

Una
nueva gestión
para una
Universidad
en movimiento



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Una nueva gestión para una Universidad en movimiento

Julio 2023

Equipo de Rectorado y Prorectorado de Gestión

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. DIAGNÓSTICO: El diseño organizativo de la Universidad hoy	5
2.1. Crecimiento expansivo, reproductor y federativo	
2.2. El diseño por agregación e isomorfismo	
2.3. Acumulación de capas superpuestas en el tiempo	
2.4. Dispersión de ámbitos de elaboración programática	
2.5. Innovaciones institucionales recientes y su diálogo con las estructuras centrales	
2.6. Estructuras de conducción universitarias comparadas: otras universidades públicas latinoamericanas	
3. PROPUESTA: La estructura que necesita la Udelar hoy	18
3.1. Orientaciones para un nuevo diseño	
3.2. Transformaciones estructurales	
4. UNA NUEVA ORGANIZACIÓN POSIBLE	30
5. REFLEXIONES FINALES	33
6. LISTADO DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS	35

1. INTRODUCCIÓN

La gestión y organización institucional son cuestiones eminentemente políticas, constituyendo cimientos básicos para el correcto funcionamiento universitario en sus áreas sustantivas -enseñanza, investigación, extensión- y de apoyo. Entre estas últimas se incluyen la promoción del bienestar de la comunidad universitaria, las políticas de retención estudiantil, la provisión de servicios de salud, la acreditación de planes de estudio, la comunicación institucional y hacia la sociedad, la protección de la propiedad intelectual o el desarrollo de los vínculos internacionales, entre otros.

El valor de la gestión y las temáticas organizativas, no siempre es reconocido. En muchos casos son visualizadas como dimensiones subsidiarias en los debates internos, percibidas como actividades codificadas y rutinarias. Su presencia en el diseño, elaboración y ejecución de las funciones universitarias no suele concitar suficientes entusiasmos ni los necesarios intercambios conceptuales. Lo anterior presupone errores de concepto y riesgos latentes.

Errores de concepto, en tanto las políticas y programas adolecen de debilidades importantes sin un diseño organizacional adecuado para su ejecución o una estructura de gestión que asegure una instrumentación fluida y eficaz. Políticas y programas no operan en el vacío, sino en ambientes institucionales concretos. Si dichos ambientes no son idóneos, tampoco lo serán los procesos y resultados obtenidos. La reflexión y elaboración sobre las dimensiones organizacionales y de gestión de las políticas universitarias y la vida institucional en general son aspectos intrínsecos y no separables de las elaboraciones políticas. Ninguna función puede ejecutarse adecuadamente y perseguir sus objetivos sin una estructura de gestión y un soporte organizacional adecuado.

Riesgos, porque sin su jerarquización en la discusión interna se relega la gestión cotidiana y estratégica a una dinámica inercial peligrosa, que no incorpora los cambios en los contextos internos y externos para impulsar transformaciones, reproduciéndose entonces prácticas rutinarias, compartimentando a la Universidad de la República (Udelar) y asentando la idea que los espacios de decisión sobre temas de gestión no son parte de las responsabilidades de los órganos de conducción. De este modo, no se internalizan las propuestas y aprendizajes que emergen de la práctica profesional de la gestión, ni se conducen explícitamente los cambios que, inexorablemente, también suceden por inacción o inercia.

En el peor de los escenarios, la conducción política reacciona con espasmos ante casos concretos que emergen -muchas veces de forma estocástica-, pero no se desarrollan ni cultivan visiones holísticas, que ubiquen a la gestión cotidiana y sus cambios en el marco de una elaboración política conceptual general coherente y cuyas sendas de desarrollo resulten trazables y entendibles para las generaciones futuras de universitarias y universitarios. En muchos casos, no se ha preservado con claridad la motivación que ha llevado a la definición de cambios en organigramas, la

creación de instancias para procesar discusiones, la asignación de responsabilidades o la determinación de procesos de gestión. Algunos intercambios recientes en el CDC denotan esta problemática.¹

En este punto corresponde ser especialmente precisos. La Udelar, desde la apertura democrática hasta la fecha, ha demostrado una importante capacidad de innovación institucional. Se crearon nuevas facultades (Ciencias Sociales en 1989, Ciencias en 1990, Psicología en 1994, Enfermería en 2004, Información y Comunicación en 2013² y Artes en 2021³); nuevos espacios para impulsar políticas institucionales (las comisiones sectoriales de investigación, enseñanza y extensión en 1988, Bienestar Universitario en 1991, la Comisión Coordinadora del Interior en 2007, el Espacio Interdisciplinario en 2009 y el Servicio de Relaciones Internacionales en 2017) y la figura de los prorectores en 1998; así como nuevas estructuras académicas y de gestión que configuran servicios de nuevo tipo, en especial los Centros Universitarios Regionales. Se crearon y ampliaron espacios académicos centrales, mientras que se evolucionó en las estructuras profesionales y técnicas que sostienen el funcionamiento de la Udelar, creando nuevos espacios o consolidando y jerarquizando otros (por ejemplo, las Direcciones Generales). La institución progresa, innova en sus figuras institucionales y busca soluciones para problemas emergentes, como la participación de los nuevos servicios en el Consejo Directivo Central (CDC) o su voto en la Asamblea General del Claustro (AGC). Nada más lejos del inmovilismo.

Sin embargo, como se ha señalado, la acumulación de cambios en el tiempo arroja como resultado una estructura general que crece y se desarrolla, pero sin guardar necesariamente un sentido de coherencia sistemática, reproduciendo un sentido expansivo de ámbitos de discusión y decisión. Se incurre así en un funcionamiento de tipo federativo -muy distante de una adecuada descentralización- que no asegura el uso de criterios políticos institucionales comunes, en el marco del reconocimiento de la diversidad que caracteriza a la vida universitaria.

Dentro de este panorama general, otros problemas más concretos son tangibles. En muchos casos, es insuficiente el modo en que se facilitan y agilizan los procesos que hacen a las funciones universitarias básicas: gestionar proyectos no es tarea sencilla y

¹ Dos ejemplos pueden ilustrar lo descrito. La comisión presupuestal de Oficina Centrales -que fue suprimida recientemente por el CDC -fue creada en el marco de la Ordenanza de la Comisión Programática Presupuestal y las Comisiones de Presupuesto de 21/12/99, nunca fue operativa y no se cuenta con registros que permitieran entender la motivación que llevó a su creación. Por otro lado, La Comisión Asesora Permanente de Planes y Proyectos de Arquitectura (CAPPA) existe desde el año 1988 (CDC 10.10.88, Res. 46, Literal A, numeral 5.1, e. Repartido 34/88) y composición ha cambiado en varias ocasiones, sin que resulte trazable la motivación detrás de esos cambios que condicionan su funcionamiento y la distribución de recursos específicos.

² Constituida a partir de sus antecesoras: la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines y la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación.

³ Constituida a partir de sus antecesoras: Escuela Nacional de Bellas Artes y Escuela Universitaria de Música.

aún sucede que instancias centrales solicitan idéntica información en forma reiterada para fines distintos y los sistemas de información no intercambian datos de forma armonizada. Cambios en procesos y sistemas deben desarrollarse con conciencia plena de su impacto sobre las actividades de investigación, enseñanza y extensión; sobre la calidad del trabajo y la formación de estudiantes, docentes y funcionarios técnicos, administrativos y de servicios (TAS).

En función de lo expuesto, la Udelar necesita un diseño que posibilite superiores niveles de calidad en la toma de decisiones políticas y de gestión, manteniendo el proyecto común y reconociendo la diversidad que se expresa en la vida universitaria. Por esto, es necesario abordar la tarea política de analizar y definir una estructura de gestión institucional capaz de apalancar el funcionamiento democrático y potenciar los objetivos que la comunidad universitaria se traza, de cara a las necesidades del país.

El presente documento brinda algunos insumos que coadyuvan a elaboraciones que puedan desarrollarse en los órganos de conducción de la Udelar. No pretende, ni analiza ni propone cambios en el funcionamiento de todos los ámbitos universitarios ni en la estructura funcional de todos los servicios. Su objetivo se centra en la estructura y funcionamiento de los ámbitos centrales de la Udelar, en el espacio demarcado por el CDC, la AGC, el Rectorado y la constelación que, no sin cierto toque de eufemismo, se suele referir como "Oficinas Centrales" en la jerga institucional.

En primer lugar, se avanza sobre elementos de diagnóstico, para compartir información y proponer líneas interpretativas sobre las virtudes y dificultades, incluyendo aspectos comparativos. Luego, en el capítulo propositivo, se definen distintas áreas de política sobre las que se entiende que es necesario avanzar con definiciones, incluyendo una decena de propuestas concretas de resolución.

2. DIAGNÓSTICO:

El diseño organizativo de la Universidad hoy

2.1. CRECIMIENTO EXPANSIVO, REPRODUCTOR Y FEDERATIVO

En este apartado se presentan los cambios en tamaño y complejidad que la Universidad de la República ha atravesado desde una mirada de mediano plazo, así como sus posibles proyecciones futuras.

Al analizar la evolución de los principales indicadores que hacen al funcionamiento de la Udelar en los últimos treinta años, se observa un patrón nítido. Entre comienzos de los años 90 y comienzos del siglo XXI no se aprecian cambios relevantes en el presupuesto global ni tampoco en la masa salarial del cuerpo funcional TAS y docente. El número de resoluciones anuales tomadas por el CDC y sus órganos centrales delegados también se mantiene prácticamente estable hasta entonces (Panel A). La matrícula estudiantil permaneció en niveles comparables y otro tanto sucedió con el egreso anual de carreras de grado. Entre comienzos de los noventa y los primeros años del siglo XXI la Udelar no mostró cambios de porte en su tamaño.

El cambio sustancial ocurre a partir de los años 2004-2005. El presupuesto en términos reales, por primera vez desde comienzos de los noventa, presenta una tendencia creciente. La institución incrementa su nivel de actividad, lo cual se refleja en variables como cantidad de horas docentes, puestos TAS, total de resoluciones del CDC y consejos delegados. También son claros los cambios en el nivel de complejidad del proyecto universitario (ofertas de enseñanza de grado y posgrado, profesionalización de la plantilla, fuentes de financiamiento, entre otros).

La Udelar asumió las nuevas condiciones y desafíos. Pero se generó una estructura general que ha crecido en forma expansiva, agregando diversas capas para la discusión y toma de decisiones, pero sin una visión global sobre el impacto de estos cambios en los procesos de gestión y toma de decisiones políticas. Se crean comisiones, se delegan en otros espacios parte de las decisiones, pero no se reflexiona en forma sistemática sobre el impacto sobre la calidad del gobierno democrático de la institución. Actualmente, una estructura de gobierno que permanece sin cambios relevantes desde la apertura democrática, absorbe más resoluciones -la mayoría de ellas propias de la dinámica cotidiana-, lo cual afecta también la calidad de la discusión y de la elaboración política programática.

PANEL A: Evolución de masa salarial docente y TAS, resoluciones y ejecución presupuestal de la Udelar

Gráfico 1: Masa salarial docente

Fuente: DGPlan - Financiación 1,1. Cifras en millones de \$ a precios constantes (31.12.2018)

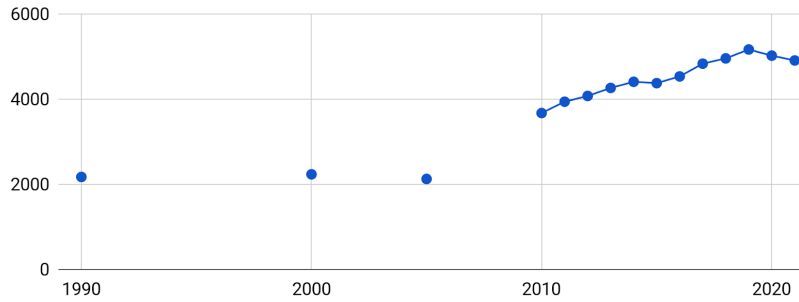


Gráfico 2: Masa salarial TAS

Fuente: DGPlan - Financiación 1,1. Cifras en millones de \$ a precios constantes (31.12.2018)

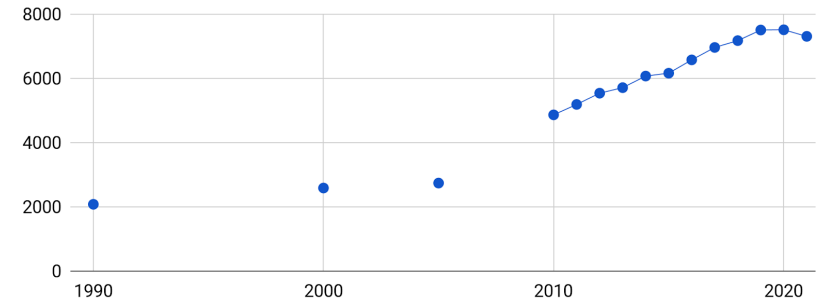


Gráfico 3: Cantidad de resoluciones de órganos centrales

Fuente: Relevamiento de Secretaría General, incluye resoluciones de CDC, CDG, CDA y CDG según el período.

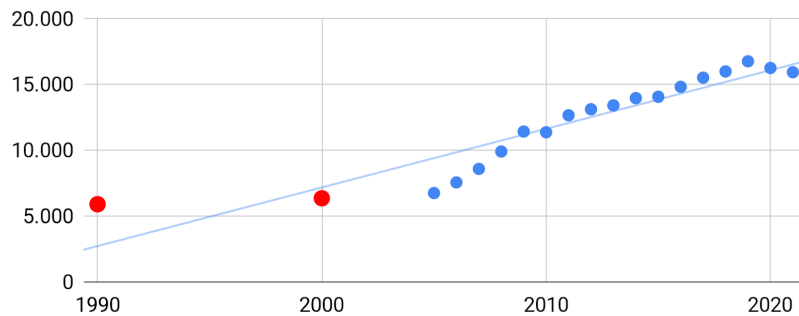


Gráfico 4: Ejecución presupuestal

Fuente DGPlan - Financiación 1,1 Cifras en millones de \$ a precios constantes (31.12.2018)

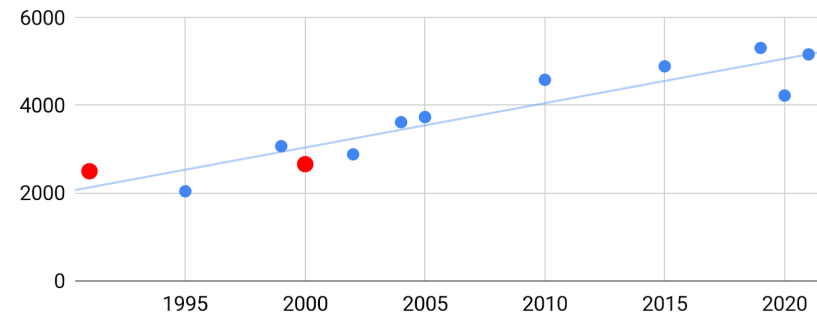
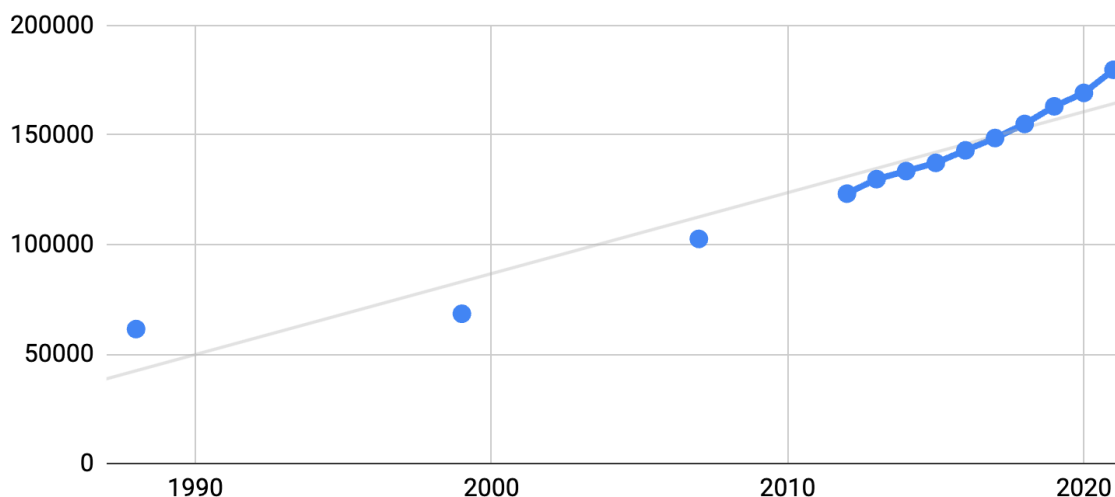


Gráfico 5: Evolución del número de estudiantes activos

Fuente: DGPlan: hasta 2007 datos de censo estudiantil, y SGAE de 2012 a 2021 según definición Estudiante Activo.



2.2. EL DISEÑO POR AGREGACIÓN E ISOMORFISMO

La Ley Orgánica configura potestades claras y generales sobre el Consejo Directivo Central, el rector y vicerrector, los consejos de las facultades, los decanatos, los claustros y la Asamblea General del Claustro. La propia institución luego, ha construido a través de un conjunto de ordenanzas aprobadas a lo largo del tiempo distintos espacios en los que el CDC ha delegado atribuciones (ej: consejos de los servicios, consejos delegados). También se crearon instancias de elaboración y propuestas que, en última instancia, el CDC aprueba (ejemplos: comisiones sectoriales, centrales, la Comisión Programática Presupuestal varias comisiones para el tratamiento específico de ciertas temáticas). Esta complejidad constituye el organigrama implícito actual de la Udelar, difícilmente representable en un documento gráfico formal, lo que denota la ausencia de criterios sistémicos antes señalados. Partiendo de estas capas es que se construye en un organigrama implícito, la configuración de los diferentes ámbitos de decisión de la Udelar

Un porcentaje no despreciable de los nuevos espacios se han configurado a partir de la necesidad de resolver problemas o actividades concretas, sin una mirada integrada y explícita sobre la estructura general de gestión y su diálogo con las instancias de conducción universitaria. Tal como se presentó en el apartado anterior, el mayor tamaño relativo y complejidad de la Universidad tensiona a los órganos de conducción, agregando más decisiones y resoluciones. Una respuesta esperable a esta expansión es reaccionar ampliando comisiones y grupos de trabajo, contruidos a imagen y semejanza del CDC (órdenes, áreas, gremios cuando corresponde). Pero esta lógica tiene límites. No es viable expandir indefinidamente estos ámbitos. Los órganos de gobierno, en particular el CDC, pierden capacidad de seguimiento y evaluación efectiva de lo que sucede en cada comisión o grupo creado y los

colectivos le otorgan diferentes grados de prioridad. El resultado es la fragmentación de la conducción y la creación de espacios que funcionan con lógicas no articuladas con el CDC o sus delegados.

Ello dificulta las reflexiones que permitan entender y desentrañar el impacto de decisiones singulares sobre el funcionamiento general de la Udelar y, en particular, la calidad del cogobierno. Así, la estructura emergente y distribución de atribuciones se configura a partir de la acumulación de capas de resoluciones que se adicionan en el tiempo, sin que se cuestione a fondo la idoneidad y eficacia del diseño global y la distribución de incidencia y atribuciones que va conformándose.

Uno de los resultados de estos procesos es la dispersión de los ámbitos de elaboración programática. La respuesta del CDC ante nuevas temáticas permanentes o transitorias que merecen discusión y diseño de políticas ha sido la creación de comisiones cuya dependencia directa es del propio CDC. Ámbitos que suelen ser integrados por órdenes y áreas; en una lógica de isomorfismo permanente donde todas las instancias de elaboración o discusión -independientemente de su contenido- se configuran con idéntica composición.

Estas tendencias persistentes presuponen tres tensiones: En primer lugar, el CDC -en tanto órgano de conducción colegiado con un funcionamiento quincenal- no puede constituir un espacio de orientación precisa y profunda en el universo de dimensiones diferenciadas que componen la riqueza de la vida universitaria. Quienes deciden y resuelven suele ser un grupo pequeño de integrantes de las respectivas comisiones, con conocimiento o intereses directos en los programas que son gestionados. En segundo lugar, las responsabilidades políticas ante el CDC, en aquellas temáticas que no quedan enmarcadas bajo el paraguas de cargos de conducción establecidos con claridad, (prorectores, presidentes de la Comisión Coordinadora del Interior -CCI-, Servicio Central de Inclusión y Bienestar de la Udelar -SCIBU-, Servicio de Relaciones Internacionales -SRI-) se diluyen. En tercer lugar, una porción importante de las comisiones en las que se derivan responsabilidades cuentan con una integración parcial, en tanto los colectivos por diferentes circunstancias no logran completar sus delegaciones para su integración, y los niveles de producción son escasos o sesgados.

Adicionalmente, se presenta el problema de la insuficiente documentación institucional. No hay un registro único y ordenado donde identificar áreas de dependencia funcional y política de órganos y cargos. A diferencia de lo que se percibe en otras universidades públicas de la región, no hay procedimientos de actualización que dejen registradas las innovaciones institucionales, de forma tal de contar, en todo momento, con una visión documentada y sistemática de funciones y dependencias.

2.3. ACUMULACIÓN DE CAPAS SUPERPUESTAS EN EL TIEMPO

El organigrama como representación de la estructura organizativa -en tanto unidades que se vinculan entre sí con roles y objetivos delimitados- es un requerimiento básico para ayudar a comprender cómo las instituciones definen su "forma de hacer". Este suele mostrar cómo se organiza el trabajo, qué se prioriza y cómo se distribuyen las diversas funciones encomendadas. Además, constituye un requerimiento en materia de transparencia activa, tal como establece la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública (2008) y sus decretos reglamentarios.

Sin embargo, la Udelar no cuenta con un organigrama formal aprobado de la estructura central universitaria, visible y de fácil acceso para todos los ámbitos de gobierno y la ciudadanía. Las resoluciones que van creando o modificando estructuras se toman a distinto nivel. En algunos casos, son ordenanzas que definen funciones y dependencias. En otros, se encuentra una definición en los llamados a concursos para proveer cargos de jerarquía institucional. La sumatoria de normas y resoluciones de diferente índole, aprobadas a lo largo de décadas, vuelve prácticamente imposible hacerse de un esquema que dé seguridad respecto a su actualización y completitud.

Pueden presentarse algunos ejemplos que denotan la construcción agregada de espacios y roles en la institución -que si bien han sido oportunas en el momento histórico en el que se gestaron- han carecido de una mirada sistémica en su resultado final. Un ejemplo de ello son los cargos de prorectores/as. En tanto no se ha creado el ámbito institucional de los prorektorados, donde la ejecución de sus fines se vea operativizado, el cargo actúa presidiendo al menos una comisión sectorial, a la que responden las unidades académicas o administrativas y no estrictamente a la jerarquía de su presidencia.

La Ordenanza de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), aprobada en 1990, primera de las comisiones sectoriales creadas, presenta modificaciones puntuales, pero en ningún momento se introdujo el rol del/la prorektor/a, por lo que no necesariamente debiera recaer la presidencia en su figura. Existen también otras comisiones sectoriales con alcances que difieren respecto a los inicialmente planteados, por ejemplo, la Comisión Sectorial del Mercosur (2001), sin funcionamiento reciente, o la Comisión Sectorial de Desarrollo Informático, que se ha tornado en un ámbito de encuentro técnico que no necesariamente refleja las competencias de una comisión sectorial.

Existen además una diversidad de comisiones dependientes del CDC, con asignación presupuestal y un conjunto de cargos, sin una línea de dependencia jerárquica a ninguna estructura existente.

Las diferentes comisiones sectoriales fueron tomando forma a partir de la década del 90. Algunas para generar iniciativas en materia de política y otras como impulsoras y evaluadoras de programas concursables. En ciertos casos se siguieron los

lineamientos resueltos por el CDC en el período post dictadura⁴, que luego se distorsionaron en el mismo contexto de cambio de la realidad nacional e institucional.

Las primeras iniciativas para la creación de comisiones sectoriales dan respuesta a diferentes representaciones en la discusión de temas transversales a toda la institución: *“Los órganos centrales de este carácter, deben ser concebidos como órganos moderadores y ponderadores de un poder desigualmente distribuido entre distintos sectores, capaces de generar un ámbito de encuentro, armonización y consenso para los diferentes intereses, opiniones y puntos de vista que permanentemente se intersectan tanto a través de la discusión de los grandes problemas como en la pequeña y cotidiana gestión de cada servicio. Puede afirmarse que la genuina descentralización pasa por la creación de este tipo de organismos centrales, capaces de dar cabida a todas las voces universitarias, por débiles que sean, en el momento de discutir los asuntos de interés general, y de contribuir a desalentar enfoques parcializados y aspiraciones hegemónicas inconvenientes para el correcto desarrollo de la institución.»*⁵.

En el caso de las llamadas funciones de apoyo profesional, la vinculación de las Direcciones Generales con los servicios no está claramente regulada. Sus funciones y dependencia jerárquica del Prorector de Gestión ha sido cuestión habitual, pero no clara en todos los períodos. En muchos casos, la dependencia es funcional pero no es claro cual es el ámbito que debería resolver prioridades de corte político de la operativa cotidiana, más allá de la necesaria independencia técnica. Existen diferencias en este aspecto entre las Direcciones generales. En la mayoría de los casos dicha dependencia fue explicitada en las bases de los llamados a la provisión efectiva de los cargos, pero no se han encontrado normas explícitas que así lo atribuyan.

Adicionalmente, la actual configuración del Campus Luisi Janicki: Pioneras Universitarias (CLJPU) requiere nuevas definiciones respecto a la estructura central. En tanto se conforman nuevas formas de trabajo, que no solo alcanzan a los recursos compartidos por los ámbitos que allí se ubican, sino a la necesaria definición de criterios comunes de funcionamiento, proyectos transversales y sobre su institucionalidad. Clarificar roles, cometidos, vinculaciones y relacionamiento jerárquico de los ámbitos centrales con el conjunto de los servicios universitarios, dará mejores condiciones para el trabajo cotidiano y para el abordaje de los temas complejos en el ámbito correspondiente.

La dificultad de sistematización y la construcción por agregación histórica imponen la necesidad de definir en el plano político un organigrama preciso y público. Estas

⁴ La resolución 46 del 10/10/1988 define en alguna medida los cometidos de las comisiones sectoriales.

⁵ Extraído de Memoria del Rectorado 1989 - 1998, citando la fundamentación remitida en 1992 al CDC para la creación de la Comisión Sectorial Enseñanza:

https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/10/memoria_del_rectorado_1989_-_1998.pdf

definiciones deben brindar a la institución y a terceros un elemento básico para comprender sus prioridades, roles y funcionamiento. A su vez, es imprescindible realizar un análisis sistemático, de forma que la estructura de los ámbitos centrales refleje sus funciones, roles y funcionamiento, en una Universidad preparada para los desafíos que el entorno y su estrategia le reclaman.

Esta mirada holística del diseño organizativo pone en consideración un conjunto de interrogantes prospectivas y político-estratégicas que implican definiciones sobre las que se brindarán elementos para su discusión en el apartado de propuestas de este documento: ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades políticas de gestión y toma de decisiones entre los espacios institucionales? ¿Son los actuales espacios institucionales los necesarios? ¿Qué rol deben tener las Áreas Académicas: coordinación o ejecución conjunta? ¿Qué órganos cogobernados deben tener características de permanencia? ¿Qué funciones sustantivas deben ser reflejadas en los órganos centrales? ¿Qué grado de supervisión especializada deben tener los órganos de apoyo sobre las estructuras técnico / administrativas de los servicios? ¿Qué grado de descentralización o desconcentración (de actos administrativos o decisiones) deben tomarse en cada nivel? ¿Qué decisiones no son delegables y deben ser priorizadas en órganos cogobernados centrales o descentralizados? ¿Qué rol deben tener los prorectorados? ¿Qué roles deben tener las comisiones sectoriales? Desde ya que estas preguntas están planteadas en términos de contribuir a la reflexión y por lo tanto no son exhaustivas.

La necesidad de dar claridad tanto a los órganos que forman parte de la estructura universitaria, como los cargos de conducción y su forma de vincularse, es indispensable y notoria. Brindar dicho marco organizativo, sus bases conceptuales y aprobaciones correspondientes, permitirá que la Udelar pueda continuar tomando decisiones explícitas sobre la misma y en forma sistémica, que lejos de rigidizar permitan una flexibilidad explícita y una mirada más integral de su diseño organizativo.

Toda institución del porte de la Udelar debe poder mostrar con claridad su estructura y diseño organizativo. Por ello, la instancia de reflexión que propone este documento es una oportunidad de ponerlo en la agenda de discusión en forma explícita y sistémica, para lograr una estructura -no solo su representación- facilitadora del cumplimiento de su misión, motor de su funcionamiento cotidiano y de las transformaciones de mediano y largo plazo.

2.4. DISPERSIÓN DE ÁMBITOS DE ELABORACIÓN PROGRAMÁTICA

A nivel central existe una diversa gama de comisiones sectoriales, centrales, asesoras o programáticas que, de acuerdo a diferentes fuentes normativas, han sido creadas con diversos fines. En algunos casos estructurales y en otros coyunturales, sin que ninguna norma estableciera su desintegración una vez cumplido su cometido. La integración más habitual planteada en la norma que da origen a cada comisión

creada parte de una integración por órdenes y áreas, al tiempo que se reitera en la mayoría de los casos la imposibilidad de varios colectivos de participar en forma activa.

CUADRO I: Listado de comisiones de índole central (no taxativo)

COMISIONES	NORMA	ASESORA *
Comisión Sectorial de Enseñanza	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial de Investigación Científica	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio	Ordenanza	CDC
Comisión Coordinadora del Interior	Ordenanza	CDC
Comisión Asesora de Gestión Administrativa	Resol. CDC	CDGAP
Comisión Programática Presupuestal	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial de Desarrollo Informático	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial de Educación Permanente (<i>en proceso de modificación</i>)	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial de Posgrados	Ordenanza	CDC
Comisión Sectorial del Mercosur	Ordenanza	CDC
Comisión Directiva de COLIBRÍ (Repositorio)	Ordenanza	CDC
Comisión Asuntos Internacionales	Ordenanza	CDC
Comisión de Evaluación Interna y Acreditación (CEIYA)	Ordenanza	CDC
Comisión Académica de Posgrado	Ordenanza	CDC
Comisión Académica de Grado	Ordenanza	CSE
Comisión Central Dedicación Total	Reglamento (En EPD)	CDC
Comisión Central de Elecciones Universitarias	Resol. CDC	CDC
Comisión de prevención y actuación ante el acoso y la discriminación	Ordenanza	CDC
Comisión Central de Asuntos Docentes	Ordenanza	CDC
Grupo de Trabajo Sobre el Desarrollo de Posgrados	Res Cdc	CDC
Comisión Asesora Permanente de Planes y Proyectos de Arquitectura (CAPPPA)	Resol. CDC	CDC
Comisión Permanente de Procesos y Condiciones de Estudio, Trabajo y Medio Ambiente Laboral (PCET-MALUR)	Resol. CED	CDG
Comisión Abierta de Equidad y Género (CAEG)	Resol. CDGAP	CDC
Comisión de Actividades Insalubres	Ordenanza	CDC
Comisión Asesora de Títulos Honoris Causa	Ordenanza	CDC
Comisión Asesora sobre Inclusión Educativa	Resol. CDC	CDC
Comisión Central de Cuidados	Resol. CDC	CDC
Comisión Directiva Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo	Resol. CDC	CDC
Comisión Honoraria de Experimentación Animal	Ordenanza	CDC
Comisión Central de la Escuela de Gobierno	Ordenanza	CDC
Comisión Central sobre estudios en privación de libertad	Resol. CDC	CDC
Comisión Directiva del Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario	Ordenanza	CDC

COMISIONES	NORMA	ASESORA *
Comisión Coordinadora de la Comunicación Central	Ordenanza	CDC
Comisión Central de Promoción de la carrera docente	Estatuto	CDC
Subcomisión Sectorial de Propiedad Intelectual	Ordenanza	CSIC

Complementariamente, el CDC tiene permanentemente a consideración en su orden del día una cantidad importante de grupos de trabajo que no tienen conformación completa. A modo ilustrativo, en abril de 2023 son 15 grupos de trabajo, 7 permanentes y 8 adhoc. Tomando en consideración lo anterior se nota que esta modalidad podría no ser garantía de participación y que la conformación de un grupo de trabajo sobre un tema no asegura su avance si es que no hay responsabilidades políticas claras sobre quién debe tener resultados y/o asesoramientos en tiempo y forma.

2.5. INNOVACIONES INSTITUCIONALES RECIENTES Y SU DIÁLOGO CON LAS ESTRUCTURAS CENTRALES

A 2023 existen un conjunto de iniciativas, programas o funciones que se ejecutan desde diferentes espacios institucionales. Surgidas a partir de iniciativas puntuales o como soluciones adecuadas en un momento histórico determinado, se requiere de nuevas definiciones que resulten compatibles con la maduración de las políticas que sostienen. Ejemplos bien diversos de estas situaciones son la Comisión Coordinadora del Interior (CCI), el Espacio Interdisciplinario (EI), la Comisión de Evaluación Interna y Acreditación (CEIyA), la Comisión Central de la Escuela de Gobierno y –recientemente– el Campus Luisi Janicki: Pioneras Universitarias. Es decir, se trata de continuar afrontando los desafíos planteados, repensando diseños y estructuras.

El camino recorrido hacia la instalación de las actividades universitarias a lo largo y ancho del país es un esfuerzo consolidado e irreversible. El impulso y generación de los CENUR, con el respaldo institucional de la CCI, ha sido clave para arribar a la situación actual, cuando la Udelar avanza en concretar el nuevo centro regional suroeste. Como modelo institucional, la CCI y el conjunto de políticas desde allí impulsadas han sido claves para la generación de servicios universitarios que maduraran hacia un grado de autonomía académica y administrativa cada vez mayor, permitiendo gestionar sus propias actividades en articulación directa con los servicios referentes.

Otra innovación institucional que ha permitido lograr avances sustantivos y sostenidos en términos de articulación entre diversas disciplinas es el Espacio Interdisciplinario. Este ha presentado un crecimiento muy importante en los últimos años, generado por diferentes iniciativas transversales gestionadas por cuerpos docentes provenientes de diversos campos disciplinares y servicios. El EI resultó adecuado para la generación de estos grupos, pero requiere evolucionar a un arreglo institucional explícito, que no sea organizado como un programa sino como una unidad con un anclaje institucional

preciso. Es de hacer notar que el Espacio, con su importancia actual, no cuenta con una ordenanza que demarque su funcionamiento.

Las actividades de evaluación institucional y de acreditación son hoy indispensables en cualquier universidad. La Udelar ha generado y concentrado apoyos y capacidades especializadas en una comisión central a la que se han asignado un conjunto de recursos, que se plasman en horas docentes. Este grupo de trabajo especializado ha aportado a los procesos de evaluación y acreditación, siendo un formato coyuntural que permitió alinear algunos esfuerzos en este sentido. Es momento de encontrar un formato institucionalizado que aborde estas actividades indispensables, con el necesario respaldo organizativo. Este enfoque organizativo debe ser flexible y dotar de apoyos transversales necesarios, contribuyendo al fortalecimiento de áreas o servicios en sus distintos procesos, incluyendo la redefinición de criterios generales y prioridades institucionales.

Los ejemplos referidos han representado en su momento diferentes innovaciones institucionales, a las que se suma hoy el Campus Luisi Janicki: Pioneras Universitarias. Dichos arreglos organizativos deben evolucionar y redefinirse, posibilitando espacios dinámicos, en el marco de las estructuras centrales de la Udelar. Se trata de afrontar estos desafíos, manteniendo como premisa del rediseño que fomente nuevas innovaciones institucionales que vayan al encuentro de las necesidades dinámicas de la universidad.

2.6. ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN UNIVERSITARIAS COMPARADAS: OTRAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS LATINOAMERICANAS

Un análisis comparado de universidades públicas, particularmente de la región y con características similares a las de la Udelar -autónomas, autogobernadas y de similar tamaño relativo- permite constatar algunos rasgos diferenciales.



Se presenta a continuación un relevamiento de algunas estructuras de conducción de universidades de la región.

CUADRO 2: Autoridades universitarias centrales y transversales⁶

 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY	 UNIVERSIDAD DE CHILE	 UFRGS UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	 UNICAMP	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA	 UNC Universidad Nacional de Córdoba
Universidad de la República	Universidad de Chile	Universidad Federal de Río Grande del Sur	Universidade Estadual de Campinas	Universidad Nacional de La Plata	Universidad Nacional de Córdoba
Rector	Rector	Rector	Rector	Presidente	Rector
Vice Rector	Prorrector	Vice Rector	Prorrector de Extensión y Cultura	Vicepresidente Área Académica	Vicerrector
Prorrector de Enseñanza	Vicerrector de Asuntos Económicos y Gestión Institucional	Prorrector de Coordinación Académica (<i>coordina prorroctorías</i>)	Prorrector de Grado	Secretaría de Asuntos Académicos	Secretario General
Prorrector de Investigación	Vicerrector de Asuntos Académicos	Prorrector de Grado	Prorrector de Investigación	Secretaría de Ciencia y Tecnología	Prorrector de Cooperación Interuniversitaria
Prorrector de Extensión y Actividades en el Medio	Vicerrectora de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios	Prorrector de Investigación	Prorrector de Desarrollo Universitario	Vicepresidente Área Institucional	Prorrector de Desarrollo Territorial
Prorrector de Gestión	Vicerrectora de Extensión y Comunicaciones	Prorrector de Posgrado	Prorrector de Posgrado	Secretaría General	Prorrector de Fortalecimiento Institucional
Presidente del Servicio de Relaciones internacionales	Vicerrector de Investigación y Desarrollo	Prorrector de Extensión	Coordinación General de la Universidad	Secretaría de Extensión Universitaria	Jefatura de Gabinete de Asesores del Rectorado
Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior	Vicerrector de Tecnologías de la Información	Prorrector de Gestión de Personas	Jefe de Gabinete	Secretaría de Ciencia y Técnica	Secretaría de Asuntos Académicos
Presidente del Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario		Prorrector de Planeamiento	Dirección Ejecutiva de Administración		

⁶ No incluye autoridades de facultades, servicios, institutos o centros de investigación. Extraído en abril 2023 de los subsitios de autoridades de cada Universidad:

- Universidad de Chile: <https://www.uchile.cl/presentacion/estructura/organigrama-de-la-universidad-de-chile>
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/organograma>
- Universidad Nacional de La Plata: <https://unlp.edu.ar/autoridades>
- Universidad Nacional de Córdoba: <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/autoridades-de-la-universidad-nacional-de-c%C3%B3rdoba>
- Universidade de Campinas: <https://www.aeplan.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/5/2022/10/anuario2020.pdf>

 <p>UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY</p>	 <p>UNIVERSIDAD DE CHILE</p>	 <p>UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL</p>	 <p>UNICAMP</p>	 <p>UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA</p>	 <p>UNC Universidad Nacional de Córdoba</p>
Universidad de la República	Universidad de Chile	Universidad Federal de Río Grande del Sur	Universidade Estadual de Campinas	Universidad Nacional de La Plata	Universidad Nacional de Córdoba
	<p>Secretaría Técnica de la Comisión Superior de Evaluación</p> <p>Dirección de Relaciones Internacionales</p> <p>Dirección de igualdad de Género</p> <p>Dirección de Desarrollo Estratégico y Relaciones Institucionales</p> <p>Dirección de Infraestructura Estratégica</p>	<p>Prorector de Asuntos Estudiantiles</p> <p>Secretaría de Evaluación Institucional</p> <p>Secretaría de Educación a Distancia</p> <p>Secretaría de Desarrollo Tecnológico</p> <p>Secretaría de Comunicación Social</p> <p>Secretaría de Superintendencia e Infraestructura</p> <p>Coordinación de Acciones Afirmativas</p>	<p>Dirección Ejecutiva de Salud</p> <p>Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos</p> <p>Dirección Ejecutiva de Enseñanza Pre Universitaria</p> <p>Dirección Ejecutiva de Planeamiento Integral</p> <p>Dirección Ejecutiva de Relaciones Internacionales</p>	<p>Secretaría de Arte y Cultura</p> <p>Secretaría de Vinculación e Innovación Tecnológica</p> <p>Secretaría de Salud</p> <p>Secretaría de Relaciones Institucionales</p> <p>Secretaría de Administración y Finanzas</p> <p>Secretaría de Asuntos Jurídicos y Legales</p> <p>Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios</p> <p>Secretaría de Derechos Humanos y Políticas de Igualdad</p> <p>Secretaría de Políticas Sociales</p> <p>Secretaría de Ambiente y Conservación de Recursos Naturales</p> <p>Secretaría de Producción</p>	<p>Secretaría de Bienestar Universitario y Modernización</p> <p>Secretaría de Ciencia y Tecnología</p> <p>Secretaría de Extensión</p> <p>Secretaría de Gestión</p> <p>Secretaría de Graduados</p> <p>Secretaría de Innovación y Secretaría de Vinculación Tecnológica</p> <p>Secretaría de Planeamiento Físico</p> <p>Secretaría de Políticas Sustentables</p> <p>Secretaría de Posgrado</p> <p>Prosecretaría Informática</p> <p>Prosecretaría de Relaciones Internacionales</p>
Egresos 2019: 5895	Egresos 2019: 3950	Egresos 2019: 3781	Egresos 2019: 2623	Egresos 2019: 6383	Egresos 2019: 6890

CUADRO 3: Resumen comparativo cargos de conducción política

	 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY	 UNIVERSIDAD DE CHILE	 UFRGS UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	 UNICAMP	 UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA	 UNC Universidad Nacional de Córdoba
Vice o similar (dedicación al cargo)	-	1	1	-	2	1
Prorrectorados / Presidencias o equivalentes	4	6	8	5	16	14
Direcciones / Secretarías	3	5	6	8	-	3
Rol de coordinación de despacho o similar	-	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL	7	12	15	13	18	18

De lo reseñado en el cuadro anterior, en primer lugar se puede observar que todas las universidades consideradas cuentan con prorrectorados (o vicerrectorados, según la nomenclatura utilizada) como órganos específicos. A su vez, en los casos que se cuentan con el rol de vicerrector o vicepresidente, como rol facultado para ejercer como máxima autoridad de la universidad en su ausencia, se genera como un rol de dedicación completa, diferenciando esta situación del caso de la Udelar que es cumplido por un Decano sin una dedicación asignada a ello. El vicerrector es una figura que sostiene el funcionamiento cotidiano de la conducción universitaria.

En consideración de la comparación de cantidad de cargos de conducción política, la Udelar tiene la mitad o menos de los cargos de conducción que el resto de las universidades. Si bien las universidades argentinas muestran una cuantía mayor de estos roles que las restantes, también se constatan diferencias importantes con las brasileñas y la Universidad de Chile. Esta situación debilita la conducción política, en tanto la capacidad para ejecutar lo resuelto por el CDC o realizar propuestas para su tratamiento se encuentra muy resentida. En un contexto donde la Udelar crece y se complejiza, la gestión cotidiana absorbe una proporción desmesurada del trabajo de los cargos de conducción.

A su vez, se visualizan en dichas universidades roles de conducción vinculados a las funciones sustantivas, en algún caso desagregadas en más de un cargo. Lo mismo sucede con las funciones de apoyo y de desarrollo institucional que se repite en varias de las instituciones presentadas, incluyendo roles específicos en algunos casos vinculados a las tecnologías de la información (TI) o los derechos humanos, que en varias de estas universidades ocupan roles de primer nivel en la jerarquía de la organización y por tanto reflejan su priorización institucional.

Otra característica llamativa está en la existencia del rol de coordinación de despacho o similar, que se puede visualizar en casi todas las universidades.

3. PROPUESTA:

La estructura que necesita la Udelar hoy

3.1. ORIENTACIONES PARA UN NUEVO DISEÑO

La universidad actual requiere que sus órganos directivos centrales -Consejo Directivo Central y Rectorado- se concentren en los temas sustantivos de la política universitaria y su inserción en el país. Jerarquizar la política universitaria presupone revertir la fragmentación de los espacios de toma de decisiones y discusión y asegurar que los órganos de conducción o donde ellos deleguen puedan concentrarse en la elaboración y conducción de corte político.

Esta propuesta plantea la jerarquización de la política y del cogobierno en tanto parte de una premisa básica de simplificación de los ámbitos decisorios y una adecuada descentralización de decisiones en aquel nivel organizacional más adecuado para cada asunto.

La participación integral de las diferentes representaciones es parte de las claves para que los ámbitos cogobernados sean efectivos, por lo que dar condiciones para que ello suceda debe formar parte sustancial de esta propuesta.

Para ello se presentan un conjunto de propuestas para jerarquizar y mejorar la conducción política. Con ese objetivo, se propone una adecuación del diseño organizativo y político a través de la delegación, la reconfiguración de órganos decisorios existentes, la generación de nuevos órganos y/o espacios y la supresión de otros. Estas medidas están orientadas a brindar mejores posibilidades a la institución, poniéndola en condiciones más adecuadas para abordar flexiblemente las realidades futuras.

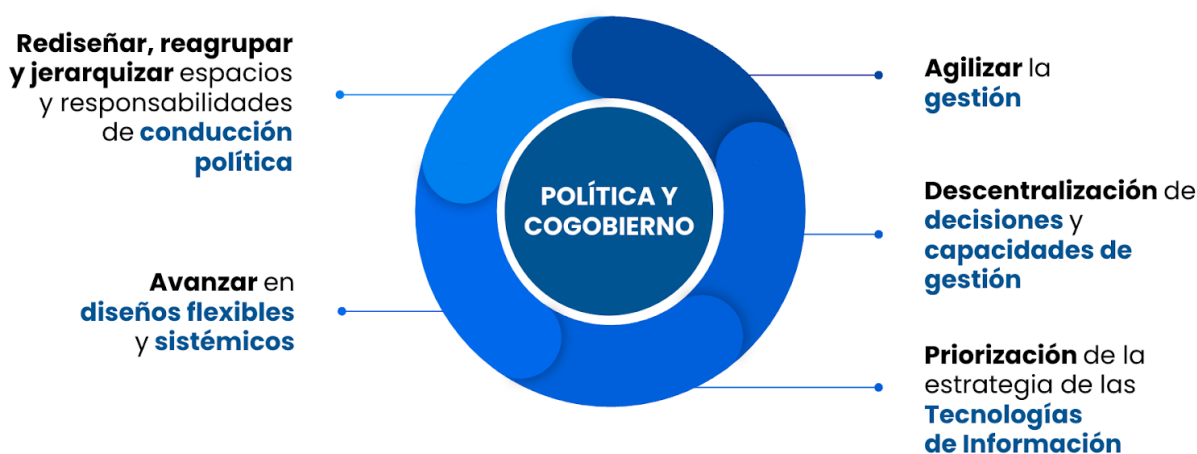
Orientaciones generales de la propuesta:

- Rediseñar, reagrupar y jerarquizar espacios y responsabilidades de conducción política. Concentrar la discusión política en pocos y claros ámbitos centrales.
- Avanzar en diseños flexibles y sistémicos, en respuesta a la necesidad de adecuación de una institución en crecimiento permanente, considerando la interacción entre las variables político-estratégicas, estructurales y de procesos.
- Agilizar la gestión a través de un diseño organizativo que brinde condiciones que permitan respuestas más ágiles a los procesos cotidianos. Se procura que los órganos centrales y la conducción universitaria puedan enfocarse en temas sustantivos vinculados a las transformaciones institucionales, su rol en la realidad nacional y el desarrollo de iniciativas que orienten soluciones innovadoras, entre otras prioridades políticas emergentes.

- Descentralizar decisiones y capacidades de gestión, facilitando los procesos decisorios y profesionalizando las capacidades en forma descentralizada, acorde al tamaño de la Udelar y preparándose para su continuo crecimiento.
- Priorizar la estrategia de las tecnologías de información, en tanto habilitadora y protagonista de las funciones sustantivas y de apoyo. Las TI deben ser contenidas y jerarquizadas en las definiciones de rediseño, desde la ubicación en las definiciones estratégicas de la institución hasta la operativa cotidiana.

FIGURA 1: Orientaciones para un nuevo diseño

JERARQUIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL COGOBIERNO



3.2. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

3.2.1. Creación de proreectorados y transformación de las Comisiones Sectoriales

Se propone la creación de los Proreectorados como ámbito organizativo; hoy formalmente solo existen los cargos de proreectores. Esto implica abandonar el formato de comisiones como órganos ejecutores, transformando su institucionalidad en ámbitos de estudio y asesoramiento para la toma de decisiones, sin autoridad jerárquica sobre otras unidades organizativas.

Los proreectorados se constituirán como los órganos a los que se adscriben las unidades de índole académica o especializada vinculadas a su función central, manteniendo el cumplimiento de los programas y actividades encomendadas, en consonancia con los requerimientos de las comisiones sectoriales correspondientes. Podrán también adscribirse unidades de apoyo administrativo directo a las

comisiones sectoriales o prorectores, en tanto se mantenga el conjunto de servicios de apoyo en el marco de la estructura de Campus que se describe más adelante.

Los prorectorados estarán integrados por al menos una comisión sectorial y un prorector, quien será el responsable político ante el CDC de las temáticas de su competencia. El prorector presidirá las comisiones sectoriales, las cuales deberán expresar su asesoramiento al CDC en las materias que le competen.

Las comisiones sectoriales, por tanto, se transforman en ámbitos colectivos -con integración cogobernada- especializados en su temática, sin dependencias organizativas a gestionar, retomando su naturaleza de participación y asesoramiento para la decisión. Esta transformación pretende dar claridad a la forma de vinculación de los diferentes actores: las unidades de índole académica o administrativa se circunscriben al prorectorado -cuyo jerarca es el/la prorector/a- y forman parte de su estructura. Cada prorectorado contará con al menos una comisión sectorial que dé orientación y soporte político a las iniciativas vinculadas a su función central.

Las comisiones sectoriales son ámbitos de discusión y elaboración periódica y permanente, por lo que su operativa no puede estar sujeta a la emergencia de temas concretos o la resolución de problemas circunscriptos a cierto lapso de tiempo. Por esta razón, se propone suprimir aquellas comisiones que no funcionan como soporte básico de los prorectorados, a saber, la Comisión Sectorial del Mercosur y la Comisión Sectorial de Desarrollo Informático. No obstante, los prorectorados o las sectoriales podrán instrumentar comisiones asesoras o grupos de trabajo en áreas temáticas o funcionales, permanentes o ad hoc.

3.2.2. Creación del Prorectorado y de la Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional

Para dar una respuesta institucional clara a la inexcusable necesidad de transformación permanente, así como de generación de espacios y programas institucionales nuevos, se propone la creación del Prorectorado de Desarrollo Institucional como ámbito responsable de la generación, desarrollo e implementación de nuevos modelos institucionales, programas o proyectos que requieran soluciones innovadoras. Considerando los programas y ámbitos actuales, en dicho prorectorado se podrán adscribir unidades que actualmente se encuentran en distintas dependencias, para las que una mirada prospectiva e innovadora resulta fundamental de cara a la proyección de la Udelar. Una propuesta inicial vincula allí al desarrollo territorial (sustituyendo la actual CCI con un marco de transición a desarrollar), al Espacio Interdisciplinario, a la acreditación y evaluación institucional, al desarrollo estratégico de las TI y a las actividades vinculadas a la planificación y la generación de información institucional.

En el marco del criterio de transformación presentado en el punto previo, se propone la creación de la Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional. Por su naturaleza de

comisión sectorial funcionará en el ámbito del prorectorado correspondiente y será presidida por quien ocupe el cargo de prorector/a. Sus competencias principales serán el asesoramiento, análisis y propuesta de políticas de desarrollo para la Universidad, en tanto dan soporte político como ámbito cogobernado al prorectorado.

Esta comisión sectorial tendrá en su agenda las políticas de desarrollo y la generación de espacios de innovación institucional, orientados a potenciar los cambios permanentes que se esperan de una institución universitaria, para apuntalar la institucionalización del cambio y renovación permanente planteado desde la base diagnóstica de este documento. Deberán formar parte de sus atribuciones las definiciones político institucionales o asesoramientos correspondientes, en tanto se vinculen a: la planificación, el desarrollo estratégico de las TI, el desarrollo territorial, la interdisciplinariedad, la evaluación institucional y acreditación, entre otras afines al desarrollo y prospectiva de la institución.

3.2.3. Delegación y jerarquización de ámbitos cogobernados

Deberán reorientarse y racionalizarse los asuntos a ser tratados en cada órgano de acuerdo a su nivel de responsabilidad, a fin de evitar sucesivas capas de análisis reiterativos e ineficientes, así como para llevar las decisiones al nivel adecuado que permita el mejor tratamiento de cada tema. Esta propuesta tiene el doble propósito de contribuir a mejorar la participación y la calidad de las decisiones, al tiempo que propende a la mejora de los niveles de eficiencia.

Actualmente el orden del día de los consejos delegados del CDC encuentran un alto número de asuntos a tratar, en general con proyecto de resolución y sin desglose, en temas vinculados a las atribuciones vinculadas al personal de las órbitas centrales. Encontrar la instancia de cogobierno o la autoridad universitaria más adecuada para su resolución forma parte de un cambio operativo concreto. Al mismo tiempo, si se lograra dar una institucionalidad que permita configurar espacios asociativos como ámbitos decisorios, algunas resoluciones podrían descentralizarse, tanto en las Áreas Académicas, los CENUR o el Campus Luisi Janicki, generando así miradas transversales interservicios y dejando al CDC como mecanismo de excepción o de alzada.

Parte muy importante de la jerarquización del cogobierno es hacer un mejor uso de los mecanismos de participación. Esto implica una indispensable racionalización de los grupos de trabajo y comisiones cogobernadas existentes -en forma muy dispersa y diversa- originadas en diferentes normas de la propia institución. Es necesaria la generación de criterios para la creación, funcionamiento y supresión de las instancias pluripersonales, cogobernadas o con diferentes representaciones. Además de un primer ensayo de propuesta para la tipificación de las diferentes instancias colectivas y su representatividad, esta propuesta plantea un primer paso para la reasignación de competencias de varias comisiones que se recomienda transformar o suprimir.

Por ejemplo, la jerarquización de las Áreas Académicas no solo como espacio de coordinación sino como espacio directivo –en el que se definen cuestiones operativas y políticas que afectan a los servicios que agrupan– permitiría la descentralización de un conjunto de resoluciones que actualmente se toman en ámbitos centrales (CDC o delegados), siempre y cuando queden definidas sus competencias con claridad en la normativa universitaria y el marco legal lo permita. Por lo tanto, a partir de esta propuesta se deberá generar un ajuste normativo que asigne competencias y por tanto el conjunto de actos administrativos que podrán dictar dichos órganos, delegando un conjunto de competencias específicas correspondientes a definiciones que afectan a la ejecución de actividades sustantivas y transversales para los servicios integrantes.

3.2.4. Las comisiones o grupos de trabajo como herramienta efectiva de gestión

Un aspecto relevante que podrá definir más adecuadamente los ámbitos en los que se deposita cada competencia, es la definición de los diferentes tipos de comisiones. Estas se caracterizan por su rol asesor y no tener personal dependiente.

Este conjunto de propuestas atienden a operar en espacios de definiciones, siendo clave su jerarquización por parte de los distintos colectivos cogobernantes y de las dependencias especializadas, según corresponda.⁷

I. COMISIONES DE CARÁCTER PERMANENTE

- **Comisiones Sectoriales (cogobernadas)**

Serán responsables del diseño y desarrollo de propuestas de políticas centrales vinculadas a las funciones sustantivas de la Udelar. Participarán de la evaluación de la ejecución de dichas políticas, así como de las actividades que se ejecutan en forma descentralizada en los servicios, las que plasman las decisiones políticas de la función de su especialidad.

Su integración tendrá representantes de los órdenes además de servicios, pudiendo delegarse la toma de resoluciones, en tanto se vinculen al tema de su especialidad.

- **Comisiones Centrales**

Atenderán temas que por sus dimensiones requieren de una mirada especializada y transversal.

⁷ Todo este documento abreva y dialoga con los desarrollos que la Udelar ha venido llevando adelante desde la recuperación democrática, nutriéndose de ellos para realizar nuevas propuestas. En este caso: https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/10/memoria_del_rectorado_1989_-_1998.pdf pg. 25, fundamento de creación de Comisión Sectorial.

Se recomienda que se integren por su especialidad (académicas o de gestión), pero no necesariamente con representación cogobernada. Asesoran, no teniendo resoluciones delegadas.

II. COMISIONES ESPECIALES (DE CARÁCTER TEMPORAL)

Se crean para un fin específico, con un horizonte u objetivo que una vez finalizado implica la disolución automática de la comisión actuante.

Esta propuesta de reordenamiento en los criterios de creación y funcionamiento de las comisiones, deberá acompañarse de la implementación de un proceso de registro, que asegure que el CDC tenga a disposición la información de comisiones de índole permanente, su integración y funcionamiento, así como de las de carácter temporal.

Esta responsabilidad podrá recaer en la Secretaría General o alguna de sus dependencias.

CUADRO 4: Propuesta de reasignación de atribuciones de comisiones existentes

Comisión a suprimir	Espacio al que se integran sus atribuciones
Comisión Central de Escuela de Gobierno	Consejo Delegado de Gestión
Comisión Directiva del Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP)	Consejo Delegado de Gestión
Comisión Asesora Permanente de Planes y Proyectos de Arquitectura (CAPP)	Consejo Delegado de Gestión
Comisión Asesora de Gestión Administrativa (COMAGA)	Consejo Delegado de Gestión
Comisión Directiva de Servicio Central de Inclusión y Bienestar Universitario (SCIBU)	Consejo Delegado de Gestión
Comisión Sectorial de Desarrollo Informático	Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional
Comisión de Evaluación Interna y Acreditación	Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional
Comisión Directiva del Espacio Interdisciplinario	Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional
Comisión Coordinadora del Interior	Comisión Sectorial de Desarrollo Institucional
Comisión de Asuntos Internacionales	Consejo Delegado Académico
Grupo de trabajo sobre el desarrollo de posgrados	Comisión Sectorial de Posgrados
Comisión Permanente de Procesos y Condiciones de Estudio, Trabajo y Medio Ambiente Laboral en la Udelar (PCET-MALUR)	Consejo Delegado de Gestión

En todos los casos, las sugerencias de integración de las atribuciones no obstan la creación de grupos asesores especializados en los temas a tratar, los que podrán brindar insumos para que el órgano decisor tome resolución al respecto.

3.2.5. El Campus Luisi Janicki como instrumento de innovación institucional

El recientemente instalado *Campus Luisi Janicki: Pioneras Universitarias* brinda nuevas condiciones institucionales que no solo se fundamentan en la eficiencia generada por la operativa conjunta y la economía de escala, sino que forjan una nueva forma de organización de los principales grupos académicos centrales. Esta oportunidad permite una nueva concentración de capacidades académicas y de apoyo -en todos los casos transversales- que permite avizorar nuevos horizontes de desarrollo para una estructura unificada, no fraccionada y gestionada por un ámbito único que posibilite sus definiciones político-institucionales, dando espacio a los colectivos de cogobierno y descentralizados que deben formar parte de sus definiciones.

La representación del cuerpo docente adscrito a espacios académicos centrales (unidades académicas, equipos interdisciplinarios, entre otros) debe contar con un ámbito en el que pueda ser partícipe de los asuntos que le competen. Este espacio se hace necesario por dos razones de distinta índole. En primer lugar, porque este grupo de docentes son los únicos que no tienen incumbencia directa en la elección de representantes docentes que tratan estas temáticas (como sí sucede en facultades, institutos y Cenures). En segundo lugar, la resolución de aspectos cotidianos de este cuerpo funcional no debería ocupar -como lo hace hoy- la agenda de otros órganos de gobierno, como el Consejo Delegado Académico (CDA), abordando designaciones y otros movimientos del personal docente, que por composición no se encuentra en la mejor condición para entender y procesar las implicancias académicas e institucionales de estos temas.

Se propone entonces la creación de un ámbito organizativo central, el **Consejo de Campus**. Allí se generarán las definiciones vinculadas a la vida académica (carrera docente, proyectos conjuntos, criterios comunes de funcionamiento de los equipos docentes) y sobre el funcionamiento del propio Campus. Con representación del cuerpo docente allí adscrito y de los funcionarios TAS, siendo electas dichas representaciones por el funcionariado (docente - TAS) que integra el campus, en elecciones que instrumentará en forma directa la Udelar. A esta integración se le suma un representante propuesto por los 3 órdenes al CDC y un representante por Área, con el objetivo de garantizar la presencia de miradas externas al Campus y asimismo comprometidas con la política general de la Udelar. Será presidido con voz y voto por el/la Director/a del Campus y contará con la presencia con voz y con voto representando a todos los prorectores y presidente del SRI y de CCI (en tanto se defina su transición).

Como se señala en el párrafo anterior, esta propuesta implica también la creación del cargo de **Director/a del Campus**, con las siguientes atribuciones de índole general: articular la adecuada ejecución de las definiciones vinculadas a la vida académica del Campus, asegurar el cumplimiento de los criterios de funcionamiento resueltos por el Consejo, actuar como jerarca de la estructura TAS del Campus, realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto del Campus, coordinar con actores externos a la Udelar las actividades que hacen a más de una función universitaria y requieren un aporte integrado, coordinar las representaciones de corte académico ante otros organismos públicos o de la sociedad civil, entre otras competencias que deban adicionarse. Su designación debería ser realizada por el CDC a propuesta del Rector en un formato similar a las presidencias de otros servicios.

3.2.6. Fortalecimiento de las Áreas Académicas

Se propone reconceptualizar el significado de las Áreas Académicas, yendo más allá de una función de coordinación para configurarse en un espacio de ejecución conjunta, en tanto se asignen capacidades profesionales que colaboren directamente con el conjunto de servicios que las constituyen. Esta reconfiguración organizativa propone acercar las capacidades de apoyo a los espacios donde las definiciones se ejecutan, sin acrecentarlas y adaptadas al contexto de los servicios asociados.

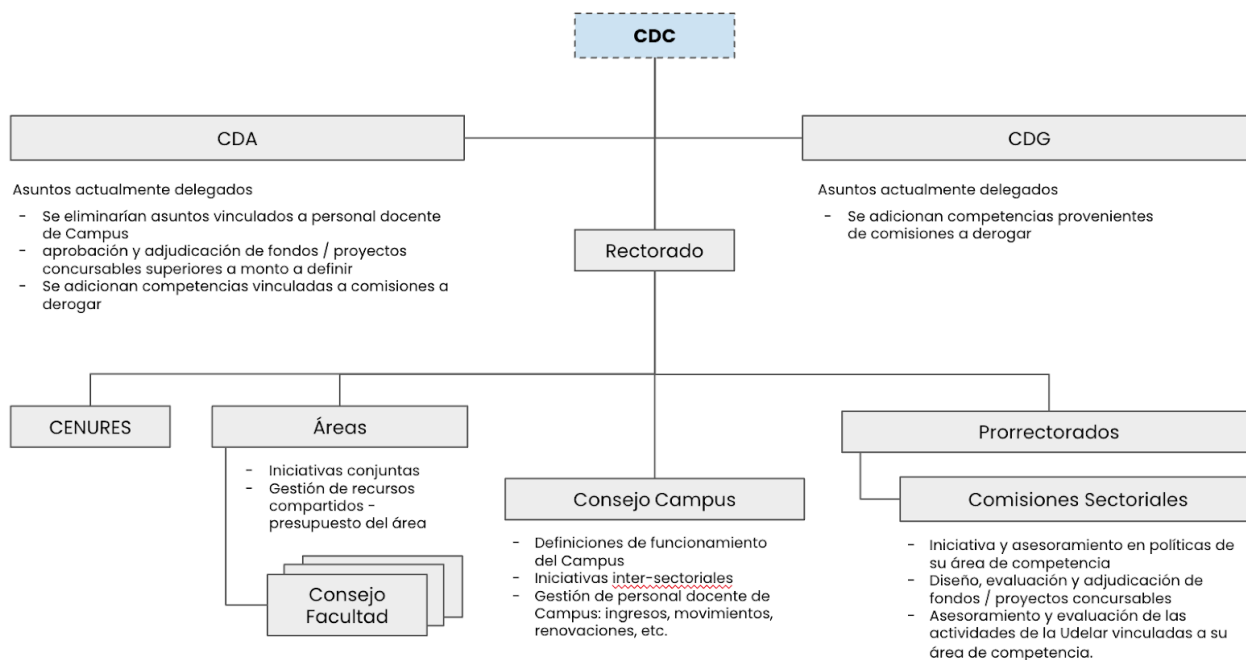
La creación de estos espacios organizativos permitirá dar lugar a la creación de ámbitos académicos comunes. A modo ilustrativo, fondos específicos, proyectos interdisciplinarios u otras posibilidades que es esperable se vayan generando en la medida que esta estructura vaya logrando buenos resultados y se visualice como una herramienta útil para el trabajo universitario integrado y eficiente. También permitirá construir criterios de funcionamiento y evaluación que, respetando la diversidad propia de la actividad académica, permitan contar con marcos de referencia comunes y explícitos.

La jerarquización de estos espacios asociados permite la descentralización de un conjunto de resoluciones que actualmente se toman en ámbitos centrales (CDC o delegados), en tanto queden definidas sus competencias con claridad en la normativa universitaria. Esta propuesta requiere generar un ajuste normativo que transforme las atribuciones e institucionalidad de las mesas coordinadoras de las Áreas Académicas, asignándole nuevas competencias delegando un conjunto de decisiones específicas correspondientes a la ejecución de actividades sustantivas y transversales para los servicios asociados. Esta propuesta requiere la designación de un/a coordinador/a que revista como jerarca de las estructuras dependientes de cada Área Académica, oficiando de ordenador de los gastos vinculados a la misma. Estas responsabilidades podrán ser rotativas entre las autoridades de los servicios integrantes.

3.2.7. El nuevo esquema organizativo central

A partir del conjunto de propuestas anteriores y en base a las orientaciones que las sustentan, emergen un conjunto de cambios en las órbitas de definición de los diferentes ámbitos decisorios. En el siguiente cuadro se ilustra un mapa general de los ámbitos decisorios existentes y propuestos.

FIGURA 2: Esquema organizativo ámbitos resolutores



Las adaptaciones normativas particulares deberán propender a un eficiente nivel de delegación por parte del CDC de las resoluciones en cada ámbito, adecuando los controles centrales a la detección de desviaciones y no simplemente a reportes formales a partir de los cuales los órganos centrales toman conocimiento de forma burocrática, sin mediar controles sustantivos.

3.2.8. El complemento para el nuevo diseño

El papel de las TI

El diseño institucional debe pensarse en función de aquello que mantiene a la organización ejecutando en forma ágil, eficaz y cotidiana sus procesos. Esto aplica para la Udelar, que tiene desafíos definidos autónomamente y al servicio del país. Las definiciones del Plan Estratégico de Desarrollo de la Udelar 2020-2024 deben profundizarse, concretando un modelo operativo sostenido en procesos ágiles y digitalizados. Es necesaria una mirada integral de la tecnología como sostén y

facilitadora de una universidad moderna. Si las TI son vistas como meras herramientas de soporte no podrán más que brindar apoyos mínimamente suficientes.

Se propone la generación de espacios de creación e innovación tecnológica. La conducción de las TI no se limita a los necesarios talleres que mantienen el hardware y las fábricas de software, o la mera que generación, implantación y actualización de los sistemas. Se requiere de un diseño que permita poner en valor la innovación tecnológica en todas las funciones universitarias.

La inserción de una unidad dependiente del nuevo Prorectorado de Desarrollo Institucional podrá aportar a una visión institucional y de sus procesos desde un espacio de creación, en el que deberá mantener su rol de apoyo en desarrollo de software y mantenimiento de hardware, pero que sume la mirada innovadora que permitirá su inserción en diversos espacios académicos y no académicos con la mayor flexibilidad.

Centros de costo claros, transparentes y al servicio de las definiciones políticas

Las dimensiones de la Unidad Ejecutora 01 -que registra la ejecución presupuestal de todos los ámbitos centrales- dificulta muchas veces su seguimiento continuo. Los diferentes programas administrados, así como servicios y otras unidades centrales, requieren la generación de un presupuesto que diferencie centros de costo claros. Ello requiere cierta flexibilidad que permita que sigan formando parte de una misma Unidad Ejecutora, pero con variables que permitan tomar decisiones oportunas de planificación, ejecución o de re-direccionamiento de recursos -con información actualizada y precisa- a los ámbitos o autoridades competentes.

Los centros de costo, como mecanismo de asignación y registro de ejecución presupuestal, deberán reflejar la estructura propuesta, en tanto permitirán dimensionar y administrar cada ámbito central. Se propone la generación de los siguientes centros de costo:

- **Un centro de costos por cada Prorectorado**, considerando el conjunto de fondos concursables en cada ámbito, su estructura académica y la estructura TAS de uso exclusivo de cada ámbito. El Prorectorado de Gestión debe tenerse presente que además de las direcciones generales que se definen en su dependencia, deberá considerar las estructura central asignada bajo su órbita, y otras estructuras que se asignen en la propuesta organizativa encomendada (como SCIBU o Escuela de Gobierno).
- **Campus Luisi Janicki**. considerando los servicios que forman parte del presupuesto de la estructura de apoyo TAS y gastos e inversiones vinculados al propio Campus.

- **Rectorado.** Engloba el presupuesto de Rectorado y servicios dependientes de acuerdo a la propuesta estructural.
- **Un centro de costo por cada Área Académica.** La asignación presupuestal se definirá en función de la generación de las estructuras por Área Académica, que serán transversales a los servicios que las componen, cuyo ordenador deberá responder a la estructura política del Área.

3.2.9. Sugerencias para ajustes organizacionales complementarios

Del abordaje de las diferentes propuestas descritas previamente surge un primer esquema organizativo que requiere su concreción en estructuras organizativas concretas. Un primer paso para ello es solicitar que a través de un proceso de intercambio con actores involucrados, cada prorector/a presente una propuesta que respete y potencie los criterios planteados.

Existen algunas áreas temáticas y organizativas no abordadas en las líneas propuestas en este documento que es menester considerar.

El Prorectorado de Gestión tiene desafíos particulares que resulta conveniente contextualizar. La estructura central de apoyo, que se verá jerarquizada en tanto se plantea la descentralización de parte de sus capacidades, debe ser analizada en detalle. Por su parte, el prorector de Gestión ha sido -a través de diferentes resoluciones de diferente nivel- el jerarca de la mayoría de estos ámbitos.

La formalización y fundamentación de estas nuevas dependencias, considerando aquellas áreas temáticas que se propone sean competencia de otro prorectorado, deben ser encomendadas con especial énfasis, en tanto deberá dar claridad a las relaciones de coordinación, funcionales y jerárquicas de las estructuras que brindan sostén a los ámbitos centrales y aquellas que tienen competencias que son funcionalmente transversales. Estas últimas deben ser dotadas con claridad de herramientas para su vinculación con las áreas especializadas de su competencia, así como definirse el alcance de sus lineamientos que afectan a la función y por tanto ejercen algún grado de superintendencia de alcance técnico sobre todos los servicios. Se espera a partir de esta propuesta una clara definición de las dependencias del Prorectorado, su vinculación con las Direcciones Generales, la vinculación de éstas últimas con Servicios y Áreas, así como el ordenamiento de las unidades de apoyo de la propia unidad ejecutora central y la reasignación a otro prorectorado en caso de actividades vinculadas a otras de las funciones.

Se recomienda, a su vez, encomendar a Prorectorado de Gestión, en conjunto con la propia presidencia, la elaboración del rediseño del SCIBU en el marco de la reforma requerida para el traspaso de las competencias de su Comisión Directiva al CDG. Esta transformación debe partir de una dependencia de la estructura de funcionamiento de SCIBU del propio prorectorado, en tanto su Presidencia mantenga las

características actuales, en cuanto conducción de las políticas de inclusión y bienestar.

Finalmente, corresponde señalar que otros aspectos, a partir de esta propuesta, quedan para definir desde el prorectorado de gestión en articulación con los distintos actores vinculados a cada área específica. Solo con el fin de colaborar en la elaboración detallada se plantean, sin exhaustividad, dos orientaciones. En primer lugar, la definición de la ubicación y competencias de un área de bedelía central, dada la relevancia de la función transversal que tiene la administración de la enseñanza. Por otra parte, la mejora de los arreglos institucionales para unidades como el Instituto Confucio, que forman parte de acuerdos con instituciones internacionales pero poco se vinculan a la realidad de gestión cotidiana de Rectorado.

4. UNA NUEVA ORGANIZACIÓN POSIBLE

La representación gráfica de los lineamientos presentados puede realizarse a través de un primer nivel de agregación, que permita dar una orientación inicial para las propuestas encomendadas a los/las prorectores/as, sin que ello signifique limitante alguna para otras propuestas fundadas.

A continuación se presentan un conjunto de organigramas representativos de las propuestas realizadas. Algunas de las figuras solo pretenden dar marco para definiciones específicas, que se deberán desarrollar a partir de las propuestas encomendadas.

FIGURA 3: Organigrama General de la Udelar (primer nivel)

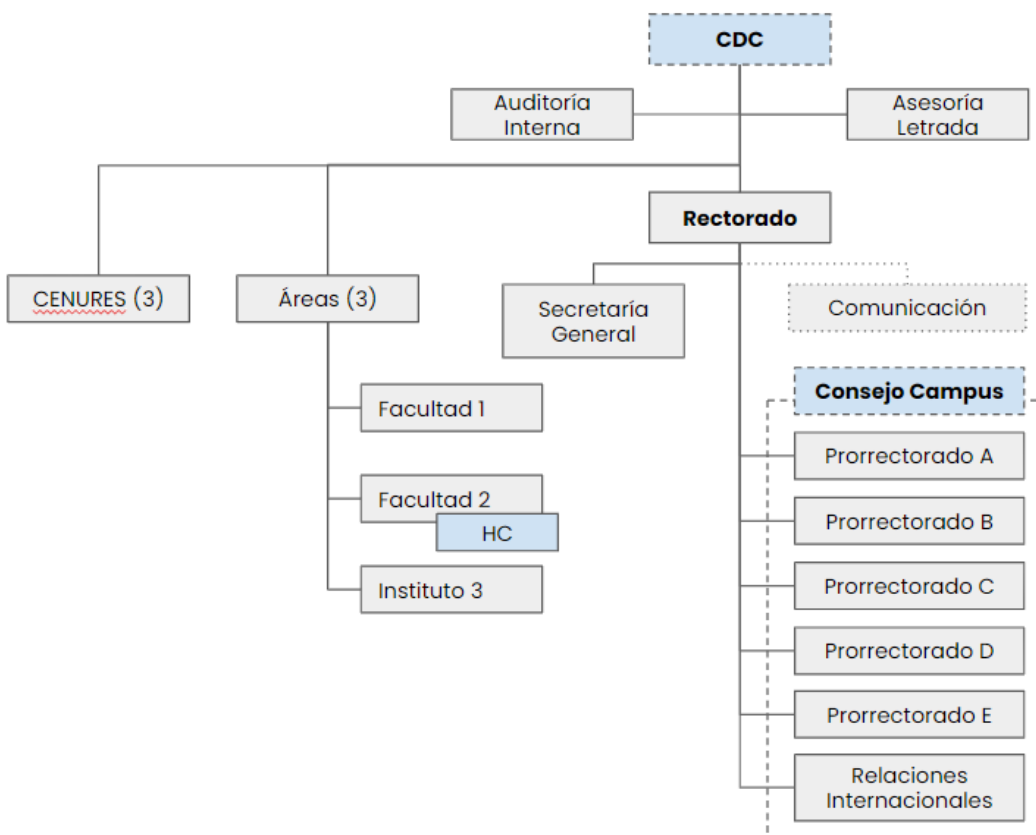


FIGURA 4: Organigrama propuesto Prorrectorado de Gestión (propuesta preliminar)

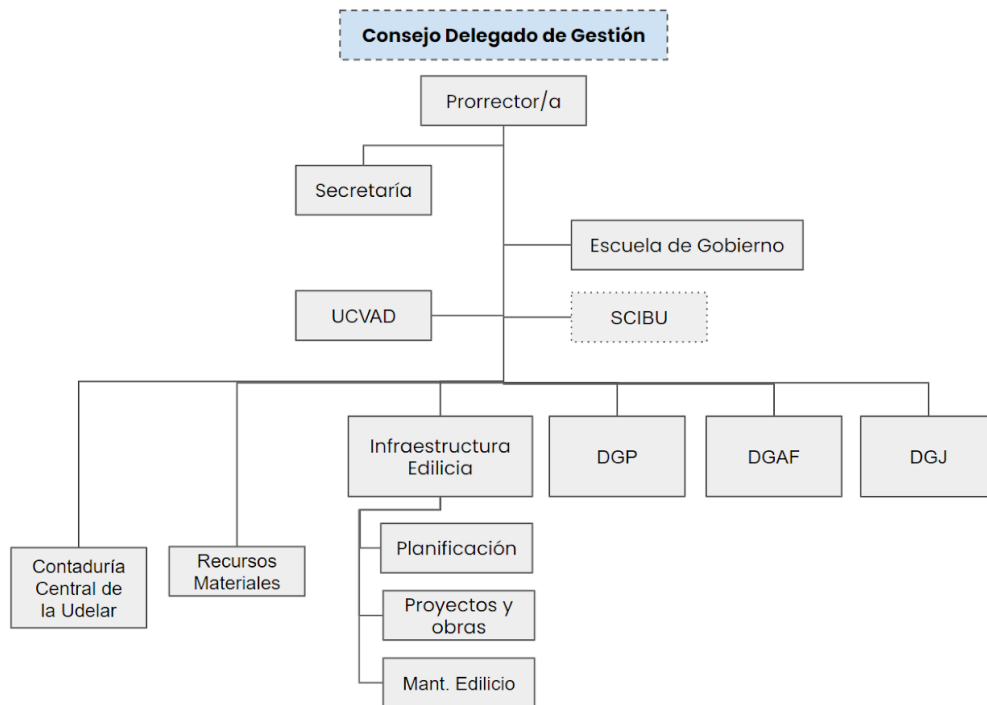


FIGURA 5: Organigrama propuesto Prorrectorado de Desarrollo Institucional (propuesta preliminar)

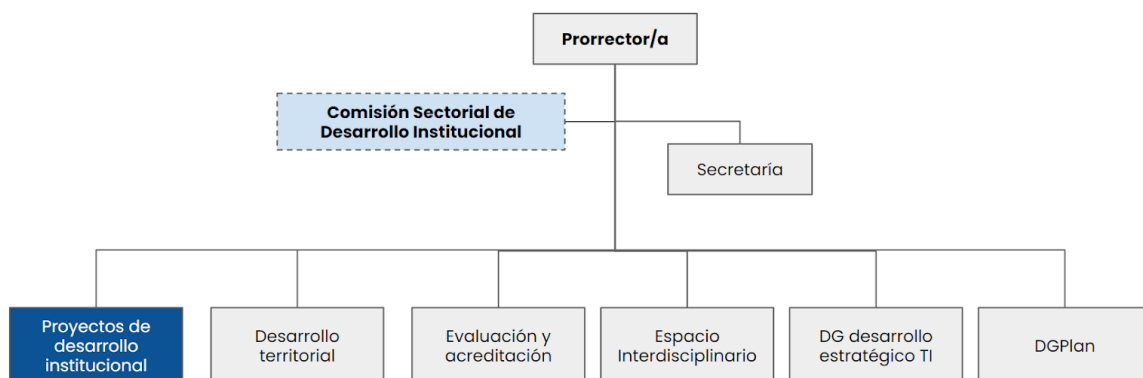


FIGURA 6: Organigrama propuesto Campus Luisi Janicki

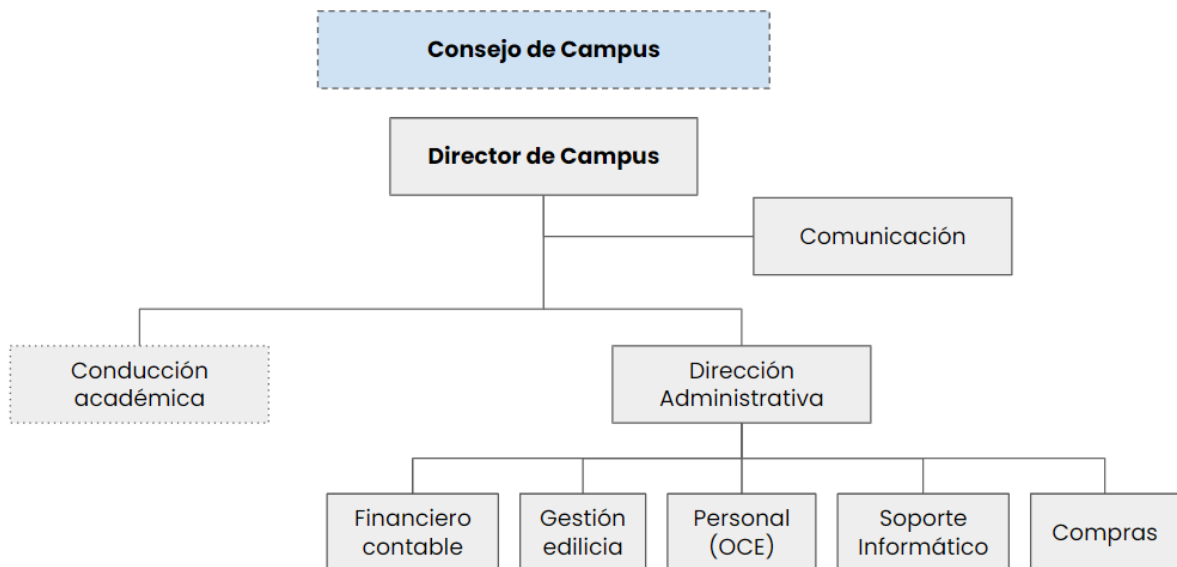
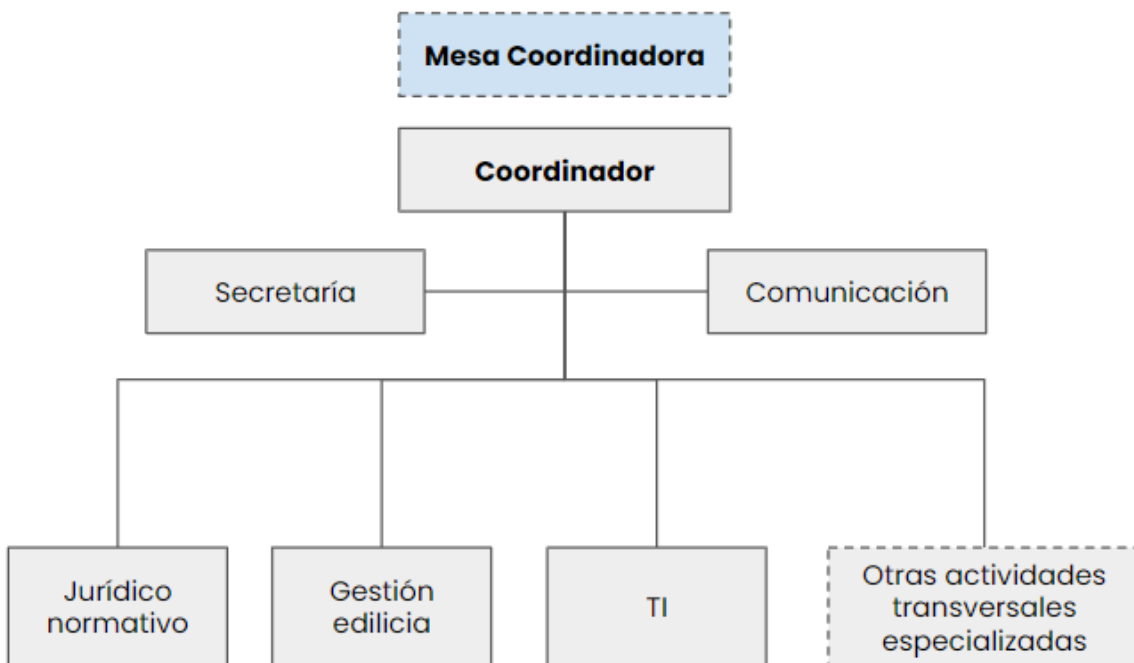


FIGURA 7: Organigrama tipo - Área Académica



5. REFLEXIONES FINALES

La Universidad de la República ha vivido cambios cuantitativos y cualitativos de magnitud en un acotado lapso de tiempo. En menos de dos décadas su tamaño se duplicó y su complejidad se profundizó. Estos cambios son positivos y fecundos. Sostienen procesos tan relevantes como el desarrollo universitario en el territorio nacional, la emergencia de espacios institucionales donde convergen acumulaciones académicas provenientes de diferentes áreas del conocimiento - Programas de Desarrollo Universitario, Espacio Interdisciplinario - o asentadas en diferentes servicios; la ampliación de las ofertas académicas de grado y posgrado con la participación de varias facultades e institutos, la emergencia de nuevos programas plataforma de base territorial, la consolidación de unidades académicas que no pertenecen a un servicio en particular o la aplicación generalizada de la Ordenanza de estudios de grado.

Abordar las nuevas demandas emergentes requiere jerarquizar la discusión política sobre la gestión universitaria. No es viable que la Udelar continúe transitando sendas de desarrollo coherentes y sostenidas a partir de la fragmentación de espacios de elaboración en más comisiones y grupos. Se necesita recuperar y jerarquizar los espacios de discusión política, de forma que los colectivos participen activamente en instancias donde se tratan temas sustantivos. A la vez, es necesario delegar y desconcentrar decisiones que hacen al funcionamiento diario de la institución. En otros términos: concentrar y densificar la discusión política y descentralizar la gestión cotidiana. En ese doble movimiento radica buena parte de los desafíos presentes.

La Universidad de la República se apoya en una conducción colectiva. Sus órganos centrales y los órganos de los servicios ejercen la democracia deliberativa permanente como mecanismo para procesar sus decisiones políticas. Muchas veces, actores externos han señalado esta característica como fuente de ineficiencias. La pandemia demostró que esta constatación no es más que un prejuicio y que los órganos colectivos son capaces de responder con celeridad a cambios disruptivos mientras que mantienen una sólida capacidad de innovación.

Para preservar estas características se necesita definir con precisión y flexibilidad la distribución de atribuciones para la elaboración programática y la toma de decisiones políticas y de gestión. Jerarquizar la política implica también que el CDC defina con claridad responsabilidades de corte político. No deben existir espacios colectivos que dependan directamente del CDC. El Consejo Directivo Central, con reuniones periódicas quincenales, no puede ejercer la supervisión política efectiva cotidiana de instancias de esta naturaleza. Cada espacio de elaboración e instrumentación de política debe estar bajo la responsabilidad de cargos de responsabilidad designados con tal finalidad por el CDC o la AGC, según corresponda (prorectorados, presidencia del SRI, presidencia del SCIBU, etc.). Esto asegura la rendición de cuentas permanente ante el máximo órgano de la institución y evita que las responsabilidades sean difusas.

Fortalecer la política central necesita fortalecer y clarificar la distribución de responsabilidades políticas.

Mantener a la Universidad en movimiento exige avanzar en transformaciones estructurales que resulten compatibles con desarrollos futuros. Transformaciones que aseguren que las decisiones cotidianas no se demoren - producto de su pasaje por múltiples ámbitos colectivos antes de su concreción, como sucede hoy - y que la conducción colectiva desde el CDC fortalezca su capacidad para discutir y definir el presente y el futuro de la universidad.

6. LISTADO DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS

GRÁFICOS

PANEL A: Evolución de masa salarial docente y TAS, resoluciones y ejecución presupuestal de la Udelar	6
Gráfico 1: Masa salarial docente	
Gráfico 2: Masa salarial TAS	
Gráfico 3: Cantidad de resoluciones de órganos centrales	
Gráfico 4: Ejecución presupuestal	

CUADROS

CUADRO 1: Listado de comisiones de índole central (no taxativo)	12
CUADRO 2: Autoridades universitarias centrales y transversales	15
CUADRO 3: Resumen comparativo cargos de conducción política	17
CUADRO 4: Propuesta de reasignación de atribuciones de comisiones existentes	23

FIGURAS

FIGURA 1: Orientaciones para un nuevo diseño	19
FIGURA 2: Esquema organizativo ámbitos resolutores	26
FIGURA 3: Organigrama General de la Udelar (primer nivel)	30
FIGURA 4: Organigrama propuesto Prorectorado de Gestión (propuesta preliminar)	31
FIGURA 5: Organigrama propuesto Prorectorado de Desarrollo Institucional (propuesta preliminar)	31
FIGURA 6: Organigrama propuesto Campus Luisi Janicki	32
FIGURA 7: Organigrama tipo - Área Académica	32