

la autonomía universitaria, la comunidad y la toma de decisiones en las instituciones de educación superior (*)

HERNAN ACERO *

PRESENTACION

El Ingeniero y Doctor en Educación Hernán Acero, quien es, por añadidura, Especialista Sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), nos da a conocer importantes y bien documentadas reflexiones sobre la administración universitaria en nuestros países, específicamente sobre el aspecto de toma de decisiones.

Bajo los principios de la teoría de sistemas, el Ing. Acero realiza un análisis que, aunque globalizador, permite una relativa aplicación a las diferentes instituciones del sistema universitario estatal costarricense.

El modelo planteado por el Ing. Acero cuenta con funcionales definiciones de los elementos, los niveles, y las relaciones de las estructuras universitarias. A partir de estas definiciones se infiere una operación ideal del sistema universitario. Es necesario complementar los niveles que se nos ofrecen en el modelo, teniendo en cuenta que en nuestro medio el subsistema directivo cuenta además con una Asamblea Representativa y una Asamblea Plebiscitaria, encargadas de las definiciones políticas primarias para las Instituciones.

El modelo sistémico es también, no solamente explícito, sino claro en cuanto a las continuas relaciones establecidas entre la entidad académica y el medio "socio-político-académico-cultural" en que se encuentra inmersa. En el esquema propuesto se puede determinar cualitativa y cuantitativamente el flujo y la dirección de la información y de las decisiones pertinentes, pero es precisamente, y en este aspecto, en donde el modelo puede perder su validación operacional, por la ausencia esencial de uno de los componentes fundamentales para el funcionamiento del sistema académico: el presupuesto. Mientras no exista una definición presupuestaria específica para el sistema universi-

tario, todo subsistema de planeación interno resulta inoperante por no contar con una "constante" financiera que delimite el campo de acción programáticamente factible de las universidades. El problema fundamental del presupuesto no radica en la carencia temporal de recursos, sino más bien en la indefinición del monto de operación con que en un período se puede contar.

Si del subsistema de planeación propuesto dependen estructuralmente los subsistemas directivos, operativos, administrativos, financiero, de servicios institucionales y de bienestar estudiantil universitario, será necesario modificar los actuales procedimientos de incorporación del presupuesto al sistema universitario para garantizar su operatividad social.

En mi opinión los análisis de este tipo cumplen una función orientadora en el control de la dinámica universitaria. Sin embargo, deben complementarse con estudios, de equivalente rigurosidad, que den cuenta de los factores de carácter extra-modelo que intervienen, distorsionen e inclusive anulen el planteamiento sistémico, como antes señalaba.

Considero que la Editorial Tecnológica y propiamente su revista *Tecnología en Marcha*, deben acoger este análisis del Ing. Acero como una importante contribución al estudio de la administración universitaria, problema que es por muchas razones el problema del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Arq. Roberto Villalobos Ardón
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica

* Las ideas y conceptos expresados en el documento son del autor y no comprometen en forma alguna al Banco Interamericano de Desarrollo BID.

** Ingeniero, M.Sc., Ph.D. (Educación), Especialista Sectorial del BID en Costa Rica.

RESUMEN

Se analizan los aspectos de toma de decisiones en las instituciones de educación superior y las implicaciones que para ellas tienen los conceptos de autonomía y cogobierno, considerando también las necesidades socioeconómicas del país y la forma organizativa, administrativa y académica que deben tener las universidades para corresponder a esas necesidades de su comunidad.

INTRODUCCION

Para determinar un modelo de toma de decisiones, para las instituciones de educación superior, que facilite el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y servicio para la comunidad de su influencia, partimos de la base de que su organización corresponde a la concepción de la teoría de sistemas y que se cuenta con la descripción detallada de los modelos dinámicos y de las funciones particulares para cada uno de sus subsistemas (académico, administrativo-financiero, servicios institucionales, planeamiento (prospección) y bienestar universitario)¹. (Ver figura No.1)

La definición del modelo de toma de decisiones, para las instituciones de educación superior, es fundamental para clarificar los conceptos de comunidad, fuentes de poder, cogobierno y autonomía, dentro de la terminología de la organización administrativo-académica de tales instituciones.

Definido el concepto de comunidad, podemos identificar las fuentes de poder en dichas instituciones, e identificadas éstas, podremos conceptualizar la tan mencionada autonomía y el cogobierno de las universidades e instituciones con su mismo carácter.

DEFINICION DE TERMINOS

Al hablar de instituciones de educación superior, el concepto de **comunidad** lo debemos considerar como el *conjunto de personas (sociedad) que de una forma u otra influyen o son influidas por las actividades de dichas instituciones o que se interrelacionan y trabajan para cumplir los objetivos definidos, por dicha comunidad, para esas instituciones.*

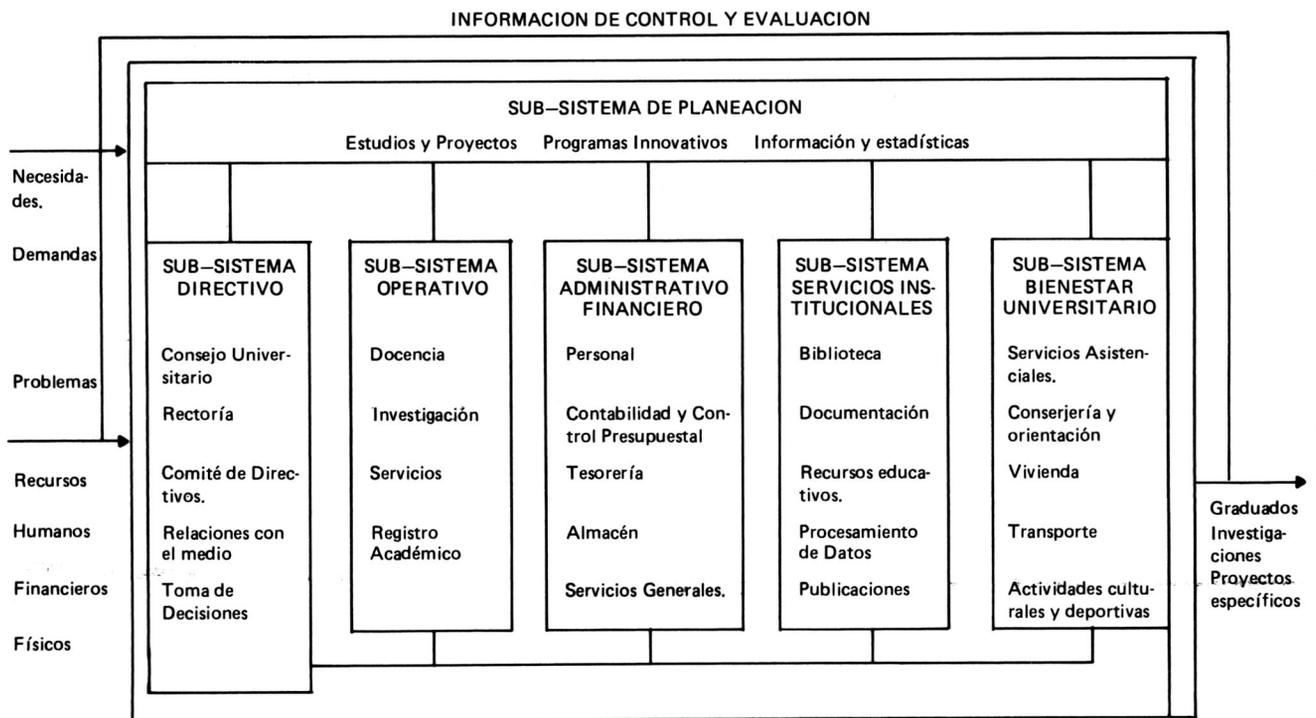


FIGURA No. 1. Representación de una Institución de Educación Superior como un sistema.

Se distingue entre comunidad institucional interna (personal académico—administrativo y estudiantes), y comunidad externa o del medio institucional (legisladores, gobierno, iglesia, trabajadores y población en general, del área de influencia de la institución).

Siendo las instituciones de educación superior de creación de la sociedad en que están localizadas, comprendiendo tanto su comunidad interna como externa, pareciera conveniente que sus diferentes estamentos tuviesen una cuota de participación en sus diferentes organismos directivos. Es en esta etapa, de definición de tal participación, donde se presentan las mayores discrepancias, en cuanto a quienes y en que proporción deben participar.

De momento, queremos solo mencionar los estamentos o fuentes de poder que se disputan más frecuentemente la representación en los organismos directivos de las instituciones de educación superior. De su comunidad interna: los docentes e investigadores, los administradores y los estudiantes. De su comunidad externa: organismos políticos, gubernamentales, sindicales, culturales y socio—económicos.

Según el tipo de organización social que se

tenga, es potestativo de cada país, región e institución, cómo organiza los estamentos directivos de las instituciones de educación superior y con qué fuentes de poder. De ahí que existen diversos modelos y esquemas en cuanto a organización de sus organismos directivos y en cuanto a representatividad en los mismos.

A continuación, procuraremos determinar algunas de las variables y modalidades que pueden tenerse para estudiar un modelo dinámico del subsistema directivo de una institución universitaria. Para tal efecto, se preve la flexibilidad y adaptabilidad que debe llevar dicho modelo, para que pueda ser estudiado y analizado según las características propias de la institución, de la región o del país, que quiera diseñar o adaptar tal modelo.

DISEÑO DE UN MODELO DE TOMA DE DECISIONES

Conceptualizaremos algunas premisas dentro del modelo de sistema social abierto propuesto para la universidad, entendiendo que es válido para cualquier institución de educación superior, según su tamaño y características². (ver figura No. 1).

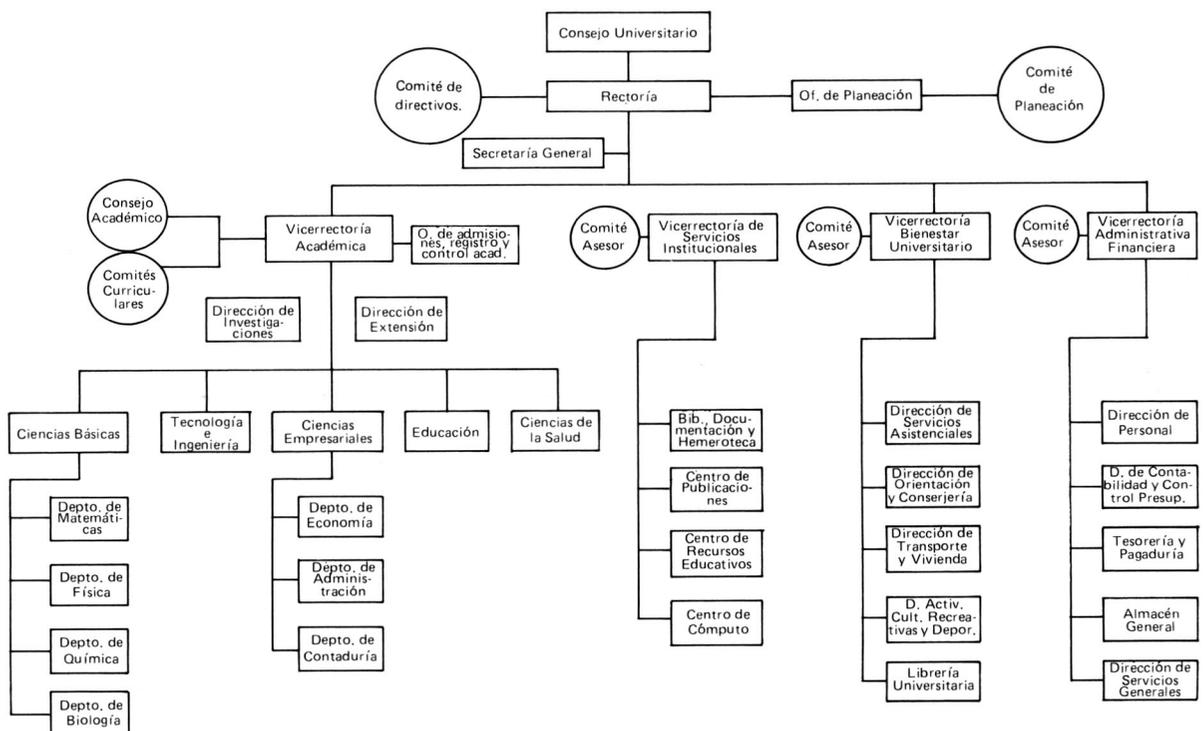


FIGURA No. 2. Organigrama general de una Universidad.

Dentro de esta conceptualización, se sugiere lo siguiente:

- Establecer una estructura organizacional burocrática con un alto grado de flexibilidad jerárquica y descentralización de poder, dado el alto grado de especialización de los recursos humanos de la institución, en sus diferentes niveles de actividad. En la Figura No. 2, se muestra una representación de la organización general de una universidad.
- Evitar el aislacionismo institucional mediante una racional comunicación con los organismos socio-político-económico-culturales de la comunidad de su influencia, aconsejable para mantener institucionalmente un flujo y reflujo de información sobre las demandas y necesidades socio-económicas que dinamicen su actividad académica.
- Procurar una equilibrada participación, en el proceso de toma de decisiones, de los diferentes estamentos o fuentes de poder, tanto internos como externos, de la institución, para permitir una marcha armoniosa de los diferentes intereses socio-económicos. Es decir, buscar un adecuado balance entre la autonomía institucional, en sí, y los intereses sociales, para garantizar su estabilidad institucional a lo largo de su dinámica académica.

La anterior conceptualización nos lleva a definir lo que podemos entender por **autonomía** y **cogobierno** universitario, conceptos que inevitablemente deben estar presentes al diseñar el modelo institucional de toma de decisiones. Se espera, con estas definiciones, lograr el grado de participación de las diferentes fuentes de poder, antes nombradas y la racional comunicación entre ellas para facilitar la flexibilidad jerárquica y descentralización de poder de que hemos hablado.

La concepción de **autonomía** va desde una completa libertad institucional para decidir sobre todos los aspectos concernientes a la institución, sin tener la mínima ingerencia del medio social de la institución (se considera que sólo deben participar sus estamentos internos), hasta una capacidad institucional para decidir únicamente sobre los aspectos administrativos internos (se considera que la institución debe ceñirse a la toma de decisiones de organismos externos sobre sus políticas y radio de acción de sus funciones y actividades).

Cada uno de estos extremos tiene limitaciones que no concuerdan con la visualización de la institución de educación superior como un sistema social-abierto. En el primero se desconoce al medio social que estableció la institución con el fin de encontrar variadas soluciones de formar y capacitar a varios de sus miembros, al más alto nivel académico-técnico-profesional, para trabajar por el desarrollo socio-económico-político-cultural de dicho medio social. En el segundo, se desconocen los altos valores humanos que trabajan en la institución y que deben darle su creciente dinamismo académico-científico-tecnológico, en vista del desarrollo socio-económico-político-cultural de su medio social.

Dadas las circunstancias anteriores, en este documento se entiende por **autonomía** la *libertad institucional para decidir sobre los aspectos concernientes a la misma a través de organismos que tengan una racional participación de las fuentes de poder más prominentes de su medio socio-político-económico-académico-cultural* (medio que debe incluir la comunidad interna y externa).

La proporción de participación que deben tener las diferentes fuentes de poder en los diferentes organismos de toma de decisiones en las instituciones de educación superior, al igual que la autonomía, es uno de los puntos de origen de conflicto más importantes en el estudio, análisis y operatividad de las instituciones de educación superior. Dentro de ésta; la proporción conocida como **cogobierno**, es de interés en el diseño de un modelo de toma de decisiones.

El concepto de **cogobierno** se entiende desde el gobierno de las instituciones de educación superior por los estudiantes y profesores con representación por partes iguales en los organismos de toma de decisiones, hasta el gobierno con dicha participación, de profesores y estudiantes, en igual proporción al de las demás fuentes de poder.

En este documento se entiende como **cogobierno** la *representación racional de los estudiantes y profesores en los organismos directivos de las instituciones de educación superior, al igual que la representación de las demás fuentes de poder de la comunidad, interna y externa, institucional*. Esta representación racional de cada una de las fuentes de poder en los organismos directivos depende de las circunstancias particulares de cada institución.

Para el caso del presente documento, para su

determinación, nos basamos en el modelo dinámico de Estructuración de las actividades académicas de la institución (Figura No. 3), fijando cualitativa-

mente tal representación. La cuantificación de la misma se especificará particularmente en el Estatuto Orgánico de cada institución.

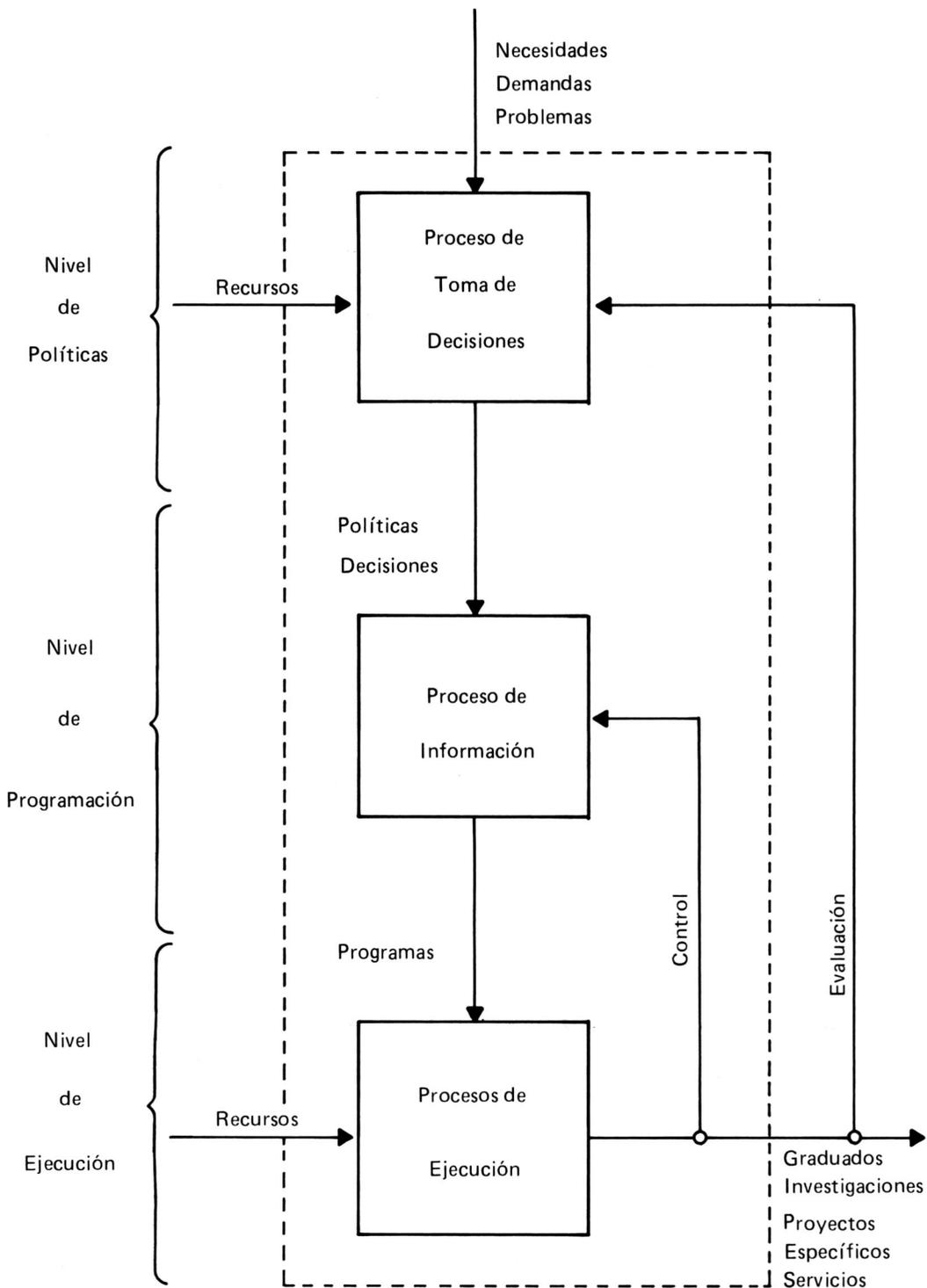


FIGURA No. 3. Estructuración de las actividades académicas.

En la Figura No. 4 se representa en mayor detalle el Modelo dinámico del subsistema directivo. A él nos referiremos en la calificación de la representación de las fuentes de poder en el proceso de toma de decisiones.

ral debe estar representado en el máximo organismo de toma de decisiones de la institución, el Consejo Institucional. Tal representación debe ser un reflejo de la dinámica social, económica, política y cultural que exista en la región bajo la influencia de la institución.

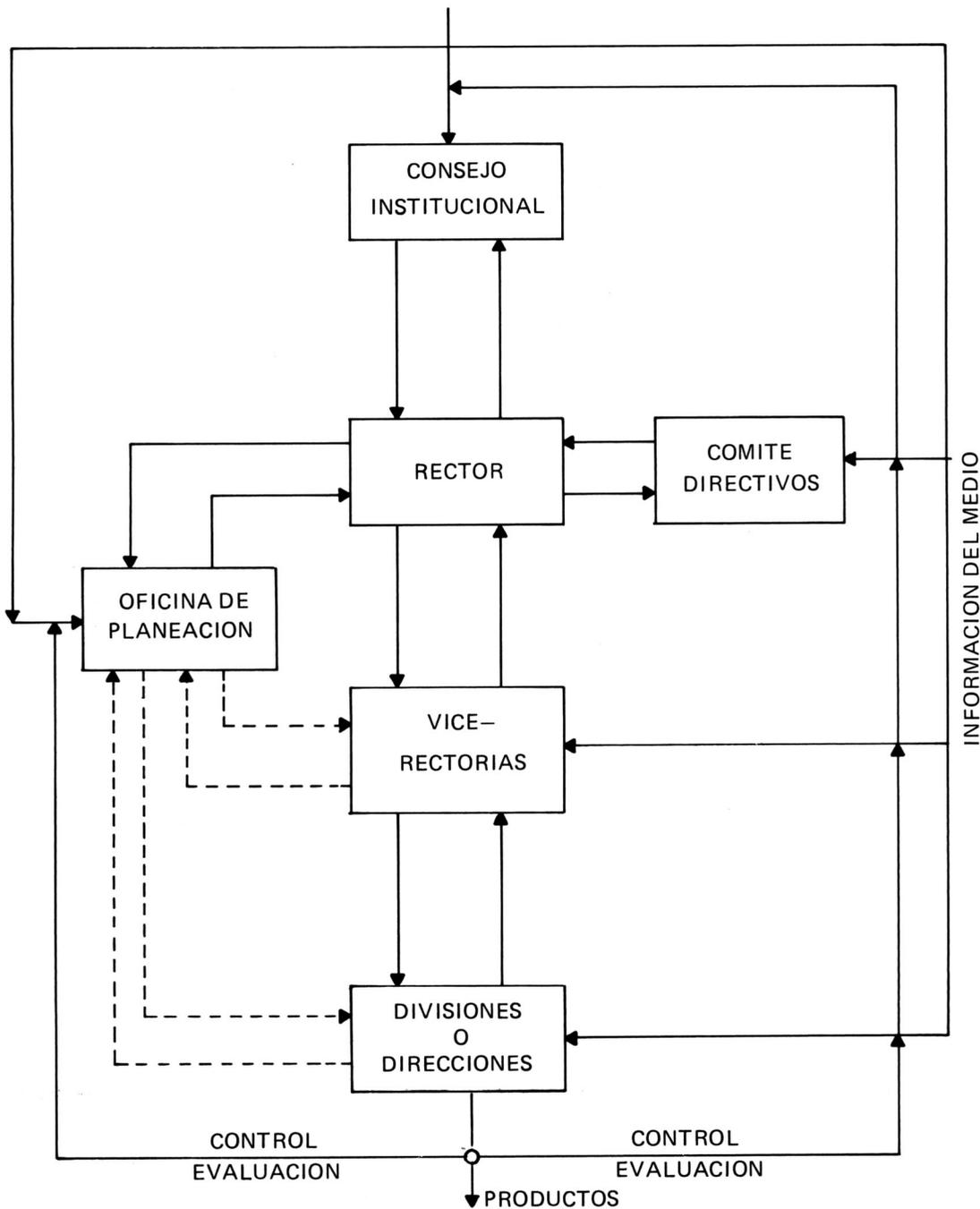


FIGURA No. 4. Modelo dinámico del sub-sistema directivo.

Representación de la comunidad (externa)

El medio socio-económico-político-cultu-

Entre otros esta representación debe permitir mantener vínculos y flujo de información con organismos como los siguientes:

- i) Legislativos (Nacional y Regional).
- ii) Gobierno Nacional y/o Regional.
- iii) Asociaciones Socio—Económicas (Comercio, Banca, Industria, Sindicatos, etc.).
- iv) Egresados (graduados).
- v) Organismos de planeación (Nacional y Regional).
- vi) Asociaciones u organizaciones culturales, educativas, religiosas, etc.

La representación de estos organismos en el Consejo Institucional permite allegar información sobre necesidades, demandas y problemas del medio y sobre los posibles recursos que éste le puede ofrecer. Con tal información, luego del consiguiente análisis y estudio de alternativas, se pueden fijar las políticas y objetivos institucionales, que procuran corresponder al medio bajo su influencia.

No se cree conveniente la representación en organismos a otro nivel del subsistema directivo ya que aquellos se encuentran más dedicados a asuntos de orden interno como son los de programación y de ejecución.

Representación estudiantil

El estamento estudiantil tendrá representación en el Consejo Institucional, en los comités asesores y en los grupos de trabajo. A través de esta representación, los estudiantes participan en la fijación de políticas institucionales:

- a) En las deliberaciones del Consejo Institucional
- b) Por medio de los estudios y proyectos que elabora la Oficina de Planeación.

En cuanto a los niveles de programación y ejecución, los estudiantes tienen la oportunidad de dar a conocer sus opiniones y sus necesidades en las deliberaciones de los Comités Asesores de Servicios Institucionales y de Bienestar Universitario y en su participación en los Comités Asesores de las Divisiones y de los Departamentos de la Vicerrectoría Académica.

Representación profesoral

Los profesores participan en la toma de decisiones de la Universidad a todo nivel:

- a) En el nivel de políticas por su participación en las deliberaciones del Consejo Institucional y en el Comité Asesor y en los Grupos de Trabajo de la Oficina de Planeación.
- b) En el nivel de Programación por intermedio de su representación en el Consejo Académico y Comités Asesores de Servicios Institucionales y de Bienestar Universitario.
- c) En el nivel de Ejecución por intermedio de su representación en los Comités Asesores de las Divisiones y Departamentos de la Vicerrectoría Académica.
- ch) En los procesos de control y evaluación por intermedio de su representación en el Consejo Académico, Comité de Evaluación Académica y en el Consejo Institucional.

Con la anterior participación, el estamento profesoral puede dar a conocer sus inquietudes y necesidades así como sus experiencias acerca de los asuntos educativos de nivel superior.

Representación de los administradores

Los administradores participan en el proceso de toma de decisiones en sus respectivos niveles a través del Rector, los Vicerrectores, los Decanos, los Directores, los Jefes de Departamento en los diferentes Consejos y Comités de la institución y en particular en el Comité Administrativo—Financiero.

La anterior representación de las diferentes fuentes de poder en los diferentes organismos y niveles de toma de decisiones de la institución, permite que se tenga un adecuado compromiso entre ellas y se logre así una dinámica institucional equilibrada entre los diferentes intereses de sus estamentos humanos y de su medio—económico—político—cultural.

La legalización de esta dinámica institucional, a través de Acuerdos, Resoluciones, Actas, Recomendaciones y Sugerencias, nos da como resultado la estructura de autoridad en la institución. Esta estructura se representa en el Modelo de Toma de Decisiones que se describe en el siguiente aparte.

Dentro del marco de referencia definido en los párrafos anteriores, para el modelo de toma de

decisiones y con la representación de las cuatro fuentes de poder principales de la institución, se tienen las siguientes características para el modelo:

- Un proceso de toma de decisiones descentralizado, ya que se da y se tiene participación en los diferentes niveles institucionales,
- Gran flexibilidad jerárquica que permite la participación de los especialistas de los diferentes campos de la actividad institucional,
- Descongestión en el proceso directivo al permitirse que cada nivel decida sobre los asuntos y funciones que le son propios. Esto se logra dentro de la estructura, en forma vertical, por subsistemas y niveles, y, en forma horizontal, con participación de unos subsistemas en otros y en las actividades y servicios afines, de apoyo o de facilitación.

MODELO DE TOMA DE DECISIONES

La conformación del modelo de toma de decisiones debe corresponder a los principios operativos y participativos descritos anteriormente, de tal manera que su proceso obedezca a las siguientes normas:

- Existencia de un flujo adecuado de información de los niveles más altos a los más bajos y viceversa,
- Posibilidad de iniciación del proceso en cualquiera de sus organismos y niveles,
- Adecuados canales de información para el medio socio—económico—político—cultural y de éste,
- Responsabilidad del Directivo o Directivos de cada nivel por la ejecución de las decisiones que deben cumplirse en cada uno de ellos.

Para cumplir con estas normas, el modelo de Toma de Decisiones debe contar con mecanismos adecuados de interrelación institucional y de contacto con los organismos más representativos del medio social. Estos mecanismos los ofrece el Modelo de Estructuración de Actividades (Figura No. 5), que junto con la indicación de los niveles

de actividad, en el eje vertical, y la calidad de la decisión que se va a tomar, según la Teoría de Cyert y March³, en el eje horizontal, nos permiten conformar el Modelo de Toma de Decisiones.

Los niveles de actividad son:

1. De políticas,
2. De programación, y
3. De ejecución,

como se menciona al analizar a la Universidad como un Sistema.

La calidad de la decisión puede ser de cuatro tipos:

1. De fijación de objetivos, según las relaciones de la institución con el medio socio—económico—político—cultural.
2. De experiencia institucional, según la historia de la institución en situaciones similares.
3. De solución a problemas específicos, según su actividad particular, y
4. De operatividad local o de cumplimiento de objetivos, de acuerdo con actividades específicas.

El modelo diseñado en tales condiciones se muestra y sintetiza en la Figura No. 6.

En este modelo vemos cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones, que podemos describir como sigue:

— La fijación de objetivos y las relaciones con el medio socio—económico—político—cultural están a cargo del Consejo Institucional y la Rectoría en cuanto políticas institucionales. La Oficina de Planeación participa igualmente en la fijación de objetivos y en las relaciones con la comunidad pero en lo relativo a programación y operación.

— El Comité de Directivos, organismo asesor de la Rectoría, se ocupa de la solución a problemas específicos y de contribuir con su experiencia institucional de toma de decisiones en los niveles de políticas y de programación.

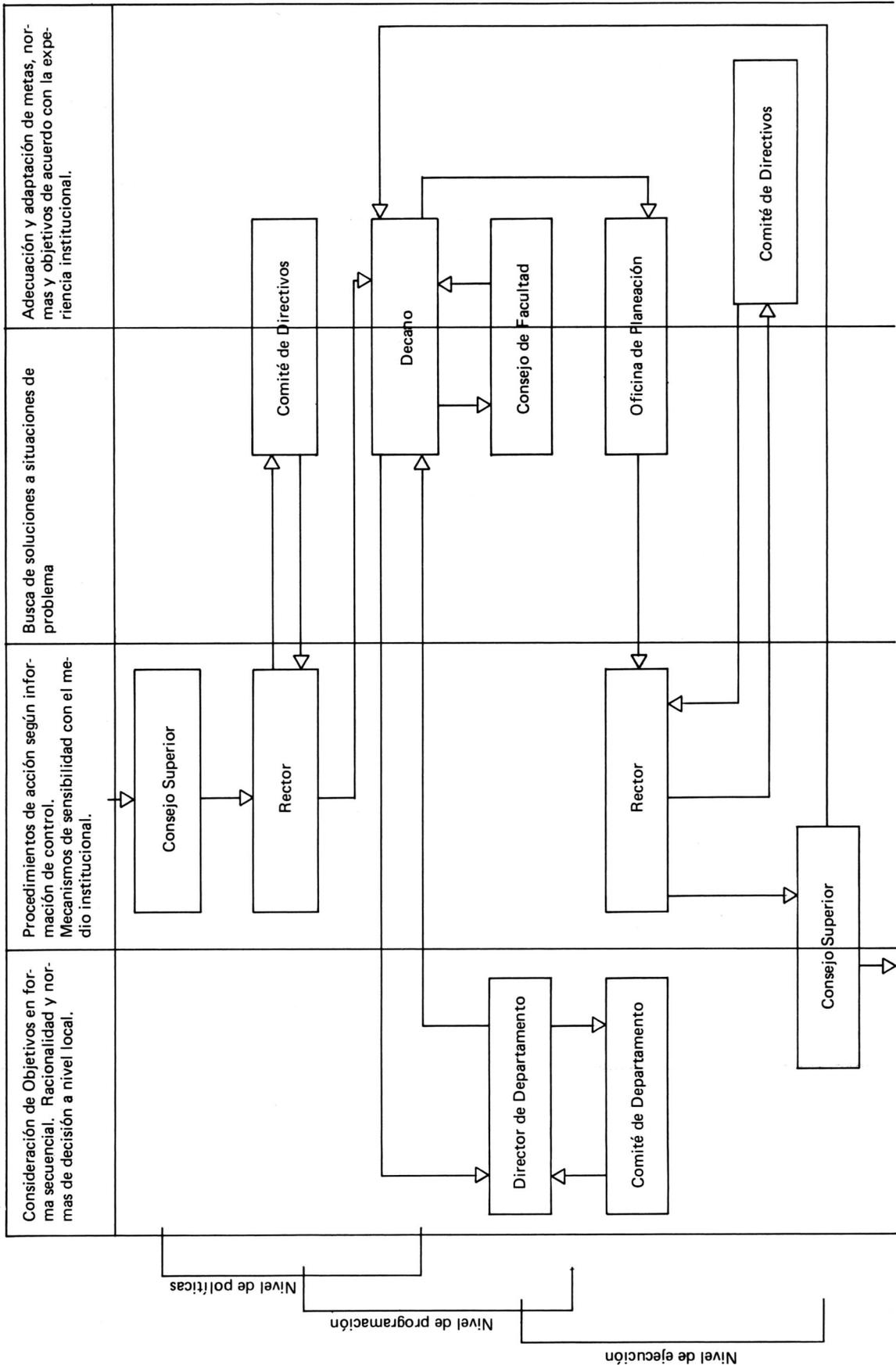


FIGURA No. 5. Modelo de toma de decisiones por estructuración de actividades.

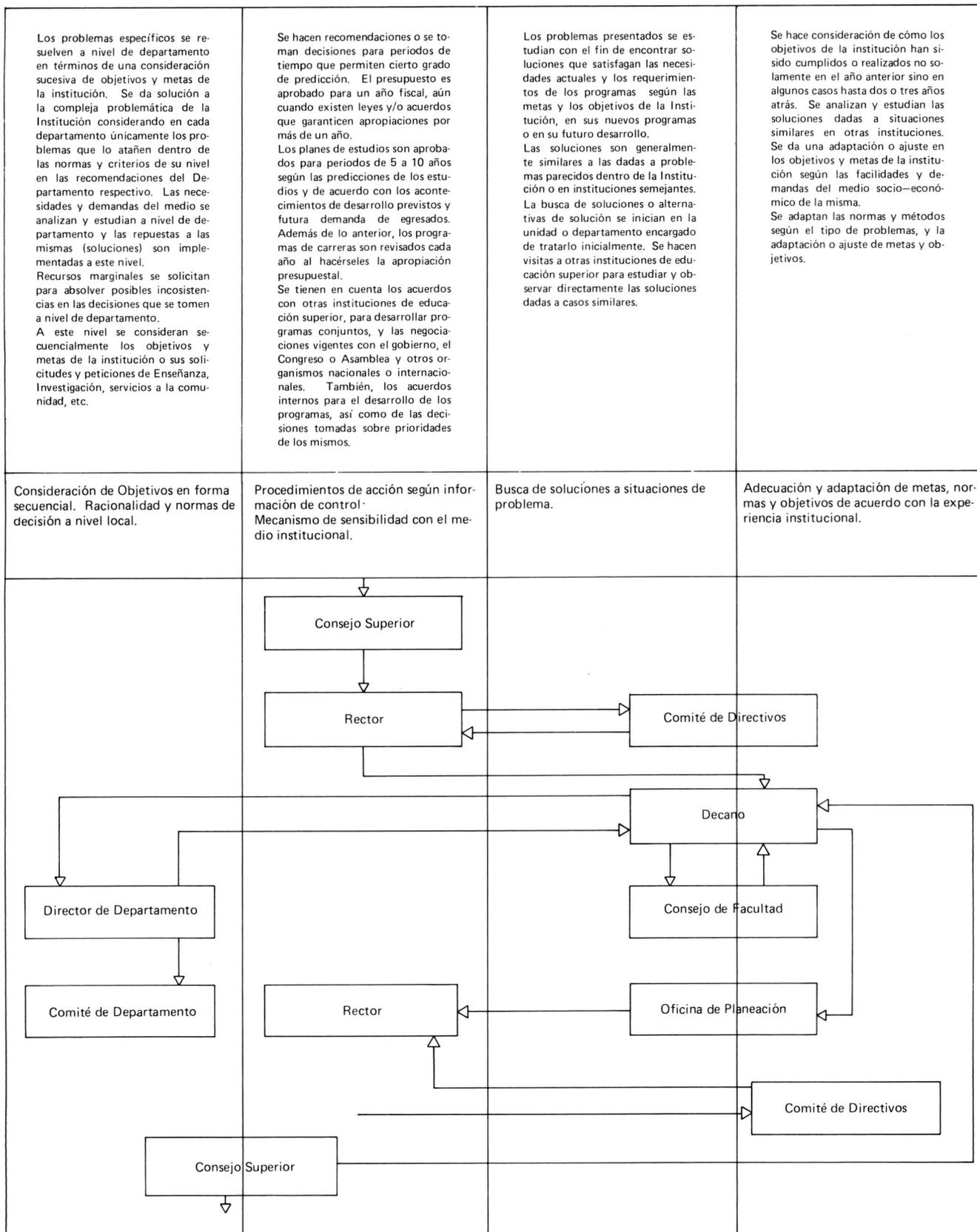


FIGURA No. 6. Modelo general de toma de decisiones para una institución de educación superior. Dentro de los conceptos básicos de estructuración de actividades y calidad de la decisión.

— Las decisiones concernientes a la solución de problemas específicos y el papel que debe jugar la experiencia institucional en el proceso de toma de decisiones, es tarea de las Vicerrectorías a nivel de programación. Para tal función cuenta con el Comité o Consejo Asesor, según el caso, como organismo consultivo. La Oficina de Planeación, como organismo asesor, de carácter institucional, contribuye en el proceso de toma de decisiones con el estudio y análisis de problemas específicos, teniendo en cuenta la experiencia institucional y la asesoría del Comité de Planeación y de los grupos de trabajo. Esta labor se desarrolla en los niveles de programación y de operación.

— Las Divisiones y Direcciones se ocupan de la operatividad local y del cumplimiento de los objetivos a nivel de programación y a nivel de operación. Para tal labor cuentan con su Comité Asesor.

— La operatividad local y el cumplimiento de los objetivos es tarea de los Departamentos o Unidades. Para tal función cuentan con su Comité Asesor como organismo consultivo.

— La función de control, entendida como el asesorar y ayudar para que lo programado sea lo ejecutado u operacionalizado, la cumplen las Divisiones o Direcciones, según el caso, cuyo resultado comunican a las Vicerrectorías y a los Departamentos o Unidades para hacer las correcciones o ratificaciones del caso.

— La Oficina de Planeación, igualmente, contribuye indirectamente con la función de control, a través de sus funciones de análisis y estudio, cuyo resultado comunica a la Rectoría para las ratificaciones o correcciones del caso.

— La función de evaluación, entendida como la contrastación entre los objetivos fijados y los objetivos cumplidos, la realiza la Rectoría, cuyo resultado origina el ajuste o ratificación de los programas, funciones o actividades, iniciando un nuevo ciclo del proceso.

Se espera que el modelo propuesto permita estudiar y analizar la organización institucional, diseñar sus reformas administrativo—académicas y en general evaluar su dinámica institucional en el

proceso de toma de decisiones, según la conceptualización que le sea propia de autonomía y cogobierno, para que ésta logre el mejor cumplimiento de sus objetivos y correspondencia a las necesidades y demandas de la comunidad de su influencia.

REFERENCIAS

1. **Administración Universitaria —administración, planeación académica, física, costos, sistemas de información.** Banco Interamericano de Desarrollo —BID y Universidad de Los Andes, Bogotá, 1978.
2. Acero, H.D. **Un modelo de toma de decisiones para la Universidad.** Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES—, 1973. Documento de divulgación No. 6.
3. Cyert, Richard M. y James G. March. **A behavioral theory of the firm.** New Jersey: Prentice—Hall, 1963. pp. 114—115.