquica de las cátedras que las conforman, entre otros aspectos. Concretamente es su autonomía lo que otorga singularidad a las universidades nacionales, ya que de su capacidad de autogobernarse y administrarse derivan la mayoría de sus características.

Pensar en planificación estratégica implica, además de considerar las particularidades institucionales, tener en cuenta otros factores quizás tan importantes como los primeros. Estos están relacionados con la escasa experiencia que existe en Argentina en materia de planificación estratégica en universidades públicas, pudiendo contabilizar 12 hacia 2015<sup>1</sup>, en proporción con las 54 instituciones de este tipo que existen (SPU, 2015). Es decir, sólo una quinta parte ha implementado al menos una vez la planificación estratégica, lo cual no es necesariamente sinónimo de continuidad de la práctica. En parte, influye la relación que prevalece en el imaginario institucional de relacionar las iniciativas en planificación con intentos tecnocráticos, rigurosos y transferidos de experiencias extranjeras, como sucedió en la década del '90 a partir la inserción de la planificación estratégica en los organismos nacionales.

Por último, es conveniente recordar que la universidad es una institución que arrastra una herencia milenaria de usos y costumbres, que se combinan con nuevas prácticas, pero cuya prevalencia es llamativa. La innovación a través del desarrollo y difusión de nuevos conocimientos tropieza y se fusiona con los vestigios medievales originarios de las instituciones académicas. Los intentos de cambio encuentran resistencia. La planificación estratégica implica este tipo de ejercicio, en el que inevitablemente se busca insertar nuevas prácticas que significarán muchas veces el cuestionamiento de lo ya establecido.

Se podría decir que la decisión de desarrollar un plan estratégico institucional, que se oriente hacia el mediano y largo plazo, dependerá fundamentalmente de la participación y del consenso, porque implica organizar la vida futura de los próximos años de la universidad. Entonces cabe preguntarnos si frente a este panorama la planificación estratégica en una universidad es posible. Algunos casos nos otorgan una respuesta positiva. Frente a los mismos debemos preguntarnos cómo asimilar aspectos claves de las experiencias exitosas y cómo crear un proceso de planificación estratégica propio de la universidad a la que atenderemos, es decir, la UNR.

---

<sup>1</sup> Se contabilizan 12 universidades que expresamente han demostrado contar al menos con un Plan Estratégico.

## REFERENCIAS CONCEPTUALES

### Planificación Estratégica

Comenzaremos por el concepto central de nuestro análisis, es decir, la planificación estratégica. Debido a la multiplicidad de definiciones ofrecidas por el ámbito académico, se ha elegido una simple y precisa propuesta por Mintzberg (1989), quien nos ofrece algunas nociones conceptuales acerca de las organizaciones complejas como lo son las universidades. Cuando habla de complejidad alude a la dificultad para estandarizar los procesos de trabajo, la autonomía de su personal por el tipo de tareas que llevan adelante, la descentralización de su estructura, la coordinación por medio del ajuste mutuo, la dificultad para medir sus productos y la trascendencia que posee el entorno en su estructura. El autor refiere que el propósito de un plan es especificar una producción deseada en algún momento futuro. De esta manera, se focaliza la atención en lo que será objeto de análisis, es decir, lo que ha producido la planeación estratégica una vez alcanzado ese “momento futuro” definido dentro de cada plan.

Aquí es importante distinguir entre los procesos de cambio, reforma e innovación. Para ello nos basaremos en el análisis que Pedro Krotsch (2001) realiza al respecto, referente en materia de educación superior argentina que se encontrará presente a través de todo nuestro análisis. Krotsch advierte que hay que diferenciar entre estos tres procesos al momento de pensar la transformación institucional. En primer lugar, el cambio es un proceso social que se encuentra siempre presente, variando en su intensidad, dirección, forma o actores involucrados. En segundo lugar, un proceso de reforma se encuentra dirigido a modificar determinadas prácticas o estructuras. Es una *“acción producto de una voluntad, de una política explícita por parte de un actor (gubernamental o institucional), orientada a modificar la situación vigente”* (Krotsch, 2001: 13). En tercer lugar, menciona la innovación.

Según Krottsch (op. cit.), la innovación ha sido poco utilizada en la educación superior, a lo que agregaremos que progresivamente el concepto ha ido tomando relevancia y generando nuevas tendencias y estrategias en gestión e investigación. Este proceso está relacionado con la capacidad para cambiar autónomamente, la generación de efectos inéditos y la vinculación entre actores y recursos como el sostén del cambio. Este tipo de cambio debería ser el que oriente los procesos de planificación estratégica, despojando a las universidades del cambio reactivo, con carácter fragmentado y disperso que suele ocurrir dentro de las mismas. Implica poder pasar del cambio adaptativo, es decir, de reacción frente a las presiones del entorno, al cambio sustantivo, proveniente del interior de las instituciones universitarias, de su autoconocimiento y propia necesidad de transformar parte de su realidad.

## Entorno

Continuando con nuestro concepto central, podemos afirmar que la planificación se encuentra directamente relacionada con el concepto de entorno. Al mencionar el entorno hacemos referencia al conjunto de factores, generales o específicos, externos a la organización y que son percibidos como especialmente relevantes en el decidir de la misma. Éste ha sido definido por Mintzberg (1991) como las características del contexto externo de la organización, relacionado con los mercados, el clima político, las condiciones económicas y así sucesivamente. Se relaciona también con el desarrollo de los patrones de ordenamiento que guían el comportamiento de las burocracias profesionales, específicamente las universidades, como modo de respuesta a ese entorno. Sus características tienen que ver con el dinamismo, la complejidad, la diversificación y la hostilidad hacia la organización.

Conjuntamente a esos factores, siguiendo a Clark (1991), existen relaciones del sistema de educación superior con asociaciones regionales, nacionales e internacionales que extienden cada vez más los límites de las universidades. Como menciona Krottsch (2001:27), *“las funciones que una universidad desempeña están estrechamente vinculadas con la estructura y características de una sociedad determinada”*. La extensión de su

sistema de relaciones está vinculada también con la naturaleza expansiva y relacional de las disciplinas, base de la cultura universitaria, como veremos más adelante, y el cambio constante que se da en el ámbito académico a partir de la dinámica del conocimiento, acrecentando la complejidad del entorno.

Por otra parte, el entorno también observará determinado grado de dinamismo y complejidad en cuanto a la representación que posean sobre él los integrantes de la institución. También desde las organizaciones es posible intervenir en su conformación, a través de las formas de respuesta que se elaboren frente a esas apreciaciones. Es lo que Ahumada Figueroa (2001), especialista en liderazgo educativo, menciona como reciprocidad o acoplamiento estructural.

Esto nos recuerda que, a pesar de presentarse como un factor externo frente a la organización, el entorno influye en la misma a través de la percepción que ésta ha construido sobre lo que la rodea. Es aquí donde debemos destacar lo desarrollado por Weick (1976) y lo que él llama la construcción de sentido en las organizaciones. Para el autor, quien nos orienta acerca del comportamiento organizacional, las organizaciones se adaptan a un entorno que es representado por los individuos que la componen, en vez de hacerlo frente a un ambiente objetivo. Una de las principales funciones de la institución es justamente dar sentido e interpretar los diversos acontecimientos.

Se puede decir que este entorno es siempre fuerte frente a los intentos renovadores, ya que ha sido creado a partir de la aprobación, tácita o no, de quienes lo integran y lo interpretan, a lo largo del tiempo. A pesar de esta fortaleza, que refleja cierto grado de conformidad con respecto a su definición, también se van fortaleciendo algunas problemáticas asociadas al medio que pueden volverse crónicas dentro de la institución. Éstas, por ejemplo, pueden derivar en una administración ineficiente de recursos, superposición de esfuerzos en algunos asuntos y ausencia de iniciativas frente a otros, entre otras dificultades.

## Conocimiento

Debemos destacar que toda organización se vale de algún elemento principal que transformará en pos de obtener un resultado que permita justificar su actividad. En cuanto hablamos de la materia prima con la cual trabajan las universidades, nos referimos al conocimiento. Es el material que, junto a (y a través de) la identidad disciplinar y el establecimiento, se presenta como un constituyente central en la representación del perfil institucional universitario.

El conocimiento es considerado un asunto principal en torno a cualquier discusión sobre los sistemas de educación superior. Pero es una materia intelectual, invisible, que no es posible definir con precisión (Clark, 1991). Su plasticidad le otorga flexibilidad a la institución, permitiéndole adaptarse al entorno y distribuir el poder y la autoridad de una forma particular (Krotsch, 2001). Encontramos su expresión en la estructuración universitaria basada en las disciplinas y los establecimientos que proporcionan su desarrollo, otorgándole una organización singular.

Al mismo tiempo, el conocimiento avanzado moderno posee varias características distintivas cuyos efectos se irradian a lo largo de las organizaciones académicas (Clark 1991). Estas características han ido cambiando y generando la transformación de las universidades y su relación con la sociedad. Por un lado, el conocimiento se destacó por poseer un carácter especializado, el cual condujo a la división constante a partir del desarrollo de nuevos campos de conocimiento, surgidos de la especialización o división de los ya existentes (Krotsch, 2001). También desarrolló una autonomía progresiva, los actores que se constituyeron alrededor de los nuevos campos de conocimiento fueron creando espacios de poder cuya correlación fue el distanciamiento entre las especialidades creadas. Esto se relaciona con el débil acoplamiento de estas organizaciones.

Pero a partir de la década de 1990, la especialización y el constante incremento de la autonomía se vieron confrontados con el planteo de una nueva relación entre el conocimiento, la universidad y la sociedad. El conocimiento disciplinar y autónomo como modelo predominante en el mundo académico se encontró en crisis frente otros tipos de

conocimiento y a la interpelación social sobre los problemas que la ciencia debía resolver. Es lo que De Sousa Santos (2004) menciona como el paso al conocimiento pluriuniversitario. El mismo es de carácter contextual y está basado en la aplicación que puede dársele. Es transdisciplinar, ya que debe dialogar con diferentes tipos de conocimiento, otorgando heterogeneidad, interactividad y mayor apertura a las organizaciones de las cuales es materia prima. Ambos procesos generados por el conocimiento se mezclan y se ven reflejados en las actuales estructuras académicas, siendo sus resultados reconocibles, pero tan complejos como el conocimiento mismo.

Asimismo, la sistematización del conocimiento se torna dificultosa al tratarse de una actividad abierta, relacionada con lo desconocido, lo incierto. El conocimiento no tiene límites preestablecidos, siempre y cuando sea legitimado en el ámbito académico. Su expansión es imprevisible, aunque encuentra restricciones frente a la denominada resistencia al cambio. Como última característica es imprescindible mencionar su herencia medieval, siendo la universidad una de las instituciones más antiguas de occidente, habiendo mantenido sus patrones de organización relativamente estables a lo largo de toda su historia (Krotsch, 2001). Su flexibilidad y capacidad de adaptación, que han avanzado de la mano de la transmisión y desarrollo del conocimiento, son una de sus particularidades distintivas.

## Identidad disciplinar

Son los docentes, que forman parte del núcleo operativo de la universidad, quienes tienen a su cargo el desarrollo del conocimiento y su transmisión, tareas que llevan adelante a través de la enseñanza y la investigación (Krotsch, 2001). Estas dos actividades tendrán mayor o menor peso dependiendo del tipo institucional y las disciplinas centrales, oscilando entre la investigación o el profesionalismo. Hacemos referencia a la identidad disciplinar, identificando a la enseñanza y la investigación como las actividades centrales enfocadas en la elaboración y manipulación de estos cuerpos de conocimiento.

En relación con la identidad disciplinar Burton Clark (1991) extrajo un primer principio sobre las instituciones académicas, el cual sostiene que tanto las tareas como los

trabajadores se agrupan alrededor de los diversos cuerpos de conocimiento que las componen. De la división alrededor de los cuerpos de conocimiento surgieron especializaciones cada vez más autónomas, cuyo proceso ha encontrado su tendencia contraria tal como se mencionó anteriormente. El tipo de estructuración institucional que derivó del aumento de autonomía de ello es justamente lo que Weick (1976) ha concebido como el despliegue plano y flojamente acoplado de las unidades operativas. Se considera un mecanismo de adaptación al ambiente y hace referencia a la relación de mutua autonomía que pueden establecer los componentes de la organización cuando interactúan entre sí y con las instancias organizativas, otorgando movimiento y dinamismo al proceso institucional. Lo que identifica a este tipo de acoplamiento es la independencia mutua que poseen los subsistemas que componen a la organización, pudiendo responder de manera autónoma a los estímulos del entorno.

El tipo de estructuración institucional al que se hace referencia es facilitado en las instituciones académicas nacionales por su autonomía establecida constitucionalmente y la reproducción de ese modelo autónomo en las facultades que las componen. Weick (op. cit.) destaca la conservación de la identidad de cada una de las partes del todo organizacional, como así también cierto grado de separación física y lógica. Justamente, son las instituciones educativas las elegidas para ejemplificar este concepto. La fijación entre las partes de una organización puede ser limitada, poco frecuente, débil, sin importancia y/o de respuesta lenta. A pesar y en razón de ello, aunque a veces algunas partes no funcionen, se pueden conseguir resultados y mantener en marcha la actividad organizacional.

Esto lo vemos especialmente en la posibilidad de que existan varios factores que, a pesar de funcionar como aislantes de algunas funciones académicas, no logran perjudicar la marcha institucional. Hecho a tener en cuenta al momento de pensar estratégicamente una universidad, ya que sus efectos pueden obstaculizar el planeamiento institucional. Así, por ejemplo, puede suceder que en las universidades nacionales el claustro docente se encuentre aislado de sus pares disciplinares, multiplicando cátedras homologables en distintos establecimientos. Los alumnos pueden encontrarse apartados de sus pares de otras disciplinas y recibir una formación sesgada a partir de la compartimentación de las carreras, si se torna poco común el desplazamiento horizontal. También, los cuerpos colegiados de las facultades pueden erigirse sólo como representantes de sus respectivas instituciones, multiplicando los esfuerzos para la generación de una visión integral de la institución en sus órganos de gobierno.

## Recursos Humanos

Otro de los componentes fundamentales con los cuales se trabaja en el sector educativo es el recurso humano, considerando en este caso a los alumnos, los docentes, las autoridades políticas y el personal no docente. Estos integrantes se dividen en claustros, según su pertenencia al personal docente, no docente, la población estudiantil y los graduados. En base a esta división por claustros se organiza el gobierno universitario, tomando la forma de órgano colegiado. Es decir, la universidad es un organismo gobernado por la pluralidad de sus integrantes.

Es pertinente tomar en cuenta que cada uno de estos posee de antemano un cúmulo intelectual, proveniente de otras instancias formativas, ya sea educación formal o informal. También cada uno de estos sectores es portador de tradiciones, intereses y culturas, lo que dificulta también, muchas veces, alcanzar consenso sobre determinadas cuestiones. No resulta posible formarlos desde cero (por ello se habla de perfeccionamiento), ya que poseen concepciones y juicios a priori. Lo mismo sucede con el conocimiento por ser un elemento intangible, dinámico. Al no comenzar desde cero ni tratar con materiales inertes o pasivos, el funcionamiento organizacional se torna muy distinto a lo que teóricamente debería ser. No se desenvuelve por medio de planes o la selección intencionada de medios para alcanzar los objetivos institucionales. Tampoco se logran aplicar procedimientos racionales. También por este aspecto las instituciones académicas se estructuran de manera particular.

## Burocracia Profesional

Las universidades poseen una estructura jerárquica más horizontal que otras organizaciones. El contacto entre su Núcleo Operativo<sup>2</sup> y su Cumbre Estratégica<sup>3</sup>, es decir, las áreas de personal que se encuentran en los extremos inferior y superior de la estructura organizacional, respectivamente, se encuentra ampliado. Por otro lado, este tipo de instituciones están débilmente articuladas en los niveles operativos (Clark, 1991), siendo reducidos los niveles superiores de coordinación debido a la relativa independencia con la que sus integrantes desarrollan sus labores. Esto se conoce como “burocracia profesional”. Los mecanismos de control que se aplican en los diversos sectores, es decir, la enseñanza, la investigación y la administración, son diferentes en cada caso (Clark op. cit.), sumando también, en el caso de Argentina, la extensión.

Cuando hablamos de las instituciones académicas como burocracias profesionales, lo hacemos también en términos de Mintzberg (1991), quien refiere que a este tipo de burocracias las caracteriza el hecho de que su núcleo operativo sea la parte más importante y desarrollada de la organización, ya que está integrada principalmente por profesionales que llevan a cabo sus funciones de manera, sino autónoma, con alto grado de independencia. La estabilidad de sus procesos es lo que le otorga el mote de “burocracia”.

*“Una organización puede ser burocrática sin estar centralizada. Esto sucede cuando su trabajo es complejo, que tiene que ser realizado y controlado por profesionales, y que al mismo tiempo es estable, de forma que las habilidades de esos profesionales se pueden perfeccionar por medio de programas operativos normalizados. La estructura adopta la forma de burocracia profesional, que es corriente en las universidades, hospitales generales, empresas públicas de contabilidad, oficinas de trabajos sociales y firmas que realizan ingeniería rutinaria o trabajos artesanales. Todas dependen de las habilidades y conocimientos de sus*

---

<sup>2</sup> Personal de una organización dedicado a la elaboración de productos y prestación de servicios de manera directa. El mismo ocupa el nivel más bajo en la estructura organizacional.

<sup>3</sup> Personal a cargo de la toma de decisiones y supervisión de todo el funcionamiento organizacional. Se desarrolla en el nivel más alto de una organización.

*profesionales operativos para funcionar; todas producen productos o servicios normalizados.*” (Mintzberg, 1991: 204).

La estabilidad en los procesos se ilustra cuando hablamos nuevamente de las universidades como organizaciones flojamente acopladas y la posibilidad de continuar su funcionamiento por sobre algunas fallas sectoriales. En base a ello, cuando se piensa en la planificación de este tipo de instituciones, se debe tener en cuenta que el camino que se elija debe adecuarse a las particularidades organizacionales que se presentan. Más allá del contexto, las universidades son instituciones cuyos integrantes cuentan con mayor control sobre su trabajo que en otras organizaciones, donde la estructura también se presenta más horizontal, más plana que en otros casos. Esto se debe a que, al no necesitar supervisión directa sobre el núcleo operativo, su línea media posee pocos niveles jerárquicos.

En la conformación del área administrativa, en cambio, los niveles jerárquicos se encuentran más pronunciados y estructurados. Este sector, territorio del claustro no docente, posee mayor similitud con una estructura organizacional tradicional, donde la cadena de mando refleja con mayor claridad el modelo burocrático. Es decir, que en una misma institución se encuentran diversos tipos de estructuras y funcionamiento organizacional. La estructuración con pocos niveles de jerarquía está directamente relacionada con las formas de trabajo y arreglos de poder que se generan institucionalmente, en las que el desempeño por medio de unidades relativamente autónomas y débilmente acopladas es la norma (Krotsch, 2001). La conformación descrita funciona a nivel universidad y se reproduce en las facultades. En estas, por último, encontramos las cátedras, que poseen una disposición jerárquica a través de su organización por niveles conformados según las distintas categorías docentes, o cargos.

## Cogobierno y ejercicio del poder

Haciendo referencia nuevamente a la organización de las universidades argentinas como órganos colegiados, es decir, cogobernadas por los representantes de los distintos claustros que la componen, debemos hablar del tercer componente característico de las instituciones académicas que hemos mencionado, es decir, el poder y su distribución a lo largo y ancho de la universidad. Sus integrantes convierten el poder de toma de decisión en una potestad cuatripartita.

El tipo de gobierno característico de nuestras universidades ve sus cualidades pronunciadas por la conformación en facultades ya mencionada, organismos que también reproducen en su seno el sistema de gobierno colegiado y cuentan con alto grado de autonomía. Tanto en el nivel universidad como facultad, son numerosos los grupos que logran ejercer influencia en la institución, aunque ninguno logre tomar posesión por sí mismo del poder. Lo que existe es una diversidad de visiones coexistentes, con sus particulares percepciones de la realidad, influenciadas por sus funciones y lugares de origen organizacional. A ello se le suman distintos intereses y posicionamientos ideológicos que complejizan el panorama. En el co-gobierno se encuentran tanto elementos pluralistas como corporativos.

Así, según Vega (2003), referente argentino sobre la temática de gestión universitaria, el origen de la legitimación del poder en la universidad es el consenso. Esto implica en que quienes dictan las normas sean los mismos que deben acatarlas, conservando el poder suficiente para modificarlas y, por qué no, ignorarlas (Vega, op. cit.). Su sanción es siempre fruto de la negociación entre sectores con visiones y posiciones divergentes en la institución. La toma de decisión, entonces, se vuelve una tarea en extremo compleja, en la que los roles, privilegios, costumbres e intereses son límites para el acuerdo, pudiendo llevar a una gestión inercial.

Dijimos que el origen de la legitimación del poder universitario es el consenso. Ahora bien, existe lo que podemos llamar otra fuente de poder en las organizaciones académicas la cual, si bien da fundamento a un poder informal, es uno de los que posee

mayor presencia en las universidades. Hablamos de lo que Vega (op. cit.) llama competencia técnica, es decir, el conocimiento o dominio de técnicas y/o teorías relevantes para la organización. El poder adquirido a través de la competencia técnica, nos lleva a la consideración de las organizaciones universitarias como burocracias profesionales, ya mencionada. Es una parte del núcleo operativo la que detenta este tipo de poder, es decir, los docentes, cuya experticia les otorga un alto nivel de autonomía decisoria en lo concerniente a su labor específica (Vega, op. cit.). Ejemplo de ello es la exigencia por parte de la LES argentina sobre que las máximas autoridades universitarias deben haber sido docentes, entre otras cosas (Artículo 54).

La universidad es diversidad, por lo tanto, cada sector tiene su propia visión del todo y de su propia inserción en el conjunto. Este sesgo puede estar producido por las profesiones, los roles, el carácter de la participación, las experiencias de cada integrante. Lo mismo sucede con el entorno que enmarca a la institución y las influencias internas y externas sobre el rol que cumple la universidad. Diferentes grupos interesados en ejercer su propia influencia en el ámbito académico logran desplegar diferentes grados de dominio sobre las funciones que se desarrollan. Desde los integrantes de los claustros y sus respectivas agrupaciones gremiales, hasta las expresiones del mismo Estado en sus diferentes niveles, partidos políticos, organizaciones gremiales, incluso también las familias de los estudiantes.

Esta multitud de intereses es expresada por Clark (1991) con el concepto “conglomerado”. Esto es debido a que los fines institucionales son múltiples y sus órganos están compuestos de elementos numerosos y diversos. Los fines de la universidad se presentan caracterizados como el resultado de decisiones parciales, yuxtapuestas a través de la negociación y la acción colectiva de grupos que presentan sus intereses y objetivos particulares. Esta complejidad genera que el poder se encuentre disperso en su interior y, al no poder enunciar el propósito de la organización ni evaluar su alcance, el control se torna difuso. Muchos grupos pueden ejercer su influencia, pero ninguno logra hegemonizar el poder (Vega, 2011). Aquí es donde entran en juego tanto la pluralidad política como los componentes corporativos.

La ambigüedad de los fines se vuelve un terreno que se inclina hacia la legitimación de los objetivos específicos de los sectores operativos, que son los que finalmente definen el accionar institucional. Es decir, los fines se generan realmente en la definición que realizan los grupos alrededor de determinados cuerpos de conocimiento. Cuando la

organización de los individuos se vuelca hacia la organización del conocimiento en departamentos, cátedras o institutos, es cuando se definen los objetivos que operarán como horizontes institucionales. Esto se debe a que la disciplina es la unidad de adscripción básica de los sistemas académicos, cada establecimiento cuenta con la primacía de alguna unidad disciplinaria y en base a ello los grupos que lo integran condicionarán las características relevantes de la organización (Krotsch, 2001).

### Ámbitos universitarios

En este punto es necesario acercarnos a los diversos ámbitos de pertenencia que existen en la universidad. Hemos mencionado a la disciplina, el establecimiento y el claustro, todos convocados bajo un mismo espacio de identificación, el sistema nacional de educación superior que los comprende. Por un lado, la universidad se encuentra compuesta por un conjunto de campos disciplinarios. Las disciplinas tienden hacia la especialización, como se ha mencionado, y hacia la expansión y la dispersión, extendiendo su alcance por fuera de la universidad, enlazando de esa forma al sistema académico, pero escindiéndose de los distintos espacios disciplinarios presentes en la institución.

Lo anteriormente mencionado se debe a que cada disciplina se expresa en un lenguaje y prácticas institucionales propias, que se han ido arraigando a lo largo del tiempo. Esto paulatinamente se ha ido modificando a partir de la necesidad de mayor interacción con la sociedad y el abordaje interdisciplinario de las problemáticas contemporáneas. Los cuerpos disciplinarios pueden tener diversos grados de heterogeneidad según el sistema de educación superior de que se trate, como también diferente distribución del prestigio entre investigación y docencia, entre la orientación hacia las profesiones y hacia la investigación. Las universidades argentinas, por ejemplo, han tenido a lo largo de su historia un perfil profesionalista (Krotsch, 2001).

Por otra parte se encuentra el establecimiento, el cual genera pertenencia hacia el interior institucional, unificando la organización al integrar el conjunto de disciplinas que en él se desarrollan. Pero al mismo tiempo fragmenta el sistema en una multiplicidad de establecimientos con lógicas particulares (Krotsch, op. cit.). Hacia su interior se desarrolla

una cultura propia, dividida en subculturas representadas por las características que desarrollan los diferentes actores que la integran (estudiantes, docentes, no docentes, autoridades) (Krotsch, op. cit.). En el caso de Argentina, se puede notar claramente la separación que genera la pertenencia a un establecimiento con respecto a las disciplinas, prácticas e integrantes de los demás establecimientos. Cada uno ha desarrollado un orden simbólico particular, un sentido de pertenencia, que unifica y le da fluidez a las relaciones que se dan en su interior, acercando inclusive las identidades disciplinarias, pero que lo separa del resto de los establecimientos abarcados por la misma universidad o pertenecientes a otras universidades.

Interrelacionado con las disciplinas y los establecimientos, encontramos el claustro. Otro factor de pertenencia que se basa en la función desarrollada por las personas que integran la universidad. Aquí encontramos a los ya mencionados docentes, estudiantes, no docentes y autoridades. La división funcional se observa tanto en el establecimiento como en el sistema, identificable a través de las prácticas sociales que se ubican en ambos ámbitos. El sistema de educación superior es así inevitablemente complejo. Los integrantes de cada espacio pueden verse divididos entre diferentes lealtades organizacionales o ideológicas que pueden llegar a prevalecer sobre los intereses de la universidad. Esto se potencia al ir de la mano de una cultura de autonomía e individualismo característica de la cultura universitaria argentina, a partir de la soberanía decisoria distintiva del funcionamiento institucional académico (Krotsch, op. cit.).

Sobre estos factores la cultura, junto con el sistema, actúa como elemento unificador, a partir de la producción de significados que se comparten en mayor o menor medida. Los valores de la libertad y la autonomía son inalienables del sistema académico. El orden simbólico que se genera a partir de estos dos valores sirve de base para la unificación de la universidad bajo una misma identidad, al mismo tiempo que respalda la complejidad del sistema, encontrando en la expansión y el desorden sus modos de expresión. Además, existen dos culturas que atraviesan la universidad, la administrativa y la disciplinaria, generando modos particulares de interpretar los entornos interno y externo de la organización (Krotsch, op. cit.).

Se puede anticipar que, frente a la diversidad imperante en todos los ámbitos del gobierno de las universidades argentinas, no es sólo la idoneidad técnica fuente de poder, sino también la capacidad de alcanzar el consenso. Mientras que la competencia en el cargo permite llevar adelante la ejecución de las decisiones que se tomen en el seno de la

organización, la capacidad de lograr acuerdos garantiza la aplicación de las mismas. Esto genera que los objetivos de la universidad estén fuertemente influenciados por los objetivos particulares de algunos grupos, especialmente los que tengan capacidad para alcanzar acuerdos más rápidamente que el resto.

Esta lógica provoca que la toma de decisiones no tenga lugar en la dirección tradicional, es decir, según el orden de jerarquía, sino que se vea influenciada por el poder que pueden ejercer los integrantes del núcleo operativo desde abajo hacia arriba. Especialmente lo puede lograr el claustro docente, al contar con mayor legitimidad desde el punto de vista académico, donde el conocimiento es poder. Esto de todas maneras no despoja de protagonismo a los claustros no docente o estudiantil, que en la universidad argentina cuentan con un peso importante en el funcionamiento institucional. Al estar dividida en diversos grupos relativamente autónomos con variables cuotas de poder, la toma de decisión es una acción caracterizada por ser fragmentada, progresiva, con influencia dispersa.

En consecuencia, emprender un plan estratégico implica altos niveles de consenso y de la aceptación y la participación de los diferentes integrantes de la institución. Es decir, el acuerdo acerca de llevar adelante o no un plan estratégico, necesita de mucha mayor firmeza y sostenibilidad que en otro tipo de organizaciones, donde la cadena de mando realmente puede reforzar el acuerdo logrado en el momento de decidir planificar a largo plazo. A ello se suma la complejidad de proponer un camino, no totalmente nuevo quizás, pero con matices innovadores frente a la manera tradicional de desenvolverse de la institución. Esta innovación se encuentra con un entorno fuerte, creado por los integrantes de la organización desde la constitución de la universidad de la que forman parte. Este tipo de institución posee una concepción propia y un sistema de funcionamiento que ha sido heredado de tiempos ancestrales. Es fundamental considerar este acervo funcional y cultural frente a cualquier propuesta de cambio.

## ACERCA DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS

Al pensar sobre planificación estratégica en las universidades argentinas es necesario revisar, junto con sus particularidades institucionales, los acontecimientos históricos que han acompañado esas características. Tanto su conformación a lo largo de la historia como la idiosincrasia de su organización son aspectos que deben ser atendidos si queremos pensar estratégicamente una institución. Al determinarse mutuamente, la consideración de ambos es fundamental en la configuración actual del SES nacional.

### Breve recorrido a lo largo de la historia Sistema de Educación Superior Argentino

En este caso nos enfocaremos, por cuestiones prácticas, en aquellos acontecimientos que se sucedieron luego del retorno a la democracia en la década de 1980, especialmente en las reformas que experimentó el SES durante los '90, modificando el perfil tradicional de las universidades argentinas (Krotsch, 2001). Esta última década configuró pautas de funcionamiento y estructuración de las universidades que se encuentran vigentes en la actualidad, mientras que los resultados de las etapas anteriores se pueden percibir en la estructura de comportamiento del SES argentino, considerando que se han adaptado como componentes de su naturaleza.

Antes de iniciar nuestro análisis realizaremos un breve recorrido histórico de lo que ha sido la antesala de la configuración universitaria actual. Es importante destacar que la universidad argentina, hasta la década del '60 inclusive según Krotsch (op. cit.), era el sistema de educación más avanzado de la región en relación a su tradición académica y científica. Posteriormente, hasta la década de 1990, se mantuvo al margen de los procesos de modernización que se desarrollaron en los SES de la región latinoamericana.

Por ejemplo, la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918 ha sido referente en la transformación de los sistemas universitarios latinoamericanos, cuyos principios se han sostenido en el funcionamiento universitario hasta hoy. Entre ellos podemos reconocer la autonomía, el cogobierno y la extensión universitaria, componentes que se han convertido en idiosincráticos del SES argentino, como mencionamos. También desde dicha Reforma el protagonismo estudiantil ha sido intenso en los SES latinoamericanos (Krotsch, op. cit.).

Igualmente, entre las décadas del '50 y '60 un nuevo régimen jurídico y político originado durante la alternancia entre el gobierno de facto producto de la denominada Revolución Libertadora y la presidencia de Frondizi, reavivó la autonomía y autarquía universitarias. Se amplió su competencia en la adopción de políticas, se disminuyeron las prerrogativas de los poderes administrativos superiores sobre las universidades y se le otorgó jerarquía a sus órganos de gobierno, ampliando también sus atribuciones (Stubrin, 2004).

Sin embargo, durante 1970 y 1980 se produjo el aislamiento producto de los regímenes autoritarios. Esto generó que se retrasaran los cambios que experimentaron el resto de las universidades latinoamericanas. La falta de modernización de las universidades nacionales no impidió el crecimiento de la matrícula, la cual se ha ido engrosando con el transcurso de los años. Lo mismo ha sucedido con la expansión institucional, es decir, la creación de nuevas organizaciones de educación superior. El problema ha sido que las estructuras académicas que permanecieron y que fueron surgiendo no se actualizaron al ritmo de su crecimiento (Krotsch, 2001.).

Como explica Pedro Krotsch:

*“En este sector, la evolución de la universidad argentina tuvo tiempos y modos de reproducción distintos a los de la región. La universidad argentina permaneció cristalizada en torno a sus viejas y relativamente maduras estructuras, creció cuantitativamente, pero no se modernizó. En lo fundamental permaneció aislada de los procesos de reforma que se desarrollaron en el mundo. Al mismo tiempo la represión a los principales actores del sistema tuvo como efecto un quiebre en la memoria institucional que será difícil de resolver. La ausencia de investigación y reflexión autónoma sobre la universidad constituye parte de esa falta de actualización histórica de la universidad argentina” (Krotsch, 2001: 35).*

A fines de la década del '80 se comienzan a apreciar los primeros pasos hacia la incorporación de Argentina en el impulso de nuevas reformas en el ámbito universitario, al cual se sumará plenamente durante 1990 de la mano de políticas públicas orientadas en la misma dirección que las llevadas adelante en Latinoamérica. Es recién a lo largo de esta última década que Argentina retoma el ritmo de las reformas en los SES y se pone a tono con las tendencias internacionales en la materia.

Durante esta época ingresaron al ámbito académico ideas relacionadas con la calidad, la competitividad, la eficiencia, la gestión orientada al mercado y la evaluación en la universidad. De todas ellas, la evaluación cumplirá un papel central. El cambio, que durante la década del '90 estuvo guiado por la idea de reforma del SES argentino, fue acompañado por el surgimiento de producción de información acerca de la educación superior (Krotsch, op. cit.). El acortamiento de carreras de grado, desarrollo del posgrado y diversificación de la oferta (Krotsch, 2001: 49) formaron parte de las nuevas propuestas para la educación pública.

Una de las herramientas de la reforma del SES argentino fue la LES, sancionada en 1995. Su aprobación, para la concreción de la reforma universitaria, afirmó la decisión de generar cambios en el ámbito académico desde la iniciativa estatal. Aunque con criterios importados y con una lógica orientada hacia el mercado, podemos decir que se comenzó a pensar en la posibilidad de planificar el accionar universitario bajo determinados parámetros de calidad. Este último es un concepto que enciende siempre el debate sobre los servicios que ofrece la educación superior.

Contemporáneas a la aprobación de la LES fueron la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU, creada en 1993) y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU, producto de la misma Ley), dos organismos de gestión y control de la educación superior. De esta manera, Argentina se ajustaba a los cambios que venían ocurriendo alrededor del mundo y que orientaban a las universidades, como se ha mencionado, hacia la calidad, la eficiencia y la evaluación, entre otras cuestiones.

Según Krotsch (op. cit.), la creación de estos organismos de coordinación (llamados intermedios o de amortiguación, por las funciones que desempeñan entre la universidad y el Estado), ampliando la burocracia gubernamental, ha implicado la incorporación de espacios de poder en lugares que permanecían vacantes. Esto fue acompañado por la

expansión de la capacidad operativa del Ministerio de Educación por un lado, y la colaboración con el Banco Mundial, por el otro, a través de la aplicación de un paquete de medidas propuesto por el organismo, del cual la evaluación constituyó la idea central (Krotsch, op. cit.).

Asimismo, por medio de la LES se crearon figuras nuevas, tales como los institutos universitarios y los colegios universitarios, orientadas a la diferenciación por niveles y por sectores dentro del sistema. La creación de nuevas universidades públicas y privadas y la expansión de los posgrados son también parte de los efectos de la reforma. Todo esto ha contribuido a tornar al sistema universitario más complejo a partir de la multiplicación de sus niveles, organismos e instancias de decisión (Krotsch, op. cit.). Las medidas tomadas en torno a los nuevos parámetros en torno a la educación superior fueron ampliamente resistidas, principalmente por los claustros docente y estudiantil, ya que se encontraban ligadas a parámetros impuestos por la aparición en escena de las regulaciones y propuestas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En relación a la mención de los organismos internacionales de crédito, es pertinente realizar una observación sobre el entorno socioeconómico mundial del momento y los cambios a los cuales debían enfrentarse el Estado Nacional y las universidades. Se encontraron frente a la eminente profundización de la complejidad e imprevisibilidad del sistema internacional, la pérdida del monopolio de los espacios de producción del conocimiento y el aumento de las exigencias con respecto a las instituciones académicas. La universidad se vio subordinada a los objetivos de mercado y a un proceder político orientado a la regulación de los comportamientos del SES, en un intento de garantizar la previsibilidad de los mismos y la recuperación de su hegemonía y legitimidad (Krotsch, op. cit.).

Con la reforma del SES argentino se abre una nueva etapa en la vida universitaria nacional, cuyos efectos repercuten en la actualidad del quehacer académico, habiendo complejizado el sistema y su relación con el entorno. Las nuevas prácticas incorporadas al ámbito universitario se han ido automatizando y se han visto legitimadas tras su permanencia en el tiempo. Actualmente, tanto la CONEAU como la SPU forman parte de la interacción cotidiana que se da entre universidad y Estado en nuestro país, donde la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y posgrado han pasado a formar parte del funcionamiento del sistema. Con esto queremos decir que se han establecido algunas pautas generales para la evaluación desde el nivel nacional. A partir de

lo establecido, en el ámbito de cada universidad se le otorga una utilidad y significado distintos, que pueden ir de una mera obligación periódica a un acervo fundamental para la planificación a largo plazo.

Tanto la evaluación como la autoevaluación generan recursos de relevancia frente a las posibilidades de llevar adelante la planificación estratégica en una universidad. Como retoma Stubrin (2012: 238) de la experiencia de evaluación en la UNL, *“toda política de evaluación institucional universitaria cobra pleno sentido en el marco más amplio de una política de planeamiento académico”*. Es decir, que su importancia radica en el capital que genera para elegir y aplicar alternativas de acción. La evaluación no es un fin en sí misma, sino uno de los medios, junto con la planificación, por ejemplo, para emprender mejoras en la calidad de las diversas funciones que desempeña una universidad. El mismo organismo evaluador a nivel nacional, la CONEAU, plantea este mecanismo unido a recomendaciones de cursos de acción orientados al mejoramiento de la calidad (CONEAU, 2011).

Justamente la CONEAU, como organismo evaluador de las políticas académicas, provee, a través de sus estructuras de interacción con las universidades, algunos mecanismos para pensar estratégicamente a las instituciones académicas. Esto se puede considerar, por ejemplo, al realizar la autoevaluación institucional, herramienta que la CONEAU requiere a las universidades cada seis años, aunque no siempre se aplica. Pensar la autoevaluación en términos estratégicos, como herramienta para la acción, puede resultar un desafío. Esto debido a que implica realizarla pensando en la visión interna de la universidad que la lleva a cabo, en vez de la mirada externa del ente evaluador. Se trata de la propia definición de objetivos académicos y de gestión, evaluar a la institución según los términos de la propia exigencia.

Por otro lado la SPU, puede ser tenida en cuenta como fuente de apoyo (principalmente económico) de políticas institucionales al ofrecer financiamiento de proyectos en diversas áreas, a través de la apertura de convocatorias. En las mismas no se encuentran contempladas la evaluación o planificación de una universidad en sí, pero se pueden proponer alternativas de acción estratégicas. Es decir, desarrollar proyectos que impliquen fortalecer sectores prioritarios para la institución y a la vez se encuentren contemplados por las opciones de financiamiento que ofrece la SPU.

Los cambios conducidos por la reforma durante la década del '90 han extendido su influencia hasta hoy con gran vigor. Las iniciativas llevadas adelante posteriormente, a

partir de 2003, han implicado transformaciones en el sentido otorgado a la educación superior. Entre ellas, es pertinente señalar las leyes de Financiamiento Educativo (N°26.075), de Educación Técnico Profesional (N°26.058) y de Educación Nacional (LEN, N°26.206). Las mismas, además de influir en el marco normativo de la educación superior, son reflejo de un cambio en la concepción política dominante en torno a la educación, por lo tanto, relativa a la educación superior (Pugliese, 2007).

Sin verse reflejada en una nueva reforma, se ha planteado desde mediados de 2000 una nueva relación entre educación y Estado, esta vez con la concertación como medio y la función social de la universidad como eje. La reorientación política en torno a la educación superior plantea ahora la necesidad de mejora continua, haciendo hincapié en la calidad y el rendimiento académico y la claridad en los objetivos de la política universitaria. Para ello, una de las decisiones tomadas fue el cumplimiento con las ejecuciones presupuestarias y el aumento de la inversión en el sector, con la suba de salarios y la implementación de programas de financiamiento a diversos tipos de iniciativas (Pugliese, op. cit.).

Otro fenómeno que afectó irreversiblemente al SES es la internacionalización de la educación superior, incorporando la dimensión internacional al quehacer institucional, atravesando todas las funciones de la universidad. La universidad se ve pensada desde una perspectiva distinta (Pugliese, op. cit.). El pensamiento desde el punto de vista global se incorpora como parte del imaginario académico. De esta manera, se ha complejizado tanto el sistema universitario por medio de la reforma universitaria como su entorno, por medio de la globalización. La complejidad es un elemento clave a considerar en el desarrollo de cualquier estrategia institucional en las universidades.

## Análisis de los componentes característicos de las universidades nacionales

Es preciso también considerar que la consolidación de la reforma universitaria a lo largo del tiempo no ha modificado algunas características particulares de la universidad nacional. Propiedades que logran diferenciarla de otros tipos de universidades en el mundo y que, podemos decir, han intentado reivindicarse posteriormente a la crisis social, política y económica de 2001 por medio de la acción gubernamental. Se pueden encontrar prácticas arraigadas en la historia del SES nacional, que han logrado combinarse con (o quizás hacer frente a) las propuestas de cambio implementadas desde la década de 1990.

Estos comportamientos, característicos algunos de la institución universitaria a nivel global y otros de la configuración histórica específica de las universidades argentinas, son factores de consideración primordial al pensar a las universidades en términos de planeamiento estratégico. Analizar una institución estratégicamente implica tomar sus singularidades con especial atención, teniendo en cuenta que incluirlas como parte importante de la institución ayudará no sólo a una mejor comprensión de su funcionamiento, sino que evitará que se conviertan en obstáculos en un futuro. Combinando en una estrategia, como ya hemos mencionado, estas características con la complejidad que las circunda.

Entre las particularidades mencionaremos, primordialmente, a la autonomía y autarquía universitarias. Son parte de sus rasgos indelebles, principios consagrados constitucionalmente (Pugliese, 2000). Otro rasgo que persiste como parte de la naturaleza de la educación superior en argentina es su orientación hacia la apertura y la igualdad de oportunidades. La educación universitaria es tratada como un derecho de todos los ciudadanos que hayan obtenido la titulación de educación secundaria (Stubrin, 2004).

La educación en Argentina tiene carácter de bien social y, como tal, se asume como prioridad nacional y política de Estado (Pugliese, 2007: 14). Razón de ello se sostuvieron a lo largo de su historia los principios que dieron fundamento a la Reforma de 1918. Durante la década de 1990, por ejemplo, frente a la reforma del SES y la aparición de la orientación hacia las reglas del mercado, algunas prácticas universitarias permanecieron, a pesar de

confrontar con la tendencia mencionada. Es decir, se sostuvieron los principios de acceso libre y gratuito para quien cumple los requisitos de ingreso. La excepción es el funcionamiento del nivel de posgrado, que se financia con las cuotas que abonan los alumnos (Pugliese, 2007).

El acceso igualitario garantizado por medio de su gratuidad y requisitos mínimos de ingreso, como lo es haber completado el nivel educativo inmediatamente anterior, responden a generar oportunidades de acceso. En cuanto al desarrollo de mecanismos de admisión, el sistema universitario público no ha desarrollado ninguno que sea aplicado de manera común a lo largo del territorio nacional (Stubrin, 2004).

La ausencia de un arancel y las bajas exigencias para el ingreso a la educación superior benefician el acceso igualitario, aunque dichas condiciones están estrechamente vinculadas con las altas tasas de deserción que se presentan en la universidad argentina. De todas formas, la deserción es producto también de otros factores de relevancia, como lo son, según Marquina (2003), el alto grado de complejidad del sistema y la diferenciación y segmentación producida por los procesos de especialización en el gobierno y gestión universitarios.

La complejidad, segmentación y diferenciación presentan al sistema como desarticulado y con caminos terminales en cuanto a los estudios, dificultando la movilidad tanto dentro de las instituciones académicas como entre las mismas. Al hablar de caminos terminales, Marquina (op. cit.) hace referencia a la rigidez que presentan las currículas de las carreras universitarias, cuya orientación se dirige en un solo sentido, sin ofrecer la posibilidad de movilidad entre carreras durante un período inicial de estudios.

Para aquellos que alcanzan la titulación universitaria, encuentran que el objetivo principal de las carreras universitarias desde sus inicios ha sido la de proveer profesionales para las distintas esferas de desarrollo del país, en vinculación con el sector productivo. El problema es que tal vinculación muchas veces puede quedar estancada en el terreno de las intenciones, especialmente en lo que respecta al sostenimiento de los lazos entre la universidad y los graduados. Igualmente, las habilitaciones profesionales que otorga la culminación de una carrera de grado son consideradas desde el punto de vista de su valor social (Stubrin 2004). Fruto de ello es la orientación hacia las profesiones que caracteriza a la organización del sistema académico nacional.

A diferencia de la tendencia hacia la investigación que presentan las universidades norteamericanas, desde donde se importaron las políticas de reforma de la educación superior en la década del '90, las universidades argentinas poseen una orientación fuertemente profesionalista. Dicha orientación se encuentra relacionada con el propósito de formar profesionales demandados por el sistema productivo nacional. Posee, por otro lado, su correlato en la tendencia hacia la movilidad social ascendente de las clases medias, buscada a través del desarrollo de una carrera profesional. La producción de conocimiento ha tenido un desarrollo tenue, aislado del centro de agitación de la vida académica, frente a la prioridad otorgada a la difusión de las profesiones. Gradualmente esta situación ha ido cambiando, reconociendo a la investigación como una de las funciones elementales de la universidad (Pugliese, 2007), incorporándola a la dinámica de la cotidianeidad universitaria.

Otros componentes idiosincráticos, que son características ineludibles del SES argentino son la politización y pluralidad interna (Stubrin, 2014: 16). Cuando hablamos de educación superior también entra en juego el factor político. La práctica del gobierno de la universidad por medio de la fórmula de órgano colegiado permite que la política penetre en las prácticas universitarias y se nutra de ellas. En el esquema de toma de decisiones de la universidad argentina influyen diferentes actores, sectores y grupos de poder (Vega, 2003). Es característica de la misma la amplia participación de lo que Krotzsch (2001) identifica como la base del sistema, es decir, los docentes y los estudiantes, a quienes deberíamos añadir los no docentes.

La toma de decisiones se basa inevitablemente en consideraciones políticas, negociaciones y superposiciones de intereses. De modo que, mientras por un lado se tiende fortalecer la vida democrática de la universidad, por otro lado puede ser un factor de negociación y conflictos de intereses que se materializan en las relaciones que establecen entre sí los integrantes del gobierno cuatripartito. La política es un elemento ineludible de la cotidianeidad universitaria. Forma parte de la naturaleza de la universidad pública argentina y su presencia puede obstaculizar a veces la gestión, pero también es una fuente de enriquecimiento de las prácticas académicas y democráticas.

Los diferentes grupos de poder que participan se encuentran divididos por la lealtad a su grupo de referencia, el individualismo presente en los actores universitarios y la impronta autónoma que se adjudica a los integrantes del ámbito académico. Estos actores son los mismos que pueden llevar adelante un proceso de planeamiento estratégico en las

instituciones académicas. En realidad, variando en una amplia gama de tomas de posición, pueden actuar tanto como propulsores de la iniciativa, como también convertirse en sus opositores acérrimos. En una institución donde el componente participativo y la política se presentan como necesarios, conocerlos puede ayudar a entender mejor las posibilidades con las que cuenta la planificación estratégica en las universidades argentinas.

En su análisis de los actores que intervienen en el funcionamiento universitario, Vega (2003) menciona específicamente a tres; los docentes, los estudiantes y los graduados. Con respecto a los docentes, destaca los diferentes roles que cumplen en la universidad (docencia, investigación, extensión y gestión), constituyendo la fuerza laboral que da forma a las funciones que desarrolla el SES. La representación de roles diferentes puede generar que se desarrollen visiones fragmentarias de la institución y diversas lealtades a objetivos sectoriales. Pero, al mismo tiempo, se encuentran conectados horizontalmente por la disciplina, conformando así distintas subculturas (Vega, op. cit.).

Por su parte, la participación activa del estudiantado es un factor hasta el momento inseparable de la vida académica. Vega (op. cit.) relaciona el activismo estudiantil con la oscilación entre una formación de calidad y lograr la misma con un mínimo esfuerzo, abriendo la posibilidad de generar resistencias frente a políticas orientadas a elevar el nivel cualitativo de la educación universitaria. Esta puede ser una visión reduccionista, si se considera que representantes del claustro estudiantil también actúan en pos de obtener mayores prerrogativas en el proceso de toma de decisión institucional. Este claustro no resulta ser una excepción frente a la influencia de distintas corporaciones, principalmente de carácter político, donde por otro lado pueden encontrar un nicho de inserción laboral una vez finalizados sus estudios.

Al nombrar a los graduados Vega (op. cit.) hace especial hincapié en que cumplen un rol principalmente gremial. Según el autor suelen provenir de las corporaciones profesionales y pueden encontrar conflicto entre la lealtad a su origen académico y el papel que deben cumplir en el presente. En relación a ello, destaca la influencia que las corporaciones políticas y gremiales poseen sobre los docentes, al intentar imponer criterios decisorios que sean acordes a sus intereses (Vega, op. cit.). De todas maneras, también es pertinente destacar la baja participación que suele tener el claustro de graduados como tal, ya que en su mayoría sus integrantes se mantienen activos en la institución por medio de la docencia.

Deberíamos sumar a estos tres actores un cuarto, cuya participación atraviesa todos los ámbitos institucionales, el no docente. Formando parte junto a los docentes de la fuerza laboral en las instituciones académicas, tiene a su cargo principalmente funciones administrativas, de gestión y apoyo en el funcionamiento organizacional. Nuevamente, este claustro también se encuentra influenciado por el factor gremial. Forman parte del gobierno universitario y actúan como sostén de las funciones que desempeña la institución académica. Con el componente no docente completamos el esquema de claustros que funciona en la universidad y que ejerce su cogobierno<sup>4</sup>.

El espectro de factores y condiciones a tener en cuenta para poder pensar estratégicamente una universidad es amplio. Sin embargo, cada uno de ellos le otorga singularidad a la institución, a través de su constitución e interacción con el resto de los componentes. Tanto su historia como su estructura se han constituido como tales de manera activa e interrelacionada. Planificar estratégicamente el futuro de una universidad implica hacerlo partiendo del conocimiento de sus elementos constitutivos como dimensiones pertinentes de análisis y de las dinámicas que intervinieron en su estructuración actual.

---

<sup>4</sup> La UNR establece en su Estatuto que el Consejo Superior estará integrado de la siguiente manera: el Rector, los Decanos en representación de las Facultades, doce consejeros por el Cuerpo Docente, ocho consejeros por el Cuerpo de Estudiantes, dos consejeros por el Cuerpo de Graduados y dos consejeros por el Cuerpo No Docente de la Universidad Nacional de Rosario.

## ESTUDIO DE CASOS MODELO

Con el objetivo de conocer aquellos casos representativos en la aplicación de la planificación estratégica en universidades nacionales, han sido seleccionadas como muestra la UNL y la UNLP. Son instituciones que comparten similitudes estructurales con la UNR, en relación a su tamaño, estructura, cantidad de facultades, personal, estudiantes, entre otros aspectos, que permiten su comparación. Siendo la UNR una institución más joven que los dos casos de referencia, comparte sin embargo sus inicios con uno de ellos, al encontrar su origen en un desprendimiento de la UNL. Es decir, su génesis se encuentra en los inicios del siglo XX, siendo su constitución como universidad nacional autónoma hacia fines de la década de 1960.

Es importante destacar que, si bien las universidades elegidas son similares estructuralmente, no son idénticas ni sus experiencias totalmente intercambiables. Las similitudes mencionadas permiten su comparación, no así la homologación de sus prácticas. Esto debido a que sus diferencias también son importantes, especialmente al momento de considerarlas como ejemplos a tomar en cuenta en el ejercicio de la planificación estratégica. Lo que se intenta hacer es pensar la planificación estratégica desde la consideración de los puntos de contacto que encuentran estas universidades, pero sin pasar por alto que cada una desde su idiosincrasia ha desarrollado un funcionamiento y un perfil propios e intransferibles.

Habiendo estas dos universidades no sólo iniciado, sino también continuado la experiencia de la planificación estratégica como herramienta para el funcionamiento institucional, son consideradas como referencias pertinentes en este análisis, a lo cual se suma la posibilidad de comparación que ofrece la similitud estructural entre las tres instituciones. A continuación, se realiza una presentación de las universidades referidas, a través de algunas dimensiones comunes que guían nuestro estudio, las cuales se pueden agrupar en dos conjuntos, uno de conformación institucional y otro de planeamiento.

Estas dimensiones son su surgimiento histórico, su emplazamiento en el territorio, la composición de su estructura universitaria y la constitución de sus integrantes. Luego se pretende profundizar en la práctica de planificación llevada a cabo, para conocer los antecedentes en los que se han basado, los ejes de intervención seleccionados y los resultados obtenidos. Estos aspectos han sido elegidos por ser considerados como fundamentales al momento de pensar estratégicamente a cada una de las universidades analizadas.

## Universidad Nacional del Litoral

En primer lugar, se presentará el caso de la UNL, institución originaria de la UNR. La misma fue creada en 1919, posteriormente a los hechos que derivaron en la Reforma Universitaria de 1918 y teniendo como fundamento los principios defendidos por los reformistas. Sus orígenes fueron los estudios de derecho de la Universidad Provincial de Santa Fe (su antecesora, creada en 1889) y la Escuela Industrial. La Universidad se encuentra emplazada en la región centro-litoral del país, en la provincia de Santa Fe, teniendo su sede en la capital provincial. También cuenta con dependencias en las ciudades de Esperanza, Gálvez y Reconquista. Su configuración inicial sufrió varios desprendimientos, dando origen a nuevas universidades, entre ellas la UNR, y a su composición actual.

La UNL es una universidad pública argentina considerada de tamaño mediano, según el Ministerio de Educación de la Nación Argentina, en referencia la cantidad de alumnos que estudian en la institución<sup>5</sup>. Cuenta con diez facultades, que ofrecen enseñanza bajo un amplio abanico de disciplinas que abarcan áreas de saber científico, humanístico, técnico y cultural. También cuenta con dos centros universitarios, un instituto superior, una escuela universitaria, tres escuelas de nivel medio, una escuela de nivel inicial y primario y un jardín maternal. En sus instalaciones recibe un total de 45.000 estudiantes. Entre sus recursos humanos cuenta con algo más de 3.000 docentes y 1.000 no docentes. Para

---

<sup>5</sup> Pequeñas: Hasta 10.000 estudiantes. Medianas: Entre 10.001 y 50.000 estudiantes. Grandes: Más de 50.000 estudiantes (Fuente: Departamento de Información Universitaria. DNPeIU. SPU).

atender la demanda educativa en el nivel superior, la Universidad ofrece la posibilidad de estudiar 47 carreras de grado y 61 de posgrado (UNL, 2014).

Actualmente la Universidad se encuentra desarrollando su segundo Plan de Desarrollo Institucional (PDI), el cual se ha iniciado en 2010 y tiene previsto un período de 9 años para su implementación. El primer PDI se desarrolló entre los años 2000 y 2010 y tuvo como precedentes un proceso de autoevaluación llevado adelante entre 1996 y 1998 y una evaluación externa, realizada a través de la CONEAU en 1999. Ambos procesos de evaluación constituyeron el fundamento sobre el cual se apoyó la propuesta de emprender un proceso de planificación estratégica institucional (Stubrin, 2012). En ambos planes su puesta en marcha fue aprobada por el Consejo Superior como órgano central de representación de la comunidad universitaria. Escenario elegido a partir de la legitimidad que confieren sus decisiones, al surgir de la participación democrática de los claustros (UNL, 2002).

El primer PDI estuvo organizado en base a seis ejes estratégicos, estructurados como políticas de la UNL. Los mismos estuvieron basados en el gobierno institucional; la educación; la investigación y el desarrollo; la vinculación tecnológica; la extensión al medio regional; y el bienestar de la comunidad universitaria. Se pretendió atender a un universo amplio de problemas relativos a la escasa interacción y transversalidad de los saberes, los recorridos unívocos en las carreras, el ensimismamiento institucional, el accionar rígido, la parcialidad de las visiones y la subutilización de recursos, entre otras cuestiones (UNL, op. cit.). Orientado a atender las problemáticas detectadas bajo el sustento de los valores fundacionales de la Universidad, el Plan abarca a través de las seis aristas propuestas las diversas funciones que desempeña la institución hacia su interior y hacia el exterior. Para articular el desarrollo del mismo se conformaron Programas, que eran impulsados desde las áreas centrales de la Universidad y contaron con la participación de las facultades.

El PDI ha sido descrito como una “*hoja de ruta en la tormenta*” (UNL, 2002: 2), al proponer un cambio de perspectiva para transformar la Universidad frente al contexto turbulento que se le presentaba en el año 2000. La misión que ha servido de guía fue mejorar la calidad, en relación a los valores de la educación pública nacional. Tomó la forma de un proyecto colectivo, perteneciente a la comunidad universitaria pero también a la sociedad que la comprende. La propuesta estuvo dirigida a enfocar esfuerzos en desarrollar un instrumento para la gestión universitaria, que permita potenciar la práctica

del cogobierno, respetar los fundamentos institucionales, progresar la educación y la investigación y mejorar los sistemas de información. El fin es una “*Universidad permanentemente innovadora*” (UNL, 2002: 5). Como corolario, Stubrin considera una amplia lista de resultados:

*“Diversificó su arco de propuestas curriculares, consiguiendo una trascendente expansión de disciplinas; articuló y coordinó a sus facultades mediante la creación de carreras compartidas y la circulación de estudiantes entre todas ellas; emprendió la modalidad a distancia, creando una elevada cantidad de centros tutoriales; profundizó procesos de calidad académica, generando una amplia renovación de planes de estudio y acreditando carreras de grado y posgrado en todas las convocatorias nacionales y del Mercosur recibidas; desarrolló el cuarto nivel, sumando nuevas carreras de especialización, maestrías y doctorados; propulsó un número elevado de docentes para que se dediquen también a la investigación y la extensión; mantuvo su apertura a los jóvenes de todos los sectores sociales a través del ingreso directo y desarrolló mecanismos de articulación con la enseñanza secundaria de la región; multiplicó sus acciones de cultura y extensión promoviendo redes de cooperación social; se lanzó una corriente dinámica de vinculación de la investigación y la tecnología universitaria con el medio social y productivo; se alcanzó estabilidad para el estamento no docente, cubriéndose tres centenares de cargos por concurso público; se incrementó verticalmente la movilidad internacional de estudiantes y académicos, así como la cooperación con universidades de diversas regiones del mundo”* Stubrin (2012: 127).

Frente a estos alcances, en términos comparativos es pertinente tener bajo consideración que la UNL, al ser visiblemente más pequeña que las otras dos universidades bajo análisis, cuenta probablemente con mayor facilidad para la organización institucional y el logro de consensos. Sin embargo, no todos los resultados han sido satisfactorios. Algunos se presentaron como cuentas pendientes y desafíos a resolver en el desarrollo de un segundo PDI.

Se observó que las mejoras institucionales no habían alcanzado al espacio curricular. Las unidades académicas mostraron diferencias notables en cuanto a los problemas planteados, la prioridad otorgada a las diferentes necesidades y las posibilidades con las que contó cada una para su abordaje. Asimismo, persistió el escepticismo en torno al aumento de las tasas de graduación y la duración efectiva de las carreras. A ello se sumó

el sostenimiento de una visión pesimista acerca de las competencias que poseen los estudiantes al ingresar a la Universidad. Estas dos últimas problemáticas se han considerado como estructurales del mismo sistema (UNL, 2010).

Otro de los problemas no resueltos fue la baja interacción entre las áreas de gestión de la Universidad y aquellas pertenecientes a las Facultades, como también entre las áreas de un mismo nivel entre sí. Tampoco los docentes lograron mayor incidencia en los procesos de toma de decisiones. Se mantuvieron los canales informales de comunicación como el medio de mayor eficacia y se sostuvo la distancia existente entre los representantes de cada claustro con sus representados, hechos que se procuran cambiar. En las Facultades persistieron mecanismos heterogéneos de comunicación interna, contraproducentes para una óptima organización (UNL, op. cit.).

También se generaron nuevos problemas, relacionados principalmente con los cambios en el funcionamiento académico. El aumento de la oferta académica afectó los niveles de coordinación y administración de las Facultades. Esto también se vio desfavorecido por la disminución en los años de cursado de las carreras, las cuales no vieron reducidos proporcionalmente sus materias y contenidos. Todas estas problemáticas se volvieron asuntos a atender en el siguiente PDI. Probablemente aquellas que son de carácter estructural y se encuentran más arraigadas en el comportamiento institucional presenten serias dificultades para su resolución. (UNL, 2009)

Tal como se ha mencionado, la primera experiencia de planeamiento, como se mencionó, tomó como insumos para el diagnóstico institucional los resultados de las evaluaciones institucionales realizadas, sistematizando en los distintos ejes los temas de atención prioritaria en el desarrollo de la Universidad. Se observa que se procuró abarcar el universo de funcionamiento de la Universidad, lo que se relaciona con la idea de entorno y la influencia que es posible ejercer por medio del planeamiento. Influencia que se ve reflejada en la enumeración que realiza Stubrin (2001) de los resultados alcanzados y que expresa desde su punto de vista una experiencia positiva gracias al liderazgo y dinamismo ejercido por la UNL en la implementación de los programas propuestos, generando armonía entre la cohesión necesaria para llevarlos adelante y la descentralización característica de la gestión institucional.

Previamente al inicio del segundo PDI, se repitieron las experiencias de autoevaluación y evaluación externa, incluyendo dentro del análisis la experiencia reciente

en planificación. La misma fue reconocida por la CONEAU como una fortaleza institucional. Esta segunda instancia de planeamiento tuvo como objetivo hacerse eco de las transformaciones logradas en el período anterior, atender tanto los problemas pendientes así como los recientes y superar los logros alcanzados. Para ello se condensaron los ejes de trabajo en tres grandes lineamientos denominados Líneas de Orientación Principales (LOP). Éstas se componen por el trinomio “Legitimidad, Calidad y Pertinencia”. A cada una de las políticas adoptadas le correspondieron cuatro objetivos generales que se constituyeron en las pautas que guían la programación del Plan.

El PDI ha sido propuesto para ser llevado adelante en tres tramos sucesivos, de tres años cada uno. Se han diferenciado momentos para el desarrollo del Plan, destinando una primera instancia a la programación para, luego de encontrarse operacionalizadas las orientaciones propuestas, proceder a la ejecución de los proyectos y acciones que deriven de ello. La Secretaría de Planeamiento de la Universidad, creada en 2010, ha sido asignada como responsable de garantizar su implementación. Anteriormente el proceso lo llevaba adelante una Unidad de Planeamiento dependiente de la Secretaría General de la Universidad.

En esta segunda experiencia se ha elegido la modalidad de proyecto para su articulación interna, al considerarla una forma versátil para combinar iniciativas dirigidas desde arriba hacia abajo con aquellas generadas en sentido inverso. Para evitar el aislamiento de los proyectos entre sí, se ha recurrido a su “*nuclealización y transversalidad*” (Stubrin, 2012: 138). El primer concepto hace referencia a la constitución de redes entre proyectos de perfiles afines, de entre los cuales uno operará como su núcleo, propiciando su coordinación, coherencia y una utilización más eficiente de recursos. En cuanto a la transversalidad, se refiere a la coincidencia entre áreas de trabajo o resultados, lo que permitirá articularlos horizontalmente, generando vínculos, comunicación mutua, compartiendo recursos.

Durante el segundo PDI se ha procurado involucrar las voces de una mayor diversidad de actores en el proceso de evaluación y autoevaluación, ampliando la participación tanto dentro del marco institucional como hacia la sociedad en su conjunto. Esto se ha visto como un paso en la mejora del aprendizaje institucional, al provenir de estas instancias el diagnóstico necesario para proponer líneas de acción. La apertura a nuevos puntos de vista ha generado el refuerzo de las capacidades institucionales. Asimismo, la ampliación de la comunicación institucional se ha considerado un respaldo

para los procesos de toma de decisión, al fortalecer los vínculos al interior de la Universidad y con el exterior (UNL, 2008).

Ahora bien, el proceso de planificación entonces, asentado sobre instancias de autoevaluación y discusión, tuvo como resultado “*un proyecto universitario autónomo que parte de la definición de seis ejes estratégicos*” (UNL, 2008: 6). Cada uno de ellos articuló un conjunto de cursos de acción, programas, subprogramas y proyectos, que han encauzado el trabajo institucional en la atención de las diferentes cuestiones que presentaba el entorno. Su resultado ha sido la potenciación de los órganos colegiados como espacios de discusión y la institucionalización de espacios de planificación, otorgando su impronta a una forma de gestión. El esquema por programas permitió integrar las funciones administrativas, académicas y políticas en la labor de la transformación organizacional. Por otro lado, los ejes estratégicos propuestos son complementarios entre sí y poseen la misma jerarquía. Son un “*marco de referencia*” (UNL, 2008: 6) para llevar adelante los cursos de acción establecidos. Bajo este marco se pudieron crear programas transversales a la Universidad.

El enfoque de planificación estratégica y la evaluación son consideradas en la UNL como herramientas de gestión. Se ve a ambos procesos como complementarios en el desarrollo institucional, al permitir mirar a la Universidad tanto de manera retrospectiva como prospectiva. A partir de la combinación de ambas herramientas se plantea la superación de una mirada tecnicista del planeamiento, para dar paso al intercambio y al consenso en la definición de políticas como motores del desarrollo institucional. Se propuso un modelo participativo, que permitiera profundizar la autonomía de la institución y de sus integrantes, como también mejorar la calidad de las diversas funciones que desempeña y que se han reflejado en los ejes estratégicos (UNL, op. cit.).

Se percibe que desde la UNL existió la decisión de intervenir en su propio entorno para generar el cambio que necesitaba la institución. Emprendió las acciones de planificación en medio de un contexto de crisis, en lugar de esperar que el entorno la favoreciera. Su estrategia miró tanto hacia adentro como hacia afuera, contemplando a la comunidad universitaria y la sociedad en general. Otro tema presente en el planteamiento de trabajo ha sido la innovación, superando a la transferencia de conocimientos y tecnología en el desarrollo humano, social y económico (Risso-Talin, 2012).

A modo de resumen, se puede observar que la Universidad ha llevado adelante dos experiencias de planeamiento teniendo siempre bajo consideración sus diversos aspectos constitutivos. Entre ellos encontramos los valores sobre los que se creó la UNL y las funciones que desempeña; sus antecedentes históricos y su contexto actual y los actores que intervienen en su funcionamiento. Se manifiesta un aprendizaje a partir de la experiencia obtenida y los resultados logrados, que se declaran positivos y variados. También mostró la flexibilidad como atributo de la planificación, mediante el cambio y reorganización de los ejes estratégicos; la creación de una instancia responsable de llevar adelante el proceso; el cambio de enfoque en las modalidades principales de articulación del plan (de programas a proyectos) y la aplicación de estrategias para generar mejoras (“nuclealización y transversalidad”).

En su análisis, la UNL (2008), expresa los resultados del planeamiento en términos de crecimiento. Esto en vista de la diversificación de carreras, el desarrollo de programas y proyectos de extensión, la formación de recursos humanos en investigación y desarrollo, el apoyo económico a estudiantes y la mejora de las condiciones edilicias, entre otros aspectos. También se consideran los problemas, identificados como insumos del planeamiento y desafíos a resolver en la segunda experiencia. En todos los aspectos se menciona a la democratización como principio impulsor de las acciones. Cuando se habla de democratización se abre un abanico de cuestiones que contiene entre ellas a la información, las relaciones, la toma de decisiones, el acceso a la universidad. De fondo, siempre se encuentra presente la mejora de la calidad de la educación superior como meta permanente en el tiempo.

## Universidad Nacional de La Plata

El segundo caso que analizaremos es el de la UNLP, institución creada como Universidad Provincial en 1897 y nacionalizada en 1905 por ley nacional. La Universidad se constituyó en sus inicios como un espacio de desarrollo de la investigación y el conocimiento aplicado, creando entre 1919 y 1921 la Escuela Preparatoria de Ciencias Médicas, la Facultad de Ingeniería, la Escuela de Artes, la Facultad de Química y Farmacia. Sin embargo, la oferta académica se fue orientando paulatinamente hacia la formación de profesionales, con la creación a partir de 1934 de la Escuela de Periodismo y las Facultades de Ciencias Económicas, Arquitectura y Odontología, en una primera etapa, y las Facultades de Periodismo, Informática, Psicología y Trabajo Social, hacia final del siglo. Estas últimas son consideradas como una respuesta a las demandas sociales que atendió la Universidad (UNLP, 2014).

Organizada, como la UNL, en base a los ideales de la Reforma Universitaria de 1918, el desarrollo de su estructura académica fue acompañado por la definición de sus políticas institucionales, hasta alcanzar su configuración actual. Su evolución estuvo signada también por los avatares políticos y económicos del país, como ha sucedido con el SES argentino en general. La Universidad se encuentra emplazada en la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires. Actualmente la UNLP es la segunda universidad del país en cuanto a su cantidad de alumnos y producción científica y la de mayor importancia de la provincia, de donde proviene el 90% de su matrícula.

A partir de la diversidad en su oferta educativa y sus actividades de investigación, extensión y transferencia, se ha consolidado como una de las universidades de mayor complejidad de América Latina (UNLP, op. cit.). Su estructura académica se compone de 17 facultades y 5 colegios que abarcan la educación inicial, primaria y secundaria. A sus unidades académicas asisten 111.500 alumnos, por lo cual es considerada una universidad grande, como la UNR. Entre su personal se cuentan 12.000 docentes, 4.000 investigadores y 3.000 no docentes. Su oferta educativa abarca 110 carreras de grado y 187 carreras de posgrado, entre doctorados, maestrías y especializaciones (UNLP, op. cit.).

A partir del año 2004 la UNLP inició el proceso de planeación estratégica, que se ha puesto en marcha sin haberse detenido hasta la actualidad, cuando se encuentra transitando la implementación de su cuarto Plan Estratégico. Estos cuatro planes, aunque se mencionan y se han estructurado separadamente, son referidos como partes constitutivas de un solo Plan, que hasta el momento abarca el período desde 2004 hasta 2018, según la última etapa en ejecución. Cada período es una instancia de revisión y renovación de los resultados y los objetivos alcanzados, para la proposición de otros nuevos. Los Planes Estratégicos ejecutados abarcan los períodos 2004-2007, 2007-2010, 2010-2014 y 2014-2018 respectivamente. Los dos primeros planes han tenido una duración de tres años, mientras que para los dos últimos se han contemplado cuatro años.

Para la elaboración del diagnóstico institucional, la Universidad organizó diversos encuentros y consultas que permitieron definir las cuestiones que representaban las preocupaciones centrales de la comunidad académica. En ese marco se realizaron plenarios, jornadas de debate, talleres, entrevistas y encuestas, que proporcionaron material de diagnóstico y propuestas que permitieron definir los temas prioritarios para la UNLP y las orientaciones estratégicas que facilitarían su atención. El resultado fue la definición de cinco ejes estratégicos, a los cuales se ha agregado un sexto para el Plan Estratégico 2014-2018, relacionado con el arte y la cultura. Estos son:

*“Responder a la demanda de la sociedad por educación superior; apoyar y estimular la investigación y creación científica, tecnológica y artística; promover la utilidad social del conocimiento y la práctica solidaria y formativa; alcanzar un nivel de definición ontológica y académica del arte y la cultura; incentivar las vinculaciones con los Estados y sus organizaciones gubernamentales, las empresas, los sectores sociales y las Universidades; y la modernización continua de la administración y la gestión permanente” (UNLP, 2014: 20).*

Desde 2004 se han mantenido los mismos ejes estratégicos, agregando, como se mencionó, una sexta estrategia para el último plan. Los mismos se han considerado como fundamentales en el mantenimiento del modelo de desarrollo institucional basado en los principios reformistas (universidad “gratuita, pública, autónoma y cogobernada” -UNLP, 2014: 16- ). De esta manera, se sustenta la visión compartida que se ha logrado definir por medio de la participación de todos los claustros. La propuesta se orienta a *“sostener, revisar y actualizar los resultados”* (UNLP, 2014: 18), tomando como referencia las experiencias anteriores para ampliar el alcance de cada plan. Se hace hincapié en mantener

el consenso logrado sobre los términos generales que originaron la iniciativa de comenzar a aplicar la herramienta del planeamiento estratégico en la Universidad.

El mantenimiento de las mismas líneas estratégicas a lo largo de todos los planes también ha servido para articular el cumplimiento de objetivos a corto y largo plazo. Los primeros se sostienen en cada etapa prevista para los planes individuales, mientras que los segundos habilitan el establecimiento de metas transversales a todo el conjunto. Asimismo, permite plantear nuevos desafíos en referencia a objetivos ya alcanzados, impulsar una evolución del conjunto de las instancias de planificación. De esta manera, el diseño de programas y proyectos así como el establecimiento de objetivos han ido evolucionando sobre la base de los logros alcanzados.

Se ha evidenciado un cambio progresivo con respecto al cumplimiento de objetivos, el cual se evidencia en las declaraciones de intención que se han presentado para la justificación de cada Plan. Específicamente, se puede ver reflejado en la enumeración de las acciones consideradas necesarias para el logro de las metas propuestas. Así, se ha pasado de la propuesta de un nuevo Estatuto, hacia nuevas pautas en la distribución presupuestaria y la necesidad de ofrecer apoyos a los estudiantes en situación de vulnerabilidad, hasta culminar en el último Plan proponiendo la profundización de las políticas de ingreso, permanencia y egreso (UNLP, 2007, 2010 Y 2014). Como el listado de propuestas es extenso, podemos resumirlo diciendo que a lo largo de diez años las necesidades han evolucionado desde la adaptación normativa a los cambios que tenía que enfrentar la Universidad, hacia la garantía de acceso para los estudiantes más necesitados, hasta encontrarse hoy planteando la profundización de políticas para la garantía de la mejora de la calidad de la vida universitaria.

Se puede apreciar la conformidad con los resultados de cada plan, al expresarse de manera explícita en los documentos institucionales el cumplimiento con lo planificado para cada período, la implementación de todos sus programas y proyectos y el mantenimiento de los objetivos sostenidos en el tiempo. Se afirma la satisfacción con la adecuación de los ejes estratégicos al contexto y los grados de cumplimiento y evolución que se presentan al concluir cada Plan (UNLP, op. cit.). En cuanto al período 2014-2018, aún no se manifiestan los resultados debido a que su implementación se encuentra en una etapa temprana.

Pueden enumerarse también los puntos en los que el Plan ha mostrado mayor debilidad. La UNLP presenta un listado organizado según los ejes estratégicos considerados para el Plan Estratégico. Por medio de ese orden, enumera punto por punto las problemáticas identificadas hacia la finalización del tercer período del Plan (2010-2014). Valiéndonos de la comparación, se puede establecer la correspondencia con lo que sucede en la UNL. Algunas cuestiones se presentan como problemas de carácter estructural y otros como cuentas pendientes de los períodos ejecutados. Asimismo, se presentan problemas nuevos, consecuencia principalmente de la adhesión de un nuevo eje estratégico para el último período. En la UNLP, todos forman parte del diagnóstico para el Plan Estratégico 2014-2018.

Entre las problemáticas identificadas en esta institución, se puede señalar, en primer lugar, la persistencia de la débil articulación entre las unidades académicas y el sistema de formación de pregrado de la Universidad. Además, tampoco ha sido suficiente la interacción con el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, continuaron las dificultades para generar estrategias de acompañamiento académico de los estudiantes. También se identificaron, en la UNLP, condicionantes negativos en las tasas de avance y graduación en las carreras de grado y de posgrado (UNLP, 2014).

Por otro lado, la comunicación permanente y la difusión de la actividad académica no se han afianzado. Se mencionaron dificultades en torno a la sistematización y disponibilidad de sistemas académicos de información, especialmente en el área de Ciencia y Tecnología. Tanto la articulación de los diversos proyectos y acciones con sus resultados, como su seguimiento y evaluación han sido insuficientes, especialmente en el área de extensión. Tampoco ha sido satisfactoria la evidencia del impacto de la transferencia de resultados (UNLP, op. cit.).

Analizando una vez más a la UNLP comparativamente con la UNL, se puede ver que en ambas se mantuvo una distribución desigual de los distintos recursos entre las Facultades. Especialmente, la presencia de personal docente ha sido vista como desproporcionada entre las distintas unidades académicas de la UNLP. Se destacó la falta de personal orientado hacia la gestión del financiamiento externo, específicamente la ausencia de una estructura que acompañe el crecimiento científico-tecnológico. También algunos sistemas administrativos se presentan demasiado burocráticos e ineficientes, por ejemplo, se mencionaron demoras y complicaciones para realizar ejecuciones presupuestarias. Una de las causas puede estar relacionada con la referencia a la falta de

manuales de procedimiento, puntos de referencia para estandarizar los mecanismos de ejecución de los procesos institucionales. Las limitaciones en el presupuesto es otra de las causales consideradas (UNLP, op. cit.).

Por último, destacaremos la consideración de la resistencia al cambio frente a los intentos de transformación de tecnologías, procedimientos y costumbres en los sectores administrativos y de gestión. A ello se suman las dificultades para mantener una comunicación fluida entre los mismos y una comunicación externa permanente. Se expresó la carencia de mandos medios que cuenten con idoneidad, compromiso y responsabilidad en los sectores mencionados, para garantizar la calidad y mantenimiento del servicio independientemente de los cambios en las autoridades universitarias.

Como corolario, es posible afirmar que el proceso de planeamiento ha sido implementado por la UNLP en el marco del respeto de su configuración histórica y organizacional y del aprendizaje continuo. En relación a ello se observa el sostenimiento de los principios regentes de la Universidad, los cuales son compartidos por todos los claustros, según se ha expresado. También se ha procurado honrar los consensos logrados en el inicio de la experiencia de planeamiento. Se ha puesto especial atención al entorno institucional, proponiendo cambios tanto adaptativos como evolutivos hacia las nuevas metas que demandaban alcance. Por último, se refleja un proceso de aprendizaje en la renovación permanente de los objetivos que se han vuelto a establecer, una y otra vez, para cada nuevo período de planificación.

## EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

El tercer caso de estudio, que representa nuestro objeto principal de análisis, es el de la UNR. La Universidad se encuentra emplazada en la ciudad de Rosario y su zona de influencia, alcanzando las ciudades de Zavalla y Casilda, donde se encuentran ubicadas las Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Veterinarias, respectivamente. El área metropolitana de Rosario posee la mayor densidad poblacional de la provincia de Santa Fe. La ubicación de la ciudad la convierte en un sitio estratégico para recibir estudiantes de diversas provincias, especialmente del centro del país. La Universidad actualmente cuenta con una estructura conformada por 12 facultades, un Centro de Estudios Interdisciplinarios y 3 escuelas preuniversitarias. Ofrece 151 títulos de grado y 194 títulos de posgrado. Asisten a sus facultades 75.000 alumnos y trabajan en los diversos espacios 6.000 docentes, 2.500 no docentes (CIN, 2014) y 2.500 investigadores (UNR, 2011). También cuenta con un campus virtual desde el cual se ofrece educación a distancia para diferentes niveles.

Creada como universidad nacional en 1968 por medio de la ley 17.987, encuentra sus orígenes en la creación de la UNL, de cuyo desprendimiento surgió la UNR como la décima universidad nacional argentina, sobre la base de siete Facultades, institutos y organismos (UNR, 2011: 10) anteriormente dependientes de la Universidad que le dio origen. Sus comienzos se remontan a la formación en 1910 de la Comisión Pro-Creación del Hospital del Centenario y la Escuela de Medicina, la creación de la UNL en 1919 y la radicación de su Departamento de Extensión Universitaria en la ciudad de Rosario en 1930, para culminar con la creación de la Universidad en 1968 (CONEAU, 2009).

Los organismos académicos y administrativos anteriormente pertenecientes a la UNL que se encontraban en Rosario, fueron transferidos a la UNR. Lo mismo sucedió con los bienes y partidas presupuestarias de las Facultades. Estas estaban representadas por la Facultad de Ciencias Médicas, la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Arquitectura, la Facultad de Ciencias Económicas, la Facultad de Ciencias Agrarias, Hospitales-escuela, escuelas secundarias y el Instituto Superior de Música de Rosario. En 1968, junto a su

creación como Universidad Nacional, se adicionaron la Facultad de Filosofía, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y la Facultad de Odontología. El contar con carreras de larga tradición ha generado que la UNR se encuentre “*fuertemente enraizada en su área de influencia*” (CONEAU, 2009: 27).

La institución cuenta en su haber con una iniciativa en 2013 para iniciar un proceso de planificación estratégica. La misma estuvo dirigida a implementar un plan para el período 2013-2020. Se establecieron pautas iniciales de trabajo, pero el proceso de planeamiento no llegó a llevarse a cabo. Con el objetivo de generar políticas consensuadas para el alcance de objetivos institucionales, en ese año se realizaron una serie de encuentros dirigidos a la elaboración de un plan de trabajo para el Plan Estratégico 2013-2020. En los documentos que surgieron como resultado de los encuentros se mencionan como antecedentes dos planes estratégicos para la UNR. El diseño de cada uno de los planes abarcó los períodos 1999-2003 y 2004-2007 (UNR, 2013), pero en la práctica su implementación no se concretó de manera efectiva, ni se presentaron como parámetros del quehacer cotidiano de la universidad.

La escasa información disponible acerca de ambos planes, llamados Plan Estratégico el primero y Compromiso UNR, Plan de Acción el segundo, hace referencia en términos generales a la orientación del trabajo. En ambos planes se puso el foco en las funciones sustantivas que desempeña la Universidad. En el primero se definieron fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) para cada una, seguido de “objetivos, actividades, el ámbito de aplicación, el plazo de ejecución, la coordinación y los organismos involucrados” (CONEAU, 2009: 10). En el segundo, se establecieron objetivos generales y específicos para cada una de las funciones. En los dos se establecieron pautas para el alcance de los objetivos propuestos.

Igualmente, a partir del año 2000 la Universidad aplicó un sistema de Autoevaluación Institucional (AEI), que se renovó en 2008 sumando al mismo a las escuelas de enseñanza media y superior técnica (UNR, 2013). Este sistema es reconocido en su Estatuto, en los Artículos n°87 y 88 y aprobado por medio de la Ordenanza 582/00, modificada por las Ordenanzas 641/08 y 650/08 al incorporar la Enseñanza Media y Superior Técnica. Se lo reconoce como un mecanismo para la mejora continua de la calidad universitaria (CONEAU, 2009). Los resultados del proceso de autoevaluación se presentaron como insumos para la evaluación externa, realizada posteriormente por la

CONEAU, como así también, la autoevaluación misma se ha considerado una herramienta del planeamiento estratégico.

Reconociendo al Estatuto de la UNR y la LES como su marco normativo, la autoevaluación se plantea como una práctica de carácter permanente. En su aplicación se han considerado tres fases para su implementación. La primera es la delimitación de los propósitos institucionales, la segunda la definición de las condiciones para lograrlo y la tercera la construcción de herramientas e instrumentos para la captación de datos (UNR, 2013: 2). La primera fase ha sido concebida en las Ordenanzas mencionadas, que regulan el proceso de autoevaluación y definen trece propósitos institucionales, dándole dirección en consonancia con el Estatuto. Se puede hacer un paralelo entre los propósitos institucionales para la autoevaluación y las líneas estratégicas que se proponen en los procesos de planeamiento, considerando que la autoevaluación en este caso es vista como un recurso para la construcción de un diagnóstico institucional.

En el caso de la UNR los trece propósitos institucionales están relacionados con los planes de estudio, la calidad de la formación, la retención y avance regular de sus miembros, la democratización, el posgrado, la investigación, la innovación, la extensión, la vinculación, la creación de condiciones para la concreción de los propósitos institucionales, un sistema integrado de información, el financiamiento y la optimización de los recursos. Estos propósitos se encuentran respectivamente relacionados con las funciones que desempeña la Universidad (docencia, investigación, extensión y gestión).

El proceso de autoevaluación se realizó en dos etapas, que abarcaron los períodos 2000-2003 y 2003-2007. En la primera se conformó una Comisión Ad Hoc integrada por el Rector y representantes de cada una de las Facultades. Durante la segunda etapa, el equipo de trabajo cambió su nombre a Comisión General de Autoevaluación y amplió sus integrantes a representantes de los cuatro claustros del Consejo Superior. También se creó la Comisión Técnica Central, en la que participó personal de diversas Secretarías de la Universidad (CONEAU, 2009).

Para la aplicación de la autoevaluación se descentralizó en las Facultades la responsabilidad para realizar el relevamiento de datos. Las mismas tuvieron bajo su cargo la construcción de los instrumentos de captación de la información. Esta metodología ha sido reconsiderada, al ser observada como fragmentaria en la organización de la recogida y sistematización de los datos observados como relevantes para la evaluación. Asimismo, se

ha visto un alto grado de diversidad en los criterios utilizados para la definición de la información pertinente (UNR, 2013).

Lo que ha sido considerado de manera general es que la autoevaluación representa una etapa previa a la planificación estratégica. También se destaca que ha generado la producción de información certera sobre las funciones de la Universidad, lo que permite la construcción de algunos diagnósticos acertados acerca de la realidad de las unidades académicas (UNR, op. cit.).

Se ha expresado *“la necesidad de la consulta con los actores universitarios para conocer (...) no sólo las demandas particulares de cada sector sino también para comprender una visión global que atraviese los objetivos institucionales y considere las capacidades de la universidad en su conjunto para dar cuenta de las necesidades de la comunidad académica y la sociedad”* (UNR, 2013: 8).

Es importante señalar la preeminencia de la función de los Decanos establecida mediante el Estatuto universitario (artículo n°24). Esto es reflejo de un funcionamiento de modo descentralizado, distinguible en la impronta de los gobiernos de las unidades académicas. En relación a ello se ha mencionado al funcionamiento de la UNR como una *“Federación de Facultades”* (CONEAU, 2009: 8) ya que se percibe un alto grado de autonomía en el desenvolvimiento de las mismas. Una de las razones puede encontrarse en que varias de las unidades académicas se constituyeron con anterioridad a la creación de la misma Universidad. Su tradición anterior a la Universidad les ha proporcionado cierta autonomía en su accionar. Hecho que sucede también en las otras dos universidades analizadas, aunque en cada una con una impronta diferente.

Igualmente, si bien las unidades académicas tienen a su cargo la gestión de las carreras, su creación y transformaciones recaen en la decisión última del Consejo Superior. Las Facultades son responsables de la generación de iniciativas para la creación de carreras y cursos en los diferentes niveles educativos. También la gestión de cada unidad académica se lleva adelante respetando lineamientos generales a nivel universidad, pero privilegiando la impronta institucional y realidad política propia.

La función docente es una política prioritaria en la UNR. La Asamblea Universitaria ha fijado los lineamientos institucionales que se expresan en Objetivos Académicos y Objetivos Estudiantiles, destacando la centralidad de la docencia en el desarrollo institucional. Asimismo, se han expresado cuáles son los propósitos de la

Universidad que deben ser tenidos en cuenta para la evaluación de esta función (CONEAU, op. cit.). Tales objetivos son cinco y se relacionan con diversos aspectos que distinguen a la enseñanza en la Universidad.

Los propósitos considerados hacen referencia a la satisfacción de necesidades reales a las que deben estar orientados el nivel y contenido de los planes de estudio, por un lado, y a la calidad en la formación de los alumnos, por otro. También considera la retención y avance regular de los estudiantes como relevante, como la igualdad de oportunidades que se les ofrece. Por último, se menciona al nivel de posgrado como la instancia para posibilitar la formación continua y la actualización de los conocimientos profesionales (CONEAU, op. cit.).

También la función de extensión se ve jerarquizada por medio de su Estatuto, proponiendo el desarrollo de programas y proyectos y la participación de los miembros de la comunidad universitaria en los mismos. Tanto el Plan Estratégico 1999-2003 como el Plan de Acción 2003-2007 establecen objetivos y actividades específicas orientadas al desarrollo de la misma. Existen dos propósitos institucionales relacionados con esta función. Uno, dirigido a la extensión, se orienta a la mejora de la calidad de vida en el ámbito de actuación de la Universidad. El otro, enfocado en la vinculación tecnológica, se orienta hacia el intercambio de conocimientos y la transferencia tecnológica para contribuir al desarrollo regional. La UNR le asigna una posición de alta relevancia institucional a esta función, la que se constituyó en uno de los medios principales a través de los cuales la Universidad ha logrado una fuerte inserción en su entorno inmediato (CONEAU, op. cit.).

Por otra parte, es importante destacar que la UNR ha participado de la elaboración de los Planes Estratégicos de la ciudad de Rosario, a través del involucramiento de diversas Facultades. Estas acciones generan un antecedente en la práctica de planeamiento, preparando en el terreno a quienes conforman la comunidad académica. Los Planes Estratégicos para la ciudad de Rosario han abarcado todo el proceso contemplado para su implementación. Desde el diagnóstico hasta el desarrollo de proyectos ha sido llevado a cabo por la gestión municipal con colaboración de personal perteneciente a la UNR. Además de los antecedentes en el desarrollo de planes propios y de instituciones externas, la UNR cuenta, como ya se ha mencionado, con la práctica de la autoevaluación, que permitió generar precedentes para la elaboración de un diagnóstico institucional.

Ahora bien, la modalidad de organización del relevamiento de información para la autoevaluación, según las funciones universitarias, se asemeja a la estrategia aplicada por la UNL en el desarrollo de su primer Plan de Desarrollo Institucional. Los criterios para el relevamiento de información no son los únicos puntos de contacto entre la UNR con la UNL y la UNLP. En general, comparten el mismo tipo de estructura académica por facultades, acercándose la UNR en número de unidades académicas a la UNL y en cantidad de carreras de grado y posgrado a la UNLP. La autonomía distintiva de algunas de sus unidades académicas más tradicionales es un punto igualmente coincidente. Las tres cuentan con instituciones educativas preuniversitarias. Si se revisa el repertorio de carreras ofrecidas, también se pueden afirmar similitudes en este terreno.

En cuanto a su emplazamiento, las tres universidades se encuentran en ciudades que están dentro de las 10 más pobladas del país (INDEC, 2010) y la UNL junto con la UNR pertenecen a la misma provincia. Históricamente las tres instituciones encuentran sus orígenes a principios de siglo. A lo largo de su vida como universidades nacionales han encontrado fundamento en los principios de la Reforma de 1918, se han reorganizado bajo la LES de 1995, afrontado la crisis de fines de los '90 y se han recuperado gradualmente a través del aumento del presupuesto para educación superior y la orientación de políticas dirigidas a su jerarquización, que sobrevino algunos años después.

Se puede decir que estructural e históricamente las tres universidades presentan características similares. No son homólogas, cada una posee una idiosincrasia propia que es transmitida a sus integrantes y a la relación que establece con el territorio y demás instituciones. Sin embargo, es posible analizarlas desde las coincidencias para afirmar que frente a los escenarios que cada una presenta, si la planificación estratégica continuada ha sido posible en dos de ellas, no debería ser impracticable en la tercera. Aunque los antecedentes en la UNR demuestran una falta de continuidad en el planeamiento, conociendo y atendiendo a los factores que generan la irregularidad, probablemente sea posible seguir el camino iniciado por la UNL y la UNLP. Por supuesto, ninguna experiencia es trasladable sin adaptaciones de una institución a otra. En dicho sentido, se destaca la importancia del respeto por los principios y características constitutivos de cada universidad. Pero como modelos observables y antecedentes en la materia, ambas son válidas.

La UNR, a través de sus similitudes con instituciones semejantes, puede comenzar a analizar las posibilidades de llevar adelante un Plan Estratégico hasta su implementación

y continuidad. Para concretarlo, será también necesario analizar las causas por las cuales no se pudo llevar adelante la iniciativa de 2013. La dificultad para lograr acuerdos probablemente sea uno de los factores por los cuales la UNR no ha completado el proceso de planificación estratégica propuesto. Los costos del consenso pueden ser altos y los tiempos para alcanzarlo superar las necesidades de su gestión actual, por lo cual probablemente funcionen como un desincentivo para el sostenimiento del proceso.

También deberá ser considerado el entorno en las diversas dimensiones en las que se presenta, a nivel interno y externo, en el espacio local, nacional e internacional. El planeamiento se ve afectado por todos los niveles. Desde el conocimiento de la estructuración y funcionamiento interno hasta los diferentes tipos de asociaciones internacionales de las que la Universidad forma parte. Asimismo, por medio de las funciones que desempeña frente a la sociedad en la que se encuentra inserta, se relaciona necesariamente con el entorno, el cual ejerce influencia sobre la Universidad y al mismo tiempo es influenciado por ella. Esta relación puede ser tomada tanto como insumo como también ser parte de los objetos de planeamiento. Las diferentes visiones de los actores universitarios son también contribuciones importantes para analizar la relación con el entorno.

Por otro lado, siguiendo las tendencias a lo largo y ancho del SES nacional, la defensa de la autonomía universitaria deriva muchas veces en individualismo. No sólo se encuentran claramente marcadas las identidades disciplinares, sino también las de los claustros. Las funciones de cada uno de ellos diferencian sus temperamentos y su manera de relacionarse con la Universidad. Las Facultades suelen funcionar de forma, sino aislada, independientemente. En relación con el despliegue plano y flojamente acoplado de sus unidades (Weick, 1976), se pueden ofrecer como ejemplo las instancias que se generan en los diferentes espacios de la UNR sobre las mismas temáticas, sin interrelacionarse más que ocasionalmente o hasta casualmente.

El ámbito disciplinario es otro factor de diferenciación. En la UNR se procura conciliar esas divergencias por medio de la promoción del trabajo interdisciplinario. Un ejemplo de ello es el programa de extensión denominado “Integrando”, que requiere el trabajo conjunto de al menos tres facultades. En relación a ello, la pertenencia a distintos establecimientos también genera la separación entre los integrantes de la Universidad. El caso de la Ciudad Universitaria de Rosario (CUR) lo ilustra. Allí acuden personal y estudiantes universitarios a diferentes establecimientos, los cuales, a pesar de compartir un

mismo predio, desarrollan una vida académica claramente diferenciada y a veces hasta aislada.

Si nos detenemos en sus recursos humanos, es visible la activa participación con la que cuentan todos los claustros en los espacios colegiados de toma de decisiones. La UNR se ajusta a la norma general que identifica al claustro docente como “burocracia profesional” (Mintzberg, 1991). Se encuentra organizado en estructuras más bien planas, con independencia para tomar decisiones acerca de cómo llevar adelante su trabajo. Si bien su organización formal por cargos y en las cátedras se realiza jerárquicamente, gozan de elevada libertad de acción para ejercer la función docente. Este claustro se encuentra diferenciado del no docente, cuya organización es tradicionalmente burocrática y se identifican visiblemente los niveles de las estructuras de personal. Con respecto al alumnado, la UNR se enfrenta, como la UNL y la UNLP, a problemáticas de coordinación con la educación secundaria, la insuficiente formación de los ingresantes para la vida académica y las altas tasas de deserción que se presentan en los primeros años de las carreras.

En cuanto al ejercicio del poder, al revisar los componentes que hemos analizado de las universidades argentinas en torno a la posibilidad de llevar adelante un proceso de planificación estratégica, se podría decir que el factor político es aquel que tiene mayor relevancia en cuanto a su grado de influencia. La política es una parte tan importante como inevitable del quehacer universitario nacional, la cual para alcanzar acuerdos es necesaria, pero puede ser también una complicación para el entendimiento. La preparación para incluir estratégicamente a este factor en la planificación probablemente sea el paso de mayor relevancia para lograr su implementación.

La distribución del poder y su influencia en el funcionamiento de la UNR puede reconocerse en diferentes niveles. Por un lado, en el ejercicio del cogobierno universitario, donde se contraponen y entrecruzan los intereses de los claustros y de las facciones políticas que se hacen presentes en la UNR. Por otro lado, en la relación entre la institución y sus unidades académicas, las cuales pueden hacer demostración de distintos grados de autonomía que exceden al control y centralización de la universidad. En tercer lugar, se hacen presentes las organizaciones gremiales que aglomeran a los trabajadores universitarios, ejerciendo su participación en el poder sobre las pautas de funcionamiento de la institución.

El compromiso de las autoridades universitarias es imprescindible en el proceso de planificación. No sólo deben prestar su apoyo, sino que es necesario que cuenten con la habilidad requerida para conseguir el visto bueno de quienes pueden oponerse a la propuesta. Se pueden presentar muchos obstáculos, pero la política universitaria puede convertirse en el mayor escollo, ya que entran en juego los intereses de todos sus integrantes, la resistencia al cambio, los prejuicios. Y todo ello se expresa en la adhesión o sustracción del apoyo necesario para concretar la implementación de un plan. Aquí entra en juego la política. El desafío frente a la diversidad de actores, intereses y necesidades, será atenderlos sin perder de vista la visión rectora de la planificación estratégica.

## CONCLUSIONES

La UNR no es excepción a la idiosincrasia universitaria. Tanto el conocimiento como materia prima, como la profesionalidad y autonomías de su personal, el poder distribuido entre sus integrantes y la relación que se establece con su entorno, son características distintivas de la Universidad que analizamos. También en el espacio nacional se ven reflejadas sus particularidades con las que adoptan las instituciones universitarias. Goza de autonomía y autarquía, su gobierno se establece por medio de la fórmula colegiada y se estructura en la forma tradicional por facultades. Consecuentemente, se puede afirmar que la UNR presenta los requisitos básicos de la educación superior, al igual que los casos estudiados.

La escasez de experiencias a tomar como modelo de planeamiento en universidades puede resultar un obstáculo, que es posible sortear gracias a los dos casos testigos de planificación observados, que se presentan en instituciones que comparten algunas características distintivas de la UNR y que van más allá de la configuración básica universitaria. Entonces, a pesar del bajo número de experiencias, gracias a la comparación se pueden identificar los factores claves que deben ser atendidos en el camino de la planificación estratégica. Considerando que no es pertinente importar o transferir un modelo de planeamiento, ya que es un proceso que necesita principalmente del autoconocimiento institucional, además el estudio de un alto número de casos tampoco significará una garantía del éxito en su puesta en práctica.

Pensar a la planificación estratégica no como fórmula mágica sino como una herramienta ordenadora del quehacer institucional, con el foco puesto en los resultados a largo plazo, es quizás el primer paso para llevarla adelante efectivamente. La planificación es un proceso de enriquecimiento institucional, justamente por el recorrido que implica transitar su camino. La elaboración de un diagnóstico, establecer los ejes estratégicos, diseñar y seleccionar las alternativas de acción, planificar el cambio institucional, son métodos que permiten el autoconocimiento y por ello cobran mayor valor que el documento del plan mismo.

Implementar un proceso de planificación estratégica en cualquier institución implica generar alguna transformación, que variará en su grado de profundidad según las intenciones y las posibilidades de realizarla. Un aspecto clave que no debe ser olvidado frente a la propuesta de cambio es la herencia ancestral que arrastra la Universidad y el arraigo de diferentes prácticas que pueden confrontar con las perspectivas de reforma. En los términos descritos por Krotsch (2001), la innovación se reconoce como el proceso de transformación que puede encontrar mejor respuesta en la institución, por medio del cambio autónomo. Quizás requiera procesos más lentos y a más largo plazo, pero probablemente consiga también efectos más profundos.

Sabemos que las organizaciones públicas afrontaron diversidad de tendencias que han llevado a reformas tanto favorables como desfavorables para su desempeño. Pero la planificación estratégica no debería ser contraproducente desde el momento en que implica el autoconocimiento institucional. Siempre requiere observar y profundizar la información y las percepciones sobre la propia institución. La experiencia en las universidades analizadas nos da la noción de que esta herramienta se aplica y no es declinada o impugnada por sus integrantes, sino que se perfecciona y se vuelve a utilizar. La responsabilidad que le compete a las instituciones de educación superior en la producción de conocimiento y su transferencia hacia la sociedad que las circunda puede encontrar mayor efectividad en la planificación de sus procesos.

El estudio de casos en instituciones similares y su análisis por medio de la comparación nos otorga una perspectiva de cuáles podrían ser los resultados de embarcarse en la tarea de planificar en los términos propuestos. Pero también ofrece la posibilidad de reproducir algunas alternativas de acción, aplicables en la propia institución con las adaptaciones correspondientes, y muestra algunos tipos de respuesta frente a situaciones de incertidumbre o de conflicto, éstas también iniciativas que resultan innovadoras. Es decir, expone cómo, en organizaciones de la misma naturaleza que la UNR, ha sido posible implementar un plan estratégico de manera exitosa y renovar la experiencia. Asimismo, advierte sobre cuáles pueden llegar a ser los obstáculos y desafíos a enfrentar.

Finalmente, luego de haber dado cuenta del carácter de las instituciones analizadas y del desarrollo de las experiencias estudiadas, estamos en condiciones de afirmar que lo que se ha observado es que llevar a cabo efectivamente la implementación de la planificación estratégica en una universidad con las características de la UNR es viable. Se presentan como imprescindibles el conocimiento de sus particularidades, sus componentes,

sus integrantes, su historia y su entorno. Se vislumbra como importante el reconocimiento de las prioridades institucionales y se considera conveniente el estudio de otras experiencias. Son reconocidos como necesarios la toma de la decisión política y el compromiso de llevarla adelante y buscar ser consecuente con la misma. Seguramente la construcción de consensos en torno a la puesta en funcionamiento de un proceso de planeamiento sea uno de los mayores desafíos, pero quizás también es un reto que deba ser asumido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHUMADA FIGUEROA, L. (2001) *Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento desde los modelos de aprendizaje organizacional*. Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso.

ÁLAMO VERA, F.R. (1995) *La planificación estratégica de las universidades: propuesta metodológica y evidencia empírica*. (Tesis doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria).

CLARK, B. (1991) *El sistema de educación superior*. Editorial Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana–Azapotalco.

CLARK, B. (1998) *Crecimiento sustantivo y organización innovadora: nuevas categorías para la investigación en educación superior*. Revista Perfiles Educativos. CESU-UNAM.

DE SOUSA SANTOS, B. (2004) *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Laboratorio de Políticas Públicas. Miño y Dávila.

KROTSCH, P. (2001) *Educación superior y reformas comparadas*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

MARQUINA, M. (2003) *Diagnóstico y Prioridades en Materia de Articulación en la Educación Superior*, en Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de

una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.

MARQUINA, M., CHIROLEU, A. (2015) *¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina.* Propuesta Educativa Número 43, Año 24, Vol. 1. FLACSO Argentina.

MINTZBERG, H. (1989) *Diseño de organizaciones eficientes.* El Ateneo.

MINTZBERG, H. (1991) *Mintzberg y la dirección.* Ediciones Díaz de Santos.

MINTZBERG, H., QUINN, J.B., VOYER, J. (1997) *El proceso estratégico.* Pearson Educación.

NOSIGLIA, M. C., (1999) *La Universidad como organización: aportes de la Administración para su estudio.* Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, N°14. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

OBSTFELD, D., SUTCLIFFE, K. M., WEICK ,K. (2005) *Procesos de construcción de sentido en las organizaciones.* Organization Science, Vol. 16, nº 4.

PUGLIESE, J.C. (2000) *La calidad en el sistema universitario argentino.* Colección Aula Abierta. La Calidad educativa en un mundo globalizado, intercambio de experiencias y perspectivas. Universidad de Alcalá de Henares, p. 161-180.

PUGLIESE, J.C. (2003) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional.* Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.

PUGLIESE, J.C. (2007) *Documento para el debate de una nueva Ley de Educación Superior.*

REDEES, COLECTIVO DE AUTORES (2012) *La Planificación Estratégica en las Instituciones de Educación Superior*. Compilador: Almuiñas Rivero, J. L. Universidad de la República.

STUBRIN, A., (2004) *Configuración universitaria y política pública de Educación Superior en Argentina*. Escenarios Alternativos. Disponible en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org)

STUBRIN, A., (2012) *Planes de desarrollo institucional en las universidades públicas: el caso de la Universidad Nacional del Litoral – Argentina*. En Reforma Universitaria: universidades latinoamericanas y desarrollo. Universidad de la República.

SUÁREZ DE LA COBA, A. (2013) *Las técnicas prospectivas como apoyo al proceso de planificación estratégica en las Instituciones de Educación Superior*. Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior. Universidad de La Habana.

SUASNÁBAR, C. (2001) *Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica*. Revista Brasileira de Educação, Nº 17.

VEGA, R. I., (2003) *El planeamiento estratégico en la Universidad Argentina: aspectos problemáticos*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.

VEGA, R. I., (2011) *La Universidad: poder, gobierno y autoridad*. Ensayos e investigaciones sobre la problemática universitaria. Nueva Editorial Universitaria.

WEICK, K., (1976) *Organizaciones flojamente acopladas*. Johnson Graduate School of Management, Cornell University.

## Documentos Institucionales

CIN (2014) *Anuario 2014-2015*.

CONEAU (2009) *Informe de evaluación externa UNR*.

Ley de Educación Superior N°24.521

RISSO; TALIN (2012) *Diagnóstico sobre organización interna y capacidad de planificación estratégica. Proyecto Universidades Estratégicas*. Red de universidades para la promoción de la planificación estratégica participativa. Universidad Nacional del Litoral.

TAUBER (2010) *Pensar la Universidad Nacional de La Plata*. Plan Estratégico 2007-2010. Universidad Nacional de La Plata.

TAUBER (2014) *Pensar nuestra Universidad*. Plan Estratégico 2014-2018. Universidad Nacional de La Plata.

TAUBER (2014) *Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata*. Gestión 2014-2018. Universidad Nacional de La Plata.

UNL (2002) *El porvenir de la Universidad Nacional del Litoral*. Documento Institucional. Dirección de Apoyo al Planeamiento y a la Evaluación Institucional. Secretaría General.

UNL (2008) *Plan para el bienio 2008-2009*. Dirección de Planeamiento y Evaluación Institucional.

UNL (2009) *Opinión pública de la UNL respecto de la imagen objetivo de la institución en el decanato 2010-2019. Resultados y análisis de grupos focales de docentes de la UNL*. Observatorio Social. Secretaría de Planeamiento.

UNL (2010) *Análisis de los resultados del Estudio DELPHI-UNL*. Secretaría de Planeamiento.

UNL (2013) *Plan de Desarrollo Institucional 2010-2019. Síntesis primera etapa*. Secretaría de Planeamiento.

UNL (2014) *UNL en cifras 2014. Serie de datos que muestran distintas dimensiones de los hechos referentes a las funciones sustantivas de nuestra institución, recursos, personal, estudiantes, bienestar, investigación y vinculación*. Secretaría de Planeamiento.

UNLP (2007) *Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata. Gestión junio 2007-mayo 2010*. Plan Estratégico 2007-2010.

UNLP (2010) *El Plan Estratégico de la Universidad Nacional de La Plata*. Plan Estratégico 2010-2014.

UNR (2011) *Catálogo*. Secretaría de Relaciones Internacionales.

UNR (2013) *Plan de trabajo para la elaboración del Plan Estratégico 2013-2020*. Secretaría Académica.