

NOTAS SOBRE LA ESTRUCTURA COMPLEJA DE LA UAM

Guillermo Ejea Mendoza
Agosto de 2006

PRESENTACIÓN

Estas notas apuntan a mostrar que la UAM es una organización compleja autorregulable.

El trabajo se inscribe en la dimensión II del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

“Análisis institucional de la UAM para explicar los motivos y circunstancias que determinan su respuesta a las políticas de educación superior recientes. Esta dimensión de análisis abarca el caso concreto de la Institución desde las perspectivas de las organizaciones complejas autorreguladas y del cambio organizacional aplicadas al ámbito universitario”.

INTRODUCCIÓN

Están divididas en tres partes. En la primera se presentan las características teóricas de una organización de este tipo. La segunda narra el origen de la complejidad de la UAM. Para ello se abordan sucesivamente su diseño normativo original, su diseño práctico en la etapa fundacional y los cambios introducidos por la reglamentación orgánica. En la tercera se describen algunos de los elementos que componen su heterogeneidad actual. Luego se presentan algunas conclusiones.

1. MARCO TEÓRICO SOBRE LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS AUTORREGULABLES.

El paradigma de la complejidad en la teoría de la gestión de las organizaciones tiene como antecedentes los desarrollos teóricos de la complejidad y el caos en las ciencias naturales (física, química y biología) y exactas (matemáticas, sistemas y cibernética)¹. Al ámbito de las instituciones universitarias se ha aplicado principalmente desde la perspectiva sociológica².

Una organización es un conjunto de elementos humanos, materiales, logísticos y culturales³ ordenados hacia un objetivo. Aquí, los términos ‘sistema’ y ‘organización’ se utilizan como variantes de empresa, compañía, firma, organismo o institución.

Un sistema es un conjunto de elementos (o subsistemas compuestos por elementos) que interactúan entre sí mediante procesos habituales⁴. Desde el punto de vista de su relación con el medio circundante, los sistemas pueden clasificarse en abiertos o cerrados, dependiendo del número de entradas y salidas mediante las que interactúan con aquél. En el extremo, un sistema enteramente cerrado sería hermético y se consumiría por su propia entropía; y un sistema completamente abierto tendería a disolverse en el ambiente.

Todas las organizaciones (sociales) pueden catalogarse como sistemas más o menos abiertos⁵. Esta cualidad les permite interactuar con el entorno mediante la recepción de insumos (materiales, información y energía⁶), su procesamiento y la generación de productos o resultados que vuelven al exterior.

¹ Gallardo, 2002a, 2002b.

² Del Castillo, 2005, cap 1.

³ Esto incluye valores, psicología, costumbres, tradiciones, ideología.

⁴ Por definición, no hay sistemas estáticos; todos son dinámicos. Sí pueden clasificarse como más o menos estables (o inestables) según los cambios que registren sus estructuras. En una primera aproximación, un sistema se compondría de procesos ordenados, periódicos y regulares, pero la extensión del término a sistemas abiertos y complejos reduce la importancia del aspecto determinístico.

⁵ Millar y Rice, 1967; McGregor, 1957, 1967; Katz y Hahn, 1970, citados por Chiavenato, 1994, pp. 11 y 13.

⁶ En la teoría organizacional este concepto no se refiere exactamente a la definición de la Física como capacidad de trabajo, pero tampoco es muy preciso. Puede entenderse de manera abstracta como esfuerzo. Así, se habla de sinergias, esto es, de la suma o convergencia de esfuerzos.

Para realizar esas tareas el sistema posee una estructura de interacciones más o menos regulares y periódicas (subsistemas). En general, las *transacciones* (o *reciclaje*) de insumos/productos con el exterior conducen al cambio de la organización, pero ésta, en tanto que sistema abierto, siempre procurará revertir el proceso de entropía a través de un intercambio de tipo homeostático con el ambiente. Por esta cualidad, algunos autores plantean que los sistemas tienden al *equilibrio casi estacionario* (Kart Lewin) y operan con base en el principio de *equifinalidad* (Von Bertalanffy): “partiendo de condiciones diferentes y por caminos diferentes, un sistema puede alcanzar el mismo estado final”, incluso hasta el estado estable⁷.

Desde otro ángulo, los sistemas pueden dividirse en simples y complejos. Un sistema simple puede ser homogéneo o componerse de elementos y procesos diferentes, pero su articulación está perfectamente definida⁸. Las relaciones causa-efecto son lineales, por lo que funciona de manera determinista. La ordenación de todos los elementos y su comportamiento mismo están orientados hacia un fin predeterminado. El objetivo común constituye la base de su integración. Supone la complementariedad de los componentes. Se basa en criterios de certidumbre⁹. Las características contrarias son propias de los sistemas complejos.

En general, el rango de simplicidad o complejidad de un sistema está asociado a tres factores: su dimensión, su nivel de apertura y su grado de heterogeneidad. La complejidad del sistema aumentará en tanto que sea más grande (cantidad de elementos y subsistemas interconectados), tenga más número y diversidad de entradas/salidas en relación con el ambiente y haya mayor diferenciación interna entre sus componentes. Además, según la teoría de la contingencia, “cuando las organizaciones reconocen que su ambiente es turbulento responden con estructuras complejas y orgánicas, y cuando lo observan estable, con estructuras simples y mecánicas (Burns and Stalker, 1961)”¹⁰.

Un sistema complejo se compone de varios sistemas simples de tal forma que la composición no puede reducirse a un sistema simple y el todo es más que la suma de las partes¹¹. De hecho, un sistema complejo es capaz de crear espontáneamente estructuras superiores que son complejas en sí mismas, con fines de adaptación¹².

En un sistema complejo las articulaciones entre los subsistemas simples (o complejos) que lo componen no están bien determinadas. La diferenciación de elementos, procesos y relaciones provoca tendencias disipadoras¹³ y centrífugas en el conjunto. Las relaciones causa-efecto no son lineales sino caóticas (no hay desorden sino un orden

⁷ Chiavenato, p. 15.

⁸ Por ejemplo, un triángulo es una *figura simple* compuesta de líneas, ángulos e intersecciones en un plano de dos ejes. La superposición de triángulos en un espacio multidimensional en un orden variado puede hacer muy complicada su comprensión gráfica, matemática y mental.

⁹ Etkin y Schvarstein, 2000, citados por Gallardo, 2002b.

¹⁰ Gallardo, 2002a: 13.

¹¹ En cierto sentido, un sistema complejo puede apreciarse como un conjunto asimétrico, pero el término simetría remite a la idea de proporción adecuada o armonía de los componentes entre sí y con el todo, lo cual introduce un sesgo de subjetividad en el análisis.

¹² Haken 1981; Maturana y Varela, 1980; Tasaka. 1999; Hiroshi, 1999, citados por Gallardo, 2002b.

¹³ Harvey y Reed, 1996, citados por Gallardo, 2002b.

subyacente que no es visible a simple vista). No hay seguridad sobre los resultados¹⁴ porque los objetivos pueden ser múltiples y hasta contradictorios. Coexisten relaciones y procesos tanto de complementariedad como de antagonismo. Incluso, puede haber vacíos o inconexiones entre los elementos y procesos. La incertidumbre siempre está presente. Por lo anterior, la característica esencial de un sistema complejo es la tensión entre diversidad e integración¹⁵.

Un antecedente teórico de la concepción de las organizaciones sociales como sistemas abiertos que transitan a través de distintos niveles de integración, diferenciación y orden, y moviéndose hacia el estado estable, puede encontrarse en Herbert Spencer. En su visión evolucionista, el crecimiento de las sociedades implica que aumenten su heterogeneidad, interdependencia, definición y coherencia, lo que le permite clasificarlas en simples, compuestas y compuestas de compuestas¹⁶.

Sin embargo, la dinámica provocada por la creciente heterogeneidad del sistema puede conducir a su estabilidad o a su disolución, dependiendo de la magnitud y forma en que las fuerzas de cohesión (coordinación) se sobrepongan a las de diferenciación (dispersión).

Un sistema autorregulable es el que genera por sí solo las fuerzas que le permiten organizarse y sobrevivir. Es sensible al exterior pero tiene capacidad para procesar internamente las fuerzas externas y adaptarse al nuevo ambiente, reconfigurando la posición de sus elementos, relaciones y procesos conforme a sus propias características y necesidades¹⁷. Este tipo de sistemas tiene un grado elevado de flexibilidad y por esta autonomía puede registrar un cambio gradual (o radical en el extremo) sin perder su identidad.

Estos sistemas se caracterizan también por tener grados elevados de aprendizaje y trascendencia. Esto es, por la capacidad de *reinterpretar* el orden del sistema para *superar de manera creativa los límites* que encuentra¹⁸. A su vez, esta capacidad depende, por una parte, de la calidad y el flujo de información que reciba el sistema, y por la otra, del proceso de codificación (selección y ordenamiento) de la misma para que se lleve a cabo el ajuste correcto de su operación (retroalimentación)¹⁹.

Desde cierto punto de vista, la resignificación de datos que se realiza en la “densa red (multifacética y multidimensional) de relaciones” del sistema conduce a la “emergencia continua” del “sentido colectivo” (Nonaka y Takeuchi, 1999)²⁰, favoreciendo su integración y coherencia.

¹⁴ El caos asegura la variedad y riqueza de nuestra experiencia pero limita severamente nuestra capacidad predictiva (Marín s/f: 3, citando a Hayles, 1998).

¹⁵ Jaffee (2001) señala que esta tensión es inherente a toda organización por el principio combinado de división del trabajo-especialización en que se basa y que hace necesaria la coordinación y articulación de las tareas y funciones de sus componentes para el logro de los objetivos. Por otro lado, esa integración corresponde al problema de lograr la acción colectiva, según Mancur Olson (1992), citados por Del Castillo, 2005: 28.

¹⁶ George Ritzer. *Teoría sociológica clásica*. McGraw Hill, 3ª ed., 2001, cap. 4.

¹⁷ Jantsch, 1980, citado por Gallardo, 2002b.

¹⁸ Capra 1982, 1996; Nonaka, Takeuchi 1999, citados por Gallardo, 2002a.

¹⁹ Chiavenato, 1994.

²⁰ Gallardo, 2002a: 12.

En esta versión, las organizaciones complejas se contraponen a las que se estructuran conforme a sistemas jerárquicos rígidos, verticales y mecanicistas, donde sus elementos componentes sólo actúan tras el plan previamente fijado (ejecutan órdenes). Así, en virtud de la capacidad de aprendizaje y adaptación de los sistemas complejos, se afirma que “las organizaciones más descentralizadas e informales tienen mayor oportunidad para reconfigurarse a sí mismas como consecuencia de un mayor intercambio de información entre los elementos integrantes”²¹. En este sentido, “las organizaciones [complejas] son sistemas dinámicos heterogéneos, compuestos por agentes independientes cuyas conductas difieren en función de sus reglas sociales psicológicas o físicas. Por lo que las necesidades y deseos de los agentes no son homogéneos, de tal manera que sus objetivos y comportamientos pueden conflictuarse [sic] y ello presionar a que sus conductas se adapten entre sí (Stacey 1995, 1996)”²².

Sin embargo, también es admisible que la diversidad de interpretaciones pueda debilitar los lazos de cohesión, precisamente a causa de la heterogeneidad de las “necesidades y deseos” de los agentes y, si hay demasiada contraposición entre ellos, a la posibilidad de que el conflicto se acentúe en lugar de atenuarse. Es posible que las tensiones no conduzcan al sistema “al borde del abismo”, sino que la adaptación de las conductas se traduzca en una especie de *coexistencia pacífica* entre los agentes, de tal manera que cada uno de ellos –o sus agrupamientos- velarán por el resguardo de sus intereses bajo una perspectiva conservadora e inercial. Así, el sistema se reconfigurará hacia la estabilidad pero reduciendo al mínimo la dinámica del cambio; aplicará la ley del menor esfuerzo.

En los sistemas complejos el cambio no es predecible, al menos no a primera vista ni sólo en los términos previstos, debido precisamente al principio de incertidumbre y su propio carácter caótico. En general, en estos sistemas el cambio ocurre de manera gradual, sinuosa e iterativa, ya que la variedad de objetivos, relaciones y procesos impone resistencias manifiestas e implícitas a la modificación del orden establecido, así como desviaciones a los objetivos preestablecidos. El pasado es seguro mientras que el futuro es incierto. Tienden más a la adaptación que a la transformación²³.

“En suma, las organizaciones como sistemas complejos autoorganizados se definen como todos integrados cuyas propiedades no se pueden reducir a las de las unidades más pequeñas, pues son sistemas dinámicos no lineales con capacidad de aprendizaje y autotranscendencia, por lo que las formas que adaptan no son estructuras rígidas sino manifestaciones flexibles de procesos subyacentes (Capra 96)”²⁴.

Es probable que no haya organizaciones que puedan catalogarse como absolutamente simples ni organizaciones complejas que no posean alguna subestructura de tipo simple. Acaso sea cuestión de grado o combinación. Del mismo modo, es posible que no haya organizaciones con rasgos puramente determinísticos, sino que todas tengan alguna clase de autorregulación (aún las de tipo burocrático-verticial).

²¹ Gallardo, 2002a: 13.

²² Gallardo, 2002b: 14.

²³ Aunque a la larga o en gran escala, todo cambio cuantitativo se convierte en cualitativo.

²⁴ Gallardo, 2002: 14.

Después de lo anterior puede intuirse que la UAM es una organización compleja en el sentido de que está compuesta tanto de estructuras simples como de complejas, pero donde el todo es complejo ya que no puede reducirse a ninguna de sus estructuras simples ni a una suma simple de ellas, y que es autorregulable por su elevada capacidad de autoorganización y adaptación.

2. LA COMPLEJIDAD DE LA UAM.

La UAM combina estructuras simples con estructuras complejas. Esta configuración proviene tanto de su origen como de su evolución. De hecho, la simplicidad de su estructura original, en sí misma diversa, devino pronto, por su propia naturaleza, en la creación de estructuras múltiples y superpuestas. Así, dentro de su homogeneidad existe un conjunto variado de elementos, procesos y conexiones de tipo heterogéneo.

Para comprender la gestación organizacional de la UAM es necesario contemplar dos aspectos. Por una parte, que la organización de la UAM se basa en el principio de la desconcentración funcional y administrativa establecido en la Ley Orgánica desde su creación. Pero, por la otra, que la UAM se construyó prácticamente mediante la toma de decisiones *sobre la marcha* por parte de los fundadores a través de un proceso de ramificaciones de arriba hacia abajo.

2.1 LOS RASGOS DE HOMOGENEIDAD.

Para proceder al análisis de la complejidad de la UAM con mayor claridad, antes conviene tener presentes los principales rasgos estructurales que la definen. En una primera aproximación, podría decirse que las características unificadoras o comunes del modelo UAM y que determinan su identidad son:

a) Modelo académico:

- Sistema departamental (matricial)
- Figura del profesor-investigador de tiempo completo
- Sistema autónomo de dictaminación académica (de ingreso, permanencia y promoción del personal académico)
- Sistema escolar trimestral
- TGA por División (incluye la aceptación sin restricciones disciplinarias o institucionales de los egresados de la educación media superior)

b) Estructura de Gobierno:

- Órganos colegiados (incluye procedimientos de integración y competencias)
- Órganos Personales (incluye procedimientos de integración y competencias)

c) Estructura operativa de las funciones académicas:

- Instancias de Apoyo (de la LO)
- Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado

- Jefes de Área de Investigación
- Comisiones departamentales y asesores divisionales y departamentales

d) Estructura administrativa:

- Procedimientos escolares automatizados para el ingreso, permanencia y promoción de los alumnos (incluye la base de datos de los registros escolares)
- Procedimientos de aprobación y control del presupuesto

e) Nivel normativo:

- Legislación (aquí pueden incluirse el logotipo y el lema)
- Contrato Colectivo de Trabajo

f) Historia

Como se verá más adelante, la sencillez y homogeneidad de este esquema se convertirá en una estructura de alta complejidad conforme se profundice en la constitución y funcionamiento de sus componentes.

2.2 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA LEY ORGÁNICA (LO)

La LO define cuáles son los *órganos de la Universidad* (artículo 6): Junta Directiva, Colegio Académico, Rector General, Patronato, Consejos Académicos, Rectores de Unidad, Consejos Divisionales, Directores de División y Jefes de Departamento [en este orden]. Después, el RO los clasificó como órganos colegiados (OC) y órganos personales (OP).

La LO establece la composición de los OC y las competencias tanto de los OC como de los OP.

La LO señala también, en diversos artículos, que habrá un Secretario General, Secretarios de Unidad, un Abogado General, un Tesorero y un Contralor. Después, el Reglamento Orgánico (RO) los clasificó como Instancias de Apoyo.

Ver Gráfica 1 ^a

Por otro lado, en su artículo 21, la LO indica que:

“La Universidad estará integrada por unidades universitarias, a través de las cuales llevará a efecto su desconcentración funcional y administrativa. Las unidades universitarias resolverán sus propios problemas, sujetándose a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias.

Cada unidad universitaria estará dirigida por un rector y se organizará en divisiones y departamentos.

Las divisiones se establecerán por áreas del conocimiento y los departamentos por disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas.

Cada división estará a cargo de un director y al frente de cada departamento habrá un Jefe”.

2.3 EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN EN LA ETAPA DE LA FUNDACIÓN (1974-1980)

Según los Artículos Transitorios de la LO, una vez nombrado el Rector General (RG), éste designó al Secretario General (SG), integró las ternas para que la Junta Directiva nombrara a los Rectores de Unidad (RU) y nombró a los Directores de División (DD) y Jefes de Departamento (JD) a partir de las ternas propuestas por los respectivos RU.

En realidad, se concedió un amplio margen de opinión a los RU para el nombramiento de los DD, y a éstos, a su vez, para el nombramiento de los JD.

Paralelamente, en cada nivel los fundadores definían las características académicas y organizativas específicas de su ámbito de competencia.

Así, cada Unidad fue tomando el perfil que le imprimió su Rector fundador, cada División el del Director y cada Departamento el del Jefe correspondiente.

Por la vía de los acuerdos administrativos se conformaron desde el inicio algunas características fundamentales (comunes) del modelo académico: la organización matricial, la integración de las funciones de docencia e investigación (que luego se interpretaría en la figura del profesor-investigador de tiempo completo), el sistema escolar por períodos trimestrales y la existencia de troncos generales de asignatura (TGA) divisionales. Así mismo, se constituyó un sistema único de procedimientos escolares con un registro centralizado²⁵.

Pero también desde el inicio comenzó la diversidad académica:

1) En Azcapotzalco se crearon las Divisiones de Ciencias Básicas e Ingeniería, Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias y Artes para el Diseño. En Iztapalapa, las de Ciencias Básicas e Ingeniería, Ciencias Biológicas y de la Salud y Ciencias Sociales y Humanidades; y en Xochimilco, las de Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias y Artes para el Diseño. Es decir, 2 de CBI, 2 de CBS, 2 de CAD y 3 de CSH.

2) Las tres Unidades adquirieron modelos académicos variados. La Unidad Azcapotzalco tomó un perfil profesional; la Unidad Iztapalapa, uno científico, y la Unidad Xochimilco, uno de servicio.

^a En esta versión no se incluyen las gráficas.

²⁵ Esta organización centralizada tuvo, entre otras, dos consecuencias importantes. Una de ellas fue que sirvió de base para la construcción de un sistema de información orientado únicamente a los registros escolares, sin capacidad para apoyar la toma de decisiones estratégicas, como se verá más adelante. La otra fue que trató como iguales los procedimientos escolares de licenciatura y posgrado, estableciendo en estos últimos, por extensión de los primeros, restricciones contrarias a su necesidad de flexibilidad académica.

3) En el plano educativo, esto se tradujo en que Azcapotzalco enfatizara la docencia (formación de profesionistas); Iztapalapa, la investigación (formación de investigadores y profesionistas), y Xochimilco, la integración de ambas funciones orientadas hacia la comunidad externa (formación de profesionistas-investigadores).

4) Mientras que las dos primeras asumieron un modelo pedagógico de tipo tradicional, la última adoptó el sistema modular; la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Unidad Azcapotzalco desarrolló el sistema eslabonario y la División de Ciencias Básicas e Ingeniería de la Unidad Azcapotzalco, junto con su modelo tradicional, creó el Sistema de Aprendizaje Individualizado.

5) De conformidad con sus modelos, Xochimilco e Iztapalapa (especialmente esta última) emprendieron la creación de posgrados, mientras que para Azcapotzalco esto no fue una prioridad sino hasta años después.

2.4 EL MOMENTO DEL REGLAMENTO ORGÁNICO (1981)

Cuando se aprobó el RO, la Universidad ya había tomado forma, tanto en materia normativa como por la vía de los hechos²⁶. Los OC y los OP estaban en funciones. En todos los ámbitos se habían tomado diversos acuerdos para resolver los problemas de fondo y operativos que se iban presentando. Así, en el marco dispuesto por la LO, el RO trató de recoger las prácticas que se habían desarrollado “en las divisiones de las distintas Unidades” durante esos pocos años, las que “con ciertas variantes menores, no se oponían a la LO y habían tenido consecuencias favorables en el cumplimiento del objeto de la Universidad” (EMRO).

De acuerdo con lo anterior, “la principal función del mismo [el RO] era precisar las competencias de los órganos y de las instancias de apoyo académico y administrativo de la Universidad”. No obstante, se aprovechó su aprobación para establecer algunas definiciones académicas e institucionales y ampliar la estructura de la Universidad.

Para los fines de esta exposición hay tres aspectos de interés, que pueden agruparse en el tema de las Áreas de Investigación; las atribuciones de los Secretarios, y la creación de otras Instancias de Apoyo.

a) La cuestión de las Áreas de Investigación.

Antes de proceder a “desglosar y precisar” las competencias de los órganos, el RO inicia con un “Título Primero. De la Universidad” que tiene un único “Capítulo I. De su naturaleza y organización”²⁷. Allí, a diferencia de lo escrito en la LO, se dice:

“El Departamento es la organización académica básica de las divisiones constituida *fundamentalmente para la investigación* en disciplinas específicas o conjuntos homogéneos de éstas, *así como para desarrollar actividades de docencia* en esas

²⁶ Por ejemplo, los planes de estudio en las tres Unidades estaban en operación sin haber sido aprobados aún por el Colegio Académico.

²⁷ En el artículo 4 se establecieron formalmente los 40 Departamentos que conformaron la Universidad hasta 2005 (en esos primeros 7 años hubo creación, reorganización y desaparición de Departamentos).

disciplinas de acuerdo a los planes y programas académicos de las diversas divisiones que integran la Universidad” (art. 3, 3er. párrafo).

Para comprender el alcance del párrafo anterior es necesario recordar que el proceso de discusión para la aprobación del RO había hecho emerger la existencia de posturas diferenciadas respecto al modelo académico que debía seguir la Institución. A grandes rasgos, esas posturas podrían identificarse con los modelos que caracterizaban a cada una las tres Unidades. La tensión fue especialmente fuerte entre los grupos representativos de Azcapotzalco e Iztapalapa, ya que los primeros defendían el enfoque profesional-docente y los segundos el científico-investigación. Como puede leerse arriba, al final prevaleció este último.

Así, el cuarto párrafo del mismo artículo señala: “Área es una organización dentro de los departamentos que se ocupa *fundamentalmente, o cuyo propósito es ocuparse, del desarrollo de proyectos de investigación* en una especialidad o en especialidades afines”.

En cambio, algunos académicos pensaban que las Áreas debían agrupar a los profesores primeramente en función de las actividades docentes; otros, que en ellas no había que dar preferencia a ninguna de las tareas universitarias²⁸. El caso es que, a través del Reglamento, la investigación obtuvo un espacio orgánico para su despliegue colectivo y la docencia no. A la larga, esta asimetría tendría consecuencias importantes tanto en el desarrollo como en la operación de las actividades académicas.

b) Las atribuciones de los Secretarios.

La LO había indicado solamente que el Secretario General y los Secretarios de Unidad sustituirían al RG y a los RU, respectivamente, durante sus ausencias temporales.

Cuando aprobó el RO, el CA consideró necesario darles más atribuciones. En términos genéricos, se les añadieron dos tipos de competencias: por un lado, ser los Secretarios de los Órganos Colegiados correspondientes y hacerse cargo de las Oficinas Técnicas de los mismos; por el otro, ser los responsables de todos los aspectos administrativos de su ámbito respectivo y fungir como enlaces con otras dependencias.

De más está explicar que las dos competencias son diametralmente opuestas. La primera tiene que ver fundamentalmente con aspectos normativos de orden académico e institucional y con la conducción de las comisiones integradas por los miembros diversos del órgano colegiado; requiere por ello de visión académica y una amplia habilidad para lograr la concertación de la pluralidad. La segunda comprende el funcionamiento de la infraestructura, los servicios, la relación laboral y todos los asuntos netamente administrativos; por eso requiere ante todo de una *visión gerencial* (entendida como eficiencia administrativa u organizacional) y de una gran capacidad ejecutiva.

Siguiendo a la LO, ni el Colegio Académico (CA) ni, por ende, el RO, previeron en ese momento ninguna otra instancia, a ese nivel, para el desarrollo de las actividades de la Universidad. A la larga, esta disposición se traduciría en una estructura de gestión

²⁸ La controversia persiste hasta la fecha.

académico-administrativa altamente centralizada, burocrática y morosa, contraria al principio de desconcentración mandatado por la LO y al más elemental sentido de la eficiencia. Por ejemplo, los Secretarios de Unidad (SU) tienen bajo su responsabilidad a alrededor de una decena de Coordinaciones y Oficinas administrativas²⁹, además de la Oficina Técnica del Consejo Académico y la Coordinación de todas las Comisiones que dicho Órgano integre³⁰.

Cabe añadir que un requisito para ser Secretario, derivado del requisito para ser Rector, es “Tener experiencia académica a nivel de educación superior”. Por ello, dada la formación y el *modo de ser* de los académicos y la costumbre de nombrar como Secretarios a los propios miembros del personal académico de la Universidad, el cargo se ha *amoldado* al cumplimiento de la primera competencia mencionada, en detrimento de una *visión gerencial* que evalúe críticamente y corrija las deficiencias de la estructura administrativa. En otras palabras, la conducción administrativa de la Universidad no se ha profesionalizado, sino que se encuentra supeditada a (las complicaciones de) la dinámica académica. Paradójicamente, esto ha sido contraproducente para la propia vida académica (ver secciones 3.3.e y 3.4)

c) La creación de otras Instancias de Apoyo (IA).

Para el apoyo del DD se creó la figura del Secretario Académico, con atribuciones que reproducían, en el ámbito divisional, las otorgadas al SG y los SU: por un lado, la Secretaría del Consejo Divisional (CD) pero sin la Oficina Técnica correspondiente³¹; por el otro, los asuntos administrativos (aunque de este último aspecto se exceptuaron las cuestiones laborales).

Para encabezar las Áreas de Investigación (AI) se creó la figura del Jefe de Área (JA), dependiente del JD pero con atribuciones propias de *organización y promoción*.

En cambio, la figura del Coordinador de Estudios (CE) se creó para “coadyuvar con el DD y los JD” en el desarrollo de la docencia.

2.5 LA COMISIÓN DE DESCONCENTRACIÓN

El problema de la complejidad de la estructura de la Universidad y sus consecuencias sobre el desarrollo académico, no es una novedad. En marzo de 1990, el Rector General creó una Comisión de académicos encargada de elaborar un *Diagnóstico del Modelo de Organización Administrativa y su Grado de Desconcentración en la UAM*. El estudio del funcionamiento administrativo se realizó exhaustivamente en todos los niveles: Áreas de Investigación, Programas Docentes, Divisiones, Unidades y Rectoría General. En términos generales, las conclusiones del análisis constataron que la estructura administrativa se caracterizaba por ser excesiva, centralizada y burocrática, esto es, la antítesis del modelo académico; se reconocía que no era producto de disposiciones

²⁹ Las cantidades varían dependiendo de la Unidad de que se trate, pero son de ese orden.

³⁰ El número de estas Comisiones varía según las actividades de los Consejos Académicos, pero por ejemplo, en alguna ocasión un Secretario de Unidad me comentó que tenía *abiertas* más de 20 Comisiones.

³¹ Existe en algunas Divisiones, pero como en el caso de otras dependencias, su creación ha sido circunstancial.

reglamentarias, sino que había “surgido de la necesidad de responder a necesidades inaplazables”, y se advertía que no apoyaba a las funciones académicas de la Institución, sino que ya se había *sobre impuesto* a ellas de tal manera que “la administración parece no obedecerse más que a sí misma”. La Comisión entregó los resultados de su trabajo en enero de 1991 con una serie de recomendaciones que apuntaban a profundizar el principio de desconcentración, fortalecer la “autonomía técnica” de los Órganos e Instancias de Apoyo y descargar de trámites onerosos a la investigación y la docencia. Aunque la Comisión aludía a la necesidad de *transformar* la estructura administrativa para adecuarla al modelo de organización académica, también hacía sugerencias de tipo particular y operativo³². En los años sucesivos se llevaron a cabo algunas acciones para aligerar el peso de la burocracia, incluso con la desconcentración y automatización de algunos trámites, pero escasamente se procedió a la descentralización de las estructuras de apoyo a favor de las Divisiones y los Departamentos. Por tal motivo en todas las Divisiones fueron haciéndose adaptaciones particulares de manera desordenada y discreta según las “necesidades inaplazables” de cada una y las ideas de los sucesivos Directores.

Lo mismo ha ocurrido con las estructuras de apoyo de los RG y RU y SG y SU.

³² *Informe Final de la Comisión designada por el Rector General para elaborar un Diagnóstico del Modelo de Organización Administrativa y su Grado de Desconcentración en la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, Órgano Informativo, número extraordinario, 28 de enero de 1991.*

ANEXO I. GRÁFICA 1

La gráfica ha sido elaborada a partir de las disposiciones de la LO, el RO, el Reglamento de Estudios Superiores (RES) y acuerdos administrativos. En ella se expresa lo siguiente:

Hay 4 niveles de jerarquía entre los Órganos Colegiados y también 4 entre los OP, aunque si se excluyen la Junta Directiva y el Patronato por la peculiaridad de sus atribuciones, en realidad serían 3 los niveles de los OC en los que recae el gobierno de la Universidad.

No hay jerarquía vertical entre los OC ni entre los OP.

Excepto los JD, los otros tres OP cuentan con el apoyo de Secretarios.

Tampoco hay jerarquía vertical entre los Secretarios.

Los JD tienen como Instancia de Apoyo a los JA, los cuales encabezan el espacio orgánico de las AI.

En cambio, los DD tienen como IA a los Coordinadores de Estudios de Licenciatura y Posgrado (CLEP) pero sin un espacio orgánico para el desarrollo colegiado de la docencia. La normatividad sí exige la conformación de Comités de Posgrado para coadyuvar a los Coordinadores de este nivel, pero se trata de instancias que colaboran en la conducción académica y ocasionalmente en la resolución de los problemas operativos que se presentan en estos programas, más que espacios propios del desarrollo docente. Por otro lado, a causa de la carencia de disposiciones normativas expresas, la conformación de Comités de Carrera para el apoyo a los Coordinadores de Licenciatura, si hay, presenta una gran variedad de características y además, en general, tienen que ser designaciones del DD o del JD.

Todos los OP pueden integrar comisiones de académicos para hacer análisis y propuestas sobre diversos asuntos (con objetivos y plazos determinados). Habitual pero no obligatoriamente, se procura que los integrantes de estas Comisiones sean representativos de las distintas comunidades involucradas.

Fuera de lo contemplado en este esquema, ninguna instancia o dependencia de gestión académica o administrativa tiene una ubicación fija, permanente o válida para el conjunto de la Universidad. Su creación, reorganización o supresión depende de las circunstancias particulares, las necesidades que se presenten, los recursos disponibles y el proyecto del titular en turno.

3. LAS HETEROGENEIDADES Y ASIMETRÍAS

Como se ha visto, la complejidad de la estructura de la UAM proviene en primer término de la diversidad que la caracteriza desde su fundación y los primeros años de su construcción; en segundo lugar, de la *normatividad orgánica* que interpretó de cierta manera el modelo de organización académica y administrativa que debía desarrollarse en la Institución.

El desarrollo de las estructuras de gestión académica y administrativa de la UAM (es decir, de su heterogeneidad, multiplicación y densidad) ha sido resultado de las circunstancias particulares de cada ámbito, las “necesidades inaplazables” que se han presentado, los recursos disponibles y el proyecto del titular en turno.

Entre las heterogeneidades pueden listarse:

- Modelos académicos
- Modelos educativos
- Atribuciones, integración, procedimientos de elección, operación de OC
- Atribuciones, procedimientos de designación de OP y apoyos
- Atribuciones, procedimientos de designación y operación de IA
- Organización académico-administrativa
- Legislación
- Vida académica. Tres funciones. RIPPPA
- Sistemas y criterios de dictaminación. TIPPA
- Organización del personal académico. Colegios, asambleas, claustros
- Organización de alumnos
- Organización de trabajadores. Académicos/administrativos. Escalafón
- Sistema de información

3.1. HETEROGENEIDADES Y EQUILIBRIOS DE PODER EN LOS OC DE LA UAM

La estructura de contrapesos que caracteriza al gobierno de la UAM puede observarse en la composición de sus órganos colegiados, definitiva del modo como se toman los acuerdos.

Antes de ver esa composición conviene tener presente que:

- Los OP participan en los OC por oficio, mientras que los representantes del personal académico, los alumnos y los trabajadores administrativos son electos por sus respectivos sectores.
- La representación de profesores, alumnos y trabajadores administrativos en el CA y los Consejos Académicos de cada Unidad (CAU) cambian cada dos años; en los CD, anualmente.

- Las representaciones de alumnos en los tres OC incluyen a estudiantes de licenciatura y de posgrado. Además, como el número programas educativos no coincide con el número de Departamentos, las representaciones estudiantiles se integran de tal manera que haya cierta proporcionalidad entre los alumnos de diferentes carreras y posgrados.
- Casi todos los acuerdos requieren mayoría simple. Entre los casos más relevantes (por su importancia o recurrencia) que requieren mayoría calificada (dos tercios) están los cambios reglamentarios, la creación y modificación de planes de estudio, la aprobación de los proyectos de presupuesto, las designaciones de OP, la ratificación de los miembros de las Comisiones Dictaminadoras, los nombramientos académicos (Doctorado Honoris Causa, Profesor Distinguido, etc.) y la elección de los miembros de la Junta Directiva (JD).
- Todas las designaciones, ratificaciones y nombramientos se realizan mediante votación secreta.

Tabla 1. REPRESENTACIÓN POR SECTORES, UNIDADES Y DISCIPLINAS EN COLEGIO ACADÉMICO (sin Cuajimalpa)

	SAE*	AZC	IZT	XOC	
RG	1				1
RU		1	1	1	3
DD		3	3	3	9
RPA		3	3	3	9
RA		3	3	3	9
RTA		1	1	1	3
	1	11	11	11	34

* Sin adscripción específica

Representantes de CBI: 6
 Representantes de CBS: 6
 Representantes de CSH: 9
 Representantes de CAD: 6
 Sin adscripción disciplinaria: 7

Tabla 2. REPRESENTACIÓN POR SECTORES Y DIVISIONES EN EL CONSEJO ACADÉMICO DE LA UNIDAD AZCAPOTZALCO

	SAE*	CBI	CSH	CAD	
RU	1				1
DD		1	1	1	3
JD		5	5	4	14
RPA		5	5	4	14
RA		5	5	4	14
RTA	2				2
	3	16	16	13	48

* Sin adscripción específica

Tabla 3. REPRESENTACIÓN POR SECTORES Y DEPARTAMENTOS EN EL CONSEJO DIVISIONAL DE CIENCIAS Y HUMANIDADES DE LA UNIDAD AZCAPOTZALCO

	SAE*	AD	EC	DE	HU	SO	
DD	1						1
JD		1	1	1	1	1	5
RPA		1	1	1	1	1	5
RA		1	1	1	1	1	5
	1	3	3	3	3	3	16

* Sin adscripción específica

En las tablas anteriores puede observarse que ningún sector (cuerpo directivo, profesores, alumnos o trabajadores administrativos), Unidad, disciplina, División o Departamento, según sea el caso, puede lograr por sí solo una mayoría de votos. Se requieren alianzas. A veces se presentan bloques definidos, a veces hay muchos entrecruzamientos.

Tabla 4. PARTICIPACIÓN DE LOS OP EN LOS OC

	CA	CA	CD
RG	X		
RU	X	X	
DD	X	X	X
JD		X	X

Obsérvese también que los RG sólo participan en el CA; los RU en el CA y su correspondiente CAU; los DD en el CA, el CAU y su CD; los JD en el CAU y el CD. Es decir, los DD funcionan como enlace entre los tres OC.

Tabla 5. PROCESOS DE DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS PERSONALES EN LA UAM³³

OP	DESIGNADO POR:	PARTICIPAN:	PRESENTA INFORME A:
RG	JD	- Auscultación general	Col. A
RU	JD	- Terna del RG, - Quinteta del CA, - auscultación en las 3 etapas	Cjo A
DD	Cjo A	- Terna del RU, - auscultación en las 2 etapas	CD
JD	CD	- Terna del RU, - auscultación en las 2 etapas	DD

	JD	Col A	Cjo A	CD	RG	RU	DD	JD	Com
--	----	-------	-------	----	----	----	----	----	-----

³³ Aquí se usa designación como sinónimo de elección.

RG	X								X
RU	X		X		X				X
DD			X			X			X
JD				X		X			X

En las tablas anteriores pueden observarse tanto la homogeneidad como la heterogeneidad en los procesos de designación. En todos los casos:

- Los OP son designados por un OC
- Hay participación indirecta de la comunidad
- El Informe se presenta ante un órgano distinto al que designó.

En cambio:

- Mientras que los otros OP informan a un OC, el JD lo hace a otro OP
- Mientras que RU interviene directamente en los procesos de designación de DD y JD, a través de las ternas, el DD no lo hace con los JD sino indirectamente a través de su auscultación con el RU.

Las auscultaciones que realizan los OP y los OC son orientadoras y no vinculantes para tomar las decisiones. Es decir, en todos los casos cuentan los apoyos expresados por la comunidad pero no son determinantes. De hecho, se presentan tensiones cuando algún sector de la comunidad considera que no fue escuchado adecuadamente en la designación del caso, pero dicha decisión no es reversible.

Así, además del respectivo consenso de la comunidad,

- quien aspire a ser RG debe obtener el VoBo de la JD.
- quien aspire a ser RU debe obtener el VoBo del CAU, del RG y de la JD.
- quien aspire a ser DD debe obtener el VoBo del RU y del CAU.
- quien aspire a ser JD debe obtener el VoBo del RU y del CD.

En consecuencia, se establece una fuerte relación entre el RG y los RU ya que, si los tiempos coinciden y no hay circunstancias extraordinarias que lo impidan³⁴, aquél puede imponer su veto sobre las aspiraciones de éstos a sucederlo, del mismo modo que los RU pueden imponerlo sobre los JD y DD que aspiren a ser DD o RU respectivamente³⁵.

Pero para la operación de las Divisiones, encargadas del desarrollo académico, lo anterior genera una relación de debilidad. En efecto, aunque el JD debe presentar su Informe ante el DD, éste no tiene poder de decisión directo sobre su designación como

³⁴ No está prevista la simultaneidad de los procesos de designación; ocurren cuando ocurren. Una circunstancia extraordinaria puede ser que no haya la cantidad suficiente de candidatos con el perfil adecuado para que el órgano personal pueda hacer una selección.

³⁵ En los últimos años, el 80% de los JD, DD y RU aspiraron a ser DD, RU y RG, respectivamente. Por eso, la gestión de la Universidad responde en buena medida a lo que un ahora funcionario denominó, antes de ser funcionario, el “síndrome del puesto siguiente”, es decir, mantener las cosas en calma para no cerrarse la posibilidad de aspirar a otro cargo de mayor jerarquía.

JD, ni sobre la evaluación de su gestión³⁶, ni sobre sus aspiraciones a otro puesto superior. El resultado práctico de esta estructura es que la *capacidad de gobierno*³⁷ del DD se reduce significativamente, al tiempo que crece el poder de los JD: las posibilidades de incidencia del DD sobre las actividades académicas de docencia e investigación atraviesan por el asentimiento de los JD. Como se ha expuesto en otra parte, para actuar sobre la docencia los DD cuentan con el apoyo de los CELP pero su ámbito de competencia está limitado por el de los JD (especialmente por la facultad de estos últimos de asignar las cargas docentes y *vigilar la parte que les corresponde* del cumplimiento de los planes y programas de estudio). Por otro lado, los JD designan a los JA sin intervención de los DD.

No es extraño que algunos JD, si no es que la mayoría, no compartan la visión del DD acerca de diversos asuntos, pero que tengan en cambio buena relación con el RU; en estos casos dicha relación puede “brincarse” al DD. Pero es más frecuente que los Órganos Personales involucrados tengan el cuidado de no generar tensiones y conflictos entre sí, dando lugar a una especie de quietud o inercia institucional. Peor aún es cuando los JD no comparten las políticas del DD ni del RU; en estos casos es muy difícil para estos últimos poner en práctica estrategias académicas que involucren al Departamento en cuestión. Así, más que en cualquier otro nivel, es en el ámbito divisional donde el desarrollo académico implica un esfuerzo de colaboración entre los órganos personales. Pero es también en este ámbito donde se encuentran las mayores resistencias al cambio.

3.2. PROCESOS DE REMOCIÓN DE OP EN LA UAM

La remoción de OP es prácticamente imposible. En primer lugar no hay criterios ni mecanismos para la evaluación de la gestión ni del cumplimiento de objetivos. De hecho, no existe la obligatoriedad de presentar formalmente un programa de trabajo y los órganos colegiados no tienen atribuciones para rechazar los informes anuales de actividades.

En segundo lugar, es muy difícil demostrar el incumplimiento “grave” de funciones.

El art. 74 del RO señala:

“Los titulares de los órganos [personales] de la Universidad podrán ser removidos cuando incurran en faltas graves en el desempeño de sus funciones”.

Las faltas graves son (art. 75):

- I. Utilizar el patrimonio de la Universidad para fines distintos a los destinados legalmente.

³⁶ De hecho, como se señala en otro lugar, no hay sistemas de evaluación sobre la gestión de ningún OP.

³⁷ De manera sintética, la *capacidad de gobierno* de un OP se compone, por un lado, de las atribuciones formales que le otorgan poder de decisión (con la estructura operativa para ejecutarla), y por el otro, del liderazgo moral que le permite convocar a los otros OP a participar en el desarrollo práctico de alguna propuesta. En la UAM, ambos componentes se encuentran fuertemente restringidos por su organización desconcentrada y por los procesos indirectos de designación, respectivamente.

- II. Incumplir *reiteradamente* con las funciones que les han sido atribuidas o *abandonar* las mismas.
- III. Falsificar certificados u otros documentos oficiales *que afecten el cumplimiento del objeto de la Universidad*.
- IV. Aprovechar indebidamente el ejercicio de las funciones que les confiere la LO o este Reglamento *para satisfacer intereses propios o ajenos*.

Además, la remoción compete al OC que designa:

El RG y los RU serán removidos por la JD (art. 78).

Los DD serán removidos por el CAU (art.79), aunque el procedimiento podrá ser revisado por el CA (art. 80).

Los JD serán removidos por el CD (art.81), aunque el procedimiento podrá ser revisado por el CAU (art. 82).

Estas disposiciones se complementan con otras dos:

La remoción de los DD y los JD por el CAU y el CD requiere mayoría calificada: “el voto de las tres cuartas partes de los Consejeros presentes” (arts. 79 y 81, respectivamente), y

“Los procedimientos de remoción, excepto los referidos al RG o los RU, sólo podrán ser iniciados a solicitud de la tercera parte de los miembros del órgano colegiado correspondiente” (art. 83).

Nótese en este último caso que no se trata de la mayoría de los miembros presentes sino de todos. Ambas disposiciones tocan peligrosamente el ámbito de lo político pues orillan a que un proceso de remoción cuente con un consenso prácticamente absoluto entre la comunidad. Estas prescripciones otorgan seguridad jurídica y sobre todo estabilidad institucional, pero también permiten que algunos órganos personales puedan descuidar sus funciones o las atiendan con indolencia.

3.3. ESPACIOS DE COORDINACIÓN OPERATIVA.

La desconcentración funcional de la UAM (Unidades, Divisiones, Departamentos y una Rectoría General) hace necesaria la existencia de múltiples y diversos espacios de coordinación entre los distintos OP, IA y dependencias administrativas en los diferentes niveles de la estructura académica y administrativa. Pueden clasificarse en tres tipos: espacios de coordinación de la gestión académico-institucional; espacios de coordinación de la gestión administrativa, y mixtos.

a). Espacios de coordinación de la gestión académico-institucional.

Con el propósito de lograr la coordinación operativa entre la Rectoría General y Unidades, se instituyó desde la fundación³⁸ una *Junta de Rectores y Secretarios* que

³⁸ López Zárate y otros, 2000: 285 y ss.

luego fue reproducida, con variantes, en todos los niveles, como se presenta a continuación.

NIVEL	DENOMINACIÓN	COMPOSICIÓN
Institucional	JURESE JURESEDI	Junta de Rectores y Secretarios (con la presencia del AG) Junta de Rectores y Secretarios <i>ampliada</i> a Directores (con la presencia del AG)
Unidad	Variable	Junta de Rector, Secretario y Directores Esta Junta se amplía a Jefes de Departamento de manera regular o eventual
División	Variable Variable	Junta de Director, Secretario y Jefes de Departamento (a veces sin el Secretario) Junta de Director, Secretario y Coordinadores de Estudios (a veces sin el Secretario)
Departamento	Variable	Junta de Jefe de Departamento con los Jefes de Área (en algunos caso se incluye al o a los Coordinadores de Estudios)

El grado de formalidad de estas *Juntas* es variable, sus acuerdos son de índole operativa, casi siempre se toman por consenso y rara vez gozan el mérito de la promulgación.

b). Espacios de coordinación de la gestión administrativa.

De manera similar, hay *Juntas (JUSES)* del SG con los SU y de los SU con los SA para atender cuestiones administrativas, su frecuencia depende de los asuntos a tratar y su formalidad es variable. Las reuniones del SG con los SU aumentan en las épocas de revisión contractual, pero no hay ninguna disposición que obligue a realizarlas.

Así mismo, en el ámbito administrativo institucional hay *reuniones* de tipo horizontal entre los *responsables* de las áreas de las diferentes Unidades que se encuentran interconectadas por la red: sistemas escolares, informática, bibliotecas, control del ejercicio presupuestal, recursos humanos, etc. Es menos frecuente que se reúnan los responsables de las áreas administrativas que pueden funcionar de manera independiente: intendencia, vigilancia, mantenimiento, cafetería, fotocopiado, etc. De hecho, entre estas últimas el único factor que tienen en común proviene de la relación laboral, la cual es gestionada por los *responsables de personal* o los Secretarios.

Tanto en las JUSES como en las reuniones de mandos medios administrativos, los acuerdos son de índole operativa y su aplicación corresponde a los titulares o responsables *conforme a las circunstancias específicas de cada uno*. Esto ocasiona que muchas veces los acuerdos se apliquen de manera parcial o con rezago entre las diferentes Unidades.

c). Espacios de coordinación de la gestión académico-administrativa.

Estos espacios combinan a los titulares del ámbito académico con los titulares de las dependencias administrativas a nivel medio. Las juntas más recurrentes son las que llevan acabo los Secretarios Académicos de las Divisiones con los Coordinadores o Jefes de Sistemas Escolares, Informática y Biblioteca de cada Unidad, ya que estas

áreas son las que presentan mayor incidencia (y problemas) en las actividades de alumnos y profesores. Al igual que en los casos anteriores, su frecuencia y formalidad es variable y sus acuerdos sólo son de índole operativa.

d). Suma.

Dada la estructura de la UAM, la existencia de estos espacios es vital para la coordinación de la gestión académica y administrativa de la Universidad en todos los niveles.

No hay normatividad homogénea para estos espacios sino que operan conforme a sus propias reglas y necesidades en lo que se refiere a temas a tratar, frecuencia, duración, procedimientos para tomar acuerdos, minutas, etc. En general, son presididas por el OP, IA o responsable de dependencia de más alto rango.

Debido a la ausencia de normatividad que las regule, la frecuencia, eficacia y eficiencia de estas Juntas y reuniones depende principalmente de tres factores: de las necesidades que se presenten, de la intención de imprimir *mayor colegialidad* a la gestión y a la toma de decisiones por parte de los OP y las IA, y de la voluntad de colaboración y capacidad de ejecución de quienes las integran.

Como la mayor parte de los acuerdos se toman por unanimidad, este esquema de coordinación operativa tiene la gran ventaja de orillar a que las decisiones cuenten con un amplio consenso entre las partes involucradas. No obstante, tiene la desventaja de que la operación de la Institución pierda en eficiencia y llegue, inclusive, a padecer de inercia y hasta de inmovilidad, sobre todo cuando se trata de introducir cambios que afectan las prácticas establecidas. Hay también otros problemas.

e). El archipiélago organizacional.

En primer lugar, como los acuerdos descritos arriba son de tipo operativo, su aplicación depende de las circunstancias específicas en que se encuentran cada uno de sus integrantes. Hay medidas que, aun siendo acordadas, resultan de más fácil aplicación en algunos ámbitos que en otros. Esto genera que muchas veces los acuerdos se instrumenten de manera parcial o incompleta y con matices o rezagos entre aquellos. La acumulación de estas diferencias produce variantes en el *perfil operativo* (ritmo de trabajo, eficacia, eficiencia) de unos ámbitos respecto de otros. Es decir, aunque las estructuras organizativas sean similares, su funcionamiento es diferenciado.

Respecto de este último aspecto, cabe decir que la desconcentración funcional y administrativa de la Institución ha dado lugar a un desarrollo desigual entre sus diferentes ámbitos y niveles, con resultados fragmentarios y paradójicos que conducen finalmente a un estado inercial. Así por ejemplo, en el marco de la autonomía técnica que le confiere la normatividad y por sus propias características, antecedentes y motivaciones de las personas que la conforman o encabezan, una Unidad, División o dependencia administrativa puede desarrollar esquemas de organización (sistemas, métodos o procedimientos) que hacen su operación más eficaz, eficiente y aun participativa. Sin embargo, no existen mecanismos para que tales mejoras se extiendan, repitan o reproduzcan en los otros ámbitos semejantes de la Institución. Cuatro factores influyen en esta carencia de dispositivos de propagación. En primer lugar, como no hay

sistemas, criterios ni políticas de evaluación y seguimiento de la gestión académica y administrativa de carácter institucional, la única vía de comunicación que existe para conocer esos ejercicios es el espacio de coordinación operativa, y la transmisión de los avances logrados hacia otras áreas estriba enteramente en la iniciativa y capacidad de los titulares o responsables de ellas que estén interesados en realizar innovaciones. En segundo lugar, como las bases, el desarrollo y los resultados de esos ejercicios están asociados a las condiciones específicas del área que los instrumentó, son difícilmente trasladables a las otras áreas, aunque éstas sean equivalentes. En tercer lugar, como no existen la *práctica* ni la *cultura* de elaborar protocolos y expedientes de planeación, seguimiento y evaluación de las acciones, sino que se actúa normalmente con la urgencia de atender los problemas del día sin entrar a su diagnóstico y resolución de fondo porque implica más tiempo y esfuerzo, tampoco se cuenta con los asientos documentales que permitan guiar acciones similares en las otras áreas³⁹. Además, la impermeabilidad de unas áreas respecto de lo que ocurre en otras se traduce en una visión constreñida y conformista de la vida de la Universidad. Las diferentes comunidades que la integran llegan a suponer que los problemas que padecen (especialmente los administrativos) tienen un carácter no solamente universal sino inexorable e inamovible. Por esta percepción fatalista sucede frecuentemente que no haya credibilidad hacia los pequeños cambios que llegan a producirse, mucho menos entusiasmo para intentar su reproducción. Así, por el contrario, es más corriente que, a la larga, las fuerzas de la cohesión y la estabilidad institucional terminen por anular, o aislar al menos, esos cambios renovadores⁴⁰. Desde este punto de vista, la imagen más apropiada de la Institución no es la de una confederación de tres universidades, como algunas veces se dice, sino la de un conjunto de numerosos islotes.

3.4. LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN.

La estructura de la información institucional refleja el archipiélago organizacional. La mayor parte de los sistemas de información institucionales fueron creados para responder a las necesidades de la operación administrativa más que a los requerimientos del análisis y la toma de decisiones de tipo estratégico. Con el tiempo, la propia complejidad y densidad de las estructuras institucionales condujo a establecer restricciones para su evolución. Es el caso, por ejemplo, de cuatro registros básicos: los escolares, los de personal, los de trayectorias académicas y los presupuestales. Son cuatro sistemas manejados centralmente con propósitos limitados.

El primero se maneja en las áreas (administrativas) de Sistemas Escolares de RG y de cada Unidad, comprende el *estado escolar* de cada uno de los alumnos y sirve para proceder de manera automatizada a su inscripción y reinscripción durante cada uno de

³⁹ Otra vez, salvo el caso de los planes de desarrollo de la Unidad Xochimilco, en la tradición de la Universidad la mayor parte de los documentos de *planeación* se elaboran con el propósito de *ser presentados* más que con el de *ser efectivamente aplicados*, por lo cual ordinariamente carecen de expedientes de *seguimiento y evaluación*. Cabe decir que la evaluación externa de los últimos años ha comenzado a modificar esta usanza en lo que se refiere al ámbito académico.

⁴⁰ Como es bien sabido, la medianía tiende a preservar las jerarquías (las estructuras de las organizaciones) y a posponer la llegada de los funcionarios a su nivel de incompetencia. LAURENCE J. PETER y RAYMOND HULL, *El Principio de Peter*, Plaza y Janés Editores, Barcelona 1971.

los trimestres de su pertenencia a la Universidad, desde su ingreso hasta su egreso o deserción definitiva. Tiene la ventaja de que permite conocer la situación escolar de cada alumno en un momento determinado. Es extraordinariamente preciso, seguro y dinámico debido a la captura y el manejo centralizado y continuo de los datos. No obstante, precisamente por estas características, desde el punto de vista de la gestión académica presenta fuertes limitaciones. Entre ellas: a) como el acceso a la base de datos no está descentralizado, la información que requieren las áreas académicas tiene que solicitarse casuísticamente a las áreas (administrativas) de Sistemas Escolares de cada Unidad o de RG; b) como las peculiaridades de la información solicitada dependen de las necesidades específicas de cada área académica (períodos, nivel de desagregación, campos, etc.), los datos tienen que someterse en cada ocasión a un procesamiento particular; c) como las áreas de Sistemas Escolares están organizadas para responder a las necesidades cotidianas de los trámites escolares, las demandas de información de las áreas académicas implican distraer recursos humanos y materiales de sus *funciones ordinarias* para poder satisfacerlas, lo cual se traduce en demoras o costos por tiempo extra; d) como los registros varían de un día para otro, rara vez coincide la información que manejan las diferentes áreas académicas en los distintos niveles de jerarquía; e) no existen criterios institucionales que, para la determinación de políticas académicas internas, definan el contenido de algunos conceptos (por ejemplo, eficiencia terminal o deserción)⁴¹. Para resolver los tres primeros problemas, lo más común es que las áreas académicas, si tienen necesidades reiterativas de información (en contenido, forma y periodicidad), acuerden con las de Sistemas Escolares un procedimiento normalizado para obtenerla. Pero también ocurre que las áreas académicas formen áreas de apoyo técnico propias para procesar tanto la información sistemática que requieren como la necesaria para elaborar análisis estadísticos urgentes, eventuales o de carácter estratégico. Este modo de atender el problema se complica porque las Divisiones, los Departamentos y las Coordinaciones de Estudios no cuentan con estructuras administrativas y presupuestales para hacerlo de manera *normal*, sino que deben acudir a recursos *extra-ordinarios* que, por restricciones de orden laboral y presupuestal, resultan muchas veces de calificación insuficiente, provisionales y hasta informales. En todo caso, la iniciativa de las áreas académicas para atender sus problemas de información agudiza la atomización e inconexión de la estructura de información institucional, repercutiendo en los problemas d) y e) mencionados arriba.

En cuanto al personal académico, la información se encuentra principalmente en dos registros. Por un lado, el de personal; por el otro el de trayectoria académica. El primero está a cargo de las áreas (administrativas) de personal, se configuró fundamentalmente para emitir la nómina y contiene básicamente los datos relacionados con el nombre del trabajador, su antigüedad en la Institución, su área de adscripción, su puesto y sus ingresos salariales. El segundo está a cargo de las Comisiones Dictaminadoras (académicas) para su propio uso y registra los datos sobre categoría y nivel, grado de estudios e incentivos del personal académico que ingresa a la Institución y del *que solicita* promoción o estímulos, y *sólo con base en los productos presentados y comprobados* por el profesor solicitante; es decir, no es una base completa ni exhaustiva ni de acceso amplio. Así, cuando un área requiere información consolidada sobre el

⁴¹ Tanto la asincronía como la vaguedad de los términos utilizados influyen en la inconsistencia de los datos sobre alumnos que puede observarse al comparar los Informes Anuales de los OP en los distintos niveles, las estadísticas y los documentos de análisis que se elaboran en la Institución. Las mismas circunstancias son válidas para la información referente al personal académico.

personal académico de su ámbito, tiene dos opciones, generalmente combinadas para obtener mayor certeza: i) tomar los datos previamente existentes (si hay) y aplicarles algún factor de variación, y ii) realizar un (nuevo) conteo directo. Como es frecuente en estos casos, cuando sólo se opta por la primera vía se producen errores que se acumulan a lo largo de los períodos sucesivos, hasta que la realidad obliga a hacer un ajuste de corrección. El segundo método conlleva molestias crecientes entre los miembros del personal académico ya que implica habitualmente responder cuestionarios. A igual que en el caso de la información sobre alumnos, algunas áreas han procedido a manejar sus propias bases de datos sobre profesores, con los consiguientes problemas reseñados.

Cabe decir aquí que la Universidad ha confiado plenamente en la norma por la cual todos los profesores deben presentar anualmente un plan de trabajo y un informe de actividades, y que existen candados que vinculan el cumplimiento de estas obligaciones con algunas prerrogativas (el acceso a los incentivos, por ejemplo). Sin embargo, no existe un sistema computarizado institucional que permita capturar y ordenar la información y, como se ha dicho, los Departamentos y las Divisiones no cuentan con las estructuras de apoyo administrativo y técnico para validarla y aprovecharla, de tal modo que se ha convertido en un trámite burocrático de poca utilidad. En general, los profesores son más cuidadosos cuando llenan los formatos destinados a las Dictaminadoras. Además, el plan de trabajo y el informe de actividades deben presentarse al JD, lo cual restringe el acceso de los CELP y de los DD a la información sobre docencia. La fluidez de esta información depende de la buena relación que exista entre unos y otros.

El tercer sistema aludido se diseñó para controlar el ejercicio presupuestal desde el punto de vista contable. El Sistema (automatizado) de Elaboración del Presupuesto se organiza piramidalmente siguiendo la estructura ascendente del RO y el esquema planteado en el Reglamento de Plantación (RPL) y el reglamento de Presupuesto (RPP): la integración del proyecto de presupuesto anual de la Universidad se inicia con los proyectos de presupuesto de cada profesor en lo individual, se va agregando por niveles y culmina con la aprobación del proyecto de presupuesto de la Institución por parte del CA. Se supone que cada proyecto de presupuesto deriva de un plan de trabajo y que, en cada nivel de colegialidad se determinan las prioridades que serán atendidas. El formato incluye la descripción de objetivos, metas, actividades, cantidades de cada bien o servicio y recursos requeridos, recursos disponibles, plazos previstos, responsables del ejercicio y nivel de prioridad otorgado. El grado de detalle que se pide al llenar el formato es fantástico porque, una vez autorizado el proyecto de presupuesto, éste se convierte automáticamente en el Sistema de Control Presupuestal (SCP), mediante el cual se da seguimiento al ejercicio. Así, cada profesor, instancia de apoyo y OP debe tener claridad acerca de, por ejemplo, el equipo sofisticado, los libros y hasta el número de lápices y hojas blancas que requerirá durante el año siguiente. Uno de los principios del modelo es que el presupuesto debe ejercerse donde se proyectó y, por tanto, cada responsable debe estar al tanto del gasto aprobado para su ámbito, por lo que puede consultar el SCP en cualquier momento *en la parte que le corresponde*. Así, el profesor puede revisar las cuentas de su proyecto; el Jefe de Área, las del Área; el JD, las de todas las Áreas y profesores de su Departamento, y así sucesivamente; pero no hay, normalmente, acceso a las cuentas de nivel superior.

Por supuesto, el sistema es altamente eficiente desde el punto de vista de los contadores, porque saben en qué partidas específicas se usan los recursos y hay reglas para la

comprobación *legal* de todos los gastos (de hecho, es extremadamente difícil que alguien pueda *desviar recursos hacia un beneficio personal no institucionalizado*⁴²). Pero es marcadamente ineficiente desde el punto de vista de la planeación y los resultados académicos por varios motivos: a) cada trimestre de otoño la Universidad tiene que destinar buena parte de su tiempo a la elaboración del presupuesto; b) el formato para elaborar del presupuesto obliga al *acomodo* de los presupuestos reales (de hecho, las modificaciones realizadas durante el ejercicio alcanzan entre el 30 y el 50 por ciento del proyecto originalmente aprobado); c) no existen mecanismos, en ningún nivel de la estructura, para cotejar el uso de los recursos con los resultados académicos y administrativos obtenidos; d) la periodicidad anual del presupuesto (derivada de la dependencia de los fondos federales) no siempre favorece la multianualidad de los proyectos académicos. De estos problemas mencionados, los dos primeros son de tipo técnico y los dos últimos tienen que ver con la cultura de planeación y la participación de la comunidad en el seguimiento del ejercicio. Desde el punto de vista de la organización, estos últimos aspectos son muy relevantes. A pesar de que el presupuesto supone un proceso colegiado previo de definición de prioridades (planeación), la misma *fuerza de la colegialidad* orilla a mantener cierta *distribución histórica* en la asignación de los recursos, a fin de evitar conflictos. El tradicional reparto equitativo entre las Unidades es el ejemplo más claro, pero algo similar ocurre en todos los niveles y la mayor parte de las áreas académicas y administrativas. Las consecuencias principales de este modo de proceder son: i) la atomización de los presupuestos individuales; ii) que una gran porción del presupuesto se encuentra atada a factores del pasado y, por consiguiente, desligada de criterios de eficacia y eficiencia pues no estimula iniciativas tendientes a la reducción de costos, y iii) que una gran porción del presupuesto se comprometa con actividades ordinarias y proyectos en curso y sea difícil adjudicar fondos para actividades extraordinarias y proyectos nuevos, conjuntos o de gran alcance. Por eso, en los años noventa se idearon los programas o proyectos especiales que, aunque aprobados también por los OC, son manejados directamente por los OP y permiten canalizar los recursos con más precisión hacia este tipo de necesidades.

Obviamente, los cuatro sistemas descritos sólo son una pequeña muestra del problema de la complejidad organizacional desde el ángulo del manejo de la información. En la Universidad existe una cantidad numerosa de sistemas (o subsistemas y módulos) de información de tipo institucional y una cantidad indefinida de sistemas locales, conforme a las necesidades y características de cada área, como se ha dicho. Los esfuerzos para resolver la fragmentación, inconsistencia y validez de los datos, así como la fluidez de la información, son continuos, pero la cuestión es tan complicada que, por ejemplo, ya la Comisión de Desconcentración había señalado desde 1991 la urgencia de atender el problema en las Divisiones y los Departamentos⁴³ y, cabe mencionar, el Sistema de Información Integral (SIIUAM) comenzó a diseñarse en la primera mitad de los años noventa⁴⁴ y aún no acaba de construirse. Además, en los años recientes el problema de la información académica ha tomado una relevancia mayor debido al

⁴² Un *beneficio personal institucionalizado (encubierto)* se encuentra, por ejemplo, en los gastos a terceros de los funcionarios, en algunos viáticos para profesores o en la sustracción hormiga de artículos de consumo por parte de algunos trabajadores. Pero salvo algunos casos excepcionales, se trata de gastos que, en lo individual, son menores.

⁴³ *Informe final...* Op. Cit. (ver nota 31)

⁴⁴ G. EJE M. "La construcción del sistema de información para la administración académica en la UAM", en CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO, *Gestión docente universitaria. Modelos comparados*, vol. 2, CINDA, Santiago de Chile 1998.

efecto de los diversos programas de evaluación externa a los que ha estado sujeta la Institución.

3.5. SOBRE LA ESTRUCTURA NORMATIVA

Como en todo sistema jurídico, es difícil presentar un esquema sencillo del universo normativo de la UAM atendiendo a unos pocos criterios de ordenamiento o clasificación de las reglas escritas que existen en ella⁴⁵. La siguiente gráfica pretende abarcar el conjunto de la normatividad que de una u otra forma incide en la vida universitaria, distinguiendo principalmente algunos ámbitos de validez, niveles de jerarquía y órganos e instancias de competencia. No se trata de una sistematización desde la ciencia del Derecho, sino de una aproximación desde el punto de vista del funcionamiento de la organización, con fines de exposición.

Lo primero que debe decirse es que la normatividad de la UAM se enmarca en tres ejes: en primer término, la LO aprobada en 1973 y cuya competencia corresponde a la Cámara de Diputados; en segundo lugar, el CCT cuya primera versión se firmó en 1976 como Condiciones generales de Trabajo⁴⁶ y que es materia de acuerdo bilateral entre la Universidad y el SITUAM; y, finalmente, otros ordenamientos de orden público y federal que afectan a la Institución y a la comunidad, como los educativos, laborales y hacendarios. Estos equivaldrían a los *límites jurídicos superiores* que la Universidad no puede trasponer.

Dentro de este marco, en el lado izquierdo se encuentra la *zona académica*, dominada por las disposiciones del CA, los CAU y los CD (rectángulos horizontales).

En ella se han colocado también (en rectángulos verticales) los *Criterios* emitidos por las Comisiones Dictaminadoras de Área y Divisionales (que son autónomas). Su presencia en la gráfica es importante porque sustentan los dictámenes de las Comisiones y, por tanto, inciden de manera determinante en la trayectoria del personal académico. Su elaboración y emisión por las Comisiones Dictaminadoras es una facultad concedida por el CA.

Hacia la derecha se encuentra una columna de cuadros que indica los *Acuerdos* de los OP. Si bien estos *Acuerdos* no están comprendidos dentro del cuerpo de la *legislación universitaria*, muchos de ellos son relevantes para la dirección y operación de la vida institucional. Los *Acuerdos* son disposiciones de orden general o particular mediante las cuales un OP concreta el mandato de un OC o ejecuta una facultad reglamentaria. Pueden ser de tipo académico-administrativo o sólo administrativo.

3.6. TIPPA

En las tensiones que hay entre homogeneidad y heterogeneidad no puede omitirse una referencia al Tabulador de Ingreso y Promoción del Personal Académico, ya que

⁴⁵ Pueden encontrarse hasta once criterios y más de cincuenta subcriterios de clasificación de las normas jurídicas. Véanse, por ejemplo, GARCÍA MAYNEZ (1990) Capítulo VI y RECASENS SICHES (1985) pp. 174 a 183.

⁴⁶ López Zárate y otros, 2000: 422.

expresa en la práctica la concepción institucional sobre la carrera académica y sobre las trayectorias académicas. Es decir, la forma en que la Universidad regula el trabajo académico para cumplir con los fines institucionales y resuelve las tensiones que lo caracterizan: a) entre adscripción institucional y afiliación disciplinaria; b) entre las funciones de docencia, investigación, preservación y difusión de la cultura y gestión; c) entre los deberes (las responsabilidades asociadas a capacidades, niveles formativos, experiencia, compromisos y resultados) y los derechos (retribuciones y reconocimientos) de los académicos; y d) entre las actividades individuales y colectivas. Puede decirse que el Tabulador resume finalmente la importancia diferenciada que la Institución otorga a las actividades académicas y sus productos. Mientras que la adscripción institucional es una fuerza centrípeta que refleja el aspecto de uniformidad del trabajo académico (identidad institucional, reglas para cumplir cada función, procedimientos para dar cuenta de las obligaciones y ejercer los derechos, etc.), la afiliación disciplinaria es una fuerza centrífuga que refleja la diversidad de campos del saber. Lo crucial es que la diversidad disciplinaria genera modos distintos de abordar las funciones académicas y pautas, ritmos y modalidades variables en las trayectorias. Un buen sistema académico tiene que equilibrar ambas fuerzas y, por tanto, lograr el desarrollo armónico de las funciones universitarias, de las tareas individuales y las colectivas, y de las trayectorias y deberes y derechos de sus integrantes.

Un connotado universitario señaló que el sistema (de premios y castigos) de la UAM trataba de suprimir la diversidad y se esforzaba por crear una tradición única⁴⁷. Quizá exageraba un poco, pero sí es verdad que el Tabulador no ha contribuido al desarrollo académico armonioso ya que: a) no recoge la diversidad disciplinaria (por ejemplo, el valor de los productos es el mismo para todos los campos del conocimiento, independientemente del valor relativo que un tipo de producto tenga en cierta tradición disciplinaria); b) ha privilegiado la investigación en detrimento de las otras funciones, afectando negativamente no sólo el valor de la función primordial de la docencia sino impidiendo también el reconocimiento adecuado de otras trayectorias universitarias (difusión y gestión); c) ha favorecido el trabajo individual sobre el colegido; d) ha desconocido, hasta fechas recientes, las etapas de las trayectorias académicas; y e) ha sido insuficiente para dotar de una perspectiva de largo plazo a la carrera académica de la Institución.

En general, el Tabulador no reconoce trayectorias diferenciadas, no sólo entre disciplinas sino tampoco entre actividades de investigación, docencia, vinculación y gestión⁴⁸.

⁴⁷ Varela (2004: 356).

⁴⁸ Para mayor abundamiento en este problema, véanse Grediaga, 2004 y UAM, 2006.

REFERENCIAS

CHIAVENATO, Idalberto (1994) *Administración de recursos humanos*. McGraw Hill, 2ª ed., Santa Fe de Bogotá, Colombia.

DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria (2005) *Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA*. ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior, Serie Estudios, México.

EJEA M., Guillermo (1998) “La construcción del sistema de información para la administración académica en la UAM”, en CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO, *Gestión docente universitaria. Modelos comparados*, Vol. 2, CINDA, Santiago de Chile.

GALLARDO, A. (2002a) “La teoría de los sistemas complejos autorregulados y la organización”. *Reporte de Investigación*, Serie II, No. 536, abril, DCSH/UAM Azcapotzalco.

GALLARDO, A. (2002b) “Un nuevo paradigma organizacional en la era de la incertidumbre”. *Reporte de Investigación*, Serie II, No. 604, diciembre, DCSH/UAM Azcapotzalco.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo (1990) *Introducción al estudio del Derecho*. Porrúa, México.

GREDIAGA, Rocío (2004) “Las culturas académicas”, en UAM XOCHIMILCO, *Repensando la Universidad*, UAM Xochimilco, México, pp. 341-353.

LAURENCE J. Peter y HULL, Raymond (1971) *El Principio de Peter*, Plaza y Janés Editores, Barcelona.

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo y otros (2000) *Una historia de la UAM. Sus primeros 25 años*. UAM.

MARÍN MARÍN, Álvaro (s/f) “El análisis de la educación superior en México mediante la teoría del caos”.

RECASENS SICHES, Luis (1985) *Introducción al estudio del Derecho*. Porrúa, México.

RITZER, George (2001) *Teoría sociológica clásica*. McGraw Hill, 3ª ed., Cap. 4.

VARELA, Roberto (2004) “Homogeneidad o diversidad: el tabulador académico”, en UAM XOCHIMILCO, *Repensando la Universidad*, UAM Xochimilco, México, pp. 355-359.

UAM (2006) *La carrera académica en la UAM. Un largo y sinuoso camino*. UAM, México.

UAM (1991) *Informe Final de la Comisión designada por el Rector General para elaborar un Diagnóstico del Modelo de Organización Administrativa y su Grado de Desconcentración en la Universidad Autónoma Metropolitana*, UAM, Órgano Informativo, número extraordinario, 28 de enero.

UAM (1994) *Legislación universitaria*.

- Ley Orgánica
- Reglamento Orgánico
- Reglamento de Estudios Superiores
- Reglamento de Planeación
- Reglamento de Presupuesto