

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Procesos Participativos de Implementación de Políticas:

Estudio de casos, el SIU Mapuche en Universidades

Nacionales Argentinas

AUTOR: LIC. GONZALEZ GABRIELLI ANA LAURA

TUTOR: DR. FERNANDO JAIME

AGOSTO 2017

Resumen

El trabajo constituye un estudio de la implementación de políticas en el ámbito de la educación superior más precisamente de cómo las decisiones tomadas por la autoridad central son llevadas a la práctica por las instituciones universitarias las que deben en el proceso adaptar una política de orden nacional a su entorno particular de actuación.

La temática de la implementación de políticas ha sido tratada por varias generaciones de estudiosos que han delimitado el problema y han aportado sus recomendaciones generando así un campo de estudio, que ha sido abordado desde distintas perspectivas en algún punto opuestas y más adelante en el tiempo con ánimos de integración conceptual.

El objetivo general ha sido el de describir las principales características de los procesos de implementación, los factores influyentes y como inciden en la continuidad de las políticas o programas implementados. Para ello se utilizó el diseño metodológico desarrollado por Michael Barzelay la cual se enfoca en extraer lecciones prácticas para la gestión a partir del estudio de experiencias singulares. Se han analizado cuatro casos de implementaciones de los sistemas informáticos desarrollados por el Sistema de Información Universitaria (SIU) en particular el módulo de Administración de Recursos Humanos, en cuatro universidades nacionales.

Trasladados los estudios de la implementación de políticas a la experiencia analizada puede concluirse que las experiencias de implementación en el ambiente universitario han sido exitosas, dado que una vez completados los procesos las instituciones estas han continuado con el uso y desarrollo de las herramientas a la vez que han modificado sus prácticas a consecuencia de ello. Este éxito ha dependido en parte a haber controlado los factores institucionales que resultan influyentes además de a la estrategia de implementación adoptada la cual ha creado condiciones de colaboración entre el SIU y las instituciones además de fomentar la interconexión entre pares en pos de la solución de problemáticas comunes.

Entender la estrategia de implementación en estos casos utilizada permitiría desarrollar políticas para el sector que resulten efectivas desde el punto de vista de

obtener asociaciones virtuosas entre los intereses de los desarrolladores de políticas y quienes las implementan. Y estrechar de ese modo la brecha que existe entre los objetivos planteados en las cúpulas y los resultados obtenidos, que son en definitiva aquellos que pueden introducir alguna mejora en las condiciones en que se gestiona lo público.

Palabras clave: I (Salud, Educación y Bienestar) 2 (Educación) 8 (políticas públicas) = I28

Índice

Resumen.....	2
Introducción	6
Capítulo 1 Marco Metodológico.	10
Capítulo 2: Los estudios en la implementación de políticas.....	16
Introducción	16
La perspectiva de arriba hacia abajo o Top Down.....	19
La perspectiva de abajo hacia arriba o Botton up.....	25
La búsqueda de una síntesis	30
Capítulo 3: El escenario de la política analizada y los actores	
participantes.....	37
La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el Sistema de Información	
Universitaria (SIU).....	41
Las universidades aspectos comunes el gobierno y su estructura académica.	47
Las universidades seleccionadas.....	48
Capítulo 4: La implementación de políticas a través de las experiencias de	
Micro implementación en las Universidades Nacionales de: Entre Ríos, del	
Centro, General Sarmiento y Lanús.....	53
Caso: Universidad Nacional de Entre Ríos. (UNER)	55
Caso Universidad Nacional del Centro (UNICEN).....	65
Caso Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)	76
Caso Universidad Nacional de Lanús. (UNLA)	85

Capítulo 5: Las implementaciones del SIU Mapuche en las universidades, descripción de sus características relevantes mediante el análisis de los casos seleccionados.....	93
Los procesos de micro implementación y las etapas de movilización, implementación e institucionalización.....	93
Análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.	99
Capítulo 6 Conclusiones.....	111
Normativa, Documentos y páginas web consultadas.....	117
Referencias Bibliográficas.....	118
Anexo I Cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.	122

Introducción

Se ha seleccionado para su estudio el caso del Sistema de Información Universitaria (SIU) por su permanencia en el escenario universitario, dada la pretensión de esta tesis de estudiar la problemática de la implementación de políticas públicas.

A partir de ello se ha podido observar, en la implementación de los desarrollos informáticos del SIU, un mecanismo de implementación de políticas colaborativo y democrático en el cual los actores vinculados a este participan de la implementación y la construcción de la política. De este modo han logrado superar las dicotomías planteadas por la separación de la política y la administración y construir un nuevo mecanismo de implementación – construcción de políticas en las universidades que ha logrado naturalizarse y llegar a formar parte de la gestión de las instituciones.

Se entiende que el estudio de la implementación presenta oportunidades para el estudio de aquellas políticas que han logrado sus objetivos y producir un impacto en la sociedad. En palabras de Roberto Martínez Nogueira “Fijar la atención en la “implementación” y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y de los impactos producidos sobre la sociedad” (Martínez Nogueira, 2007, p. 63)

La política estudiada no se encuentra aislada sino que forma parte de un proceso general que comienza con la reconstrucción democrática en la década del ochenta y las reformas educativas de la década del noventa. Estas reformas trajeron consigo grandes cambios que afectaron al sistema de educación superior y a las universidades. La primera de estas, iniciada en diciembre de 1983 vino acompañada de procesos de normalización de las actividades y reapertura en las universidades que fueron cerradas con una consiguiente expansión de la matrícula. La segunda en la década de los noventa, la aprobación de una serie de normas le da al sistema universitario un nuevo ordenamiento. Comienza así una etapa que viene acompañada de exigencias propias de la gestión de las universidades y con un enfoque en la evaluación y en la rendición de cuentas. Como explica Mónica Marquina las reformas se orientaron “a la coordinación y conducción por parte del gobierno a partir de nuevas pautas y reglas de funcionamiento, materializadas en un nuevo orden legal” (Buchbinder y Marquina,

2008, p. 8).

Estas reformas traen consigo la necesidad de contar con información confiable por parte del Ministerio de Educación que ha dejado atrás el rol de “estado benevolente”, y adquiere un nuevo perfil que José Brunner ha llamado “estado evaluativo”. Se trata de un Estado que va a “reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento” (Brunner, 1990, p. 70). La novedad reside en la incorporación de mecanismos de evaluación de las acciones y resultados de las de las instituciones, las que incluyen acciones de “monitoreo” y envío de señales conformando una evaluación “a distancia” sin interferir en sus procesos internos (Brunner, 1990).

La política analizada forma parte del Programa de Reforma de la Educación Superior, inserto en el proceso de reforma que comienza en los años noventa. En este contexto se plantea la creación del Sistema de Información Universitaria (SIU). Este proyecto se ha creado en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias mediante resolución del Ministerio de Cultura y Educación N° 1069 de 1993. El diagnóstico de ese momento apuntaba a remediar el estado de “desactualización y escasez o ausencia de información estadística sobre las principales dimensiones y variables del sistema universitario nacional”.¹ Consecuentemente surge el reto de dotar a las instituciones de herramientas de gestión que le permitan avanzar en el fortalecimiento de sus aparatos administrativos en sintonía con el nuevo escenario.

La estrategia resultante fue entonces la de convocar a distintos actores de las universidades nacionales, y de manera conjunta enfrentar el problema mediante el desarrollo de soluciones informáticas con un doble propósito: optimizar la gestión operativa y producir información confiable en el lugar de origen de los datos. Debiendo observar la “confiabilidad, disponibilidad, e integridad de la información por ellos producida y con ello a una mayor eficiencia en la gestión y asignación de recursos” (Gurmendi, 1998, p. 50). Ello en consonancia con la propuesta de Paul Berman, quien plantea que el éxito global de una política va a estar determinado por el desempeño demostrado en los niveles locales y su adaptación mutua con las unidades

¹ Resolución Ministerial No 1069: Sistema de Información Universitaria. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Argentina.1993

implementadoras (Berman, 2000). Se entiende que el esquema de implementación es doble: por un lado el nivel de Micro Implementación o las unidades locales prestadoras de servicios, en nuestro caso las universidades, por otro el esquema de Macro Implementación en una visión de conjunto que abarca a la política completa a nivel del Sistema Universitario Nacional.

A partir de ello se ha partido del supuesto que los resultados de la implementación de las políticas van a depender de la micro implementación a nivel local, que a su vez es influida de manera parcial por los niveles superiores de gobierno. Este énfasis en lo local y la adaptación del proyecto SIU Mapuche al contexto universitario, han dado como resultado prácticas de aprendizaje colectivo que retroalimentan la política diseñada en los niveles centrales y resulta con frecuencia el aspecto más rico del proceso. Todo ello inscripto en un nivel de Macro implementación que se observa como un espacio donde se generan las condiciones necesarias para que tengan lugar las implementaciones en ámbitos específicos o locales.

En el trabajo se analizaron cuatro casos de implementaciones del sistema SIU Mapuche en universidades nacionales. El primer grupo de universidades corresponden a aquellas creadas en la década de los setentas y con un sistema de organización tradicional estructurada en facultades. El segundo grupo incluye las instituciones creadas en el conurbano Bonaerense en la década de los noventa y se encuentran organizadas en departamentos e institutos.

Con el fin de analizar esta experiencia considerada como una buena práctica de gestión que se expande fuera de las fronteras de las universidades, se pretende responder al interrogante de: ¿Cuales son las principales características de los procesos de implementación, los factores influyentes y como inciden en la continuidad de las políticas o programas implementados. Estos procesos de implementación han estado condicionados por factores que los han modelado y alguno de ellos se han configurado como clave o influyentes en el éxito del proceso en las unidades locales. Estos factores provienen por un lado, de las características propias de las organizaciones estudiadas y por otro resultan externos a estas proviniendo del planteo de la Macro implementación observados en los niveles superiores de gobierno y la dinámica de trabajo planteada por

el SIU para la implementación y uso de las herramientas informáticas desarrolladas.

Organización del Texto.

El trabajo se estructura en seis capítulos en el primero de ellos se desarrolla el marco metodológico mediante el cual se ha organizado la investigación. El segundo capítulo se explora la bibliografía sobre el tema atravesando las distintas perspectivas en el estudio de la implementación de políticas contemplando autores relevantes que le dan entidad al tema de estudio sin dejar de lado las particularidades institucionales que presentan las universidades como tipo particular de organización.

Luego, y con el fin de presentar el universo particular de las universidades nacionales, el tercer capítulo se destina a describir los engranajes que constituyen el sistema universitario, considerando las peculiaridades de la universidad argentina que resultan en espacios de actuación con personalidad propia.

En el cuarto capítulo se desarrollan los casos de Micro Implementación del SIU Mapuche en cada universidad con las particularidades que presentaron cada institución, y se incorporan las estructuras narrativas de cada caso. Para luego en el quinto capítulo realizar un análisis de los elementos observados e intentar determinar el peso relativo de estos en la consecución del objetivo general de la Macro Implementación. En el capítulo sexto se exponen las conclusiones generales del trabajo y se esbozan unas recomendaciones finales a modo de lecciones aprendidas de los casos analizados.

Se incorpora como anexo el modelo de factores influyentes en los procesos de micro-implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales, realizado con el objeto de analizar los factores o condiciones que se presumen de importancia en el éxito o fracaso de las implementaciones de este tipo, con sus correspondientes definiciones y valorizaciones de las dimensiones desarrolladas.

Capítulo 1 Marco Metodológico.

En el aspecto metodológico se ha seguido la guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social propuesta por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar Velarde quienes enfocan su interés en el estudio de casos instrumental recurriendo “al análisis de experiencias singulares como un medio para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social... y extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos” (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004, p. 10). En base a esta pretensión se ha estudiado el proceso de la implementación de los desarrollos del SIU para las universidades nacionales, como un componente emanado del plan de reforma de la educación superior. En virtud de analizar una temática teóricamente relevante para el campo de la implementación de políticas, se ha pretendido comprender cómo la implementación de estos desarrollos logró desarrollarse, funcionar adecuadamente y que factores resultaron relevantes para la implementación y continuidad de la política estudiada.

De esa manera se define el objeto de estudio como los procesos de implementación del sistema de Legajo Electrónico SIU Mapuche en las Universidades Nacionales estudiadas. Este marco estructura la investigación en el desarrollo de estudios de caso instrumentales planteando el interés en analizar un problema más amplio, (Neiman y Quaranta, 2006) es decir cambiando el foco desde los estudios de caso intrínsecos o basados en la singularidad o particularidad de la experiencia en sí misma y convirtiéndolo en “un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional” (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004, p. 8).

El proyecto del Sistema de Información Universitaria SIU, se puede analizar desde dos perspectivas: en un enfoque macro como un generador de información sobre el sistema universitario, que provee datos para el Ministerio de Educación. Y a su vez desde el espacio micro como herramientas informáticas de gestión universitaria centradas en la administración local de las instituciones.

El interés en conocer las prácticas llevadas a cabo para su implementación en el

sistema universitario nacional, se origina en extraer conocimientos aplicables a la comprensión de los factores que hicieron posible o no su funcionamiento en un contexto determinado, tomando cuidado de incluir las variables destacadas como influyentes en la literatura. Para ello se han definido una serie de factores con incidencia en la implementación, señalados por la bibliografía y a su vez analizados en el contexto institucional particular estudiados. De esa manera se combina la riqueza de detalles que proporciona el relato con el cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales. Este organiza los factores por instituciones, a fin de obtener cual o cuales de estos se destaca o toma relevancia por sobre los demás.

Esta problemática se encuentra referida al análisis de un caso que se ha desarrollado en un período de tiempo relativamente extenso en el ámbito estatal. Se ha tomado esta experiencia como un proceso de gerencia social, entendiendo a este último como “una configuración de eventos en estrecha interacción con el contexto dinámico en el cual tiene lugar” (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004, p. 9) por lo que solo es posible comprenderlos como un todo.

El planteo del estudio separa el proceso de implementación en la distinción que realiza Paul Berman cuando define su estudio de la Macro y Micro implementación. El contexto institucional va a definir estos dos ámbitos, como Berman los describe “el contexto institucional de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios, el contexto institucional de la macro- implementación es todo un sector de política que abarca de los niveles federales a los locales” (Berman, 2000, p. 292).

Cada caso se define como “un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad del mismo en el marco de su complejidad” (Neiman y Quaranta, 2006, p. 220) Como casos de estudio a nivel de micro-implementación o nivel operacional, donde los actores operan para generar resultados, se han seleccionado cuatro universidades nacionales, a los efectos de comparar los procesos de implementación del sistema SIU MAPUCHE desarrollado por el Sistema de Información Universitaria (SIU). Estas son la Universidad Nacional de Entre Ríos, La Universidad Nacional del

Centro, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Nacional de Lanús.

Para la construcción de cada uno de los casos se ha utilizado el análisis narrativo y funcional que plantean Barzelay y Cortázar Velarde. El relato se construye utilizando la herramienta de la estructura narrativa. Se trata de la representación por medio de un gráfico que organiza los eventos y delimita los episodios. De esta manera, el episodio bajo estudio, va a formarse por un conjunto determinado de eventos su desarrollo y encadenamiento (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004).

Tabla 1 Esquema de Estructura Narrativa

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
Se trata de eventos que, si bien forman parte del contexto y es necesario recurrir a ellos, no interesa puntualmente explicar. Suceden con anterioridad a la experiencia analizada e influyen en esta.	Ejercen influencia en el evento principal pero suceden de manera paralela.	Se trata de eventos que resultan posteriores al estudiado pero han sido influidos por este.
	Episodio bajo estudios o eventos a explicar. Se trata del conjunto de eventos cuyo desarrollo se pretende explicar.	
	Eventos Relacionados Son eventos que suceden al mismo tiempo que el principal y son influidos por este.	



Fuente: Adaptado de Barzelay y Cortázar 2004.

Desde una perspectiva diacrónica el análisis se centra en un fenómeno dado a lo largo de diversas fases históricas atendiendo a su desarrollo y la sucesión cronológica de los hechos relevantes a lo largo del tiempo. De esta manera se pretende lograr un acercamiento y comprensión del “desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social” (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004, p. 10).

Si bien se analiza cada caso de manera individual, también se observan de

manera comparativa aislando factores o condiciones que influyen el proceso de implementación y se encuentran en mayor o menor medida en los distintos casos analizados. De esta manera se espera establecer mediante la comparación entre ellos características comunes. Para ello, se han aislado y adaptado de la literatura en la materia una serie de factores organizados en una grilla llamada: Modelo de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.²

Para identificar estos factores, se han tomado las variables señaladas por marcos de análisis que pertenecen a la visión de arriba hacia abajo o Top Down. De entre ellos los autores Paul Sabatier y Daniel Mazmanian quienes han desarrollado un marco de análisis compuesto por diecisiete variables independientes agrupadas en tres grandes conjuntos. Otras de ellas han surgido de los trabajos de Donald Van Meter y Carl Van Horn quienes destacan dimensiones en las cuales es necesario prestar especial atención en pos de fomentar las condiciones favorables para la implementación de la política identificadas por los autores (Harguindéguy, 2013).

Dado el gran número de variables y la suposición de que no todas se ajustan a los casos analizados se considera la sugerencia que realiza Malcolm Goggin de reducir el número de variables a sólo aquellos que resulten críticas, luego aumentar el número de casos, e introducir de un elemento de control mediante la selección de los casos sobre la base de comparación y similitud (Goggin, 1986).

Estos grandes grupos de factores se dividen en; profundidad en la utilización de la tecnología disponible; competencias de los recursos humanos abocados a la implementación; recursos materiales abocados a la implementación; formalización normativa del proceso de implementación del SIU Mapuche; planificación de los procesos organizacionales; estabilidad de los mandos de conducción; y finalmente el apoyo hacia el proyecto de las autoridades locales.

La selección de los casos se realizó tomando en cuenta dos momentos históricos de creación de las instituciones bien definidos con dos tipos de improntas que las identifican. Estas responden a las necesidades que las instituciones vinieron a resolver,

² Ver Anexo I

el movimiento social que provocó la creación, las características organizativas y estatutarias, la distribución espacial de las sedes, antigüedad y cantidad de alumnos, buscando la comparación por tipos de instituciones.

Respecto de las fuentes de información se ha tomado como guía el discurso oficial contenido en documentos oficiales pero sin dejar de lado la voz de los actores, quienes no siempre se rigen por lo establecido sino que eventualmente deben resolver situaciones imprevistas incorporando a este diseño factores contextuales (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004).

En las entrevistas realizadas se han incluido a aquellas personas involucradas directamente no solo los aspectos del diseño de los procesos sino también en su puesta en marcha, cuidando de incluir no solamente a los niveles jerárquicos sino también a funcionarios y equipos técnicos. Se ha buscado, en la selección de los informantes clave, una adecuada triangulación dado que muchas veces los participantes del proceso tienen puntos de vista distintos. Según Barzelay y Cortázar es preciso no solo estudiar el proceso sino también el contexto y las relaciones entre actores es por ello que se contempla el discurso de los actores como una fuente de evidencia.(Barzelay y Cortázar Velarde, 2004).

La cantidad de entrevistas realizadas fueron diecisiete, entre las universidades nacionales de: Entre Ríos, del Centro, de Lanús y de General Sarmiento. También se ha entrevistado al Coordinador del Proyecto SIU Mapuche El trabajo de Campo en las Universidades se realizó entre los meses de septiembre a diciembre de 2013. El desarrollo de las entrevistas se basó en el relato histórico de los sucesos investigados se buscó evitar la valoración que pudiera hacer el entrevistado respecto de las prácticas que lo componen. La atención se enfocó en comprender como resultaron las interpretaciones del problema desde los actores inmersos en los procesos estudiados, se han incorporado dentro del cuarto capítulo las estructuras narrativas de cada caso.

Las fuentes de información seleccionadas están compuestas a su vez por fuentes de información secundaria, como: legislación, páginas Web de los organismos involucrados en el proceso, documentación personal de los actores participantes como: papeles de trabajo, foros de discusión, listas de correo electrónico, correos electrónicos

e informes fundamentalmente. Existen dos páginas web oficiales para los participantes en los proyectos SIU el Foro de la Comunidad SIU y la extranet llamada Comunidad SIU. Ambos proveen de información para los usuarios, son plataforma de consultas clasificadas por temas, y a su vez resultan en la herramienta oficial para elevar solicitudes específicas. A los efectos del trabajo también son repositorio de material, conservan discusiones de temas, y ofrecen información de consulta.

Capítulo 2: Los estudios en la implementación de políticas.

Introducción

Este capítulo busca un acercamiento al objeto de estudio indagando las distintas definiciones, perspectivas disciplinares y autores que han estudiado los procesos de implementación de las políticas públicas. Estudiar la implementación de políticas, va a delimitar un “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables” (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013). Se ha considerado a la implementación de políticas un fenómeno dinámico y un proceso donde intervienen distintos actores, que comienza con las acciones iniciales de las unidades implementadoras y finaliza “cuando los procedimientos operativos estandarizados forman parte de las rutinas”³(Goggin, 1986, p. 332).

Joan Subirats acuerda en enmarcar el nacimiento de la temática en la literatura como consecuencia del análisis del fracaso de los planes y políticas americanas de los años sesentas (Subirats, 1989). Con anterioridad a estos estudios prevalecía una visión proveniente del institucionalismo clásico donde la fase de implementación de las políticas no revestía interés para los investigadores, por ser considerada como una actividad administrativa separada de la política (Harguindéguy, 2013).

Entre los autores más citados se encuentran Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky quienes, mediante el libro *Implementación*, han puesto en relieve los problemas que aparecen en un programa gubernamental desde su creación por los políticos hasta su puesta en marcha. Luis Aguilar Villanueva ha destacado este trabajo por “su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo” (Aguilar Villanueva, 2000, p. 42). Los autores han enfocado su análisis en el fracaso de la implementación misma, distanciándola de aquellos fracasos imputables a: la oposición, carencia de apoyo político, financiamiento, la ambigüedad y o desmesura en los objetivos. Si en la situación de inicio se cuenta con condiciones ideales y si “pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados quedaron muy lejos de los efectos

³ Traducción propia

esperados, se está entonces en sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación” (Aguilar Villanueva, 2000, p. 43). De ese modo van a dejar delimitado el campo de estudio de la implementación como una instancia separada del problema de la formulación de las políticas.

Estos trabajos de primera generación fueron enmarcados por su preocupación en el mando y el control, en una mirada de arriba hacia abajo o “Top Down” desde los espacios donde se diseñan las políticas. Los autores que se inscriben en esta visión entienden que los fallos se encuentran en aspectos relacionados con la transmisión de autoridad entre los actores centrales y los actores locales (Harguindéguy, 2013).

La crítica a los enfoques de tipo descendente no se hizo esperar y autores como Michael Lipsky entre otros, dirigieron sus análisis hacia la última instancia del proceso de implementación para luego ir ascendiendo por la cadena de mando hasta llegar a quienes tomaron la decisión. Como explica Aguilar Villanueva esta corriente “reacciona a los enfoques jerárquicos de implementación y propone proceder a la inversa: desde los operadores a los decisores” (Aguilar Villanueva, 2000), es decir desde la mirada de los burócratas que implementan estas políticas. Esta visión desde abajo hacia arriba o Bottom Up integra a la implementación dentro del proceso de formulación de las políticas, y admite la posibilidad que estas pueden ser modificadas en el momento de trasladar las intenciones a los hechos concretos. Los analistas que realizaron trabajos dentro de esta mirada “suelen centrarse en la noción de intercambio entre actores para entender por que un programa funciona o no” (Harguindéguy, 2013, p. 89). Los autores que realizan una lectura ascendente, hacen hincapié en: la visión intraorganizacional, la creación de consenso, negociaciones, procesos de intercambio y a su vez proponen una visión informal del poder (Barrett, 2004).

Salir de este dilema y conciliar ambas miradas fue la preocupación de algunos especialistas catalogados como sintetizadores. En estos estudios los autores han trabajado con métodos mixtos, analizando no solamente como controlar el proceso de implementación sino también como estudiarlo (Hill y Hupe, 2002). Una estrategia observada fue la de integrar y sintetizar los resultados de investigaciones de tipo descendentes y ascendentes realizando esfuerzos para conciliar ambas miradas, además de advertir sobre la necesidad de dirigir los futuros trabajos hacia consolidar una teoría

sobre el proceso de implementación de políticas (Lester, Bowman, Goggin, y O'Toole, 1987).

Los casos de implementación, en este trabajo analizados, se insertan en el ámbito del sistema de Educación Superior teniendo como protagonista a la institución universitaria. En este sentido y en virtud de las lógicas descendentes y ascendentes en el estudio de la implementación, cabe aclarar que la universidad posee modos específicos de organización que imponen restricciones a las políticas que la tienen como objeto. Burton Clark va a acentuar que “la principal expectativa falsa de la reforma académica, particularmente en las democracias, es que se pueden obtener resultados de gran envergadura a través de la manipulación desde arriba” (Clark, 1991, p. 238). Para ello es necesario tener en cuenta que el cambio en este tipo instituciones está asociado al “ajuste progresivo”. Con esto se quiere destacar que las políticas, o cambios, a implementar van a tener que considerar que “los cambios iniciados en la cúpula generalmente requieren el apoyo de los intereses alojados en los niveles inferiores. Los dirigentes necesitan convencer en vez de dar órdenes, construyendo apoyos y coaliciones para llevar a cabo sus programas” (Clark, 1991).

Por lo expuesto se considera que para entender el fenómeno o problema de la implementación la perspectiva a adoptar debería incluir todos sus aspectos sin negar o dejar de considerar aún aquellos que no resulten controlables. Por lo cual no es suficiente un enfoque prescriptivo que establezca las condiciones enfocándose en la planeación los programas operativos, los presupuestos de recursos, la comunicación interorganizacional y el accionar de las burocracias mediante la limitación a la discrecionalidad. Pero tampoco lo es una visión que considera a las políticas como una guía básica para luego en el campo o en el “nivel de calle” (Lipsky, 1971) redefinir y orientar las políticas en su implementación. Justamente porque es esencial que, como lo expresa Richard Matland, en un sistema democrático el control de las políticas deben ejercerlo aquellos actores cuyo poder y responsabilidad deriva de los votantes. La discrecionalidad y flexibilidad puede ser adecuada cuando los objetivos entre los formuladores e implementadores de política son los mismos, pero si estos difieren pueden acarrear a resultados más pobres⁴ (Matland, 1995). Es por ello que se considera una visión aglutinante de ambas posturas donde “los planes de acción existen solo como

⁴ Traducción propia

posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas como de elementos exógenos” (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013).

La perspectiva de arriba hacia abajo o Top Down

Los primeros estudios enfocados en analizar la implementación como una fase problemática se caracterizaron por realizar análisis de casos únicos con una gran profusión en detalles y enumeraciones sobre las barreras que se interponen ante una implementación efectiva (Subirats, 1989). Si bien pueden encontrarse algunas piezas de investigación anteriores como la de Herbert Kaufman (1960) los autores que han abierto el campo de la implementación de políticas fueron Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky mediante el análisis de un programa enfocado a aliviar el desempleo de minorías étnicas residentes en la ciudad de Oakland, California (Pressman y Wildavsky, 1998).

Los investigadores han expuesto la complejidad que encierran las interacciones entre organizaciones vinculadas por procesos de implementación de políticas mediante el concepto de “complejidad de la acción conjunta”, asignándole a esta la responsabilidad de provocar retrasos, demoras incluso la parálisis del programa (Pressman y Wildavsky, 1998). En su trabajo ilustran este fenómeno de manera exhaustiva delineando el gran número de órganos de gobierno, niveles administrativos y grupos de interés de los cuales se va a requerir su colaboración para alcanzar los objetivos de política. Los distintos participantes del proceso, con quienes y en pos del éxito de la política es necesario establecer acuerdos, llegan a este con un consenso general en torno a los objetivos pero con distintos intereses actitudes, grados de compromiso y o poder. El problema radica entonces en la complejidad inter organizacional y el conflicto plasmados en cantidad de puntos de decisión y el ejercicio del poder de veto de los actores que intervienen en el proceso.

Esta multiplicidad de participantes y sus perspectivas, van a intervenir en los acuerdos y puntos de decisión necesarios para avanzar en la implementación. Estos al multiplicarse extienden los plazos de la implementación, y en consecuencia acumulan, una demora que al incrementarse reduce las posibilidades de éxito del programa. (Pressman y Wildavsky, 1998).

Pressman y Wildavsky estimaron la demora en un programa como la suma de un déficit en cada paso del recorrido mediante “una función del número de puntos de

decisión, el número de participantes en cada punto y la intensidad de sus preferencias” (Pressman y Wildavsky, 1998, p. 209) Como respuesta a este fenómeno los autores, recomiendan diseñar políticas más simples con un esquema capaz de reducir el número de actores intervinientes y los puntos de decisión en el proceso (Pressman y Wildavsky, 1998).

Con el objetivo de mejorar las posibilidades de éxito de un programa, o bajo esta perspectiva reducir la demora en su implementación, Elinor Bowen retomó el caso de Oakland y repasó el ejercicio matemático realizado por Pressman y Wildavsky. En su análisis Bowen sugiere que al aplicar modelos multiplicativos de la teoría probabilística aplicada por los autores al proceso de implementación arroja resultados pesimistas en la mayoría de las circunstancias donde participan múltiples actores. La investigadora afirma a su vez que es posible mejorar esos resultados incorporando a este proceso factores por ella desarrollados (Bowen, 1982). Estos factores fueron denominados como: la persistencia, paquetes de acuerdos o aclaraciones, y generar un efecto de arrastre. El primero de ellos la persistencia, quiere decir que los administradores pueden no obtener un acuerdo en el primer intento por lo cual deberán insistir para lograr conformidad y autorización. A su vez estos acuerdos o puntos de aclaraciones, si se agrupan por paquetes y se incluyen en una negociación, es esperable una reducción en los plazos que conllevarían los mismos acuerdos de manera individual. Del mismo modo generar un efecto de arrastre conlleva asumir una dinámica en el proceso de implementación de modo tal que la obtención de un acuerdo en el presente incremente las posibilidades de acuerdos futuros (Bowen, 1982). Bowen, ha aplicado los factores descriptos, a los cálculos de Pressman y Wildavsky y ha obtenido una perspectiva más auspiciosa respecto de las probabilidades de éxito de un programa al reducir los pronósticos de demora. Los cálculos intervenidos por Bowen con la inclusión los factores mencionados arrojaron resultados menos pesimistas que los obtenidos por los autores en el trabajo original (Bowen, 1982).

Su aporte resulta en: herramientas concretas que apuntan a reducir la complejidad y la demora, descriptas por Pressmann y Wildavsky, en los puntos de aclaración y decisión, resaltando que los resultados de la aplicación de estos factores o tácticas no resultan tan evidentes o familiares como las tácticas en sí mismas (Bowen, 1982). Las recomendaciones de la autora hacia los creadores de políticas incluyen diseñar programas de manera modular formados por componentes independientes, y

enfocar los recursos en un número limitado de objetivos. La aplicación de las técnicas propuestas supone que los elementos del programa pueden agruparse, no son independientes entre sí, y propenden a la construcción de acuerdos a medida que se abre paso en la implementación de la política. (Bowen, 1982).

Autores como Donald Van Meter y Carl Van Horn, Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, y Martin Rein y Francine Rabinovitz han avanzado del enfoque general hacia la construcción de modelos para el análisis del proceso de implementación. Estos modelos de implementación definen y circunscriben una gran cantidad de variables o factores influyentes, añadiendo sin embargo, el problema de identificar cuál de ellas resultarán cruciales y bajo qué circunstancias puede limitarse su número a ellas que resulten críticas (Lester et al., 1987).

En la perspectiva presentada por Van Meter y Van Horn la política misma contiene las metas y los objetivos y cada tipo de política, presuponen los autores, dará lugar a distintos diseños en el proceso de implementación. Los estándares y objetivos determinados en las normas resultan decisivos para determinar el cumplimiento de estas mediante la construcción de indicadores de desempeño, en algunos casos estos aparecen claramente y son fácilmente contrastables (Van Meter y Van Horn, 2000).

Las políticas, ha sido clasificadas por los autores, en tipos dependiendo de la magnitud del cambio y el grado de consenso en torno a las metas que esta genera en los implementadores, existiendo una tendencia en el pensamiento de los autores hacia el cambio de tipo incremental con bajo grado de conflicto en torno a las metas (Van Meter y Van Horn, 2000).

El modelo combina seis variables de manera dinámica “que definen los vínculos entre la política y su desempeño” (Van Meter y Van Horn, 2000, p. 117) estas van a ser: Los objetivos definidos en la política que deberán proveer estándares para luego evaluar el rendimiento; los recursos su distribución y utilización como incentivo o facilitador de la implementación; la comunicación entre organizaciones y mecanismos para lograr obediencia; las características de las agencias implementadoras; el ambiente social y político; la disposición y respuesta de los implementadores hacia la política apoyada en tres cuestiones: ‘su comprensión de la política, su respuesta hacia ella (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de esa respuesta (Van Meter y Van Horn, 2000).

Como obstáculos o deficiencias en el proceso de implementación de políticas los autores describen el problema que ellos llaman de la capacidad: “La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por factores tales como la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo” (Van Meter y Van Horn, 2000).

No obstante la mirada descendente de la implementación, en la que se inscriben los autores el modelo, tiene en cuenta la actitud de los implementadores hacia la política y esta es incorporada como variable. Así como también actividades de inducción: la participación de las unidades locales en el programa en cuestión, la asesoría, y la asistencia técnica. Sobre este punto los autores refieren que los funcionarios de alto nivel “pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos federales, si estructuran sus respuestas a las varias presiones políticas y si obtienen los recursos físicos y técnicos necesarios” (Van Meter y Van Horn, 2000, p. 122).

Otro de los intentos de integración conceptual fue propuesto Martin Rein y Francine Rabinovitz, quienes van a analizar el proceso de implementación como la puesta en práctica de tres "imperativos" que se encuentran en conflicto. Estos van a ser el respeto a la intención legal; la preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental; y el supuesto de un nivel de consenso requerido de los actores involucrados en la implementación y en el sistema político (Rein y Rabinovitz, 2000). Los autores van a observar que la interacción de estos imperativos en la dinámica de la implementación van a transformar las políticas por medio de la subordinación de unos sobre otros, pudiendo desviarse de los objetivos declarados. Los imperativos descriptos se hacen presentes en las etapas que atraviesa la implementación estas son: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. La elaboración de lineamientos contempla no solamente la interpretación de las normas e instrucciones más detalladas sino que también encierran decisiones tomadas por la agencia administrativa. La segunda etapa denominada de distribución de recursos incluye no solamente las decisiones sobre su cuantía sino también las asignaciones o plazos en los cuales las agencias implementadoras dispondrán de ellos. Los autores destacan como problema que “La disociación entre autorización, asignación y desembolso puede afectar al proceso mismo de implementación” (Rein y Rabinovitz, 2000). Y finalmente la etapa de evaluación independientemente de los mecanismos que se utilicen tiene por

objeto la valoración de los logros de un programa. Esta ha tomado importancia ante las evidencias que el apego a los procedimientos no necesariamente conduce a obtener los resultados deseados (Rein y Rabinovitz, 2000).

Es necesario aclarar que las etapas no se suceden de manera lineal y fluida sino de manera circular (Rein y Rabinovitz, 2000). El modo en que los analistas entienden la implementación es entonces como se van a resolver los conflictos entre los imperativos y presuponen que “cuando hay propósitos claros, pertinentes y concretos, cuando las etapas de la implementación suponen la menor complejidad y cuando se cuenta con gran cantidad de recursos, se puede prever que los programas limitarán al mínimo posible la discrecionalidad y las desviaciones, con un amplio margen de consenso” (Rein y Rabinovitz, 2000, p. 184).

El consenso y la integración del comportamiento van a resultar de interés para estos estudiosos aún cuando sus miradas son de tipo descendente. Eso lleva a considerar a las burocracias y particularmente aquellas que integran los estamentos de administración de las instituciones universitarias. Respecto de estos Clark observa una un incremento en el número y calidad de los administradores además de una tendencia profesionalizante en los ámbitos administrativos. “Desde el personal inferior hasta los altos funcionarios y administradores de los establecimientos: los aficionados se reemplazan por personas interesadas en hacer carrera administrativa que se vuelven expertos en el manejo de ciertas áreas” (Clark, 1991, p. 215). La interpretación burocrática surge de las profesiones esgrimidas por los burócratas involucrados en el proceso, las que proveen un grupo fuerte de normas que estructuran y legitiman las actividades y la resolución de problemas. Frente a la ambigüedad o vaguedad en cuanto a los objetivos o programas de acción los actores que cuentan con entrenamiento profesional están preparados para intervenir con propuestas basadas en sus profesiones (Matland, 1995).

En esta misma línea Paul Sabatier y Daniel Mazmanian han desarrollado un marco de análisis que identifica variables, en opinión de los autores, básicas y acentúan la influencia de las cuestiones legales en el curso de la implementación. El marco contempla el modo en que los cambios externos influyen el curso de la implementación y hace hincapié en su naturaleza dinámica. (Sabatier y Mazmanian, 2000). Si bien los autores han aplicado el marco a políticas regulatorias tradicionales, puede este utilizarse

también, con políticas que intentan modificar el comportamiento de burócratas y funcionarios (Sabatier y Mazmanian, 2000).

Los autores inician su análisis tomando a la implementación como el cumplimiento de una decisión política por lo tanto la han estudiado buscando los factores que condicionan el proceso de implementación en el logro de los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian, 2000). Estos factores de condicionamiento fueron agrupados en tres categorías de variables independientes: “la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y el efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios” (Sabatier y Mazmanian, 2000, p. 329). También incorporan las etapas del proceso como variables dependientes y recomendaciones de tipo descendentes para controlarlo. Las recomendaciones parten del supuesto que: “la ley pretende lograr un cambio en el comportamiento del grupo objetivo y que existe una teoría razonablemente válida que vincula los cambios de ese comportamiento con la "solución" del problema que enfrenta la ley” (Sabatier y Mazmanian, 2000, p. 366) en definitiva pretende obtener en el acatamiento por parte de los grupos objetivo (Sabatier y Mazmanian, 2000).

El modelo ha incorporado además de las variables normativas exploradas por los autores previamente mencionados, variables no normativas. En atención a las consideraciones de Malcolm Goggin sobre reducir el número de variables a sólo aquellas que resulten críticas (Goggin, 1986) cobran relevancia las siguientes: “el apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación” y el “compromiso y calidad de liderazgo, de los funcionarios responsables” (Sabatier y Mazmanian, 2000, p. 352).

La primera de ellas, el apoyo a los objetivos normativos, puede encontrarse en contradicción los objetivos de la institución implementadora con los objetivos de la política. Los autores al contemplar esta posibilidad han admitido también que los subordinados tienden a seguir aquel curso de acción propuesto por las autoridades que pudieran afectar sus recursos. Para ello han propuesto influir en las dependencias mediante mecanismos de supervisión. La segunda variable seleccionada, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la consecución de los objetivos normativos, se enfoca hacia el liderazgo ejercido e incluye la orientación y prioridad dada hacia esos

objetivos además de la capacidad que tienen estos funcionarios de dar cumplimiento a esas preferencias (Sabatier y Mazmanian, 2000).

Los autores, al igual que Van Meter y Van Horn, han determinado etapas en el proceso las cuales se estructuran como: “1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias 4) los impactos percibidos de esas mismas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación” (Sabatier y Mazmanian, 2000). Estas son vistas como un proceso de retroalimentación que puede repetirse en varias ocasiones provocando incluso hasta las modificaciones de las leyes.

La perspectiva de abajo hacia arriba o Botton up

Como una respuesta crítica a las perspectivas descendentes o top down, surge una mirada llamada ascendente o Botton up, de la mano de teóricos que plantean la necesidad de estudiar que es lo que sucede en los puntos de prestación del servicio público. Las investigaciones se inician “desde abajo” analizando las redes de actores que se encuentran involucrados en la implementación (Pülzl y Treib, 2006). Los autores que se inscriben dentro de esta perspectiva van a analizar los problemas de implementación de las políticas públicas en el punto último donde esta se produce. El servicio público es provisto por el personal que llaman de ventanilla o de calle, por esta razón el análisis de los problemas de la implementación van a comprender las características o atribuciones de este personal y de las agencias encargadas de la implementación. La mirada ascendente supone entonces, una ruptura con la idea de la burocracia jerárquica de la administración pública, buscando el rendimiento y no la subordinación (Aguilar Villanueva, 2000). La discrecionalidad en la fase de implementación es vista como un factor beneficioso, ya que los burócratas locales se encuentran más cerca de los problemas reales que los encargados de formular las políticas en los niveles centrales (Pülzl y Treib, 2006). Susan Barret va a acentuar la idea de la implementación como un proceso de negociación entre sus participantes. Puntualizando que la implementación de numerosas políticas depende de la acción de grupos relativamente autónomos y no sujetos de manera directa a quienes las elaboran (Barrett y Hill, 1984).

Quien podría considerarse padre fundador de esta corriente Michael Lipsky, ha trabajado en el estudio de las prácticas que incurren los “burócratas de nivel de calle o de ventanilla” como respuesta a las presiones o restricciones que enfrentan en su diaria labor. El autor ha sostenido que estos mecanismos aplicados por los burócratas, transforman las políticas públicas convirtiéndolas en las que efectivamente se llevan a cabo y representan frente a los ciudadanos la imagen del gobierno (Lipsky, 1971). Lipsky presenta a estos burócratas de ventanilla como servidores públicos alienados y comprometidos en alguna medida con su trabajo, que habitan un sistema con limitaciones donde se produce una brecha entre los ideales, y el servicio efectivamente brindado (Hill y Hupe, 2002). Esta mirada subrayó un aspecto de la implementación, las reacciones de los burócratas de ventanilla o de calle, como un problema que merece ser estudiado (Lipsky, 1971). Las burocracias en su papel de ejecutores, van a ser vistas de distintos modos según el tratamiento dado a la discrecionalidad que poseen. En los esquemas de administración de políticas tradicional, las estructuras burocráticas se observan como posibles fuentes de barreras para implementar las políticas públicas. Por el contrario las perspectivas ascendentes los colocan dentro del proceso de formación de las políticas (Barrett, 2004). Uno de los hallazgos realizados por Peter May y Soren Winter es que las influencias que reciben los empleados de nivel de calle o ventanilla moldean su comportamiento. En su investigación los autores concluyeron que los empleados de ventanilla poseen una tendencia a desviarse de los objetivos planteados por los niveles nacionales cuando el nivel político inmediato superior a estos abrazan la divergencia hacia dichos objetivos⁵ (May y Winter, 2009). Lo cual va a advertir sobre las señales políticas enviadas a los burócratas y el papel que ejercen los mandos medios de las organizaciones en cuanto al comportamiento apropiado de los implementadores en el nivel operativo de las instituciones ⁶(May y Winter, 2009)

Benny Hjern y David Porter observaron, dentro de procesos de implementación por ellos analizados, la formación de redes autoseleccionadas de personas que toman decisiones a nivel operativo. Al igual que Pressman y Wildavsky trabajaron con políticas que para ser implementadas requieren de la interacción de organizaciones diferentes, por ello los límites formales entre las organizaciones pueden dan cuenta errónea de cómo las personas construyen relaciones de trabajo (Hill y Hupe, 2002).

⁵ Traducción propia

⁶ Traducción propia

Los autores han propuesto como unidad de análisis grupos formados por personas de distintas organizaciones que van a llamar “estructuras de implementación” donde se producen las implementaciones más allá de los límites de las distintas organizaciones (Hjern y Porter, 1981). Los grupos están formados por miembros de las instituciones que ven al programa a implementar dentro de sus intereses prioritarios. Las estructuras de implementación se conceptualizan para identificar las unidades donde tienen lugar las acciones dirigidas a implementar los programas (Hjern y Porter, 1981). Las acciones llevadas a cabo dentro de estas se basan en relaciones menos formales donde el grupo de actores no representa una entidad legalmente definida sino que se trata de estructuras sociales más dinámicas y cambiantes, las cuales se forman mediante la iniciativa de los individuos en relación a un programa. Las decisiones y la participación resultan más difusas y basadas en el consenso y la negociación, pasando a un segundo plano las relaciones de autoridad y jerárquicas (Hjern y Porter, 1981).

Las relaciones de los implementadores dentro de este tipo de estructuras pueden compararse con las comunidades epistémicas. Una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el área de políticas dentro de un campo determinado (Haas, 1992) El autor ha destacado el aporte que estas comunidades pueden hacer a la creación de las políticas con la contribución de con sus conocimientos específicos, que no siempre poseen los formuladores de políticas⁷ (Haas, 1992). Las comunidades epistémicas cuentan con al menos siete características que las definen: a) Agenda común. b) Está integrada por redes. c) Sistema de creencias y valores compartidos. d) Tamaño compacto. e) Dan mayor peso a las relaciones informales que formales. f) Prestigio y credenciales académicas. g) Diversidad profesional (Haas, 1992). Hjern y Porter sugieren el uso de estructuras de implementación como unidad de análisis y las proponen como el núcleo de una estrategia para administrar programas que involucran a múltiples organizaciones. (Hjern y Porter, 1981) .

Los casos estudiados en este trabajo, se desarrollan en dos contextos institucionales bien diferenciados, como los ha definido Paul Berman, estos son los de la Macro y la Micro implementación.

⁷ Traducción propia

El contexto institucional de la Macro implementación comprende todo un sector de política que normalmente se encuentra formado por capas de gobierno, unidades burocráticas, e instituciones locales, entre otros que interactúan de manera compleja. (Berman, 2000). Por otra parte la Micro implementación esta formada por organizaciones locales responsables de prestar los servicios públicos. De este modo se configura un esquema de implementación doble en el cual el gobierno central intentará “ejercer influencia sobre las organizaciones locales” (Berman, 2000, p. 291) para que se comporten en función de objetivos de política generales, y por otro lado las organizaciones locales para poner en marcha estos proyectos deberán “diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas” (Berman, 2000, p. 292).

En consonancia con los distintos niveles de autoridad que desarrolla Burton Clark, el ámbito de la Macro implementación puede asimilarse al estamento por el autor denominado “superestructura”. En este se incluyen a las distintas capas de gobierno donde la autoridad se consolida en un ministerio o dependencias específicas y al cuerpo legislativo (Clark, 1991, p. 162). En el escenario propuesto la macro-implementación tiene lugar en estructuras débilmente integradas, en esta cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macroestructura general de su sector (Berman, 2000). A su vez “cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos refleja su estructura y cultura particulares” (Berman, 2000). En este punto es menester diferenciar las concepciones tradicionales de toma de decisiones de la realidad de las universidades. Estas resultan un ejemplo de organizaciones débilmente integradas o cohesionadas, en estas “la ambigüedad se deriva de tecnologías suaves, de tareas fragmentadas y de la continua entrada y salida de sus participantes, así como la ambigüedad de sus fines” (Clark, 1991, p. 49). Las unidades donde se producen las micro implementaciones se rigen mediante la naturaleza de las actividades académicas, la organización del trabajo va a girar en torno a las disciplinas, y es a estas que responden las formas organizacionales. Se observa así una “estructura plana de piezas débilmente acopladas” (Clark, 1991, p. 49). Lo que va a dar lugar a “concebir a la organización académica en términos de una federación o coalición, antes que como un sistema unitario comúnmente conocido como burocracia” (Clark, 1991, p. 41).

Berman propone el estudio de la ruta de la micro implementación como estrategia de estudio de la implementación de políticas, partiendo del supuesto que los

niveles centrales pueden ejercer influencia en el micro nivel solo de manera indirecta y en apariencia los factores decisivos se encuentran en las bases (Berman, 2000).

Ambos esquemas la Macro implementación y la Micro implementación fueron organizadas por el autor en etapas o momentos de transición desde la formulación de la política hasta la producción de resultados.

La Macro Implementación atraviesa cuatro etapas descriptas como: Administración, la decisión política da lugar a un programa gubernamental; Adopción, el programa gubernamental conduce a la adopción de un proyecto local; Micro implementación, el proyecto local da lugar a una determinada práctica y Validez técnica, donde la práctica implementada produce resultados (Berman, 2000).

La micro implementación atraviesa fases que se diferencian entre sí por los distintos tipos de decisiones y funciones entre los actores participantes del proceso de implementación local. Estas van a ser llamadas “movilización”, “implementación por parte de un prestador de servicios” e “institucionalización” (Berman, 2000). La movilización corresponde a la fase inicial de planeación donde se ponen en evidencia las motivaciones iniciales que llevan a adoptar un proyecto en el nivel local. En esta etapa reviste vital importancia el involucramiento en la planeación de los encargados de la implementación como un mecanismo para asegurar su compromiso hacia el proyecto. (Berman, 2000). A esta le sigue la fase de Implementación donde se van a observar procesos de adaptación guiados por dos tipos de respuesta por parte de los implementadores: adaptar el proyecto a sus comportamientos habituales o bien modificar sus comportamientos a causa del proyecto (Berman, 2000). Esto da lugar a distintas rutas o posibilidades. A saber: la ausencia de implementación; la cooptación, adaptar el proyecto para que se ajuste a las rutinas establecidas; aprendizaje tecnológico, adaptación del comportamiento rutinario al proyecto implementado; y la adaptación mutua, que resulta en el ajuste tanto de las rutinas y el proyecto en función de la realidad local. En ultimo lugar la práctica implementada deberá ser institucionalizada es decir, incorporada a las rutinas de la organización, para que esta genere un flujo continuo de resultados (Berman, 2000). El autor remarca los límites del modelo jerárquico, según el cual los gobernantes desde las alturas pueden controlar los procesos de implementación, y propone la adaptación mutua como una herramienta con potencial para ser usado en contextos organizacionales que requieren de la adaptación.

Desde esta perspectiva un factor de éxito en la implementación observado en los procesos de micro implementación efectiva va a ser la “adaptación mutua que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional” (Berman y McLaughlin) citado por Berman (Berman, 2000, p. 305).

La búsqueda de una síntesis

Luego de los debates entre las corrientes top down y bottom up surge una tercera generación de estudios que van a intentar establecer conexiones mediante la incorporación de ideas de ambos mundos en la construcción de modelos teóricos. Al mismo tiempo, los autores que se inscribieron en esta línea, propusieron el objetivo de mejorar la calidad científica de los estudios enfatizando la claridad de las hipótesis⁸(Pülzl y Treib, 2006).

En un intento por sintetizar elementos de las corrientes descendentes y ascendentes Richard Elmore en su trabajo Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas, una alternativa al modelo jerárquico para el estudio de la implementación. El autor parte de la consideración que “las organizaciones encargadas de realizar las decisiones políticas son determinantes en la suerte de éstas” (Aguilar Villanueva, 2000, p. 84)

De este modo incorpora una mirada institucional en el estudio de la implementación mediante el desarrollo de un enfoque prospectivo – retrospectivo combinando la mirada racionalista con una estrategia que parte de observar los niveles inferiores u operativos.

El primero de estos, el diseño prospectivo, consiste en establecer objetivos políticos precisos, elaborar esquemas detallados de medios y fines y especificar los criterios con los cuales se juzgará la política en cada etapa. En concordancia “con el marco tradicional del análisis de políticas y con las técnicas convencionales de la ciencia administrativa y del análisis de decisiones” (Elmore, 2000, p. 254), la implementación de políticas parte desde la cúspide con “la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política” (Elmore, 2000, p. 253). Este enfoque “comienza con el planteamiento de un objetivo, elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en

⁸ Traducción propia.

relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso” (Elmore, 2000, p. 254). Utilizar la metodología de *forward mapping* en un entorno de micro implementación implica adoptar una estrategia que se plantee la “definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política” (Elmore, 2000, p. 256).

El *backward mapping* o esquema retrospectivo va a consistir en identificar con precisión el comportamiento a modificar en el nivel más bajo, describir las operaciones necesarias para obtener el cambio y remontar el procedimiento hacia arriba hasta el nivel central. El análisis va a recorrer el sentido inverso en la estructura burocrática responsable de la implementación formulando en cada etapa estas preguntas “¿Qué capacidad tiene esta unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política? y ¿Qué recursos requiere esta unidad para lograr ese efecto?” (Elmore, 2000, p. 256). Entonces el último paso resulta el de formular una política teniendo en cuenta cuales son las unidades organizativas mejor preparadas para lograr el mayor impacto.

Para los analistas que utilizan la metodología de *forward mapping*, el análisis va a recaer en seleccionar los medios más apropiados, y dirigir los recursos hacia las unidades donde se produce la ejecución en el nivel operativo, enfocándose en el punto de contacto y por ende donde se encuentra la mayor posibilidad de influir en el desempeño. Esta metodología al incluir las características de los espacios locales es compatible con una mirada desde la micro implementación al tener en cuenta la importancia de la dinámica del sistema local que “tiene que ser comprendida antes de iniciar el análisis del primer plano de la implementación del proyecto” (Berman, 2000, p. 307).

Entre ambos esquemas subsiste la tensión que se produce al aceptar que quienes elaboran las políticas no ejercen un control real sobre el proceso de implementación, “los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas” (Elmore, 2000, p. 255).

Las diferencias más importantes entre un enfoque y el otro se encuentran en que el enfoque prospectivo confía y se sustenta en los mecanismos formales de control y

mando donde se asienta la autoridad, y los vínculos se producen de manera jerárquica. Pero no se trata solamente de determinar un mapa de todas las instancias administrativas y detalles de ejecución necesarios sino que “el diseño puede incluir la descripción de los principales actores políticos, así como los acuerdos que deban establecerse entre ellos en cada nivel” (Elmore, 2000, p. 254). Por el contrario el diseño retrospectivo va a desarrollar “mecanismos informales de delegación de la autoridad” (Elmore, 2000, p. 258) desde el supuesto que la cercanía con el origen del problema aumenta la capacidad de ejercer influencia sobre este. En este escenario el contenido de las políticas va a estar condicionado de manera doble por la decisión y por su ejecución donde los actores no resultan neutrales. De ellos se requiere su “capacidad especializada de resolución de problemas, la cual suele encontrarse en los eslabones inferiores de la cadena de autoridad” (Elmore, 2000, p. 261).

Según Elmore los tomadores de decisión necesitan considerar tanto los instrumentos de política y los otros recursos a su disposición (forward mapping) como la estructura de incentivos de las poblaciones objetivo (backward mapping), porque el éxito de la política depende de ambos elementos (Elmore, 2000). La inclusión de mecanismos prospectivos y retrospectivos en el ámbito universitario requiere la comprensión de: las fuerzas ascendentes de los grupos académicos organizados de manera colegiada, y las fuerzas descendentes de las políticas generadas en la cúspide. Este esquema contrapone, dentro del proceso de implementación de una política, las orientaciones y objetivos de los grupos que podrían o no coincidir con los objetivos de los diseñadores de la política. En la universidad conviven dos tipos de estamentos entorno a los cuales se establecen los procesos decisorios. Por un lado la autoridad colegiada como mecanismo de coordinación da lugar los nombramientos de las autoridades “desde abajo”. En consecuencia “el decano o rector constituye una especie de jefe temporal que representa al grupo y que está consciente de que su poder depende de la venia de aquel” (Clark, 1991, p. 166). Por otro lado el ministerio tiende a considerar a las burocracias como el personal administrativo designado para aplicar normas acordes al sistema (Clark, 1991).

Como solución al debate sobre la discrecionalidad Elmore ha propuesto la valorización de una discrecionalidad bien dirigida. El autor ha considerado que las organizaciones pueden ser “medios sumamente eficaces para resolver los grandes problemas públicos, siempre y cuando se comprenda bien la naturaleza recíproca de las

relaciones de autoridad” (Elmore, 2000). Para ello propone el establecimiento de: “una vía para capitalizar esta relación recíproca; en estos casos, se deben desplazar a los niveles inferiores de la organización que exigen experiencia especializada y mucha familiaridad con un problema de tipo más general” (Elmore, 2000). Es decir propender hacia una doble circulación entre la autoridad formal, que va desde la cúspide hacia la base, y la informal sustentada en la habilidad y experiencia técnica que fluye desde la base a la cúspide (Elmore, 2000). Enfocando la preocupación ya no tanto en las relaciones formales de autoridad sino en “los puntos críticos de una organización compleja que estén más próximos al problema y a describir qué es lo que debe ocurrir en esos puntos para resolverlo” (Elmore, 2000). Entre las conclusiones a las que arriba el trabajo se encuentra “el reconocimiento de que el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por los individuos afectados por la política” (Elmore, 2000).

Las instituciones pueden verse afectadas por sucesos imprevistos o inesperados haciendo que los proyectos tengan que abrirse paso con dificultad la “turbulencia del entorno que puede ejercer un efecto magnificado sobre el proceso de implementación”(Berman, 2000). Esto incluye la llamada discontinuidad administrativa interpretada como al exceso en la rotación de los cargos de dirección normalmente relacionada a aspectos políticos y no técnicos⁹ (Reis de Souza Camões y Ribeiro da Fonseca, 2014). Y a su vez que esa política “efecto débil y difuso, a menos que quienes la pongan en operación logren concentrar la energía, la atención y habilidades de quienes se ven afectados por ella, haciendo coincidir de esa manera todos los recursos en una arena de negociaciones poco estructurada” (Elmore, 2000).

Es entonces que surge el interrogante de cómo estimular la generación de contextos cooperativos e incorporarlo al diseño de la política permitiendo el desarrollo de procesos de negociación orientados al cumplimiento de los objetivos diseñados por los actores socialmente elegidos para ello. En este sentido Elmore va a dejar entrever que “Las políticas que se basan en los controles jerárquicos estrictos y que contienen especificaciones demasiado detalladas, desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas” (Elmore, 2000).

⁹ Traducción propia.

Robert Stoker mediante su análisis de los procesos de implementación y los medios para lograr la cooperación y la adaptación en contextos de motivaciones mixtas propone una vía de reconciliación mediante la elaboración del “marco del régimen” en el cual conjuga elementos de ambas corrientes. El autor plantea, en contraste con los enfoques que van de arriba hacia abajo que buscan obediencia y los de abajo hacia arriba se enfocan en la resolución e conflictos, que los participantes de la implementación podrían hacer converger intereses mutuos por vía de la cooperación (Stoker, 2000). Dentro del análisis del proceso de implementación concebido como “un medio para llevar a efecto las órdenes de la autoridad superior” (Stoker, 2000, p. 375), el autor incorpora la consideración de la coordinación y la colaboración con carácter estratégico. Propone reconciliar el liderazgo centralizado y la dispersión de la autoridad, mediante el desarrollo de un marco de análisis para el régimen de la implementación. Este es considerado como “un arreglo entre los participantes en la implementación, identifica valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de valores” (Stoker, 2000, p. 375). En el nivel organizativo va a resultar en un sistema de reglas normas y procedimientos que va a organizar la relación entre los participantes (Stoker, 2000).

Desde la perspectiva propuesta por Stoker la tarea principal en la implementación de las políticas va a ser “crear un contexto que haga posible de que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante” (Stoker, 2000, p. 378). La tarea del gobierno nacional va resultar en el establecimiento de relaciones de cooperación entre los distintos centros de autoridad mediante el establecimiento de un régimen estructurado de implementación que estimule el comportamiento cooperativo mediante la adaptación mutua (Stoker, 2000).

El autor afirma que “el comportamiento cooperativo es más viable cuando los participantes se encuentran ya involucrados en una relación capaz de generar interacción constructiva y expectativas de futuro” (Stoker, 2000, p. 392). El autor no presupone que la cooperación pueda surgir de un interés mutuo por lo que analiza el proceso de implementación para determinar bajo que contexto o mediante que incentivos es posible estimular la cooperación por sobre la defección o negativa a suscribir acuerdos. Stoker analiza los costos y riesgos de cooperar versus abandonar el programa por parte de los implementadores locales, mediante dos líneas tendenciales.

Estas indican que resulta más atractiva la opción de defección en el inicio del programa, cuando los costos de cooperar son mayores y los de abandono menores. Por el contrario con el transcurso del tiempo y la consolidación del programa esta tendencia se revierte a medida que el comportamiento se vuelve predecible y la cooperación y adaptación mutua resultan más viables (Stoker, 2000).

Otro de los autores que ha trabajado en la síntesis de conceptos provenientes de las corrientes Top Down y Botton Up ha sido Richard Matland, quien ha advertido que ante la proliferación de una gran cantidad de variables consideradas críticas es necesario darles estructura (Matland, 1995). En virtud de esto ha desarrollado un modelo basado en la valoración de ambigüedad y el conflicto con la intención de conciliar los hallazgos de los estudios de la implementación de políticas (Matland, 1995). El autor va a incorporar en su propuesta de análisis a la ambigüedad y al conflicto como partes constituyentes de la política y no como elementos que deben ser eliminados o dominados de algún modo. El modelo va a basarse en el examen de cuatro perspectivas posibles mediante la combinación de el nivel de conflicto y la ambigüedad de una política. El objetivo es identificar, a partir de la posición en los cuadrantes, cual de los enfoques resulta más apropiado para describir el proceso de implementación en virtud de esta clasificación. La recomendación se centra entonces en utilizar diferentes estrategias en los procesos de implementación en virtud de las características de las políticas (Matland, 1995).

Luego de exponer las distintas corrientes en el estudio de la implementación de políticas podrían resumirse algunos aspectos que se consideran relevantes para el estudio realizado. Superada la instancia de debate entre los estudios descendentes y ascendentes y luego de experiencias de síntesis entre ambas posturas se cree necesario considerar algunos aspectos a los cuales han arribado las investigaciones. El primero de ellos es la consideración que, los resultados finales de la implementación de las políticas resultan de un proceso continuo e interdependiente entre formulación e implementación que vincula los aportes de las unidades centrales con unidades locales. Luego la implementación resulta entonces en un proceso en el cual las políticas son modificadas, por lo que algunos autores hay contemplado esta posibilidad como un factor a tener en cuenta en la formulación de las mismas. Ello no excluye a los elementos básicos que aportan las políticas que conforman las principales variables como: los objetivos,

recursos, asignación de agencias responsables y estructuración primaria del proceso de implementación, que provienen de las miradas descendentes.

Capítulo 3: El escenario de la política analizada y los actores participantes.

Este capítulo presenta a los distintos actores que constituyen el esquema de Macro y Micro implementación estudiado. En este convergen la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), las universidades nacionales, el Sistema de Información Universitaria SIU, y los grupos de burócratas y docentes organizados en comunidades implementadoras de los desarrollos informáticos.

El proceso de implementación, del SIU Mapuche en las universidades nacionales, objeto de este estudio, se ha ubicado dentro de las políticas de reforma de la educación superior iniciadas en los años noventa en torno a una agenda de temas promovidos por el Banco Mundial en América Latina. Los debates han girado en torno a: la calidad, el arancelamiento y nuevas formas de financiamiento, y el abandono de la relación benevolente con el estado, entre otros. Se ha instalado también en la opinión pública de una necesidad de transformación de la vida universitaria, e incorporación de mecanismos que brinden transparencia y “accountability” (Krotsch, 2001).

Las mencionadas reformas se sustancian con la sanción de la ley de educación superior n° 24.521 la que asignó al Ministerio de Educación la coordinación del sistema y “la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias” (art. 70). Las políticas de educación superior fueron asignadas a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), lo que amplió la capacidad operativa del Ministerio de Educación (Krotsch, 2001). Entre otros asuntos esta unidad se ha ocupado de: “Diseñar políticas y estrategias y administrar un sistema de información que permita revelar y procesar datos del sistema de educación superior universitaria para su utilización por las

instituciones que lo integran y las autoridades sectoriales responsables”¹⁰ (Decreto 115/10) y a su vez “Diseñar y ejecutar políticas y estrategias de mejoramiento de la eficacia y eficiencia del sistema de educación superior y de asignación y empleo de los recursos económico-financieros en las universidades nacionales” (Decreto 115/10). A su vez esta Secretaría está encargada de recopilar información de todo el conjunto de instituciones y consolidar los proyectos de presupuesto que remiten las universidades como paso previo a su envío al Ministerio de Economía (García de Fanelli, 2011). Su papel es vital dentro de las tareas necesarias para el financiamiento de las universidades nacionales aplicando metodologías para la asignación de fondos incrementables basada en indicadores. Ejecuta las transferencias de fondos, realizando las resoluciones de transferencias mensuales llevando registro discriminado de los conceptos de gastos (García de Fanelli, 2011).

El Sistema de Educación Superior argentino no fue ajeno a la evolución histórica de la universidad como institución y a las reformas de las que ha sido objeto, modificándose la relación con el Estado atrás dejando el binomio benevolente – interventor para entrar en una fase que fue llamada Estado evaluativo (Brunner, 1990). El sector fue testigo de una serie de políticas que, en palabras de Pedro Krotsch, fueron “dirigidas a problemas específicos” (Krotsch, 2001). El diagnóstico de partida “se concentra en la falta de calidad de las instituciones públicas y en la ausencia de un sistema de evaluación y regulación” (Krotsch, 2001). Al igual que se ha evidenciado una “débil capacidad de tomar decisiones por parte de la universidad, la falta de eficiencia interna y externa considerados en relación a la deserción y la duración real de los estudios” (Krotsch, 2001). Todo ello sin dejar de considerar la ausencia de criterios de eficiencia en la ejecución de los presupuestos por parte de las universidades. En este entorno es que la LES va a proponer un nuevo diseño institucional más sensible a la evaluación el mercado y los mecanismos de regulación (Krotsch, 2001).

Otro de los actores son las universidades nacionales, que traen consigo el desafío

¹⁰ ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL. Decreto 115/2010. Modificase el Decreto N° 357/02 en relación con el Organigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación.Bs. As., 21/1/2010.

de comprender sus características institucionales dado que no son comparables con las dependencias gubernamentales ni con estructuras de naturaleza privada. En este sentido Adolfo Stubrin expresa que la particularidad de las universidades reside en su “base pesada” aludiendo a una conformación institucional “en la cual las unidades de base tienen gravitación y objetivos propios... las cátedras, departamentos y facultades de una universidad no son como las secciones o dependencias de oficinas y empresas, sus libertades para definir las tareas e imprimirles sellos propios son más amplias que las de sus equivalentes burocráticos o corporativos” (Follari, Stubrin, y Camou, 2014).

Con relación a aspectos normativos ejercen el gobierno y la administración al interior de las instituciones universitarias aunque enmarcada en normas generales como la constitución nacional, la Ley de Educación Superior, las leyes de administración financiera y la ley complementaria permanente del presupuesto además de gozar de autonomía y autarquía garantizada por la Constitución Nacional (Cantini, 1997). Se organizan, en líneas generales en los claustros: docentes, estudiantes, graduados y el personal administrativo y de servicios con representación en los órganos colegiados de gobierno.

Las universidades seleccionadas fueron creadas en dos momentos históricos bien diferenciados. La universidad nacional de Entre Ríos y la Universidad Nacional del Centro se originaron en la década del setenta inmersas en una corriente de transformación y expansión hacia el interior del país. En este período según el análisis de Pablo Buchbinder la política universitaria se enfocaba en: “compatibilizar el proceso de expansión de la matrícula universitaria, la conformación de una Universidad científica, las necesidades derivadas del desarrollo regional y la despolitización” (Buchbinder, 2005, p. 190) El plan que se llamó Taquini contemplaba la creación de instituciones de mediana dimensión cercanas a centros urbanos organizadas al estilo de campus norteamericano. Estas se encontrarían estructuradas en base a un sistema de departamentos no incluyendo carreras tradicionales. Sin embargo en la práctica predominó el estilo tradicional de las casas más antiguas, pero modificando el mapa universitario con la proliferación de instituciones tanto terciarias como universitarias (Buchbinder, 2005).

Luego de la vuelta a la democracia el sistema universitario pasó por una etapa, de reconstrucción, “las universidades nacionales iniciaron un proceso continuado hasta la fecha de recuperación democrática y de normalización de la actividad académica, tanto en la esfera docente como en el de investigación” (Fernández Lamarra, 2002, p. 28) que incluyó el restablecimiento de reglas democráticas y de recuperación de los mecanismos organizacionales propios de las institución universitaria (Buchbinder, 2005). Sin embargo surgieron otros problemas, el aumento sustancial de la matrícula no fue compensado con la asignación de recursos y ello ha producido un deterioro presupuestario y edilicio. El fin de esta etapa estuvo coronada con la crisis económica de fin de la década y el cambio del gobierno lo que dio lugar a una nueva agenda de problemas universitarios (Buchbinder y Marquina, 2008).

Hacia fines de los años ochenta e inicios de la década de los noventa el debate se orientó hacia cuestionamientos sobre el redimensionamiento del estado, el financiamiento, y las propuestas del banco mundial referidas al sistema educativo. Las políticas para la educación superior se han inclinado hacia cuestiones de “la administración y gestión del presupuesto universitario, las políticas de admisión de los estudiantes, las formas de remuneración del personal docente y no docente, el lugar de la investigación y la oferta curricular” (Buchbinder, 2005, p. 208).

En este período se han creado nuevas instituciones que han privilegiado el sector del Conurbano Bonaerense dada la presión ejercida por algunos intendentes por ofrecer a la población seguir sus estudios sin necesidad de trasladarse a grandes centro urbanos (Buchbinder, 2005). Una diferencia sustancial con el primer grupo radica en que estas nuevas universidades respondieron a otros modelos institucionales, donde tuvieron lugar la estructura por departamentos, la creación de institutos y escuelas además de la incorporación de titulaciones intermedias y carreras no tradicionales (Buchbinder, 2005).

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el Sistema de Información Universitaria (SIU)

La jerarquización de la Secretaría de Políticas Universitarias, que anteriormente era una Dirección Nacional, con una fuerte capacidad de liderazgo en su cúspide ejecutiva acrecienta la capacidad operativa del Ministerio de Educación en las cuestiones universitarias (Krotsch, 2001).

Por medio de la Resolución del Ministerio de Cultura y Educación N° 1069/93 se ha creado el Sistema de Información Universitaria (SIU) (M.C.y E.N 1069/93). Ello es motivado por la detección de necesidades de información “sobre las principales dimensiones y variables del sistema universitario nacional”¹¹ y con los objetivos de “recuperar los elementos y resultados positivos de la experiencia pasada e incorporar las nuevas dimensiones, metodologías y formas de operación que la transformación de la realidad universitaria y la actual tecnología de la información imponen” De ese modo la SPU comienza la labor de generar información estadística sobre el sistema universitario.

Este proyecto se ha consolidado mediante el financiamiento obtenido del Banco Mundial ¹² y se le ha asignado a la Secretaría de Políticas Universitarias la responsabilidad, junto con la participación de las universidades, de liderar “un trabajo común de análisis y redefinición de las bases de tal sistema” (M.C.y E.N 1069/93).

Como han relatado Pablo Buchbinder y Mónica Marquina en este marco “se constituyó el Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, que posibilitó la reconstrucción de series cuantitativas sobre alumnos, docentes y no docentes, todos datos que se dieron a conocer a partir de la publicación de anuarios estadísticos” (Buchbinder y Marquina, 2008, p. 41). Desde 1993 y hasta la actualidad la SPU “comenzó una tarea ininterrumpida tendiente a desarrollar, impulsar, implementar y mantener sistemas de gestión en las universidades nacionales que nutrieran a sistemas de información” (Broto y Macchi, 2003).

¹¹ Resolución Ministerial No 1069: Sistema de Información Universitaria. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Argentina.1993.

¹² Staff Appraisal Report World Bank Argentina, Higher Education Reform Project, Junio 1995.

Mediante los desarrollos del SIU “se diseñó y puso en práctica un proceso de recolección y sistematización de la información del sistema universitario, que no existía hasta entonces ni en el ministerio ni en las propias instituciones” (Buchbinder y Marquina, 2008, p. 62). En el informe de evaluación del programa motivada por la finalización del financiamiento internacional en el apartado correspondiente al SIU Aldo Isuani destacó que “El SIU ha desarrollado sistemas de información que produjeron un fuerte impacto y contribuyeron a iniciar un proceso de transformación cultural en la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias y de las universidades nacionales” (Abeledo y Curcio, 2003, p. 172). En coincidencia con estas apreciaciones Buchbinder ha destacado que si bien estos desarrollos implicaron un lento proceso de acuerdos se han logrado a lo largo de los años el desarrollo de sistemas de información confiables para la gestión de las instituciones además de sistemas de procesamiento de la información para la toma de decisiones. Y ello ha sucedido de manera gradual mediante las adhesiones de las instituciones, gracias a lo cual hoy es posible conocer el sistema y estudiarlo (Buchbinder y Marquina, 2008).

Luego de finalizado el financiamiento internacional, entre la SPU y el CIN se han buscado mecanismos que permitan la continuidad del componente SIU, transformándolo en un “Consortio de Universidades argentinas integrado por treinta y ocho instituciones que desarrolla soluciones informáticas y brinda servicios para el Sistema Universitario y distintos organismos de gobierno” (Sistema de Información Universitaria, 2013). A partir de septiembre de 2013 y mediante un convenio firmado entre el Ministerio de Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional se determina su traspaso al CIN conformando el Consejo de Administración del SIU, de manera conjunta entre la SPU y el CIN¹³.

El SIU ha declarado como sus objetivos los de generar soluciones que se adapten a la heterogeneidad del sistema universitario mediante una modalidad de trabajo colaborativa, involucrando a todos los actores (autoridades, usuarios administrativos y técnicos) durante el proceso de desarrollo del sistema y definiendo

¹³ Acuerdo Plenario n° 873/13 Convenio específico del convenio marco ME n° 660/13 de colaboración entre el Ministerio de Educación y el Consejo Interuniversitario Nacional

mejoras y planes de capacitación¹⁴

Actualmente el SIU se encuentra formado por equipos de profesionales con el cometido de “desarrollar herramientas informáticas que acompañen las políticas de Estado y colaboren en la mejora de la gestión, permitiendo la producción de información segura, íntegra y disponible para el Sistema de Educación Superior”¹⁵. Los productos y o servicios por este desarrollados se encuentran en una “permanente evolución” en este sentido se contemplan las dimensiones “eficiencia, nuevos servicios, actualizaciones tecnológicas, en la integración con otros sistemas y en respuesta a las estrategias definidas por la SPU” (Gurmendi y Williams, 2006).

En las universidades esta iniciativa se refleja en el desarrollo, por parte del SIU, de sistemas modulares de gestión para todas las áreas administrativas y académicas, las cuales resultan en un facilitador de la gestión institucional. En el nivel de las autoridades universitarias y de los organismos centrales de gobierno, estos deberán producir información agregada y confiable¹⁶. A los efectos de este trabajo se considera solamente, el componente denominado SIU MAPUCHE, el cual atiende particularmente la administración del personal. Este es utilizado por las áreas ocupadas de la administración económica y financiera de la institución. La gestión administrativa del personal docente y administrativo se inicia en el mantenimiento de datos del legajo electrónico, la liquidación de los salarios, y en la generación de informes para los organismos externos, y también los requeridos para cumplimentar obligaciones impositivas y de la seguridad social.

La inclusión de las universidades dentro del programa ha resultado voluntaria sin costo de licenciamiento para las instituciones públicas, los requerimientos de asistencia técnica o de servicios se acuerdan mediante convenios, formalidad requerida para el proceso de puesta en marcha del sistema¹⁷. Como requisitos fundamentales descriptos por la Coordinación del SIU Mapuche para la implementación y mantenimiento de los sistemas SIU se encuentran: un equipo consolidado de trabajo, la decisión política, o

¹⁴ SIU Página Web institucional www.siu.edu.ar

¹⁵ www.siu.edu.ar consultado 2013.

¹⁶ www.siu.edu.ar consultado 2013.

¹⁷ www.siu.edu.ar

bien el convencimiento y conocimiento por parte de las autoridades de alto rango sobre las prestaciones de los sistemas orientados a la gestión de sus instituciones, y finalmente un mínimo determinado de infraestructura técnica¹⁸. La coordinación del SIU Mapuche refiere que los equipos de trabajo deben estar integrados no solamente por los técnicos informáticos sino también por los usuarios. Esta característica resulta fundamental para la aceptación y buen uso de la herramienta por parte de los operadores, dado que de ese compromiso depende luego la calidad de la información administrada (Entrevista E1).

Una vez superada la instancia fundacional y con el paso del tiempo el SIU ha desarrollado soluciones informáticas y ha prestado servicios para el Sistema Universitario Nacional, trabajando conjuntamente con la (SPU) y las Universidades Nacionales. La participación de las universidades se ha consolidado, mediante dos mecanismos: la Comisión Asesora, formada por rectores elegidos en el CIN y los Comités de Usuarios, formados por personal administrativo, responsables de áreas y técnicos (Gurmendi y Williams, 2006). Además del trabajo de desarrollo de sistemas la tarea se completa realizando capacitaciones a usuarios, distribución del software y la definición de estándares tecnológicos (Gurmendi, 1998).

Comités de usuarios y desarrolladores como comunidades epistémicas

La participación de las universidades en el desarrollo y evolución del programa se ha podido observar en circunstancias concretas. Una de ellas, en los momentos iniciales del proyecto, se ha materializado con el aporte del sistema liquidador de sueldos desarrollado por la Universidad del Centro (UNICEN). Uno de los entrevistados el contador José Luis Bianchini¹⁹, quien ejerció el cargo Secretario Administrativo de UNICEN desde el año 1992 y hasta 1998 y al momento de realizar las entrevistas, ha explicado que la UNICEN tomó la decisión de desarrollar una herramienta propia, en virtud de un análisis emitido por áreas contables y de informática. Las razones fueron las particularidades de la liquidación de sueldos de la institución universitaria que no se adecuaban a las soluciones ofrecidas por el software comercial. El liquidador de sueldos

¹⁸ Los requerimientos técnicos de equipamiento varían a medida que evolucionan las herramientas y el entorno tecnológico. El relevamiento de esa información se detalla en los Planes de implementación provistos por el SIU preparados para las áreas técnicas.

¹⁹ El Contador Bianchini fue entrevistado en su actual cargo de Secretario Administrativo de Unicen el cual ejerció previamente en los períodos mencionados.

desarrollado se aportó al SIU como “la primer semilla” del sistema SIU PAMPA hoy en día convertido en SIU MAPUCHE (Entrevista B1).

Otro aspecto donde se incluye la participación de las instituciones es en los Comités de usuarios los cuales se plantean bajo la forma de comunidades epistémicas. Esta se presenta como una metodología de trabajo participativa que agrupa de manera temática a los grupos de trabajo en torno a cada sistema, con el propósito de fomentar la participación entre los usuarios y los técnicos. A su vez tienen el objetivo de incentivar el cambio en las modalidades de trabajo, las interacciones al interior de la institución y con los pares de otras organizaciones (Gurmendi, 2006). Estas comunidades de trabajo conviven con las estructuras formales y propenden a formar una cultura de participación e intercambio de experiencias con el fin de incrementar la eficacia y la transparencia. De esta manera se aúnan las responsabilidades por el desarrollo y el buen aprovechamiento es decir que el software funcione como tal y a su vez que en su utilización produzca mejoras en la gestión misma. En palabras de Gurmendi “el SIU asumió la responsabilidad de que el software mejorara la gestión, ya sea en las transacciones diarias o en la toma de decisiones” (Gurmendi, 2006, p. 3). El trabajo de las comunidades epistémicas acompaña a su vez a las decisiones estratégicas de cada área de la SPU con la construcción de las herramientas informáticas necesarias, la definición de lineamientos metodológicos, la capacitación a usuarios y el diseño de la logística de intercambio de datos con las Universidades y otras Instituciones (Gurmendi, 2006)

Como explican Gurmendi y Williams en los comités “los usuarios plantean sus requerimientos directamente, sin mediaciones, y se encuentran con otras experiencias similares” (Gurmendi y Williams, 2006, p. 30). Por lo que el ámbito de los comités se convierte en “un espacio de aprendizaje mutuo” (Gurmendi y Williams, 2006, p. 30) de esa manera los usuarios “se ponen en contacto con pares que cumplen el mismo rol en otras facultades de la misma universidad o en unidades académicas de otras universidades del país” (Gurmendi y Williams, 2006, p. 30).

Según refiere el coordinador del proyecto SIU Mapuche²⁰ la planificación anual de los proyectos incluye, además de las definiciones en cuanto a la evolución del sistema diseñado: la mejora continua en las tecnologías que lo sustentan, la corrección de los errores o problemas, la integración mediante el trabajo con el área de integración funcional y la atención de los requerimientos de los usuarios. Estos requerimientos se organizan mediante un Gestor de solicitudes alojado en uno de los espacios virtuales de la Comunidad SIU. El tratamiento que reciben estas peticiones, según la coordinación del SIU Mapuche, contempla la descripción de la funcionalidad a desarrollar por parte de la institución solicitante, su análisis en el equipo de desarrollo del SIU. A su vez la propuesta es sometida a debate en el comité de usuarios, con el objeto de provocar “alguna discusión enriquecedora” y observar si un pedido individual puede resultar en colectivo mediante los aportes recolectados. Una vez realizado el análisis y definidos los rasgos generales de la aplicación futura, de considerarse necesario se presenta nuevamente en el comité de usuarios para “definir cosas que no estén claras o para validar ideas que surgen dentro del equipo de trabajo” detalla el coordinador del equipo Mapuche (Entrevista E1).

A su vez la metodología de trabajo plantea la réplica de las unidades de multidisciplinares de usuarios al interior de cada institución como agentes multiplicadores y capacitadores de sus pares. Con el objetivo de transmitir conocimientos, establecer un espacio permanente de consulta y debate entre las unidades académicas particularmente “para ayudar a resolver las problemáticas que surgen en la implementación del sistema”(Gurmendi y Williams, 2006, p. 31).

Deliberadamente el SIU ha desarrollado una metodología de trabajo sostenida en la permanente interacción de los distintos actores universitarios vinculados por su pertenencia a comités de usuarios y desarrolladores. Esta vinculación tiene el propósito de conformar comunidades epistémicas para el intercambio y desarrollo de conocimientos. Y de ese modo incrementar las habilidades por medio de la práctica compartida y lograr la integración de la tecnología, y el fortalecimiento institucional. Esta práctica ha creado “zonas de innovación continua” y ha abierto canales de

²⁰ Se ha entrevistado al Coordinador del Proyecto SIU Mapuche Ariel Zoia

participación que integran la voz de los actores participantes siguiendo la premisa de poner la tecnología al servicio de las instituciones y a los usuarios como colaboradores en la construcción de las herramientas (Gurmendi, 2006).

Las universidades aspectos comunes el gobierno y su estructura académica.

Las Universidades como organización perteneciente al estado poseen particularidades propias que las diferencian del resto de los organismos, han “tenido tradicionalmente una estructura orgánica descentralizada en lo académico y administrativo” (Cantini, 1997, p. 49). Los órganos que en líneas generales componen el gobierno de las instituciones son: “tradicionalmente, cinco dos unipersonales (Rector o Presidente y Decanos o Directores de Departamentos) y tres colegiados (Asamblea, Consejo Superior y Consejos Directivos o Académicos)” (Cantini, 1997, p. 50). El gobierno universitario comprende, en la concepción desarrollada por Roberto Martínez Nogueira y Norberto Góngora, acciones como: la orientación de la institución en su conjunto; la creación y preservación de normas de comportamiento; la implementación de las decisiones con la consiguiente obtención, asignación, administración de los recursos y su control; deberá crear las condiciones para el normal desempeño de las actividades. El autor entiende a su vez que “la eficiencia administrativa debe seguir a una buena definición de políticas institucionales, a la vez que sostiene que un buen gobierno institucional solo se consolida en el largo plazo si se apoya en una buena gestión administrativa” (Martínez Nogueira y Góngora, 2000, p. 13).

Si bien pueden existir algunas diferencias entre las instituciones, relacionadas con la composición y la elección de sus autoridades el modelo más frecuente es el que se describe a continuación. El órgano máximo de gobierno es el llamado Asamblea Universitaria, este está integrado por los miembros del Consejo Superior, y Los miembros de los Consejos Directivos de cada Facultad o Departamento. La Asamblea Universitaria tiene como funciones la de dictar y reformar el estatuto, crear suprimir o dividir unidades académicas, y elegir al Rector y Vicerrector así también como

removerlos si existieran causas que lo justifiquen. El Consejo Superior y los consejos directivos de las unidades académicas, están compuestos por los claustros docentes de estudiantes graduados y últimamente por el personal Administrativo y de apoyo (Cantini, 1997). Van a abarcar dentro de sus funciones el tratamiento directo de los asuntos universitarios en opinión de García de Fanelli las decisiones clave en materia de gestión académica descansa en los órganos colegiados superiores como el consejo superior, y docentes que integran los cargos directivos de las unidades académicas. (García de Fanelli, 2011).

A su vez el Rector y el Vice rector van a ejercer la representación, gestión, administración y superintendencia de la Universidad, exceptuando aquellas funciones que son de competencia exclusiva del Consejo Superior. En lo que respecta al modelo de organización académica esta se “articula en unidades básicas, cuyos dos modelos clásicos y polares son el departamento y la cátedra” (Toribio, 1999, p. 17).

Dentro del sistema de cátedras, “la máxima responsabilidad académica es unipersonal y reposa en el catedrático o profesor titular que supervisa las actividades de todo el personal académico subordinado” (Toribio, 1999, p. 18). Este ha sido el modelo adoptado tradicionalmente por las universidades más antiguas. Por el contrario la organización departamental se va a caracterizar “por disponer del monopolio sobre las tareas de docencia, investigación y extensión de un campo particular del conocimiento” (Toribio, 1999, p. 18), esta organización va a ser la que van a adoptar las universidades más modernas.

Las universidades seleccionadas.

En este trabajo se han seleccionado cuatro universidades dos pertenecientes al grupo de las creadas en la década de los setentas con la organización en cátedras, compuestas por facultades y dispersas en el territorio. Se suman a estas dos instituciones originadas a fines de los ochenta y principios de los noventa con organización departamental. A continuación se presentan brevemente las instituciones mencionadas.

Universidad Nacional de Entre Ríos. (UNER)

La Universidad Nacional de Entre Ríos fue creada por Ley N° 20.366, de mayo de 1973 unidades académicas y agrupándolas a instituciones preexistentes. Como muchas de las universidades creadas en este período son la resultante de “una demanda histórica y reivindicativa de la población de la provincia, dado los numerosos antecedentes e iniciativas impulsadas previamente para la cristalización de este objetivo” (Toribio, 1999). La universidad ha incorporado formalmente bajo un mismo Rectorado unidades académicas provenientes de la UNL Facultad de Ciencias de la Educación, la Facultad de Ciencias Agropecuarias, Escuela de Técnicos en Alimentos y Escuela de Ciencias de la Administración. En 1976 se han incorporado a la UNER, la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Ingeniería, dependientes ambas de la Universidad Católica Argentina y la Escuela Superior de Bromatología.

La UNER se compone de varias unidades académicas, ubicadas en distintas localidades de la Provincia de Entre Ríos. Así cuenta con sedes en: Concepción del Uruguay, el Rectorado y la Facultad de Ciencias de la Salud; en la Ciudad de Concordia, donde se encuentran asentadas las Facultades de Ciencias de la Alimentación y Administración; en Gualeguaychú, donde se ubica la Facultad de Bromatología, en Paraná, en la cual están establecidas las Facultades de Ciencias económicas, la de Ciencias de la Educación y la de Trabajo Social, y una Sub sede del Rectorado (Casa de la UNER) en la Ciudad de Villaguay en donde se ubica una subse de la Facultad de Ciencias de la Salud y -en Oro Verde (pequeña localidad situada a 15 km de Paraná) en donde se encuentran las Facultades de Ciencias Agropecuarias y de Ingeniería. La UNER no fue ajena al proceso histórico del sistema universitario argentino desde su creación ha pasado por los momentos de dictaduras, luego por procesos de reconstrucción del sistema en la década de los ochenta y por las grandes reformas administrativas de los noventa. Es por ello que la ubicamos junto con la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) dentro del primer grupo.

La Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. (UNICEN)

La Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires fue creada

por la Ley N° 20.753, en 1974 y ha reunido instituciones que se encontraban en las ciudades de Tandil, Olavarría y Azul. Desde la década del sesenta en Tandil, y en consonancia con los procesos de la época, se realizaron “intensas gestiones realizadas por entusiastas docentes, profesionales, estudiantes y vecinos” las cuales “culminan con la fundación del Instituto Universitario de Tandil” (Universidad Nacional de Entre Ríos, 2013). Al igual que la otra universidad seleccionada luego de un proceso que duró más de una década la universidad se consolida integrando instituciones que fueron creándose con el objeto de contar en la zona con una oferta educativa. Finalmente en 1974 se firma el decreto que le da origen reuniendo diversas facultades e institutos de la zona (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

La Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, al igual que la UNER se compone de varias sedes regionales. La sede central, aloja al Rectorado, y a las facultades de: Arte, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Veterinarias y Ciencias Humanas en la ciudad de Tandil. En la sede de Azul alberga a las facultades de Derecho y Economía. La sede de Olavarría contiene las Facultades de Ingeniería, Ciencias Sociales y la Escuela Superior de Ciencias de la Salud. Y finalmente la subsede de Quequén, donde se encuentra la Unidad de Enseñanza Universitaria de Quequén dictándose allí el Ciclo Básico en Ciencias para acceder al tercer año de las carreras de la Facultad de Ciencias Exactas de Tandil y de la Facultad de Ingeniería de Olavarría. (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2013)

La Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

La Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) fue creada el 20 de mayo de 1992 mediante la Ley Nacional n° 24.082. Tiene su Campus en la ciudad de Los Polvorines, Malvinas Argentinas, al noroeste del Gran Buenos Aires y un museo y centro cultural en la ciudad de San Miguel y cuenta con sedes en las localidades de Moreno y San Fernando.

En el Campus Universitario se encuentra la sede del Rectorado y es allí donde se

desarrollan las actividades principales de formación, investigación y servicios. El actual centro cultural fue la sede del antiguo Rectorado hasta su transformación, una vez que habilitada la sede actual en el Campus. El primer rector organizador fue Robert Domecq y las actividades académicas comenzaron en el año 1995. En 1998 se realizaron las primeras elecciones las cuales dieron como resultado el nombramiento como rector a Jose Luis Coraggio.

La universidad ha ido creciendo y ampliando sus instalaciones y estructura edilicia. Las unidades de gestión académica en las cuales organiza sus actividades son llamados institutos. Los institutos que la conforman son los siguientes: el Instituto de Desarrollo Humano, el Instituto de Ciencias, el Instituto del Conurbano, el instituto de la Industria. En la UNGS el Instituto fue concebido como un ámbito en el que se articulan la formación, la investigación y la servicios profesionales a la comunidad en función de los tópicos.

La Universidad Nacional de Lanús (UNLA)

La Universidad Nacional de Lanús fue creada en 1995 por la Ley N° 24.496 Su sede principal se encuentra en el Partido Lanús, provincia de Buenos Aires en terrenos que pertenecieron al Ferrocarril General Roca, luego del cierre de parte de los talleres en Remedios de Escalada. (UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANUS, 2012). La sede de la universidad se creó mediante el proyecto de reciclaje de las viejas instalaciones buscando brindar a los estudiantes y a la comunidad espacios de uso colectivo y puesta en valor de la zona. Se han reutilizado viejos terrenos en desuso respetando el carácter industrial para transformar el espacio e integrarlo a la comunidad. En los últimos años se han realizado grandes avances en las obras del Campus dándole una impronta muy moderna y espaciosa, los terrenos ubicados en la calle 29 de Septiembre, con una superficie de 12 hectáreas, conforman uno de los espacios verdes más importantes de la región. (Universidad Nacional de Lanús, 2015).

Dentro del campus se ubican los distintos edificios las dependencias administrativas y el Rectorado, aulas talleres de investigación, el Cine Universitario, la Biblioteca, laboratorios, el comedor universitario. La universidad se estructura en los Departamentos de: Planificación y Políticas Públicas, Humanidades y Artes, y Salud

Comunitaria. A su vez alberga institutos centros y observatorios. La mayoría de sus alumnos proviene de la zona de influencia definida en su estatuto en los partidos de Avellaneda, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Una característica a destacar es la ausencia de las llamadas "carreras tradicionales" un aspecto que forma parte del ideario de la institución²¹. La institución desde su creación está orientada al desarrollo de su zona de influencia como expresa en su misión institucional, “contribuir a través de la producción y distribución de conocimiento y de innovaciones científico-tecnológicas al desarrollo económico, social y cultural de la región, mejorando su calidad de vida, fortaleciendo los valores democráticos en el conjunto de la sociedad”²²

²¹ Página Web Universidad Nacional de Lanús. www.unla.edu.ar

²² Informe Final de Evaluación Externa de la Coneau disponible en :
http://www.unla.edu.ar/documentos/Informe_final_de_Evaluacion_Externa_CONEAU_2014.pdf

Capítulo 4: La implementación de políticas a través de las experiencias de Micro implementación en las Universidades Nacionales de: Entre Ríos, del Centro, General Sarmiento y Lanús.

En el segundo capítulo se han presentado las principales estudios en materia de implementación de políticas. Con estos como insumo se han desarrollado los factores que, se entiende, posibilitan la caracterización de los procesos de implementación y su dinámica de funcionamiento. En el tercer capítulo se han descripto los actores principales que componen la escena de la Macro y la Micro implementación con sus principales atributos y responsabilidades.

En este capítulo se describen los procesos de micro implementación en el nivel local protagonizados por las universidades, de los cuales se entiende van a depender los resultados generales de la política originalmente diseñada por la SPU. En estos se han observado prácticas de aprendizaje colectivo que retroalimentan y modifican la política en los niveles centrales agregándole riqueza y continuidad al proceso, además de la apropiación por parte de los usuarios. La descripción de cada caso incluye en el relato los elementos extraídos de la teoría en implementación de políticas. que luego se han aislado en el modelo de análisis factores influyentes en los procesos de micro implementación en las universidades nacionales incorporados en el cuadro anexo.

Como se ha dicho previamente y siguiendo a Barzelay y Cortázar se ha seleccionado el caso no por sus particularidades intrínsecas y singulares, sino por considerarlo un instrumento válido para el análisis de una problemática teóricamente relevante en el campo de la gestión pública. En este caso, relevar las características y los factores que inciden en los procesos de implementación en las universidades nacionales.

Se ubican al final de cada caso las correspondientes estructuras narrativas, descriptas en el apartado metodológico. Estas organizan los eventos en un cuadro, separando aquellos a explicar de los que se encuentran relacionados a este, y los posiciona aportando coherencia y consistencia al relato.

Las instituciones relevadas se encontraban en situaciones similares de partida, es decir utilizaban de antemano herramientas desarrolladas por el Sistema de Información Universitaria para la gestión del personal Universitario mediante un legajo electrónico y la liquidación de sueldos. Según explica la coordinación del SIU Mapuche (Entrevista E1) la implementación plantea el desafío de sustituir el software llamado SIU Pampa utilizado como liquidador de sueldos desde el año 1996 por una herramienta moderna. El salto tecnológico pone a las instituciones ante una oportunidad concreta de evolución y trae consigo enfrentar un proceso de implementación con exigencias propias. Este tipo de software se caracteriza porque los usuarios las utilizan accediendo a través de Internet o de una Intranet mediante un navegador. Las actualizaciones se realizan de una vez para todos los usuarios de manera centralizada. Evitando la intervención de un técnico en cada puesto de trabajo agilizando el acceso a las últimas versiones y mejoras. También al concentrar la información de manera centralizada, consume menos recursos de hardware y la información se encuentra en línea. Es por ello que va a necesitar una buena conectividad a Intranet o Internet, demandando a los servidores las prestaciones necesarias para ejecutar la aplicación de manera fluida a múltiples usuarios. A su vez su tiempo de respuesta a los procesos es superior al utilizado en las aplicaciones de escritorio y esto va a depender de las condiciones del hardware y de conectividad presentes en la institución (Entrevista E1).

Este componente forma parte de una batería de herramientas informáticas orientadas a fortalecer la gestión de las universidades. Con un doble sentido y o efecto hacia el interior de la institución el de proveer herramientas de gestión e información gerencial a medida para el sector con mantenimiento permanente. Y hacia los organismos gubernamentales como una fuente de información que se produce en el origen reduciendo sensiblemente las oportunidades de errores o desajustes en los datos (Entrevista E1).

Caso: Universidad Nacional de Entre Ríos. (UNER)

El proceso de implementación y su dinámica de funcionamiento.

La implementación del SIU Mapuche en la Universidad Nacional de Entre Ríos se incorpora dentro de la agenda de una nueva gestión de gobierno universitario como parte de una estrategia de reforma administrativa iniciada por el Rector²³. Los funcionarios de la Secretaría Administrativa entendieron, que la falta de coordinación y disparidad de criterios entre las facultades y el Rectorado requería un trabajo de unificación y homogeneización de los procedimientos administrativos a nivel central en coordinación con las nueve facultades (Entrevista A1).

La fase de movilización se inicia con el objetivo propuesto por las autoridades de la UNER de recuperar la unidad institucional hacia el interior y exterior de la Universidad. Históricamente las facultades actuaban de manera muy independiente perdiéndose de vista la unidad institucional, lo cual debilitaba a la institución “quitándole potencialidades dado que perdía su identidad” (Entrevista A1). La búsqueda de esta unificación y coherencia de conjunto comprendió la reformulación de los procesos administrativos atravesados por los sistemas SIU de Gestión de Compras y Patrimonio, (SIU Diaguíta); Gestión presupuestaria y contable, (SIU Pilagá) y Gestión de Recursos Humanos y Legajo electrónico, (SIU Mapuche) (Entrevista A1).

Un eje de la estrategia de reforma se ha apoyado en tomar como referencia la estructura plasmada en la llamada “lógica de negocio”²⁴ que plantean las aplicaciones utilizándolas como: “columna vertebral” de los procesos administrativos, ante la ausencia de procedimientos o manuales institucionalmente formalizados” (Entrevista A1). Conjuntamente con el anuncio de la inminente discontinuidad del sistema SIU PAMPA, resultan en dos disparadores para la puesta en marcha el proceso de

²³ El Ing. Jorge Gerard es el Rector de la UNER, por el período 2010-2018.

²⁴ En informática “lógica de negocio” se refiere a aquella parte del programa que codifica las reglas del mundo real que van a determinar como los datos van a ser creados almacenados y modificados. Lógica de negocio se diferencia de “reglas de negocio”, la lógica de negocio compone el sistema y tienen carácter procedural, mientras que las reglas de negocio son expresiones declarativas de la política de cada institución.

modernización y reemplazo de sistemas de apoyo.

Los responsables del proceso coinciden al afirmar que la decisión surge desde el máximo nivel con el acuerdo del personal técnico y del sector a su cargo, observándose un nivel de incertidumbre relativo al desafío que imponía el pasaje de tecnologías y reformas procedimentales (Entrevista A1/ A2/ A3). La estrategia en este caso utilizada fue la de realizar el proceso de implementación dentro de los primeros grupos, para contar con la máxima atención del SIU en cuanto a la asistencia técnica y colaboración institucional. Además de poder resolver con comodidad temporal las cuestiones que pudieran surgir como impedimentos, demoras, o inconvenientes de cualquier tipo, sin apremios por la discontinuidad de la herramienta predecesora (Entrevista A1).

Los entrevistados señalaron dos tipos de objetivos: el primero de ellos la implementación de los sistemas SIU representaba un elemento estratégico para lograr el ordenamiento administrativo deseado. Este permite homogeneizar los procedimientos ante la ausencia de un trabajo de sistematización y redacción de manuales, tomando el análisis y organización del sistema para darle estructura a los procesos (Entrevista A1).

El segundo objetivo era el de dotar de una unidad institucional a la UNER intentando reducir el comportamiento histórico de extrema desconexión entre las facultades y componentes institucionales, reflejadas en la resistencia de los gestores políticos de cada una de las áreas (Entrevista A1).

La Secretaría Administrativa comenzó a coordinar la implementación mediante la inclusión de una etapa consensual, para lo cual creó un ciclo de reuniones de gestión estructuradas por temas y convocadas por el Rector con funcionarios del Rectorado y de las facultades (Entrevista A1). El objetivo principal de los encuentros fue el de construir acuerdos con los gestores de cada unidad académica, que resultaban vitales para sostener el esfuerzo adicional de las unidades de gestión a causa de la migración de los sistemas y el impacto operativo en las rutinas. Los responsables en las facultades daban cuenta que los beneficios del proceso de implementación, impactarían mayormente en la administración centralizada. A causa de ello los participantes del proceso de implementación percibían cierta resistencia hacia los ajustes procedimentales por parte de las unidades académicas. Por ello se incorpora en la agenda: la adecuación de la

normativa interna, concerniente a tramitaciones iniciadas por cada facultad y elevadas al Rectorado para su ejecución definitiva (Entrevista A1).

Han participado en el proceso de implementación la Secretaría General a cargo de las áreas de Personal y de Sistemas, y la Secretaría Administrativa a cargo de las áreas de Remuneraciones y Fiscal, Previsional y Laboral. Fueron incluidas también las unidades de Gestión de Personal de las facultades a las que se ha capacitado en el uso de la nueva herramienta y en las tareas de control sobre la información procesada (Entrevista A2). Los funcionarios del gabinete a cargo de las áreas cumplen en general un mandato completo acompañando la gestión del Rector y es frecuente que cada Rector sea reelegido por un período (Entrevista A1). Por lo cual se establecen amplios plazos de tiempo bajo la misma administración y esto se observa en la preparación de los proyectos. Los recursos humanos con mayor participación en el proceso se encuentran en el Rectorado asiento de la Administración centralizada. Están integrados por grupos consolidados de trabajo en las siguientes dependencias: La Dirección de Personal donde trabajan diez personas las cuales poseen una muy importante antigüedad en la institución, con estudios no afines a la tarea que desempeñan. En la Dirección de Sistemas trabaja una persona de manera exclusiva para el mantenimiento del sistema Mapuche, pero todo el grupo posee estudios universitarios o terciarios afines al área de Sistemas. A su vez en la Dirección de Remuneraciones se desempeñan dos personas, una de ellas con perfil profesional y el Departamento Fiscal Previsional y laboral está formado por tres personas dos de ellos profesionales (Entrevista A4).

Dentro de las exigencias técnicas requeridas para el proceso de implementación se incluía la preparación de una base tecnológica. Esta etapa contempló el relevamiento y eventual recambio de los equipos centralizados y de cada usuario tanto en el Rectorado como en las Facultades. El contraste entre los requerimientos mínimos de funcionamiento y el equipamiento existentes, los responsables técnicos de la UNER coincidían en que era necesaria una inversión en tecnología de la red, servidores centralizados y equipamiento para los usuarios. Esta renovación debía garantizar la seguridad e integridad de la información centralizando los datos de las diez facultades. Además de proporcionar óptima conectividad elemento clave para el buen

funcionamiento de la herramienta, punto donde se focalizarían las principales resistencias por parte de los operadores. (Entrevista A2).

El diseño del esquema técnico de implementación fue diseñado por la responsable del Departamento de Sistemas de Información tarea que incluyó la definición previa de los roles que cada operador iba a ejercer en el sistema y el agrupamiento de los datos en función de la correspondencia de estos con cada unidad académica. De ese modo cada usuario interviene en un paquete acotado de datos que son propios a su facultad de pertenencia. (Entrevista A4).

Se incorpora como novedad la funcionalidad que permite la creación de perfiles ²⁵ personalizados para los usuarios la que permite delimitar de manera tipificada para cada usuario los sectores y permisos de operación sobre el sistema al cual cada usuario puede acceder. Esto quiere decir en términos prácticos que en virtud de las tareas, jerarquía, responsabilidades y funciones se pueden delimitar el acceso, la escritura y consulta de los datos (Entrevista A2).

La coordinación a nivel general se moviliza mediante las reuniones a nivel gobierno ejecutivo con las Sedes y los responsables de sector. Se observa muy buena interacción en la coordinación de las áreas operativas si bien pertenecen a dos Secretarías diferentes. A su vez la conducción del proceso se apoya en la figura transversal a todas las áreas, de la responsable del Sistema Mapuche ha llevado los tiempos del proceso dictando los tiempos de las actividades necesarias de la migración (Entrevista A3).

Los funcionarios a cargo del gobierno de la Universidad se han involucrado ampliamente en la implementación en la etapa de preparación que incluyó reuniones del

²⁵ Los perfiles funcionales y los perfiles de datos son herramientas con las que se van a delimitar los ámbitos de actuación de los usuarios dentro del sistema. Vale decir que mediante su uso combinado es posible establecer la competencia que ese usuario va a tener y que es coincidente con sus atribuciones en la institución. EL perfil funcional define el conjunto de operaciones al cual el usuario podrá acceder y por ende su nivel de autorización e injerencia de sus funciones. Un ejemplo básico podría ser niveles de supervisión y autorización.

Por el contrario el Perfil de datos es el que se encarga de definir con qué porción de los datos esa persona va a trabajar., estableciendo grupos de legajos en este caso con los que va a estar autorizado a ver . Un ejemplo de lo descrito sería la separación de legajos por facultades para que cada una de ellas administre los docentes que le pertenecen sin poder realizar alteraciones en legajos de personal que no estuviera asignado a ellas.

<http://comunidad.siu.edu.ar/foro/index.php?topic=5268.0>.

Secretario Económico Financiero con la Dirección del SIU para solicitar asistencia técnica en el proceso. A su vez ha asistido a los Comité de Usuarios y Encuentros anuales que ha convocado el SIU conjuntamente con los técnicos de la institución para realizar un diagnóstico previo (Entrevista A1).

Como estrategia de implementación se capacitó a los técnicos del Rectorado como agentes multiplicadores, para generar un grupo con un conocimiento profundo y con capacidad de transmitirlo. Una vez formado ese equipo fue el que se movilizó hacia las facultades implementando la capacitación. Esta fue desarrollada en los puestos de trabajo, con el doble propósito de asegurar que los procesos podían realizarse sin inconvenientes en cada sede y además relevar los posibles factores de incidencia negativa en los ámbitos locales (Entrevista A1).

Los sectores de: Dirección de Personal, Dirección de Remuneraciones y el Departamento Fiscal Previsional y Laboral realizan tareas de manera secuencial y cíclica en la mayoría de los procesos. Debiendo intercalar las actividades que conllevó la implementación con las tareas normales y habituales (Entrevista A2). La administración del Personal en la Universidad se realiza mediante la división de tareas y consecuente asignación de grandes líneas de trabajo a sectores específicos los que tienen responsabilidades definidas de antemano.

Cada uno de ellos debió obtener resultados con los cuales evaluar la performance de las herramientas en su área de incumbencia. Y como resultado global de la interacción de las áreas para determinar la implementación definitiva y el abandono del sistema anterior se debieron garantizar en los plazos de rutina las siguientes actividades: una migración sin pérdida de datos, la habilitación de la carga de datos descentralizada, el control centralizado, la incorporación de datos a las bases, la liquidación de haberes, y las salidas de datos para los organismos externos (Entrevista A2).

El Rector y el Secretario Económico Financiero oficializaron el final del período de pruebas, ante la comprobación de las evidencias anteriormente mencionadas, en la liquidación de haberes del mes de noviembre de 2011 contando con la presencia de técnicos del SIU en la institución (Entrevista A2).

Luego de iniciada la fase en producción se inició una fase de ajustes e incorporaciones de funcionalidades que según han expresado los entrevistados es de mejora continua y no esperan que esta finalice en algún momento. El área de sistemas nos aclara que las expectativas que traía consigo el software recaían en una flexibilidad mayor en cuanto a las prestaciones, personalizaciones y modificaciones posibles de realizar por parte de los usuarios. Inicialmente la herramienta carecía de funcionalidades fundamentales para el trabajo en algunas áreas. Requiriendo el desarrollo de reportes, e instrumentos específicos vinculadas a procedimientos concretos de trabajo para garantizar la fidelidad e integridad de la liquidación de haberes y su control en el Rectorado (Entrevista A2).

Los entrevistados han expresado que las mejoras de funciones importantes en el sistema SIU Mapuche demoran un tiempo considerable dado que su ajuste y evolución se produce mediante acuerdos en el Comité de Usuarios. Sumándose las solicitudes del Ministerio de Educación, y la evolución normativa. Por lo que en este contexto las necesidades particulares de la UNER se han llegado a los estándares por la institución pretendidos a fines de 2013 (Entrevista A2).

Inicialmente el cambio de plataforma despertaba en los operadores incertidumbre respecto del transcurso del proceso enfocando este temor hacia “problemas” desconocidos que dificultaran o imposibilitaran las tareas. Como expresan los entrevistados las dificultades que existieron fueron subsanadas no resultando impedimentos graves que impidieran cumplimentar los procesos (Entrevista A3).

Los entrevistados han observado que la Universidad trabaja con los sistemas del SIU hace más de diez años aproximadamente. En esta oportunidad el cambio cultural que representó el pasaje a los nuevos sistemas no fue tan importante como en la primera adopción. En ese momento el personal pasaba de realizar las tareas de manera manual o con herramientas informáticas rudimentarias a un sistema completo produciéndose un salto tecnológico (Entrevista A3). En esta oportunidad los entrevistados han subrayado que el salto cualitativo se observa en la calidad en que se puede extraer la información. La diferencia entre un sistema y el otro reporta en que se obtiene la información gerencial en el momento. Cuestión que aporta a la transparencia dado que resulta más

completa y permite elaborar informes con menor esfuerzo y más útiles y pertinentes para la toma de decisiones (Entrevista A1).

Elementos destacados del proceso que hacen a la implementación efectiva

Se destaca en este caso el profundo acuerdo con los objetivos de la política y el compromiso de las autoridades locales en la faz técnica de la implementación. La que se evidenciaron en su incorporación al plan de gobierno de la gestión del Rector, y la participación en las negociaciones con el SIU, del Secretario Económico Financiero. Haciendo extensivo este involucramiento al monitoreo de las cuestiones operativas en sus palabras “Si quien toma la decisión no está involucrado ante quienes llevan adelante la implementación técnica el resultado final puede llegar a no ser el esperado” (Entrevista A1).

El modelo adoptado para formar los equipos de trabajo en el tránsito de la Implementación, la posterior etapa de adopción definitiva y mantenimiento de las herramientas fue tomado de grupos de trabajo en comisiones del SIU. Al interior de la Universidad se agrupó al personal técnico informático y de Administración de Personal para que actúen como referentes frente a cada facultad en la resolución de problemas y toma de decisiones operativas (Entrevista A1).

Un efecto positivo no planeado en las funciones de las herramientas de gestión ofrecidas por el SIU en el caso de la UNER, fue que aportaron un modelo que guió el ordenamiento en las áreas. El análisis que sustenta el sistema da cuenta de una estructura interna que recoge los procedimientos y las exigencias del cúmulo normativo que regula la actividad. Esta estructura u ordenamiento ha reemplazado la labor de generar en la institución, por ejemplo manuales de procedimientos, y extrae de la herramienta una función ordenadora (Entrevista A1). Esto ha sido posible dado que el análisis que supone la construcción del sistema se ha realizado siguiendo las normas vigentes y procedimientos consensuados en los Comités de Usuarios por lo que respetan sistemas de trabajo comunes y aportan un ordenamiento propio.

La responsable Informática ha ejercido la coordinación y enlace entre áreas de

manera transversal, gracias a un conocimiento profundo de la herramienta y de las funciones, responsabilidades y necesidades de cada puesto de trabajo. Además de pautar el calendario de todo el proceso de implementación articulando las actividades mencionadas con cada gestor responsable de unidad (Entrevista A3).

Influencia de los niveles centrales

A nivel político las autoridades a cargo han destacado que la implementación de la herramienta parte de una decisión institucional sin que niveles superiores u otras instituciones hayan influido directamente en ello. Se realizaron reuniones con la Dirección del Programa SIU, para armonizar las necesidades de la Universidad con las facilidades ofrecidas y definir a su vez las líneas generales de trabajo entre ambas instituciones. Particularmente la UNER ha tomado como estrategia ser de las primeras instituciones en implementar con el fin de obtener la mayor disponibilidad de recursos, personalizaciones a medida, y asistencia por parte del SIU (Entrevista A1).

A nivel intermedio el personal de informática han recibido asesoramiento, en dos visitas de técnicos del SIU a la institución una al inicio del proceso con el objeto de realizar un relevamiento y pruebas. Estas pruebas consistieron en una migración piloto y testeó de la integridad de los datos migrados. Así como una prueba general del funcionamiento del sistema. El apoyo técnico del SIU resultó un factor relevante en la decisión dado que garantizaba la presencia de los equipos técnicos para resolver conjuntamente con el personal de sistemas de la Universidad cualquier hecho problemático, que pudiera acarrear el proceso de implementación (Entrevista A2).

Se observa la que la incorporación de soluciones informáticas integrales que proporciona el SIU obedece al análisis valorativo de las tendencias en el sistema universitario realizado por las autoridades de la UNER. Paralelamente se han implementado sistemas contables SIU Pilagá y de gestión de Compras SIU Diaguíta. Así como también, para resolver efectivamente para resolver cuestiones muy concretas como: observaciones hechas por organismos de control internos y externos como la SIGEN y requerimientos de información por parte de la Secretaría de Políticas

Universitarias (Entrevista A1).

Comunidades epistémicas e implementación del SIU Mapuche

Los usuarios han manifestado que los grupos técnicos del SIU han brindado para el proceso y en instancias posteriores respaldo de competencia técnica palpable. La cual infunde seguridad mediante una instancia de intervención ante circunstancias eventuales que superen la capacidad técnica o resolutoria de los implementadores locales. Esta función de asesoría y soporte técnico brindada por el SIU inaugura una instancia no jerárquica, constituida por personal técnico específico de consulta para el análisis de problemas específicos (Entrevista A3).

La asistencia en los eventos, Comités de Usuarios y reuniones anuales organizadas por el SIU fue considerada como el primer paso hacia la decisión de la implementación. Las autoridades manifiestan que han comenzado a concurrir a partir del año 2008 motivado por la inquietud de observar de manera conjunta cuales eran las resoluciones tomadas a nivel general por las demás instituciones. En particular desde el punto de vista político, expresan los entrevistados, esta participación sustentó la decisión de las implementaciones, “la participación en estos eventos a vos te da la certeza al momento de tomar ciertas decisiones porque es ahí donde se aprecia cual es el rumbo” (Entrevista A1).

Hacia el interior de la institución esta participación “permitió tener una visión muy clara de las reformas que yo pretendía hacer al interior de Universidad” (Entrevista A1). en cuanto a la organización de los equipos y comunidad de trabajo. Resultando, en opinión de los entrevistados indiscutible, el efecto benéfico observado a partir de la comparación entre pares de los mandos medios y operativos (Entrevista A3). Lo cual permite la revalorización del propio trabajo en todos los niveles y además derribar el mito que “por estar en una Universidad chica no sabemos trabajar” (Entrevista A1). Estos vínculos entre personas que ocupan puestos similares impactan positivamente en el ambiente laboral, y en algunos casos resultan en “vínculos de cuasi-amistad” (Entrevista A1). Estos resultan sen un incentivo para la colaboración, que resulta en

propuestas de mejora en el trabajo cotidiano como propuesta hacia las autoridades (Entrevista A3).

El objetivo de enviar al personal a los talleres ha sido en parte el de fomentar el involucramiento de “la estructura” (o personal de carrera), en la participación la generación de propuestas de mejora, y sobre todo su independencia operativa del personal jerárquico (Entrevista A1). A su vez incentiva la comparación entre pares y el deseo de posicionarse a la vanguardia de sus colegas, entendiendo la participación no solo para beneficiarse de las soluciones sino también para aportarlas (Entrevista A3).

Tabla 2 Estructura narrativa UNER

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
EA1 Cambio de autoridades Políticas	Reuniones de gabinete en las Facultades preparatorias a la implementación.	Proceso de mejora de la herramienta adicionando nuevas funcionalidades. Definición de procesos internos, con base en el esquema conceptual del sistema informático.
EA2 Impulso de una reforma administrativa general y transversal.	Episodio: Eventos a explicar	
EA3 Reuniones del Secretario Económico Financiero con autoridades del SIU.	E1 Visita de asesoramiento miembros del equipo SIU.	
EA4 Unificación de criterios, y procesos entre facultades.	E2 Implementación de mejoras en equipamiento y conectividad, capacitación de los equipos en las Sedes.	
EA5. Anuncio de la discontinuidad del Sistema anterior SIU PAMPA.	E3 Visita de implementación definitiva miembros del equipo SIU.	
	Eventos Relacionados	
	Migración conjunta de sistemas complementarios que conforman las herramientas troncales de la Administración Universitaria	

Octubre 2009 a
Noviembre 2010

noviembre 2010 a diciembre de 2011

Noviembre 2013

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo presentado por Barzelay y Cortazar (2004)

Caso Universidad Nacional del Centro (UNICEN)

El proceso de implementación y su dinámica de funcionamiento.

Se ha mencionado previamente dentro de los objetivos a cumplir mediante la creación del Sistema de Información Universitaria, se encontraba el de generar un sistema de información. Para ello la norma de creación indicaba que la Secretaría de Políticas Universitarias debería impulsar la participación de las universidades.

Con anterioridad a la creación de las herramientas provistas por el SIU, nos advierte el Secretario de Administración, no se encontraba disponible en el mercado una herramienta de Liquidación de sueldos y Legajo electrónico que contemple las particularidades de las universidades. La institución universitaria plantea una lógica de trabajo característica en función de las particularidades institucionales mencionadas anteriormente, por ello las soluciones informáticas presentes en el mercado resultaban insatisfactorias para afrontar la administración de su personal en los distintos escalafones²⁶ (Entrevista B1). Por esta causa en los años 1995- 1996 se reunieron un grupo de técnicos y autoridades para realizar tareas de diagnóstico y a consecuencia de ello se elabora un desarrollo informático para liquidar los haberes al interior de la Universidad.

Como resultado de la interacción de las Universidades y la SPU, en el marco de la génesis del SIU se adopta el liquidador de haberes, desarrollado por la UNICEN proveyendo “la semilla” que gestó el SIU PAMPA antecesor del SIU MAPUCHE (Entrevista B1). A su vez la Universidad de Río Cuarto también participa compartiendo el sistema llamado SIPEFCO – COMECHINGONES como un sistema de información presupuestaria. Actualmente el equipo informático de trabajo que desarrolla el SIU Mapuche se asienta en la sede Rectorado de la propia Universidad en la ciudad de Tandil (Entrevista B1).

²⁶ Entre estos elementos se encontraban, la multiplicidad de cargos que puede tener un agente, de distintas modalidades (autoridad, Docente, Administrativo) para el mismo empleador, además de la “mecánica de la liquidación”, descentralizada en facultades donde cada persona presta servicios, pero centralizada en su administración.(Hall, 1996)

La UNICEN no se encontraba asociada al consorcio que había formado el SIU, por lo que el Secretario de Administración inicia gestiones en los períodos 2008-2009 para relacionar a la institución y fortalecer los lazos entre el SIU y la UNICEN (Entrevista B2). De esta manera se inicia y concreta un proceso acercamiento y reconstrucción de lazos institucionales entre la UNICEN y el Consorcio SIU²⁷ sumando un elemento de compromiso entre ambas organizaciones. Esta re vinculación ha influido en la decisión de iniciar fase de movilización junto a una propuesta de mejora continua y modernización de procesos impulsado por el Secretario de Administración (Entrevista B2). Se esperaba explotar la nueva herramienta dado que a priori esta traía consigo mejoras tecnológicas que permitirían modificar procedimientos y los modos de relacionar las unidades académicas con la Dirección de Recursos Humanos.

Los funcionarios políticos a cargo de la conducción de la Universidad pertenecen al cuerpo docente y ejercen sus cargos por mandatos completos siendo frecuente la reelección. Lo que permite un horizonte temporal para las implementaciones y garantizar la continuidad de los proyectos. El personal abocado a las tareas y los funcionarios realizan sus carreras casi exclusivamente en la institución perteneciendo a esta por largos períodos (Entrevista B4).

Las áreas que participaron en los procesos pueden separarse entre las centralizadas con asiento en el Rectorado como la Dirección de Recursos Humanos a cargo de la Secretaría Administrativa, el área de Sistemas. En las facultades o sedes descentralizadas las unidades de Administración de Personal se encuentran en contacto con el personal docente y administrativo. Es por ello que constituyen la fuente primaria de recolección de información y documentación, así como también de las decisiones administrativas dictadas por los Consejos de las Facultades. En estas recae la responsabilidad de la carga de datos en las bases desde su origen, y la conservación de los Legajos y Documentación. Los agentes que conforman la unidad de Recursos Humanos sufrieron en los últimos tres años modificaciones en su composición. Según relata la responsable del área, se ha producido a nivel general en la institución un

²⁷ En un período entre la finalización del financiamiento internacional y finalmente su inclusión al CIN el SIU funcionó bajo la forma de Consorcio de Universidades.

recambio generacional y se han cubierto vacancias con el objetivo centrado en profesionalizar el sector. De esta manera se han podido combinar perfiles de experiencia y antigüedad con jóvenes profesionales, impronta que ha incidido favorablemente en los procesos de modernización y en la rapidez de asimilación de los cambios demandados por estos (Entrevista B4).

La decisión de la implementación fue analizada con un año de antelación en el cual se realizaron tareas de análisis, acordando los estándares troncales entre las áreas de Informática, Recursos Humanos y la Secretaría Administrativa. La implementación fue impulsada por el Secretario de Administración, con el objetivo de de posicionar a la Secretaría a la vanguardia de los adelantos técnicos disponibles los que permitirían mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones (Entrevista B1).

Como fase inicial luego de tomada la decisión de implementar, con un año de antelación se ha hecho con las unidades académicas presentaciones de las herramientas informáticas para favorecer el acercamiento y propiciar la aceptación de estas ante la migración. Para ello, mediante reuniones con las autoridades de cada facultad, se han expresado las razones y ventajas que traía aparejada la implementación de la nueva herramienta. Este proceso abarcó a su vez una modernización integral de los sistemas de la Secretaría de Administración el cual ha transcurrido, en algunos casos, sorteando las resistencias de las unidades descentralizadas (Entrevista B1).

Una de las tareas previas destacadas por los entrevistados como ardua fue la del diseño de perfiles funcionales y perfiles de datos determinando las atribuciones que cada usuario va a tener en el sistema y por consiguiente el ámbito de acción y competencia (Entrevista B2). Luego de definidos los roles en la teoría fue necesario trasladar estos al sistema como parte de las configuraciones iniciales. Labor que implicaba separar del universo de legajos del personal, datos y funcionalidades. Asociando los grupos a cada unidad académica autorizando de ese modo la intervención en los datos a las unidades de acuerdo a su competencia y a los rangos de autoridad (Entrevista B3).

Dentro de las tareas programadas como parte de la implementación se incluyó una capacitación dictada por el personal de Recursos Humanos del Rectorado hacia las

áreas de Personal descentralizadas y con asiento en las facultades. La modalidad elegida para ello fue la de trabajo conjunto del personal de las sedes quienes se han trasladado desde sus lugares habituales de trabajo a la ciudad de Tandil (Entrevista B5). Y el material de capacitación fue en realidad la documentación y novedades correspondientes al mes en curso. De ese modo los responsables de las sedes realizaron las tareas normales y habituales con casos auténticos de manera asistida en la Oficina de Recursos Humanos de Rectorado (Entrevista B5). Para que esto fuera posible se selecciona en el año uno de los meses de baja intensidad en las modificaciones a las plantillas del personal (Entrevista B2).

Algunos usuarios respecto del tema capacitación ha expresado que quizás realizar tareas de capacitación más profunda hubiese aportado más seguridad y confianza de quienes luego fueron designados como capacitadores para la tarea de instruir al personal de las facultades en el uso del nuevo sistema. La implementación en UNICEN se realizó en plazos sumamente abreviados por lo que el tiempo de capacitación que tuvieron los agentes multiplicadores fue muy breve (Entrevista B5). El que consistió básicamente en asistir a los encuentros de usuarios y con esas herramientas más la instalación de un sistema de pruebas, atravesar experiencias de exploración de la herramienta y de auto aprendizaje en el grupo de trabajo (Entrevista B5).

El proceso de implementación se realizó en un tiempo record de un mes, entre abril y mayo de 2012 la producción del sistema se produce simultáneamente a su implementación definitiva. Esto fue posible gracias a que las tareas previas fueron llevadas a cabo por el equipo de desarrolladores del SIU MAPUCHE. Estas consistieron en comprobaciones respecto del comportamiento de la aplicación en función de los requisitos pretendidos por la institución (Entrevista B2).

Es por ello que los eventos preparatorios que realiza el equipo de sistemas de la Universidad, relatan los responsables informáticos, no resultaron un desafío desde el punto de vista técnico. Esta etapa se ha cumplido previamente por los técnicos del SIU

que realizaron el “testing”²⁸ sobre el sistema SIU Mapuche con las bases de datos de la UNICEN. Estas pruebas garantizaron prácticamente la ausencia de situaciones problemáticas relacionadas con el funcionamiento, migración, y protección de las bases de datos (Entrevista B3). Y se observa en cada acción llevada a cabo la fuerte vinculación y cercanía mencionada previamente entre la coordinación del equipo SIU encargado del desarrollo del Mapuche y los equipos de trabajo entrevistados de la UNICEN.

Como modalidad innovadora el SIU ha asignado a algunas instituciones un “padrino” lo cual consiste en ofrecer un referente que opera como facilitador técnico de apoyo a la implementación. Las funciones abarcaron desde aspectos técnicos, capacitación a los agentes multiplicadores, organización en las rutinas de trabajo y detalles operativos (Entrevista B4).

Los operadores manifestaron cierta incertidumbre al inicio de los procesos respecto de los modos imprevisibles en los cuales este cambio podría afectarlos en el desempeño de las áreas a su cargo. Sin embargo estas inquietudes quedaron disipadas luego de realizar un ciclo mensual completo, que dieron lugar a una serie de modificaciones en los procedimientos de trabajo. Los entrevistados han admitido que “descansan” en la seguridad en cuanto al soporte técnico que les provee en vínculo desarrollado con el equipo que gestiona SIU Mapuche (Entrevista B3).

Como apoyo a las unidades descentralizadas y esquema de contención ante situaciones imprevistas se establecieron nuevos mecanismos de consulta permanente, un sistema de mensajería instantánea para consultas exclusivo, que se suma la vía telefónica (Entrevista B2). Además se confeccionaron instructivos dado que al siguiente mes cada facultad debería realizar la tarea en sus sedes de trabajo.

Una vez operado el cambio de plataforma se producen algunos impactos visibles, desde la mirada de los responsables del Recursos Humanos, en los procedimientos de trabajo. Uno de los más evidentes, según los entrevistados, la reducción significativa en los plazos que conlleva la liquidación de haberes y el

²⁸ El término Testing se refiere a las pruebas realizadas sobre el sistema para encontrar inconvenientes o fallos de manera previa a su lanzamiento definitivo.

reaprovechamiento del tiempo que se reflejó en una reducción significativa de los plazos asignados a cada tarea. La mejora tecnológica trae consigo la centralización de las bases de datos en un servidor en Rectorado eliminando los procesos de partición de bases de datos de cada unidad académica y su reconstrucción posterior. Pudiendo redistribuir el tiempo disponible en tareas significativas que mejoran la calidad de los procesos y prolongan la incorporación de datos y novedades a las bases (Entrevista B2).

Esto permite la intervención y visualización de manera simultánea desde diferentes localizaciones, agilizando la detección de errores, su corrección o bien la incorporación de información fuera de término. Cuestiones que anteriormente solo podían ser modificadas por la oficina de Recursos Humanos del Rectorado una vez operado el cierre de las novedades de nómina. Proporcionando a su vez la visualización de los recibos de haberes a las sedes en un plazo de uno o dos días luego de finalizado el proceso. Además de su emisión en papel la Secretaría se encontraba trabajando en la emisión de recibos de sueldo en formato digital con prescindencia del uso de papel para lo cual era imprescindible contar con las prestaciones del nuevo sistema (Entrevista B1).

La Secretaría Administrativa ha expresado la promoción de “procesos de mejora continua” en los mecanismos de trabajo desarrollados por el área, buscando deliberadamente desarrollar y reelaborar los procedimientos de trabajo (Entrevista B2). Los entrevistados han expresado que el proceso además de resultar extremadamente efectivo en cuanto al uso del tiempo, también fue muy modesto en el uso de recursos. Sin afectar partidas específicas a la tarea y no existiendo en el momento de la migración renovación de equipos, con la salvedad del mejoramiento en la capacidad de los servidores, principales y secundarios. Los únicos gastos realizados se relacionaron con el traslado de las personas a la ciudad de Tandil para realizar las capacitaciones y horas extraordinarias del personal (Entrevista B1). Si han destacado los responsables intermedios de los grupos es que, junto con la renovación generacional experimentada, grupo humano ha sido objeto de una nueva distribución de tareas en virtud de habilidades individuales que han demostrado durante el proceso. Por lo que se han configurado nuevas responsabilidades al interior de los equipos.

Otro objetivo estratégico descripto es avanzar en el proceso de administración

sin papel, primer paso la emisión del recibo de sueldo en formato digital.²⁹ Para ello se ha previsto tomar la funcionalidad provista que proporciona la aplicación y a su vez desarrollar la plataforma o portal de autogestión del empleado. Espacio en la web para volcar información y eventualmente virtualizar algunos aspectos del servicio de la oficina hacia el personal de la UNICEN (Entrevista B1). A su vez dentro de estos procesos se incluyeron la incorporación paulatina de funcionalidades del sistema para la administración de embargos, cuenta corriente de días de licencias y vacaciones.

Los entrevistados han mencionado algunas desventajas respecto de informes y reportes fundamentales para el control de las unidades académicas que ha demorado unos meses su perfeccionamiento, por parte del SIU (Entrevista B2).

Elementos destacados del proceso que hacen a la implementación efectiva

Reiteradamente en las entrevistas se ha escuchado que el proyecto ha recibido apoyo desde los más altos niveles decisorios de la institución. La Secretaría Administrativa destaca este hecho como el responsable de poner a disposición de los técnicos los mecanismos institucionales para la implementación efectiva (Entrevista B1). La naturalidad con que se vivió el proceso fue construida con anterioridad mediante la reinscripción de la UNICEN en el Consorcio SIU, la participación de los responsables de las áreas en las reuniones y comités de usuarios SIU- Mapuche.

Los responsables de los equipos intermedios manifestaron que si bien habían mesurado la empresa que tenían por delante contaban con apoyo de las autoridades y una preparación “tacita” previa que brindaba las herramientas necesarias para afrontar el proceso (Entrevista B3).

A su vez los cambios que se produjeron en el equipo de trabajo establecieron una asimetría en el proceso de apropiación de las herramientas informáticas. Por lo que aquellos miembros que, durante la fase previa y de implementación, demostraron

²⁹ A partir de la resolución 1455/ 2011 y modificatorias, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL reglamenta el régimen de autorización para la emisión de recibos de pago de salarios mediante formas electrónicas o digitales en reemplazo del soporte papel utilizado.

iniciativa y pro actividad provocaron la redistribución de las responsabilidades y tareas al interior de la dependencia. Coincidiendo estas, con el grupo de jóvenes profesionales recientemente incorporados habituados a los cambios en sus funciones de trabajo (Entrevista B4).

Ha sido destacada la labor de funcionarios denominados por los entrevistados como usuarios “estrella”, quienes superan las expectativas en cuanto a su desempeño y resolución de problemas y en el uso y profundidad de las herramientas disponibles (Entrevista B3).

El momento de cambio fue tomado como oportunidad para mejorar la calidad de la información gestionada por las unidades académicas, así como la relación interpersonal entre colegas de diferentes sedes (Entrevista B5).

A su vez desde el nivel gerencial o directivo la expectativa de un refinamiento en la información agregada para la toma de decisiones proporcionaba un incentivo dado por la utilidad esperada no solo en el sector operativo sino también para las autoridades (Entrevista B1).

Influencia de los niveles centrales

Se ha observado un compromiso institucional de la Universidad con el SIU para realizar la implementación dada la historia compartida de ambas instituciones. A su vez cierta exigencia del SIU en pos de la implementación dadas las características de la relación entre ambas instituciones. Según sus técnicos se encontraban presentes todas las condiciones de seguridad necesarias al contar con el apoyo técnico pleno brindado por el equipo de desarrolladores del MAPUCHE. Esta acción representaba a su vez una muestra de confianza y respaldo al nuevo sistema en virtud de disipar las dudas de otras instituciones mediante esta inyección de apoyo (Entrevista B3).

A su vez se ha consultado a la Secretaría Administrativa respecto de la posibilidad de gestionar diariamente en un escenario que no incluya a los sistemas SIU. La respuesta obtenida fue que se debería hacer una fuerte inversión para desarrollar internamente herramientas que atiendan a esas necesidades, lo que fue calificado como

“una pérdida de tiempo” (Entrevista B1). A su vez los requerimientos de informes y rendición de cuentas que solicita la SPU, se ha mencionado el ejemplo del financiamiento mediante contratos programa de fortalecimiento, son cada vez más exhaustivos pero gracias a la herramienta los informes se estandarizan garantizando el cumplimiento en sus presentaciones (Entrevista B1).

Comunidades epistémicas e implementación del SIU Mapuche

En el caso específico de la UNICEN es inevitable destacar la simbiosis entre el equipo de desarrollo del SIU MAPUCHE y el personal de la Universidad. Fenómeno explicado previamente en la génesis del proyecto SIU y el vínculo con la institución. A su vez las pruebas y testeos en el sistema SIU Mapuche durante su desarrollo que se han realizado con las bases de datos del personal de la UNICEN han permitido realizar la migración en un tiempo sorprendentemente breve.

Al indagar a los entrevistados sobre la participación en las actividades en los comités, estos han subrayado su función como espacios de comparación y autoevaluación con las demás universidades (Entrevista B3). En el accionar cotidiano y en cuanto a los procesos de trabajo, los vínculos con otras Universidades han facilitado hacer intercambio de experiencias para adecuarlas a la realidad institucional. Los entrevistados mencionan creación de áreas para atender cuestiones específicas como el área Previsional. La cual surge ante la consulta con una institución colega la cual asesoró a las autoridades para realizar el primer plan de jubilaciones del personal. Así como también el proyecto de formalización de las responsabilidades de los funcionarios en la operación de sistemas informáticos mediante perfiles de usuarios y de datos y las consecuentes implicancias legales que pudieran aparejar (Entrevista B1).

A su vez los entrevistados mencionaron que con anterioridad a la implementación del SIU Mapuche el personal de Recursos Humanos no asistía a las capacitaciones, talleres ni Comité o reuniones de usuarios. En el año previo a la implementación se cambió esta política, actividad calificada favorablemente por todos los funcionarios consultados. Gracias a estas actividades algunos miembros del equipo

de Recursos Humanos, pudieron conocer la herramienta, dialogar y establecer vínculos con sus pares de otras universidades (Entrevista B5).

Un refuerzo positivo que trajo aparejada la implementación fue la organización de la capacitación en estaciones de trabajo en torno a tareas específicas a cargo de cada operador, utilizando el material de casos e información propia de cada facultad. En ellas se reflejó el espíritu de trabajo colaborativo propuesto en el SIU dado que han tomado el método de propagación del conocimiento y han desarrollado vínculos entre el personal de las Sedes y del Rectorado.

Con antelación a la implementación del SIU Mapuche la visión en la Secretaría Administrativa no consideraba oportuna la relación del equipo de Recursos Humanos con unidades colegas de otras universidades. Sin embargo esta premisa ha cambiado. A partir de los trabajos previos correspondientes a la implementación, los entrevistados han manifestado que la participación a las reuniones resulta muy útil para el intercambio de pares de todo el país en la resolución de problemáticas comunes (Entrevista B4).

En opinión de los entrevistados la participación en el comité de usuarios permite ser parte de las definiciones en torno a las prioridades manteniendo a las universidades incluidas en las decisiones. Por lo que la participación en ellos es la oportunidad que tiene la institución para defender su postura, la ausencia en estas implica una pérdida de incidencia en la orientación que toma la evolución y el desarrollo del sistema SIU Mapuche (Entrevista B3).

Sin embargo la participación en las Comunidades del SIU solo se observa en el Rectorado y no así en las unidades académicas, incluyendo la asistencia presencial a los eventos y también el acceso a los foros virtuales temáticos exclusivos para miembros como el foro de la comunidad y la extranet³⁰.

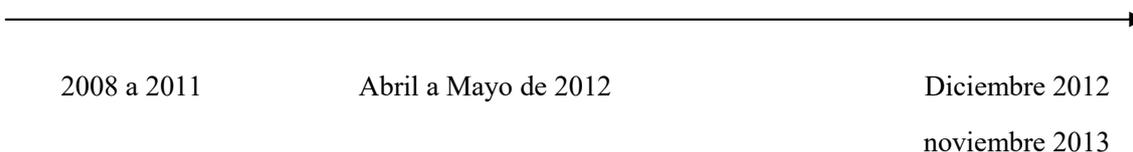
A su vez la relación del Rectorado con las unidades académicas era distante y a partir de las actividades de capacitación y los mecanismos de comunicación instalados para la implementación se han reconstruido relaciones entre los sectores. En algún caso las personas que desempeñaban las funciones descentralizadas de Recursos Humanos no se conocían con las personas de la oficina de Personal del Rectorado. Luego del

³⁰ <http://portal.comunidad.siu.edu.ar>

contacto personal inicial la relación se prolonga mediante mecanismos virtuales como un Chat exclusivo y las consultas telefónicas.

Tabla 3 Estructura Narrativa UNICEN

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
EA1 Cambio de Autoridades en la Secretaría de Administración.	Otras instituciones comienzan a implementar el sistema en modo producción.	Cambios operativos internos de RRHH
EA2 La Universidad Comienza a participar de los Comités de Usuarios SIU.	Episodio: Eventos a explicar	Mejora de los vínculos con las sedes
EA3 Planteamiento de la cuestión en las reuniones de gabinete	E1 Decisión de implementar	Reaprovechamiento de los plazos operativos.
EA4 Pruebas de testing del sistema con la base de RRHH de la UNICEN	E2 Capacitaciones a las Unidades Académicas.	Solicitudes de reformas y adecuaciones en la herramienta implementada.
	E3 Puesta en marcha primer mes en el nuevo sistema	
	Eventos Relacionados	
	Jubilaciones del personal antiguo.	
	Ingreso de Jóvenes profesionales al sector de RRHH.	
	Migración conjunta de sistemas complementarios que conforman las herramientas troncales de la Administración Universitaria.	



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo presentado por Barzelay y Cortazar (2004)

Caso Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

El proceso de implementación y su dinámica de funcionamiento.

La Universidad Nacional de General Sarmiento manifiesta abiertamente una política institucional orientada a la utilización de los recursos informáticos desarrollados por el SIU. Esto queda demostrado en las palabras de su Rectora para el acto de apertura de la reunión n° 110 del Comité de Usuarios SIU en referencia al impacto que han tenido los sistemas SIU en las instituciones universitarias expresa: “quienes conducimos las universidades somos SIU dependientes para la gestión”³¹. A su vez, utilizar los sistemas del SIU, resulta una decisión de Política Administrativa por los beneficios que estos reportan en cuanto a su adaptación a las reglas del entorno universitario (Entrevista C 1)

Las autoridades que ejercen el gobierno de la Universidad Nacional de General Sarmiento provienen del cuerpo de investigadores y docentes y han desarrollado una carrera dentro de la Casa ocupando previamente distintos cargos de gestión. Las autoridades ejercen los cargos en mandatos completos cuestión que incorpora previsibilidad y estabilidad al ambiente institucional. El personal Administrativo y de Servicios ingresa a la UNGS mediante un procedimiento de selección, pudiendo adquirir luego la estabilidad mediante el mecanismo de concurso. El mecanismo de selección se enfoca en la obtención de perfiles especializados en las disciplinas requeridas y le imprime dinamismo haciendo renovables cada cinco años los cargos de jefaturas³². Los funcionarios destacan que los gestores políticos de la institución han demostrado un estilo de liderazgo con una fuerte vocación de delegación y autonomía de gestión hacia el personal técnico (Entrevista C 2). Los integrantes del equipo de trabajo abocado a la implementación pertenecen orgánicamente al Programa de

³¹ Gabriela Diker reunión n° 110 del Comité de Usuarios SIU los polvorines 2015

³² Al momento de las entrevistas la UNGS poseía un sistema propio de ingreso evaluación y carrera para su personal. En la actualidad han implementado el convenio colectivo para el personal administrativo y de servicios de Universidades Nacionales, Decreto 366/06.

Sistemas y Tecnologías perteneciente al Vicerrectorado y la Dirección de Administración de Personal, de la Secretaría Administrativa. La responsabilidad y liderazgo del proyecto se mantuvo en manos de la responsable de Administración de Personal trabajando de manera transversal con las áreas involucradas (Entrevista C2).

La fase de movilización se inicia luego de un análisis realizado en conjunto por las áreas de Recursos Humanos y del Programa de Sistemas y Tecnologías de la Información. Los funcionarios entendieron que ante la inminente discontinuidad del sistema SIU Pampa correspondía dar un paso hacia la implementación del SIU Mapuche en la UNGS. A diferencia de los casos analizados previamente, la estrategia explicitada por los entrevistados consistió en demorar la implementación y programarla cuando la herramienta alcanzara cierto grado de desarrollo y estabilidad por ellos pretendido (Entrevista C4). Sumado a ello la UNGS utilizaba herramientas informáticas complementarias al sistema de gestión de personal. Se trataba de desarrollos propios que complementan las funciones de administración de la información del personal. Esta información incluye datos vinculados a los procesos de evaluación, carrera administrativa y Curriculum que responden a reglamentos internos de la universidad y no fueron observados en el resto de los casos³³ (Entrevista C3).

La propuesta de implementación surgida entonces en el seno de la burocracia requirió de la aprobación de las autoridades de la casa. Por ello, el proyecto de implementación del SIU Mapuche es presentado por los responsables de Recursos Humanos, a las máximas autoridades como un plan que pretendió establecer los posibles escenarios de implementación. El objetivo de esta propuesta era poner en claro la magnitud del cambio que se iba a realizar analizar los riesgos, y obtener el apoyo de las autoridades en el proyecto. Este aval era sumamente necesario dado que demoras o errores en las liquidaciones de sueldos pueden provocar turbulencias las liquidaciones en el ambiente político de la institución. (Entrevista C 3).

³³ La UNGS ha desarrollado reglamentos internos para estas cuestiones Régimen de Recursos Humanos y Salarios (Resolución CS N° 614/01 y Resolución CS N° 936/03, que establece el texto ordenado del mismo) y los "Procedimientos para la búsqueda y selección de personal para la cobertura de puestos no docentes en el sistema de gestión" (Resolución Rectoral N° 3192/02).

Seguidamente a la etapa de movilización se inicia el proceso de implementación en el mes de septiembre de 2012 y finaliza con la acreditación exitosa de los salarios del mes de enero de 2013 (Entrevista C 3). Esta etapa estuvo compuesta por una serie de procedimientos que consistieron en la migración de bases de datos, la capacitación de los usuarios, las pruebas del sistema y trabajo, denominado por los entrevistados, en “paralelo” en ambos sistemas (Entrevista C 3).

Luego de la primera migración de los datos contenidos en las bases del Sistema saliente (SIU PAMPA) al sistema SIU Mapuche se inicia el proceso de capacitar al personal en el uso de la herramienta. La estrategia de capacitación se aunó con la de testing del sistema utilizando ambos al mismo tiempo para realizar las tareas de la administración del personal y la confección de la nómina. Por el lapso de tres meses las tareas habituales se duplicaron con los objetivos de: contrastar la información procesada por ambos sistemas, realizar ajustes y comprobaciones, afianzar el conocimiento de los operadores e incorporar los conocimientos paulatinamente. A consecuencia del mecanismo elegido debió incrementarse la variable tiempo de trabajo alargando la jornada laboral para cumplir los plazos estipulados. No obstante ello los responsables creyeron más efectiva la práctica en los lugares de trabajo para involucrar a todos los operadores con la herramienta (Entrevista C 3).

El funcionario explica que dentro de la implementación se incorporaron modificaciones a los procedimientos de trabajo bajo la premisa de contener la información en grandes grupos, y dentro del sistema SIU Mapuche. Se han eliminado los sistemas de registración periféricos lo que quitaba integridad a los datos administrados (Entrevista C3). Apoyado en un análisis de los circuitos y las fuentes de documentación utilizadas la Dirección de Administración de Personal realizó una reagrupación de los datos colectados, para incluir en el SIU Mapuche aquellos que hasta ese momento se administraban mediante herramientas secundarias. Con ello han logrado una base de datos única evitando la duplicación y dotando de coherencia y uniformidad a la base de datos del personal. Han incorporado al personal contratado sin relación de dependencia obteniendo una base de personal única lo que, en opinión de los entrevistados, ha disminuido los sesgos a la hora de la confección de reportes en la

cantidades y composición del personal como ocurría al llevar el control de las contrataciones en planillas manuales (Entrevista C 3).

Como acompañamiento de estos procesos los miembros del equipo implementador percibieron un gran soporte de parte del equipo de desarrollo del SIU Mapuche mediante el llamado “padrinazgo técnico”. Una de las principales funciones del “padrino” asignado a la UNGS era resolver problemas de índole relativas a la implementación que escaparan a la pericia de los técnicos de la institución (Entrevista C 3). Una vez asegurada la integridad de los procesos, la liquidación mensual para todos los escalafones, y ratificado el desenvolvimiento solvente del personal en la operación de la herramienta, se concluye la etapa de pruebas. En el mes de enero 2013 se ha realizado la primer liquidación confeccionada de manera integral con el nuevo sistema ya de manera consolidada (Entrevista C 3).

Finalizada la implementación los técnicos de la institución concluyeron que el nuevo Software presentaba avances tecnológicos en su diseño y concepción entre ellos incorpora un motor de base de datos, y un cambio de interfaz ante el usuario. Pero en el caso particular de la UNGS con el uso profundo del sistema anterior habían desarrollado un alto nivel de explotación de datos mediante el desarrollo propio de aplicaciones informáticas. Por lo tanto la fase de institucionalización comenzó con la problemática de la incompatibilidad de los desarrollos de software complementarios, con el sistema recientemente implementado. Esta fase se caracterizó por la labor de reemplazar o al menos modificar las aplicaciones periféricas desarrolladas para obtener subproductos de la información administrada por el sistema principal (Entrevista C 4). La UNGS es una institución que se ha apartado de la generalidad de las casas de altos estudios ya que ha diseñado, reglamentos internos propios y dinámicos en este caso de: selección, formación, capacitación, y sistema de evaluación de desempeño³⁴. Es por ello a medida de estas necesidades la Universidad ha desarrollado herramientas satélite enfocadas en las particularidades institucionales que plantea la UNGS (Entrevista C 2).

En consecuencia la decisión de alinearse a la política de mejora continua, recambio y modernización de los sistemas SIU, trae consigo una situación temporal de

³⁴ Se pueden consultar en la página web institucional http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/

inestabilidad y pérdida de funcionalidades (Entrevista C 4).

La Dirección de Administración de Personal consideró oportuno, el adelantamiento de cierre de novedades del día veinte al día quince de cada mes. Esta modificación fue considerada necesaria a consecuencia de las modificaciones incorporadas en los procesos de liquidación de haberes que requerían de un plazo más extenso para el procesamiento de la información, cargas de datos, y control (Entrevista C 3). La herramienta implementada exigía una mayor cantidad de datos y campos de llenado obligatorios, en virtud de conseguir acuerdos efectivos y factibles de mantener en el tiempo, se planteó esta necesidad de una manera consensuada. Los entrevistados destacan que la rápida respuesta de las autoridades muestra el apoyo a los objetivos del proyecto por sobre las presiones de los responsables de las unidades académicas requiriendo a su vez ajustes en la presentación y calidad de la información que estas envían. Los cambios mencionados fueron formalizados y comunicados en ocasión del taller anual interno de capacitación a las áreas que realiza la Dirección de Personal (Entrevista C3). Este ha sido el único cambio a nivel general en la institución formalizado mediante resolución del Rector que modificó la normativa interna de procedimientos vigentes, y fue notificado formalmente a las áreas. Con el objeto de evitar conflictos con las unidades académicas, donde se realizan las contrataciones del personal.

Elementos destacados del proceso que hacen a la implementación efectiva

En el caso de la UNGS existe una fuerte coincidencia en el relato de los entrevistados destacando la seriedad y el compromiso institucional que revisten tanto las autoridades políticas de sector y los operadores. A la vez que el personal de carrera de carácter técnico goza de una gran autonomía en su accionar siguiendo las pautas generales establecidas por la Secretaría Administrativa. Ello queda demostrado en el nacimiento de la iniciativa de implementación planteada por los responsables de Administración de Personal en acuerdo con el área de sistemas (Entrevista C 2).

Los miembros del equipo implementador coincidieron al subrayar el papel

destacado de la responsable del Departamento de Administración de Personal en cuanto a la solidez técnica y profesional demostrada y la ausencia de la natural resistencia al cambio que conllevan estos casos (Entrevista C2). Si se tiene en cuenta que se trabajó un período de diez años con el sistema SIU PAMPA y en consonancia con procesos y configuraciones acordes a la lógica por este planteada. Las expectativas de fallos en el examen inicial resultaban más altas de las que realmente se concretaron, y los equipos de trabajo demostraron una muy alta capacidad de adaptación en poco tiempo. (Entrevista C 4).

Una de las consecuencias de la implementación fué la reconfiguración de las relaciones laborales entre los operadores al incorporar un problema transversal que obligó a los participantes a compartir temas de discusión comunes entre sectores con distintas tareas o funciones (Entrevista C 2).

A nivel político institucional la implementación del sistema SIU Mapuche fue respaldada y destacada por las autoridades, en acciones concretas. Se ha dado a conocer la experiencia en varios ámbitos como: en publicaciones del Boletín de la UNGS, en el Consejo Superior a modo de felicitación por el esfuerzo realizado y en una reunión informativa de cierre realizada con las autoridades para comunicar los resultados del proceso (Entrevista C 3).

Influencia de los niveles centrales

En el caso de la UNGS como se ha expresado anteriormente las autoridades han expresado una política abierta en favor de la utilización en profundidad de las soluciones SIU. En términos concretos además de las implementaciones es claro que desarrollar herramientas para obtener una mayor explotación de los datos que provienen de los sistemas principales responde a ello.

La influencia que pudieron tener en este caso los niveles centrales provienen de cuestiones eminentemente prácticas ilustradas por la discontinuidad del sistema en uso. Los funcionarios entienden que en el ejercicio de su autonomía las universidades no se encuentran obligadas a utilizar determinadas herramientas por lo que la adopción o no

de esta nueva tecnología ha resultado completamente opcional. Sobre el particular la Secretaria Administrativa ha destacado lo inconveniente que resultaría la gestión de las universidades hoy día sin hacer uso de la batería de herramientas provistas el SIU. Dado que la institución deberá lograr por si misma una gestión administrativa eficiente, y a la altura de las exigencias de información de los organismos de control. La inversión en ello resulta un costo demasiado alto y convierte a los sistemas SIU en un aliado esencial para la gestión universitaria (Entrevista C 1).

Los participantes estaban de acuerdo al optar por evaluar las experiencias de otras instituciones y realizar la implementación del SIU Mapuche cercana a la fecha de suspensión del mantenimiento del sistema en uso el SIU Pampa. Las implementaciones del SIU Mapuche en universidades colegas fueron usadas como evaluación, la conclusión a la que han llegado los técnicos fue que la herramienta debía desarrollarse aún más y perfeccionarse antes de implementarla(Entrevista C 4). Los miembros del equipo implementador han percibido cierta presión ejercida de parte del equipo SIU Mapuche para consolidar la implementación (Entrevista C 3).

Comunidades epistémicas e implementación del SIU Mapuche

Respecto de la llamada Metodología de trabajo colaborativa desarrollada y propuesta por el SIU para el trabajo entre los técnicos y usuarios e las universidades, los entrevistados han mencionado que si bien no la han aplicado deliberadamente el hecho de participar desde hace muchos años en los comités de usuarios hace que de manera involuntaria estas influyan en el trabajo diario. La dependencia ha mencionado que ha tomado pautas de esa metodología de trabajo para crear la propia, ante las evidencias de que resultan técnicas efectivas. A su vez los intercambios desarrollados dentro de las Comunidades enriquece los mecanismos trabajo y comunicación que los integrantes en la UNGS han desarrollado. (Entrevista C 3).

Los responsables han destacado a consecuencia de los mecanismos utilizados en la implementación de la herramienta, y la participación de todos los miembros del equipo, ha provocado un cambio en la dinámica de trabajo. Con consecuencias positivas

en la comunicación y el acceso a la información, antes reservada solo a quienes liquidaban los sueldos, trajo consigo mayor cohesión de los grupos y los vínculos laborales (Entrevista C 3).

Con el objetivo de obtener consenso en torno a los objetivos definidos para la implementación del SIU Mapuche la Dirección de Personal planteó en el equipo implementador un “mini comité de usuarios” donde canalizar la discusión de los cursos de acción. La Dirección pretendía obtener decisiones consensuadas y de ese modo legítimas que perduren y se incorporen a las costumbres, dado que la Directora ha explicado que si los actores no están convencidos obedecen por un tiempo y luego vuelven a viejas prácticas (Entrevista C 3).

En lo que respecta al rol que cumple el espacio de “Comunidad de usuarios”, sumadas las actividades y recursos virtuales más las reuniones presenciales, los participantes han mencionado que por medio de estas han generado vínculos personales además de una red de colegas que se consultan sobre los temas de interés común (Entrevista C 3). Una de las entrevistadas ha observado que entre las distintas “Comunidades” agrupadas en torno cada sistema que, existen distintos grados de desarrollo, participación y consolidación. La Comunidad de usuarios SIU Mapuche fue descrita como un grupo particularmente activo y con gran desarrollo profesional de los participantes. A su vez las intervenciones de los miembros en la discusión de temas específicos revisten seriedad y fiabilidad. La sucesión de las mismas ha ido construyendo un conocimiento colectivo especializado serio y confiable además de la creación de vínculos personales entre los participantes (Entrevista C 4). Asimismo los intercambios en la Comunidad han provocado la “comparación y autoevaluación de las acciones emprendidas planteando una sana competencia” esta ha funcionado como incentivo a la productividad y mejora continua (Entrevista C 4).

La Secretaria de Administración, ha destacado, que uno de los objetivos estratégicos que ha adoptado la institución, además de utilizar los sistemas del SIU, es el de pertenecer a las llamadas comunidades. El contacto fluido en ellas debería enriquecer el intercambio horizontal de información entre las áreas Administrativas y de Gestión como medio de aprovechamiento de la información compartida (Entrevista C

1).

Finalmente una de las principales funciones del mecanismo de patrocinio elaborado por el SIU, era la de acompañar en la implementación a las mediante la asignación de un técnico facilitador y competente para resolver problemas complejos. Dado que la conformación del personal informático entre instituciones es muy diferente en cuanto a sus competencias y experiencia. Esta figura fue destacada por brindar con su presencia contención y asesoramiento técnico ampliamente utilizada por la UNGS hasta lograr la implementación completa (Entrevista C 3).

Tabla 4 Estructura Narrativa UNGS

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
EA1. Anuncio de la discontinuidad del Sistema anterior SIU PAMPA. Final del plazo. EA2 Presentación del sistema SIU Mapuche y comienzo de su implementación en las universidades	Implementaciones en las universidades colegas del sistema	Modificaciones en los procedimientos de trabajo y cierre de novedades
	Episodio: Eventos a explicar	
	E1 Decisión de implementar E2 Comunicación a las autoridades E3 Capacitación interna E4 Pruebas de funcionamiento y seguridad E5 Trabajo mes de enero E6 Institucionalización y adopción definitiva.	Adecuación de herramientas periféricas
	Eventos Relacionados Migración conjunta de sistemas complementarios que conforman las herramientas troncales de la Administración Universitaria	Anuncio y publicación de los resultados de implementación en el Consejo Superior y en el Boletín de la UNGS

Enero 2012

Septiembre 2012 Enero 2013

Septiembre 2013

Fuente elaboración propia utilizando el modelo propuesto por Barzelay y Cortázar

Caso Universidad Nacional de Lanús. (UNLA)

El proceso de implementación y su dinámica de funcionamiento.

La Universidad Nacional de Lanús ha iniciado su proceso de implementación del sistema SIU Mapuche en el año 2011. Esta responsabilidad ha recaído de manera conjunta en la Secretaría General de Asuntos Jurídicos e Institucionales, de quien depende Recursos Humanos y la Secretaría de Administración, donde se encuentran las áreas de Dirección de Liquidación de Haberes, Dirección de Informática, y el Responsable o Administrador Técnico del Sistema SIU Mapuche (Entrevista D 1), (Entrevista D 2).

Las autoridades políticas ejercen sus cargos por extensos períodos de tiempo, como su Rectora quien ha sido reelegida por varios períodos y el Secretario Administrativo que ejerce su cargo desde 1999 (Entrevista D 1). Los miembros del equipo implementador han expresado que los cambios de titularidad en los cargos de los Secretarios y responsables de las áreas bajo estudio se produjeron por razones de excepcionalidad. El personal administrativo goza de estabilidad en su empleo y en su mayoría ha concursado el puesto de trabajo que ocupa. Quienes aún no lo han hecho se debe a que como condición para acceder a los concursos es necesario reunir una antigüedad mínima y una serie de capacitaciones obligatorias dictadas por la institución. El grupo se ha ido conformando mediante incorporaciones escalonadas y está compuesto por personas jóvenes algunos profesionales y otros en continua capacitación (Entrevista D 2).

Las razones o incentivos que influyeron en la decisión de realizar la migración al sistema Mapuche, expresados por los entrevistados, están relacionados con una voluntad de cambio y actualización de los operadores, respaldados en una decisión política a nivel del gabinete. Si bien no todos los entrevistados han podido precisar las motivaciones que han motorizado la fase de movilización entienden que la evolución hacia la utilización de herramientas más modernas resulta inevitable, a pesar de alguna resistencia por parte de los usuarios directos. La decisión de implementación si bien se

compartió con la Secretaría General resultó eminentemente política tomada en la Secretaría de Administración, y ejecutada por el administrador responsable del Sistema SIU Pampa-Mapuche en la universidad (Entrevista D 2).

En una evaluación a priori realizada por los participantes de la implementación, este nuevo sistema resultaba “más amigable” y con mayor flexibilidad para operarlo por parte de las distintas áreas. Posibilitando la creación de perfiles con distintos niveles de permisos definidos por las responsabilidades de la tarea a realizar (Entrevista D 3). Se pretendía a su vez lograr una mayor versatilidad en el uso de la información su procesamiento para elaborar informes y proyecciones del personal. Los usuarios percibían el pase del sistema como una circunstancia inevitable en el camino de la mejora continua (Entrevista D 1).

La fase de implementación se inicia con un análisis operativo realizado por el Administrador del Sistema, quien ha consultado a distintas Universidades y al mismo SIU para recolectar experiencias y aprendizajes para luego aplicarlos al caso particular de la UNLA. Ha relevado también los requerimientos mínimos de equipamiento y evaluación de la herramienta, como paso previo a la decisión política definitiva respecto de la Implementación (Entrevista D 1).

Una vez realizado el análisis técnico y de factibilidad además de constatar la presencia del equipamiento informático e instalaciones necesarias se concluye afirmativamente hacia el inicio del proceso de implementación del SIU Mapuche. A su vez los usuarios entrevistados coinciden en que si bien se trató de decisión tomada a nivel central, fue adoptada rápidamente, a pesar de las naturales resistencias, y adaptaciones que trajo aparejadas (Entrevista D 3).

La universidad contaba de antemano con los recursos materiales requeridos. Dadas las condiciones edilicias de la Universidad que posee un edificio moderno en el cual se habían finalizado recientemente las reformas en las instalaciones por lo que estaban incluidas los nuevos tendidos de red e Internet. Los equipamientos de hardware como los servidores, habían sido adquirido previamente al proyecto de implementación en una previsión conjunta para el área contable (Entrevista D 3).

Como actividades preparatorias el equipo técnico informático de la UNLA

realiza la migración del gestor de bases de datos desde Pampa Pervasive a Pampa PostgreSQL³⁵ en septiembre de 2011. Los participantes coincidieron en que el cambio tecnológico resultó fundamental pero sin impacto hacia los usuarios quienes no experimentaron diferencias en la interfaz que utilizaron. A manera de control los responsables de las remuneraciones efectuaron liquidaciones de prueba y reales por un breve período de trabajo en paralelo con ambos sistemas. Frente a resultados positivos arrojados por estas se impulsa en noviembre de 2011 siguiente la implementación definitiva del sistema con la asistencia del equipo técnico del SIU (Entrevista D 1).

Dentro de la fase de implementación de manera previa a la migración de los datos la universidad ha organizado jornadas de capacitación a cargo del SIU. Estas fueron percibidas por los miembros del equipo implementador como breves en las cuales incluyeron períodos de pruebas. Se trató principalmente de capacitaciones dictadas por el equipo técnico del SIU a los operadores en la sede de la Universidad, seguidas por las prácticas realizadas en el sistema por los operadores en el lugar de trabajo (Entrevista D 2).

A medida que se avanzaba en los ajustes fueron necesarias algunas decisiones operativas tomadas por los responsables sectoriales a consecuencia de los resultados arrojados por las pruebas técnicas de control hasta la implementación definitiva. Al indagar sobre las metodologías de coordinación los funcionarios expresaron que se utilizaron para comunicar y coordinar, medios informales como correos electrónicos o reuniones de trabajo, no recurriéndose a procedimientos formalizados (Entrevista D 2).

Los entrevistados expresaron que esto sucedió “todo junto” es decir, percibieron el proceso de implementación de manera dinámica y en plazos acotados. Observaron a su vez que la etapa de capacitación terminó de completarse con el uso en producción, utilizando la herramienta antes de dominar completamente su funcionamiento (Entrevista D 2).

³⁵ Previo a la implementación del SIU Mapuche existió una etapa de sustitución del motor de base de datos de Pervasive a PostgreSQL que es un Sistema de gestión de bases de datos relacional orientado a objetos y libre, publicado bajo la licencia PostgreSQL. Este se ha realizado sin un cambio evidente en la interfaz que opera el usuario. Por lo que el cambio tecnológico resultaba fundamental como paso previo a la adopción de la nueva herramienta pero los operadores no lo advertían y continuaban sus tareas sin requerir modificaciones en la organización del trabajo.

Los períodos de pruebas se realizaron en períodos de tiempo muy reducidos de dos semanas determinando la puesta en producción rápidamente una vez que los procesos troncales fueron exitosos. En opinión de los entrevistados estaba claro que, el liderazgo en la toma de las decisiones, ha recaído en el responsable técnico informático y de la Secretaría de Administración. Y los responsables de las áreas de Personal y Haberes han acompañado junto a sus equipos las decisiones y acciones tomadas en la ejecución del proyecto (Entrevista D 2) y (Entrevista D 1).

Las áreas participantes han sufrido una reforma en la estructura organizativa de la Universidad donde se separan las áreas de Recursos Humanos y de Liquidación de Haberes por razones de “control por oposición”, (Entrevista D 1). lo que produce una redistribución de las responsabilidades. Los entrevistados han mencionado este hecho en varias ocasiones y se ha podido entrever que aún no han terminado de adaptarse a esta configuración (Entrevista D 2). Esta cuestión hizo más compleja la delimitación de funciones entre las áreas y su correlato con la injerencia y poder de operación de las partes del sistema, además de provocar algunas superposiciones en las tareas. Como aspecto positivo los entrevistados observaron que en algún punto la nueva herramienta resultó un tema común de discusión lo cual acercó a dos dependencias, Recursos Humanos y Remuneraciones, que operaban con poca interacción entre ellas (Entrevista D 2).

A causa de algunas dificultades para obtener algunos acuerdos consensuados, se destacó en el proceso la figura de un mediador o coordinador encarnada por el administrador del sistema. Quien ha organizado el proceso desde lo técnico al establecer el calendario de actividades, los ajustes operativos a las áreas, y tomado las decisiones respecto de las alternativas a seguir (Entrevista D 3). Es por ello que ante eventuales desencuentros entre las partes ejercía un liderazgo desde su conocimiento en la materia, que se ha expandido hacia las áreas y ha logrado los consensos necesarios para llevar adelante las tareas de implementación resultando así determinante para el avance del proyecto (Entrevista D 1).

Finalizada la implementación en la fase de institucionalización se ha evidenciado, en el relato de los actores entrevistados, una tendencia a la modificación o

adaptación de la herramienta para que esta opere en función de las rutinas establecidas.

Si bien los entrevistados entendían que no se realizaron grandes cambios a nivel organizativo sino pequeños ajustes operativos El responsable de la administración del sistema ha puntualizado que “hubiese sido necesario realizar algún cambio en los circuitos administrativos aprovechando la ocasión de la implementación e incorporando una mejora” sin embargo esto despertaba resistencias por parte de las áreas que no pudieron superarse y en consecuencia los cambios no pudieron llevarse a cabo (Entrevista D 3). Las reformas realizadas en los procedimientos fueron de forma si bien no se han realizado una evaluación integral en ocasión de la implementación, sí se han documentado algunos procesos (Entrevista D 2).

Entre otras motivaciones el sector de liquidación de haberes ha avanzado en la implementación del SIU Mapuche para contar con la tecnología necesaria para instituir el recibo de sueldo de manera electrónica. Sin embargo en ese caso se requiere una inversión en el desarrollo de un portal de autogestión, herramienta que en las circunstancias descritas al momento de realizar las entrevistas la Universidad no se encontraba en condiciones de desarrollar (Entrevista D 1).

El sector de Recursos Humanos esperaba como resultado adicional de la implementación una mejora en la estructura y administración de la información de tipo cualitativa sobre su personal. En aspectos vinculados con los legajos electrónicos del personal y su presentación en forma de reportes de curriculum para utilizarlo en proyecciones de desarrollo, evaluaciones de desempeño y carrera administrativa dentro la institución (Entrevista D 2).

Finalizada la implementación y en el período de institucionalización los funcionarios entendían que aún era necesario un refinamiento en el tratamiento y exposición de los datos a los efectos de la toma de decisiones. Los reportes se encontraban en análisis dado que ciertos datos puntuales se reflejaban de manera inexacta. Circunstancia subsanada parcialmente con los módulos de información gerencial que operan a modo de cubos de información para los sistemas SIU³⁶ estos

³⁶ Se puede consultar las funcionalidades del módulo de información gerencial en <http://www.siu.edu.ar/siu-wichi/>

módulos permiten visualizar y analizar de manera integrada los datos históricos de ejecución presupuestaria, académicos de personal y patrimonio. Además de poder extraer información en forma de reportes para diferentes usos de manera personalizada. La coordinación interna entre las áreas fue señalada como una dificultad en el desarrollo de reportes, en cuestiones como el acceso a porciones de información y su utilización (Entrevista D 2).

Elementos destacados del proceso que hacen a la implementación efectiva

En un escenario donde la comunicación entre sectores resultaba dificultosa, emerge la figura del responsable informático como mediador ante las partes que han intervenido. Le han otorgado sus colegas el merito de líder de proyecto por su capacidad para evaluar la situación, llevar adelante el proceso de implementación en su conjunto. Es en esta figura que han recaído las decisiones y la coordinación que se sustenta en su liderazgo técnico pudiendo entonces reducir los obstáculos mencionados.

La separación en diferentes Secretarías del sector de Haberes y Recursos Humanos dificulta aún más la coordinación general del proceso de implementación circunstancia que fue resuelta por el responsable técnico. El es quien ha propuesto los mecanismos de trabajo conjunto, ha diseñado las etapas, ha incorporado la capacitación interna, y ha consolidado una agenda de trabajo buscando el consenso en todos los grupos. Estos han puesto en sus manos la responsabilidad y las decisiones del proceso cuando eventualmente no pudieron resolverse por la vía del consenso. Y los mismos participantes del proceso lo han señalado como quien “se puso el proyecto en hombros” por lo que esa toma de posición era aceptada de manera natural (Entrevista D 2).

Influencia de los niveles centrales

Si bien en este caso se pudo observar el proceso desde un punto de vista interno los entrevistados han dejado claro que las decisiones no se vieron influenciadas por demandas externas a la Universidad ni necesidades vinculadas con el control o la

rendición de cuentas (Entrevista D 3). Por lo que podía decirse que el impulso del proyecto no puede vincularse directamente con la discontinuidad del sistema anterior o bien exigencias relacionadas con el suministro de información para organismos de control o por razones de financiamiento.

Comunidades epistémicas e implementación del SIU Mapuche

En el presente caso el impacto de la participación en las comunidades de práctica varía según los miembros de los equipos siendo más preponderante en los conductores y acotado a los temas propios de su incumbencia. A su vez la participación de los operadores se observa en su modalidad virtual en los foros y la Comunidad SIU . Los entrevistados han valorado el espacio de los encuentros presenciales y virtuales como un ámbito donde se produce un intercambio de ideas entre miembros de equipos de trabajo (Entrevista D 2). Fueron destacados los espacios de sociabilización como almuerzos o “intervalos de café” calificándolos de “seminarios temáticos” en los diversos temas objeto de discusiones entre los colegas. La pertenencia a la comunidad SIU “permite de vez en cuando encontrarse con el motivo de la herramienta como punto de unión que en realidad dispara otras necesidades, discusiones que se están dando” (Entrevista D 2). Permite el contacto cara a cara con funcionarios que se desempeñan en otras instituciones y a partir de ellos la continuidad de la relación por medios virtuales como la Comunidad o el Foro de usuarios. De este modo surge un nuevo espacio, que se inicia con la discusión de temas a resolver mediante la herramienta y luego trasciende esa frontera para convertirse en un encuentro entre pares (Entrevista D 2).

Se ha subrayado también la asistencia técnica y a nivel humano que proporciona el para la resolución de problemas y la diaria gestión, en la institución aún luego de finalizada la Implementación (Entrevista D 1).

Tabla 5 Estructura Narrativa UNLA

Eventos Anteriores	Eventos Contemporáneos	Eventos Posteriores
EA1. Decisión política de migración. EA2 Reunión de definición, de necesidades con los equipos de trabajo. EA3 Análisis técnico previo mediante consulta a expertos del SIU y otras instituciones.	Capacitación del personal a cargo del equipo técnico SIU. Requerimientos de mejoras en las herramientas	Imposibilidad de realizar ajustes posteriores a nivel operativo de mejora continua. Ordenamiento de algunos procedimientos administrativos menores.
	Episodio: Eventos a explicar E1 Decisión de implementar E2 Planificación del operativo de Implementación, definición de Etapas, recursos, prioridades. E3 Institucionalización, momento en el cual se adopta definitivamente y pasa a ser parte de los procedimientos normales de la universidad	
	Eventos Relacionados Migración conjunta de sistemas complementarios que conforman las herramientas troncales de la Administración Universitaria	



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo presentado por Barzelay y Cortazar (2004)

Capítulo 5: Las implementaciones del SIU Mapuche en las universidades, descripción de sus características relevantes mediante el análisis de los casos seleccionados.

En este apartado se examinan procesos de implementación del SIU Mapuche tomando como base la narración de los casos investigados y los resultados arrojados por el modelo de análisis de factores influyentes, aplicados en las universidades nacionales estudiadas.³⁷ De acuerdo con el objetivo de “Describir las características de los procesos de implementación los factores influyentes y su incidencia en la continuidad de las políticas o programas implementados”, se analizan los casos tomando como marco recortes teóricos analizados previamente. En primer lugar se realizará una caracterización de los procesos de implementación y su dinámica de funcionamiento, observando la incidencia de los factores normativos, tecnológicos, organizacionales y de recursos presentes en las instituciones. Posteriormente se describirán los elementos aislados en los relatos que fueron considerados clave en la implementación por parte de las unidades locales. Y finalmente se buscará determinar de qué modo han influido la superestructura y la dinámica de trabajo propuesta por el SIU en los procesos de implementación.

Los procesos de micro implementación y las etapas de movilización, implementación e institucionalización.

Mediante las descripciones de los procesos de implementación del SIU Mapuche en las universidades seleccionadas se busca iluminar las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad dan lugar a un resultado concreto. En este caso la estrategia o planteo general de implementación del módulo SIU Mapuche, en el marco del Sistema de Información Universitaria, se desarrolla en dos ámbitos definidos como Macro y Micro implementación y en dos sentidos complementarios el prospectivo y

³⁷ Ver Anexo Cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.

retrospectivo. De acuerdo con la distinción realizada por Berman en el caso analizado, las acciones del gobierno federal para un sector de política o Macro implementación se concentran en la Secretaría de Políticas Universitarias. La Secretaría ha definido: objetivos, recursos, roles de los principales actores así como los acuerdos necesarios con las instituciones del sistema universitario en el que se incluye el esquema general de macro implementación.

La Macro Implementación trae consigo la problemática derivada de la complejidad de la acción conjunta entre los órganos de gobierno, niveles administrativos, y grupos de interés analizada por Pressman y Wildavsky en este caso representada en las múltiples instituciones del sistema (Pressman y Wildavsky, 1998). Sin embargo el diseño de la política en cuestión modera este problema adoptando una forma modular donde cada institución representa una unidad. Al interior de cada institución estos van a permitir a su vez, implementaciones independientes en las áreas a cargo de las principales funciones, sin que se vean afectados los resultados por no ser adoptados uniformemente en las demás instituciones del sistema o en las distintas dependencias al interior de las universidades.

Al mismo tiempo los distintos componentes o módulos, realizan una tarea independiente de los demás, como la gestión académica o la gestión del personal, y enfoca así los esfuerzos en objetivos concretos y limitados en su número (Bowen, 1982). Esto ha permitido la evolución de cada uno de ellos sin condicionar a los otros, y a las instituciones le otorga flexibilidad para tomar o no la solución informática que se adapte a sus necesidades concretas, manteniendo una visión de conjunto.

En el mismo orden de ideas las posibles demoras en los plazos originadas en la negociación entre los múltiples participantes y sus perspectivas (Pressman y Wildavsky, 1998). También se ven aligeradas al permitir avanzar en los procesos de implementación por unidades de manera independiente. Bowen también ha sugerido que en las implementaciones puede producirse lo que llamó el efecto de “arrastre”. Impulsar deliberadamente un “efecto de arrastre” quiere decir aprovechar los acuerdos y sinergias producidas por una implementación para provocar otras en el futuro (Bowen, 1982). En las instituciones estudiadas este fenómeno emerge en las implementaciones

contemporáneas de otros sistemas de administración como el económico - financiero de gestión contable y a su vez el de Compras y Contrataciones.

El conjunto de implementaciones en las universidades nacionales, o micro implementaciones, es el mecanismo que ha permitido obtener información del sistema, mediante la recolección de información generada por los sistemas SIU utilizados en cada institución. Como contrapartida a la estrategia global planteada en la macro implementación se observan en las universidades el mismo fenómeno desde un punto de vista diferente. Lo cual se transforma de ejecutar una política a nivel nacional como es el caso de la Macro implementación, a elaborar una política institucional o local.

Estas Micro – implementaciones del SIU Mapuche en los distintos contextos institucionales va a estar condicionada por cuestiones surgidas de la coyuntura en que se produce el cambio. Los procesos de implementación de los casos revisados, han obtenido el resultado esperado que ha sido la implementación exitosa observada en el uso continuado de las herramientas. Sin embargo estos han sido guiados por distintas motivaciones en la etapa de movilización, han sorteado en el momento de la implementación obstáculos de distinta índole alcanzando distintos grados de adaptación mutua al alcanzar la fase de institucionalización.

Establecer la factibilidad como fase previa al diseño de la política parece ser el planteo que hace Elmore al proponer en su trabajo un esquema prospectivo – retrospectivo. Este esquema requiere, según el autor, la tarea de identificar de manera precisa el comportamiento a modificar en el nivel más bajo, definir las operaciones necesarias para ello y luego remontar el procedimiento hacia atrás o hacia el nivel central y de ese modo formular la política seleccionando las unidades donde esta tendrá mayor impacto (Elmore, 2000).

El diseño de la política ha contemplado desde el inicio un planteo prospectivo – retrospectivo al involucrar a las instituciones del sistema universitario mediante la resolución del Ministerio de Cultura y Educación N° 1069 de 1993. La norma insta a la participación de las universidades en el diseño de un sistema de información universitaria, que incluye a las principales dimensiones y variables aprovechando las capacidades y conocimientos que las instituciones poseen sobre sí mismas, además de

las materias específicas a las que se orientan los sistemas. De este modo se establecen los actores que participan en la relación entre las universidades y la SPU. Particularmente se observa una cuestión fundamental y es la participación voluntaria en la adopción, el diseño y mejora continua de las herramientas, dentro de instituciones universitarias que funcionan con objetivos propios hasta en las unidades más pequeñas.

En la fase de movilización se observan las motivaciones reconocidas por la institución que concluyeron en la decisión de Implementar el SIU Mapuche, junto con la estrategia seleccionada para llevar a cabo esta tarea y con sus resultados en el desempeño posterior (Berman, 2000).

En el caso de la UNER el estímulo que guía la implementación del SIU Mapuche parte de la necesidad observada por sus autoridades que asumían funciones, de establecer un nuevo ordenamiento interno proporcionado por la herramienta de gestión. Se ha destacado fuertemente el gran trabajo de construcción del consenso con los líderes de las facultades potencialmente reticentes desde la fracción política que asumió el rectorado y por ende la conducción administrativa. A su vez se imitaron los mecanismos de grupos de expertos propuestos por el SIU conformando grupos técnicos de “elite”.

Por el contrario en la UNICEN la implementación equivalía a dar un espaldarazo de confianza hacia el sistema SIU Mapuche, y una re vinculación de la universidad con el SIU, además de un salto tecnológico necesario para avanzar en proyectos de despapelización, que se encontraban en la agenda del Secretario Administrativo. Esta universidad estuvo fuertemente respaldada el equipo técnico del SIU en la implementación al tener una vinculación histórica institucional desde su génesis. Por lo que resultó en un proceso privado de sorpresas o dificultades en los aspectos técnicos, y enfocado en lograr consensos con los gestores y capacitar al personal operativo de las unidades académicas. En consonancia con lo planteado por: May y Winter, y Van Meter y Van Horn, lograr estos consensos y una orientación positiva hacia el proyecto resultaba fundamental para la adopción de las herramientas en cada Facultad.

Las universidades del conurbano, de administración centralizada, tomaron la decisión posteriormente en el tiempo con respecto a las dos primeras. Con la

particularidad que el planteo de implementación surge en los sectores operativos y es “elevada” para aprobación de las autoridades.

En la UNGS la propuesta surge desde el sector administrativo en respuesta a la presión ejercida por el SIU al anunciar la discontinuidad de la herramienta SIU PAMPA predecesora del SIU Mapuche. En el análisis de “costo beneficio” realizado por los responsables informáticos de la institución (Entrevista C3) planteaba el abandono de una herramienta con una “explotación muy profunda” por una nueva aún no probada. (Entrevista C4). Esta cuestión trae como consecuencia la pérdida de desarrollos informáticos “satélite” del SIU PAMPA enfrentando la necesidad de adaptar o crear nuevas herramientas y abandonar una situación de comodidad para enfrentar un proceso con resultados inciertos. Sin embargo la valoración positiva hacia el SIU resulta en un proceso planteado “de abajo hacia arriba” presentado por la Dirección de Personal la cual ha advertido a las autoridades pros, contras y necesidades para llevar a cabo la implementación. Esta circunstancia implicó extensos períodos de pruebas para validar las acciones de los burócratas responsables durante la fase de movilización e implementación, ante si mismos, y las autoridades acerca de la pertinencia de la decisión tomada.

En cambio en la UNLA en la fase de movilización se combinan el análisis de factibilidad que es realizado por el responsable técnico, con la aprobación y decisión de implementación por las autoridades. Situación que fue aceptada paulatinamente por los operadores y burócratas de responsabilidad intermedia. La implementación en la UNLA se va a ver afectada por la resolución de conflictos internos sorteados en el proceso, advirtiéndose una gran presencia de la figura del responsable informático local en una tarea de mediación apoyada en su autoridad técnica.

En cuanto a la fase de implementación estas han respondido a diseños elaborados en las instituciones donde también se observaron diferencias en cuanto a la organización general. Las implementaciones impulsadas por los Secretarios que forman parte del gobierno de las UN se han planteado con el estudio de escenarios posibles desde lo político. Esto se ha observado tanto en UNER como en UNICEN, donde se idearon escenarios para anticipar las vicisitudes que podrían atravesar las facultades.

Para ello se intervino en la negociación con las facultades que forman la base y cuyos objetivos particulares no incluían la organización de procesos o mejoras en la administración centralizada. Como medidas preventivas mediante compra de equipamiento los responsables en el rectorado han resuelto problemas de infraestructura tecnológica y conectividad. Ello sumado a estrategias de capacitación específicas hacia los operadores asentados en las facultades mostrando hacia estos respaldo técnico al vincular las burocracias de las sedes con la unidad central.

Las implementaciones impulsadas por los burócratas, como es el caso de UNGS y UNLA, se enfocaron fuertemente en la prevención y resolución de problemas técnicos que pudieran poner la implementación en riesgo y en consecuencia la decisión tomada en los niveles operativos. Puede decirse que en UNLA y UNGS al impulsar la propuesta “desde abajo” las burocracias han resuelto por si mismas las demandas de capacitación y recursos informáticos que pudieran necesitarse.

Berman destaca que durante la etapa de “implementación por parte del prestador del servicio” las acciones son llevadas a cabo por estos y no por funcionarios del gobierno central, es en este momento donde las actividades políticas y burocráticas se fusionan y de ello depende la continuidad del proyecto. En este sentido las prioridades locales han encontrado un adecuado diálogo con las prioridades planteadas desde la superestructura y se han producido ajustes entre la propuesta concreta de las soluciones SIU implementadas y las necesidades expresadas por las instituciones al momento de la implementación. Se entiende que en este sentido el conocimiento profundo de la dinámica local por parte de los encargados de diseñar la política, ha permitido que los ajustes mencionados no hayan requerido grandes esfuerzos de parte de las universidades sino reformas de tipo incremental y en consonancia con objetivos particulares de mejora de la gestión interna. Luego de las micro implementaciones se continuaron en todos los casos con tareas de adaptación en procedimientos, en la organización del trabajo y en el desarrollo de herramientas complementarias al SIU Mapuche, así como también las instituciones solicitaron al SIU requerimientos de mejoras en la herramienta ajustadas a sus necesidades concretas.

El SIU ha asistido a las instituciones en las tres fases de la micro

implementación, el primero de ellos al mantener reuniones de asesoría con las autoridades universitarias acompañando la movilización. En todos los casos las universidades contaron con actividades de capacitación como una instancia anterior a la puesta en marcha de los sistemas en las dependencias. Y finalmente ha atendido los requerimientos de modificaciones de las herramientas una vez avanzada la etapa de institucionalización.

Como resultado final, ya en la etapa de institucionalización, en todos los casos se ha logrado implementar el Sistema SIU Mapuche y mantener la práctica en el tiempo considerándola así institucionalizada. Sin embargo puede decirse que se han producido cambios en las organizaciones en diferentes grados de “adaptación mutua” y con niveles de profundidad vinculadas a las características de las unidades locales. Así como también de la intención que esto suceda abiertamente y como un efecto buscado, o bien como un efecto secundario de una decisión surgida de los sectores burocráticos.

Análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.

Para construir los factores que integran el cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales, se han tomado como base los recortes teóricos presentados en el segundo capítulo. El cuadro está compuesto por: profundidad en la utilización de la tecnología disponible; competencias de los recursos humanos abocados a la implementación; recursos materiales requeridos por la implementación; formalización normativa del proceso de implementación; planificación de los procesos organizacionales; estabilidad de los mandos de conducción; y finalmente el apoyo hacia el proyecto de las autoridades locales. Del peso relativo que estos tienen en los procesos de micro implementación se podrán observar aquellos que resultan clave para lograr una implementación efectiva.

- 1) Profundidad en la utilización de la tecnología disponible: pretende distinguir en un

sentido amplio los modos de utilización de la tecnología, aplicada a la gestión y administración de las instituciones analizadas. Abarca la modernidad u obsolescencia de los equipos en uso, la profundidad con la cual se utilizan las herramientas para resolver las tareas y la interoperabilidad entre los sistemas en cuestión. La tratabilidad del problema, descrita por Sabatier y Mazmanian, que reviste la administración de las instituciones universitarias y más aún el de la obtención de datos agregados a nivel nacional se vuelve tratable, con la adición de las TIC (Sabatier y Mazmanian, 2000). En este aspecto las instituciones relevadas han mostrado poseer niveles altos y medios en el recambio y adopción del equipamiento centralizado, los equipos utilizados por los usuarios, buena conectividad a internet y se utilizan sistemas complementarios que permitirían el cruce de la información entre ellos.

Las implementaciones se han realizado en tándem junto a tres sistemas SIU enfocados en la Administración, en términos de Bowen de manera modular y mediante un efecto arrastre las implementaciones resultan complementarias entre sí (Bowen, 1982). Con el cambio de plataforma tecnológica los sistemas complementarios desarrollados y utilizados por las universidades para dar nuevos usos y analizar la información contenida en los sistemas SIU han perdido la compatibilidad con estos. Es por ello que paulatinamente, las universidades han adaptado o reemplazado estas herramientas observándose así, un uso adecuado y en algunos casos intensivo de los factores tecnológicos con alguna intervención manual de los operadores.

En definitiva las instituciones cuentan con equipamiento muy adecuado, que facilita al eliminar esta barrera, los procesos de implementación. A la vez que la operación de las herramientas por los usuarios es adecuada con conexiones entre sistemas que administran grandes grupos de información como: Administración del personal; contable y financiera y la gestión de las compras y del patrimonio.

Ahora bien la cuestión del equipamiento y uso apropiado de la tecnología es un factor que en todos los casos fue contemplado, mediante instalaciones preexistentes o compras específicas, como un requisito previo para la implementación. Es quizás por esta previsión temprana de las condiciones necesarias en el aspecto tecnológico que este factor no se presentó como fuente de dificultades. Es indiscutiblemente una condición

de partida sin la cual no resulta procedente iniciar la implementación, pero que cubiertas las necesidades recomendadas de equipamiento y con una capacidad institucional de apropiación tecnológica activa, no resulta una barrera a la implementación.

2) Competencias de los Recursos Humanos abocados a la implementación: Si bien la mirada ascendente o botton up en los estudios de implementación han acentuado la incidencia de las características de los burócratas como un factor determinante en los procesos de implementación, estas también han sido objeto de preocupación de los teóricos de tipo top down o descendentes. En ambas miradas las cualidades del personal su actitud u orientación hacia el programa y su preparación han sido analizadas desde distintas perspectivas pero siempre destacando su centralidad. En el esquema prospectivo - retrospectivo planteado por Elmore, estos actores no resultan neutrales y se les va a requerir su capacidad operativa para resolver los problemas dado su posición en el punto más cercano a estos (Elmore, 2000).

Los encargados de las tareas de implementación componían grupos mixtos que combinan experiencia en la gestión pública, con preparación profesional específica y grados altos y medios de aceptación de las herramientas. Las burocracias observadas responden a la tendencia profesionalizante de los sectores administrativos, observadas por Clark, y resultaron especialistas de la materia a la cual se abocan. Al mismo tiempo las personas entrevistadas revelaron un profundo interés en el tema objeto de la indagación y se encontraban alineados con los objetivos de macro política descriptos, a su vez el proyecto ocupa un lugar de relevancia dentro de sus rutinas. Han destacado el espíritu de colaboración en los vínculos establecidos con pares de otras instituciones cuyo tema común resulta la operación y evaluación de los sistemas SIU. Estas menciones llevan a pensar en las estructuras de implementación que describen Hjern y Porter, si bien la investigación no se ha centrado en ellas se han observado algunas de sus características en la coordinación del trabajo. Particularmente la conformación de grupos de personas con relaciones informales y no jerárquicas entre las que por iniciativa de los miembros han organizado las acciones de implementación sin la necesidad de recurrir a la autoridad y la jerarquía. A su vez se observaron relaciones entre colegas de diferentes instituciones que resultaban en un espacio de resolución de

problemáticas comunes. Como conclusión sobre este factor puede decirse que se ha revelado como fundamental para el curso de las implementaciones y se han encontrado presentes y de manera combinada la experiencia, el perfil profesional, y la orientación positiva hacia los objetivos del programa que han sido las guías para arribar a una implementación exitosa.

3) Los recursos materiales abocados a la implementación: Las miradas descendentes en el estudio de la implementación van a dar por sentado desde el punto de partida, que la política misma dispone de recursos y mecanismos para su distribución. Sin embargo no se han observado en las implementaciones estudiadas asignación de recursos específicos sino que las erogaciones correspondieron a cada institución y resultaron de muy bajo impacto en los esquemas de gastos de estas. No solamente no se observó la distribución de recursos sino que tampoco se han utilizado como incentivos externos para estimular o facilitar la implementación.

Los funcionarios entrevistados detallaron como gastos adicionales ocasionados a causa de la implementación los de movilidad, o la liquidación de horas extras que han resultado muy poco significativos e incorporados a los gastos corrientes. Sin embargo el flujo más importante de recursos se encuentra bajo la forma de equipamiento y conectividad contemplados como requerimientos mínimos detallados por el SIU en los planes de implementación de los sistemas. La dificultad podría presentarse no solamente en la inversión en equipamiento costoso sino en la complejidad que impone el proceso de compra pública. Por lo cual, coincidiendo con los autores de mirada descendente, la presencia de recursos informáticos adecuados y en el momento oportuno, se reveló como uno de los pilares fundamentales para una implementación exitosa. Por lo que puede concluirse que no se trata de un programa que dependa de muestras de avances para obtener financiamiento o giros de partidas específicas lo que a su vez se convierte en una fortaleza dado que la institución no esta condicionada a estas para avanzar en la implementación de los sistemas.

4) Formalización normativa del proceso de implementación del SIU Mapuche. Este factor se ha establecido en virtud del énfasis en las normas proveniente de los modelos de implementación descendentes. Como analizan Van Meter y Van Horn las

normas o metas generales enunciadas por la política contienen los objetivos que luego serán utilizados en la construcción de indicadores de su desempeño. Dada la pretensión de conocer el peso relativo de la formalización normativa en los procesos de implementación en las universidades, se ha explorado el tratamiento de las normas generales que regulan el proceso y los lineamientos particulares que pudieron diseñar cada una de las instituciones. Los documentos encontrados han establecido claramente dos pretensiones de carácter general: el primero el de establecer un mecanismo por el cual obtener información del sistema universitaria confiable y permanente y el segundo el de dotar de herramientas a las universidades para la gestión.

Los documentos mencionados han sido fundamentalmente las resoluciones ministeriales de creación del SIU y la documentación del proyecto de reforma de la educación superior publicada por el Banco Mundial. De ellos surgen los objetivos generales de la política observando los de: articular la participación de las universidades en el desarrollo de soluciones y recuperar los acuerdos establecidos en cuanto a las bases del sistema de información estadística normas definiciones metodológicas y cronogramas³⁸

Sin embargo más allá de estos, en los casos analizados no se han podido obtener documentos formales al interior de las universidades que determinen entre otras cosas: asignación de responsabilidades, pautas generales, calendarios de actividades, la delimitación y asignación formal de los perfiles de los usuarios que define en el sistema la competencia de cada operador. Estas delimitaciones se han configurado dentro del sistema en los perfiles de datos y funcionales, pero sin un instrumento normativo redactado a tal fin, que explicita el ámbito de acción de los operadores. En el caso de UNICEN el Secretario Administrativo expresó la necesidad de determinar formalmente las competencias de técnicos y operadores porque la operación de los sistemas tiene una relación directa con la administración de recursos públicos. Delimitar los ámbitos de actuación mediante resolución una vez superado el proceso de implementación fue considerado de suma importancia. Sin embargo finalizada la implementación estos

³⁸ Resolución Ministerial No 1069/93. Sistema de Información Universitaria Ministerio de Cultura y Educación Secretaría de Políticas Universitarias.

documentos no se habían redactado aún.

El único documento hallado respecto de la implementación se encuentra dirigido a los técnicos informáticos y detalla el procedimiento para realizar la migración de las bases de datos³⁹. Ante la ausencia o mejor dicho baja utilización de documentos formales se ha indagado entonces sobre los mecanismos utilizados para la planificación formal del comportamiento y la definición de las tareas en los puestos de trabajo. Las instrucciones órdenes u otro tipo de regulación durante los procesos de micro implementación donde se definieron líneas generales de trabajo, resultaron correos electrónicos, y reuniones entre los responsables de ejecutar la implementación. Por lo cual las acciones de abajo hacia arriba resultaron las más influyentes y la adaptación mutua resultó el mecanismo más utilizado para resolver la transición. Así se puede decir que, los resultados en la implementación en todos los casos fueron alcanzados y la información se compartió de manera informal. Se concluye parcialmente que las implementaciones han requerido una baja formalización del comportamiento.

5) Planificación de los procesos organizacionales. Con el fin de analizar el grado y estilo de planificación aplicados a la implementación, se observó la existencia de mecanismos de coordinación y programación de las actividades y a consecuencia de ello el registro de cambios en los procesos administrativos del nivel medio con algún grado de formalidad. En este punto las instituciones estudiadas difieren en los resultados arrojados pasando desde un bajo nivel de planificación donde no se han podido observar cronogramas de trabajo, previsiones de dispositivos de enlace o coordinación de las tareas ni la adecuación en los circuitos administrativos básicos.

Otros casos sin embargo revelaron previsiones de un año de anticipación, que si bien no se ha documentado formalmente, los entrevistados informaron que dado el estilo de trabajo de la institución universitaria era necesaria la búsqueda del consenso y coordinación con la llamada “base pesada” o grupos de interés cuya colaboración fue imprescindible.

Una vez logrados estos acuerdos troncales y probadas las tecnologías, fue en las

³⁹ <http://documentacion.siu.edu.ar/wiki/SIU-Mapuche>

unidades centralizadas donde se observaron la mayor cantidad de acciones incorporadas a las rutinas diarias. Las modificaciones de estas últimas abarcaron desde un cambio de lógica en los procedimientos adoptando la normalización incorporada a las herramientas como “manual” aplicados en la UNER. Pasando por modificaciones incrementales que se observaron en la UNICEN Y UNGS. Y con casos como la UNLA que acopló la implementación del sistema ajustándola a los procedimientos y reparto de funciones existentes sin alterar fundamentalmente el statu quo.

6) Estabilidad de los mandos de conducción, y de los equipos de trabajo. Coincidiendo con Berman en que un ambiente turbulento puede afectar a los procesos de implementación incluyendo al sector operativo se ha observado dentro del ambiente organizacional la relación de estabilidad e inestabilidad de las personas a cargo de la institución. Partiendo del supuesto que “La inestabilidad lleva a lo impredecible, que es algo que se resisten las organizaciones” (Hall, 1996) y que en implementaciones de tipo incremental son necesarios períodos de tiempo más extensos, se ha relevado en las instituciones el tiempo de permanencia de las personas que la integran.

La estabilidad del ambiente universitario proporciona a la implementación un marco apropiado de continuidad. Se han contemplado que las autoridades políticas finalizan sus mandatos y son frecuentemente reelegidos y los mandos medios están compuestos por funcionarios de carrera, al igual que el cuerpo operativo de burócratas que se desempeñan en cada sector. En este sentido es posible afirmar que el ambiente universitario observado, presentaba un marco de estabilidad y con bajo recambio de funcionarios y períodos prolongados de ejercicio de los cargos. Encuadre propicio para las reformas con un horizonte de un mediano plazo, lo que permite intervenir en procesos troncales como los descritos con continuidad en las siguientes gestiones al evitar la discontinuidad que provoca el excesivo recambio de funcionarios por motivos no técnicos.

7) Apoyo hacia el proyecto de las autoridades locales: además de la coordinación del SIU MAPUCHE los autores Sabatier y Mazmanian (2000) así como May y Winter (2003) han señalado que el apoyo y compromiso con los objetivos normativos y al

liderazgo ejercido en las unidades locales, resulta un aspecto fundamental. A su vez May y Winter observaron la tendencia de los subordinados a discrepar con los objetivos normativos si sus líderes directos también lo hacen⁴⁰.

Por medio de este factor se puede observar el grado en el cual se involucran las autoridades políticas y de gabinete en la implementación de los sistemas SIU. Reforzado a su vez en el uso de las herramientas para la gestión, y más aún reaprovechando la información gerencial que producen. A los efectos de la indagación se observaron puntualmente el acuerdo de los funcionarios hacia los objetivos del programa SIU, los incentivos o señales emitidas hacia los grupos de trabajo y sus intervenciones puntuales en el proceso de la implementación. Los niveles de apoyo político hacia el proyecto han resultado altos y medios haciendo posible asumir una orientación positiva y de impulso hacia el interior de las instituciones de los procesos de micro implementación. Se han observado puntualmente acciones como: la mención explícita de ese apoyo en eventos públicos; la publicación en boletines; el tratamiento del tema en el Consejo Superior; la intervención en el interior de la institución y ante el SIU impulsando la implementación; y como incentivo simbólico hacia los sectores operativos, el envío del personal a las reuniones de Comités de Usuarios y encuentros anuales por el SIU convocados. A su vez en algunas universidades fue necesaria la construcción de ese apoyo en las facultades, negociando previamente con los responsables de las unidades académicas y con los grupos que las conforman. En definitiva los sectores que forman el gobierno de las universidades en mayor o menor medida han dado señales políticas positivas, en los términos de May y Winter, y han demostrado acordar con los objetivos de política frente a la comunidad universitaria.

De los procesos de micro implementación observados puede decirse que: los factores relacionados con recursos financieros específicos, así como también las llamadas normas, instrucciones u órdenes, no han tenido el peso que destaca la literatura de tipo descendente. Por el contrario la incidencia sobre los resultados de adaptación mutua observados, se han concentrado en la actuación de las burocracias y los

⁴⁰ <http://www.siu.edu.ar/como-obtengo-los-sistemas/>

funcionarios que conducen las instituciones. En cuanto a los factores de: apoyo político y recursos humanos abocados a los procesos de implementación, estos han mostrado mayor relevancia que los relativos a recursos materiales e instrumentos normativos. Las preocupaciones de los entrevistados recayeron en dos aspectos muy diferentes respecto de que sector lleva adelante la iniciativa y cómo se organizaron las implementaciones. Aquellas movilizadas por las burocracias se enfocan en resolver problemáticas concretas relativas a: sus tareas, competencias y conocimientos específicos. Aquellas incentivadas por las autoridades estuvieron orientadas hacia la construcción de consensos, y generar nuevos recursos de información mediante la transformación de los datos obtenidos con el uso de las aplicaciones informáticas implementadas.

En apariencia las normas, manuales o instrucciones han sido reemplazados por algún otro elemento que hizo las veces de aglutinante y modeló los comportamientos de manera tal que a pesar de la ausencia normativa el tratamiento de la implementación resulto similar en todos los casos analizados.

En el cuadro de factores se observa que si bien la formalización normativa en general es baja, la determinación de las tareas en los puestos de trabajo es alta en todos los casos. Este factor combinado con competencias medias y altas de los grupos de trabajo podría influir en aligerar el peso de las normas y la determinación del comportamiento. Se suma a ello que estos burócratas a su vez ocupan posiciones con asignaciones y tareas específicas regidas por reglas sectoriales ampliamente desarrolladas por las ciencias administrativas. Se observa así que la baja formalización normativa del proceso de implementación es compensada con la normalización de las tareas del puesto de trabajo y, como señala Matland, en los casos en que exista vaguedad o ambigüedad esta se resuelve con recursos obtenidos de las profesiones. La baja incidencia de las normas se explica en parte con su reemplazo por alta pericia técnica de los burócratas encargados del proceso de implementación, los acuerdos basados en valores compartidos sobre las normas y objetivos generales, y los acuerdos de funcionamiento operativo respaldados en las profesiones y las ciencias administrativas.

El entorno universitario percibido proporciona características de: estabilidad

institucional, preparación profesional de las burocracias, orientación organizacional pro tecnología y refuerzo positivo de las autoridades locales hacia el programa, que aligeran la necesidad de un acatamiento normativo estricto para obligar a la acción. Sin embargo estos elementos podrían no ser suficientes para cohesionar las acciones en las instituciones y entre ellas. Desde el supuesto de partida de la investigación según el cual los resultados de la implementación de las políticas van a depender de la micro implementación a nivel local, y que ésta a su vez es influida de manera parcial por los niveles superiores de gobierno, es posible suponer la presencia de un régimen de implementación. Se entiende este como la acción deliberada de: “crear un contexto que haga posible que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de política a pesar de la ausencia de una autoridad dominante” (Stoker, 2000, p. 378). Stoker considera que un régimen de implementación identifica valores y los promueve con el objetivo de lograr la cooperación y la adaptación, conciliar el liderazgo centralizado y la dispersión de la autoridad mediante arreglos entre los participantes. El resultado es un sistema de reglas y procedimientos que redundan en la organización del comportamiento entre los participantes (Stoker, 2000).

Los entrevistados, quienes consideran la implementación del SIU Mapuche dentro de sus preocupaciones principales, han mencionado en todas las implementaciones la presencia de algunos valores compartidos a modo de reglas no escritas de comportamiento. Estos se relacionan con el trabajo en comunidades de práctica y la formación de grupos de discusión y análisis de las problemáticas comunes. A la vez que la coordinación del SIU Mapuche ha destacado el trabajo en las comunidades como la promoción deliberada de vías de colaboración entre instituciones y como una vía de impulso de las micro implementaciones. Este impulso se relaciona con las intervenciones de la Coordinación del SIU en reuniones mantenidas con las autoridades universitarias, con los responsables de áreas y capacitaciones impartidas en las instituciones, a la cual han hecho referencia los burócratas y las autoridades políticas de las instituciones.

En este sentido los integrantes de los comités: el personal administrativo, técnico y Directores de áreas, se organizan a manera de comunidades epistémicas reuniendo el

conocimiento específico en su materia, vinculando de ese modo a personas en la discusión de una agenda de temas en común de manera continuada desde el inicio de sus actividades en el año 1996. Esta actividad llevada adelante de manera regular es la que ha organizado la participación de los burócratas de ventanilla, como los denominó Lipsky. A la vez que incorpora sus aportes y conocimiento específico en los espacios de negociación dotando de legitimidad y de utilidad concreta al fenómeno de la implementación como negociación estudiado por Barret donde esta desciende hacia los niveles inferiores de las organizaciones (Barrett y Hill, 1984). Como derivación de estas actividades se observa también la construcción de vínculos entre pares de distintas universidades con forma de red en el que se establecen relaciones informales.

Esta participación de los burócratas tanto en los comités de usuarios como en la construcción de redes, capitaliza la relación recíproca entre la autoridad formal y la experiencia especialización que se encuentran en los niveles inferiores de la organización como destaca Elmore. Ya que de estos cuerpos de burócratas depende la calidad de los datos recolectados mediante el uso adecuado y continuado de los sistemas SIU. La adjudicación de responsabilidades sobre el proceso de implementación y su sostenimiento posterior, se convierte en un mecanismo para guiar la discrecionalidad y que esta se convierta en aportes valiosos.

En un marco de “ajuste progresivo” en el que los dirigentes necesitan convencer en vez de dar órdenes, construyendo apoyos y coaliciones para llevar a cabo sus programas” (Clark, 1991). En este escenario la influencia ejercida por la súper estructura o el gobierno central se observa precisamente en la construcción de un contexto cooperativo en el cual los participantes confluyen de manera voluntaria. De este modo se incorpora a los sujetos que ostentan autoridad informal mediante su suscripción en el proceso de diseño, implementación e institucionalización de los sistemas SIU fructificando el conocimiento específico y el poder de acción que reposa en los actores universitarios. El incentivo del trabajo colaborativo, actúa como guía y mantiene cohesionados los grupos en torno a los objetivos principales de la política en cuestión.

En definitiva la influencia de los niveles superiores de gobierno se puede

observar en la creación de un régimen de implementación que a la vez que propicia la interconexión, profundiza los vínculos y limita o dificulta la salida del programa, impulsa un ordenamiento y estandarización de procesos troncales de administración mediante el uso reiterado de las aplicaciones informáticas. El accionar del SIU lo posiciona como un aliado estratégico que realiza una tarea de conciliar las diferencias mediante el ejercicio de un liderazgo técnico en un marco de relaciones construido entre los participantes. A la vez que la continuidad de las actividades mantiene actualizadas las herramientas y por ende la vigencia de la política analizada con la participación activa de las instituciones receptoras de la misma.

Capítulo 6 Conclusiones.

Se presentan a continuación las conclusiones a las que se ha arribado luego de la aplicación de los trabajos teóricos sobre la implementación de políticas a los casos relevados de implementación de los sistemas SIU Mapuche en las universidades seleccionadas. En virtud del enfoque metodológico elegido se entiende que las conclusiones tienen sentido en la medida que aporten a la comprensión de los procesos de implementación de las políticas públicas.

Para responder al interrogante planteado de: ¿Cuales son las principales características de los procesos de implementación, los factores influyentes y como inciden en la continuidad de las políticas o programas implementados? Se ha realizado un análisis que revela que los procesos de implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales se caracterizan por responder a un esquema de implementación doble: de Macro implementación impulsado por el gobierno central y de Micro implementación al interior de cada Universidad.

Los objetivos iniciales expresados en las normas que impulsaron el desarrollo del Sistema de Información Universitaria SIU en todos sus componentes, se originan en la necesidad de reconstruir la información del sistema universitario nacional de manera cooperativa con las universidades objeto de políticas sectoriales. Adicionalmente las universidades vieron mejoradas sus capacidades de gestión y administración institucional con el perfeccionamiento de las herramientas de gestión y los cambios organizativos que la adopción de las mismas les deja como saldo.

De los procesos de implementación observados participan los interesados directos y el SIU en calidad de facilitador que establece vinculaciones entre la superestructura y las universidades y a su vez incentiva la creación de redes de usuarios.

El esquema de la Macro implementación, ha albergado la estrategia para resolver los problemas mencionados utilizando de manera sincronizada los enfoques prospectivo y retrospectivo. Esto quiere decir inicialmente que la política se ha desarrollado con la participación de las instituciones destinatarias, las que aportaron su expertiz en las particularidades de la institución universitaria argentina. Lo cual resulta en una estrategia para alcanzar los objetivos mencionados que contempla las necesidades específicas del sector.

La implementación de una política de alcance nacional trae consigo la interacción necesaria de varias instituciones o unidades gubernamentales independientes entre sí. Ello acarrea la complejidad de la cooperación entre instituciones que no están obligadas a trabajar de manera conjunta. El encuadre general del proceso definido en el ámbito de la Macro implementación, afronta el problema descomponiéndolo. Primero por instituciones y dentro de estas en áreas específicas que atienden procesos concretos, como en el caso observado la gestión integral de los recursos humanos. Se simplifica el problema al establecer un diseño doblemente modular. En el nivel de instituciones o Macro estas pueden adoptar en diferentes momentos las herramientas sin afectar el resultado global.

Al igual que en los aspectos macro las universidades pueden implementar las herramientas de manera independiente entre las grandes áreas administrativas, las cuales se encuentran organizadas bajo diferentes liderazgos y con distintos grados de desarrollo. El diseño en módulos resulta fundamental, para no afectar secuencias de actividades que dependan entre estas y condicionen el inicio o fin de las etapas de implementación.

De esta manera el problema a resolver se vuelve más “tratable” en términos de Sabatier y Mazmanian al segmentarlo en piezas que mantienen la coherencia al ensamblarse nuevamente.

La política propone reconciliar los objetivos globales e institucionales en un diseño que satisface ambos y que en la práctica los convierte en procesos complementarios. El primer objetivo: obtener información del sistema universitario nacional para la SPU en términos globales del sistema, se consigue produciendo a su vez mejoras en las condiciones de las instituciones en el desempeño cotidiano de sus actividades. Martínez Nogueira y Góngora han expresado que el gobierno institucional se consolida mediante una buena gestión administrativa (Martínez Nogueira y Góngora, 2000), por esta razón, entendemos que los gestores universitarios han evaluado positivamente el uso continuado de las herramientas. Estos efectos benéficos se transforman en un incentivo positivo a la hora de evaluar por parte de los gestores universitarios no solo la adopción sino también la permanencia dentro del grupo de instituciones usuarias de las aplicaciones SIU.

Lograr la convergencia de intereses mutuos de los participantes de la implementación mediante la cooperación es posible gracias a la identificación temprana de los posibles nudos de conflicto o rechazo en las instituciones receptoras. Este

problema lo han enfrentado mediante la identificación de los actores clave en los niveles decisorios y en los estamentos burocráticos responsables directos de la implementación. También ha contemplado un régimen de implementación donde los participantes desarrollan vinculaciones y relaciones con expectativas de futuro en consonancia con el funcionamiento general del sistema universitario. Estas redes son incentivadas en la llamada formación de “comunidades de usuarios y desarrolladores” y acompañan la dinámica de trabajo convirtiéndose en una red de soporte entre pares.

Las características principales de los procesos de implementación en las universidades o micro implementaciones pueden caracterizarse por estar incluidas dentro de un planteo Macro común, dominado por las particularidades del sistema universitario y particularmente de la institución universitaria que no son comparables con aquellos de las instituciones burocráticas tradicionales.

Por otro lado desde la mirada de las universidades implementadoras al atravesar las micro implementaciones han dejado como resultado el planteo de cambios y adaptaciones en sus modos de organización. Dependiendo de los casos, estos han sido amplios han modificado procesos importantes en varios sectores, moderados en los cuales se aprovechó el cambio tecnológico para introducir mejoras o bien adaptaciones incrementales a las rutinas existentes.

Las micro implementaciones van a revelar las condiciones institucionales necesarias o básicas para llevar adelante los procesos de manera completa y con continuidad en el uso de las herramientas.

En este sentido los gestores universitarios de cada una de las universidades estudiadas realizaron sus análisis prospectivo- retrospectivos relevando los posibles factores que impedirían o dificultarían el proceso. A partir de los resultados en cada caso las instituciones tomaron anticipadamente los recaudos que creyeron convenientes, se han destacado: la compra de equipamiento, la construcción de consensos y la capacitación del personal.

Estas Micro implementaciones supusieron la transformación de una política de nivel nacional en un proyecto local que estuvo influenciado por una serie de factores. El análisis de estos revela que aquellos factores señalados fuertemente por la literatura descendente enfocados en el mando y el control así como también en la transmisión de la autoridad no resultaron problemáticos. Y por el contrario apareció en los relatos la

mención a la construcción de consensos y las muestras concretas de acuerdo y apoyo hacia los objetivos normativos por parte de los líderes de las instituciones implementadoras. A la vez que las burocracias se han mostrado comprometidas con los objetivos mencionados y han traccionado en favor de estos en su quehacer diario.

Se entiende que en parte ha sido así por la construcción de un acuerdo general no escrito entre quienes conformaban el gobierno de las instituciones y los desarrolladores de la política analizada. Este acuerdo o compromiso con los objetivos normativos se observa en las expresiones recolectadas de los funcionarios del gobierno universitario entrevistados y que han sabido transmitir a los burócratas encargados de la implementación incluyendo a aquellos denominados “de ventanilla” (Lipsky, 1971).

Repasando brevemente los factores relevados es posible concluir que en los casos analizados han resultado determinantes para el éxito de los procesos de implementación aquellos vinculados con: la conformación de los grupos humanos, su estabilidad, el acceso a la tecnología como recurso y a su vez como capacidad de adoptarla y utilizarla, y el acuerdo o consenso hacia los objetivos de la política desde el nivel de gobierno al operativo y el visible apoyo hacia el proyecto de parte de las autoridades locales.

Así se puede inferir que los procesos de implementación del SIU Mapuche se caracterizan por organizarse dentro de cada institución en torno a un grupo encargado de la tarea formado por personas de distintos sectores y ámbitos del conocimiento. Pero que a su vez se encuentran ligados por la tarea que desarrollan y actúan dentro de un régimen de implementación que han desarrollado en parte mediante la participación en las comunidades epistémicas o comités de usuarios organizados por la coordinación del SIU. Este régimen establece un marco de trabajo en colaboración con sus pares que desdibuja las relaciones formales y límites institucionales, dándole al proceso un sentido global. Períodos de estabilidad como los relevados posibilitan la continuidad de los funcionarios en consonancia con el bajo recambio de las autoridades, que completan y son reelectas en sus mandatos. Esta continuidad de los actores proporciona un escenario de largo plazo ideal para realizar este tipo de implementaciones que continúan perfeccionándose de manera incremental. Estos procesos evolucionan en el sentido que observa Stoker al afirmar que a medida que avanza el proceso de interacción este genera

expectativas mutuas, los comportamientos se vuelven predecibles y se aumenta la confianza (Stoker, 2000). Tal es así que las instituciones universitarias han tenido la oportunidad de desarrollar aplicaciones informáticas periféricas o complementarias ligadas a los sistemas SIU que toman como insumo los datos de ellos y aportando nuevos usos.

Se ha expresado que la influencia que pueden ejercer los niveles superiores de gobierno o la superestructura es de tipo indirecta. Ello es así dado que esta súper estructura puede propiciar las condiciones para la creación de un régimen de implementación que incluye la participación de las instituciones al convocarlas en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas SIU. Pero, son los ajustes incrementales que surgen del intercambio entre las universidades y el SIU son los que garantizan la actualización permanente de las herramientas, y por ende su vigencia y continuidad en las instituciones. El resultado global o macro se compone de la adición de implementaciones en cada unidad local, dando como resultado la unión de piezas de información que se observan como un todo desde la macroestructura. Los encargados de diseñar la política han comprendido que, de las condiciones de partida y de cómo cada universidad transite las implementaciones va a depender el resultado global obtenido. Por lo cual la estrategia de implementación relevada apunta a fortalecer, las unidades locales mediante la asistencia directa en los procesos de implementación para que sean capaces de resolver los problemas del proceso, y en lo posible, alcanzar la adaptación mutua entre el proyecto y las prácticas organizacionales creando a su vez nuevos hábitos de trabajo.

Esta estrategia revela un profundo conocimiento del funcionamiento de la institución universitaria, al ubicar las herramientas en los puntos de mayor contacto con los problemas. Establecer la estrategia de implementación enfocándose en los grupos de base para la construcción conjunta, armoniza con los modos en que se establecen las relaciones entre los grupos de actores en las universidades.

La comprensión de la institución va a resultar fundamental a la hora de planificar un proceso que difícilmente se encuentre dominado por la cúspide sino todo lo contrario. Hacer participar a los distintos grupos en lugar de pretender combatir la

discrecionalidad, va a resultar en el planteo de una estrategia de inclusión oficializando esta participación al extraer de las burocracias y los docentes sus conocimientos de la arena universitaria.

La consecuencia observada de implementar contemplando la participación de las instituciones receptoras desde el nivel superior hasta los usuarios directos o empleados de ventanilla, ha sido en la práctica que estos se han apropiado de las herramientas y participan en su desarrollo y evolución posterior.

De esta manera es posible afirmar que las condiciones ideales para la implementación del Sistema SIU Mapuche pueden construirse. Aunque en los casos observados estas condiciones implican tener el control de los factores relevantes y ello le ha tomado a las universidades un plazo de tiempo considerable. Esto es así, dado que la mayor parte de ellos se refieren a características propias de las instituciones, no adquiribles en el corto plazo.

En conclusión mantener los factores descritos en Cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en niveles altos y medios ha permitido en los casos estudiados establecer un marco de condiciones mínimas para propiciar implementaciones exitosas. Es por ello que conocer las condiciones necesarias para lograr implementaciones efectivas en las unidades locales resulta vital al momento de diseñar una política para el sector y que esta resulte exitosa resultando en prácticas completamente institucionalizadas.

Normativa, Documentos y páginas web consultadas.

Ley de Educación Superior 24.521. Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1995.

Resolución Ministerial No 1069: Sistema de Información Universitaria. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Argentina. 1993

Administración Pública Nacional. Decreto 115/2010. Modificase el Decreto N° 357/02 en relación con el Organigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación. Bs. As. 21/1/2010.

Informe Final de Evaluación Externa de la CONEAU disponible en :
http://www.unla.edu.ar/documentos/Informe_final_de_Evaluacion_Externa_CONEAU_2014.pdf

Staff Appraisal Report World Bank Argentina, Higher Education Reform Project, Junio 1995.

Gabriela Diker Discurso de apertura reunión n° 110 del Comité de Usuarios SIU Mapuche los Polvorines 2015.

Página Web Universidad Nacional de Lanús. www.unla.edu.ar

Página Web Universidad Nacional de Entre Ríos www.uner.edu.ar

Página Web Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
www.unicen.edu.ar

Página Web Universidad Nacional de General Sarmiento www.ungs.edu.ar

<http://www.siu.edu.ar>

<http://portal.comunidad.siu.edu.ar>

<http://portales.educacion.gov.ar>

Referencias Bibliográficas

- Abeledo, C., y Curcio, J. (2003). El Financiamiento Internacional: Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). In J. C. Pugliese (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias. Retrieved from <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93048/EL002743.pdf?sequence=1>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). Estudio Introductorio. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Implementación de las Políticas* (3 ed.). Mexico: Miguel Angel Porrúa. (Reprinted from: 2007).
- Barrett, S. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. doi:10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x
- Barrett, S., y Hill, M. (1984). Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective. *Policy y Politics*, No. 12 (Julio., 1984), 219-240.
- Barzelay, M., y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social* BID (Ed.)
- Berman, P. (2000). El estudio de la Micro y Macro Implementación. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (3 ed., pp. 281-321). Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Bowen, E. R. (1982). The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers. *Journal of Public Policy*, 2 No. 1 (Feb., 1982), 1-21.
- Broto, A., y Macchi, J. (2003). La información Universitaria como herramienta para la toma de decisiones. In P. Juan Carlos (Ed.), *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Brunner, J. J. (1990). Universidad, sociedad y Estado en los 90. *Nueva Sociedad*, (107), 70-76. Retrieved from http://nuso.org/media/articles/downloads/1874_1.pdf
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de Las Universidades Argentinas*. Buenos Aires Editorial Sudamericana.

- Buchbinder, P., y Marquina, M. n. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación : el sistema universitario argentino 1983-2007* (Univ. Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional Eds.). Los Polvorines
- Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la Autarquía de las Universidades Nacionales* (1 er ed.). Buenos Aires: Académia Nacional de Educación.
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Mexico: Nueva Imagen. Universidad Futura. Universidad Autónoma de Azcapotzalco.
- Elmore, R. (2000). Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (3 ed., pp. 251-280). Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Fernández Lamarra, N. (2002). *La educación Superior en Argentina*. Buenos Aires IESALC.
- Follari, R., Stubrin, A., y Camou, A. (2014). *La universidad entre la autonomía y la planificación* UNGS - IEC.
- García de Fanelli, A. (2011). La educación superior en Argentina, 2005-2009. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011, José Joaquín Brunner y Rocío Ferrada Hurtado. CINDA – UNIVERSIA. Santiago. 319 páginas*. Retrieved from <http://www.cinda.cl/informes-por-pais-educacion-superior-en-iberoamerica-2011/>
- Goggin, M. L. (1986, June 1, 1986). The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. *Political Research Quarterly, No. 39 (Junio., 1986)*, 328-347.
- Gurmendi, L. (1998, nov 1998). El sistema de Información Universitaria. *Boletín informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)*, 3, 64.
- Gurmendi, L. (2006). Redes de Trabajo para el Sistema de Información Universitaria: el caso SIU. Retrieved from Foro de responsables informáticos website: http://rrii.sgp.gov.ar/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=200038
- Gurmendi, L., y Williams, R. (2006). *Desarrollo informático colaborativo en el sistema universitario: La experiencia SIU-Guaraní* Retrieved from <http://www.guarani.unt.edu.ar/wp-content/uploads/2010/08/SIU-Guarani-Gurmendi-Williams.pdf>
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados* (6 ed.). Mexico: Prentice-Hall Hispanoamericana.

- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Hill, M., y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*: SAGE Publications.
- Hjern, B., y Porter, D. O. (1981, July 1, 1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2, 211-227.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Quilmes Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Lester, J. P., Bowman, A. O. M., Goggin, M. L., y O'Toole, L. J. (1987). PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION: EVOLUTION OF THE FIELD AND AGENDA FOR FUTURE RESEARCH. *Review of Policy Research*, 7, 200-216.
- Lipsky, M. (1971, June 1, 1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Review*, 6, 391-409.
- Martínez Nogueira, R. (2007). DESAFÍOS ESTRATÉGICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. In J. C. C. Velarde (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R., y Góngora, N. (2000). Evaluación de la Gestión Universitaria. Buenos Aires: CONEAU.
- Matland, R. E. (1995, April 1, 1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145-174.
- May, P. J., y Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476. doi:10.1093/jopart/mum030
- Neiman, G., y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. In I. Vasilachis de Gialdino (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213 - 234). Buenos Aires: Editorial Gedisa.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (A. G. Balboa, Trans. 3 ed.). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Pülzl, H., y Treib, O. (2006). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis* (pp. 89). Florida CCR Press.

- Rein, M., y Rabinovitz, F. F. (2000). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (3 ed., pp. 147-249). Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Sabatier, P. A., y Mazmanian, D. A. (2000). La implementación de la política Pública: un marco de análisis. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (3 ed., pp. 323-412). Mexico: Miguel Angel Porrúa. (Reprinted from: 2007).
- Sistema de Información Universitaria. (2013). SIU página web. Retrieved from <http://www.siu.edu.ar/>
- Stoker, R. P. (2000). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Toribio, D. E. (1999). *Evaluacion de la Estructura Académica*. Buenos Aires: CONEAU Retrieved from <http://www.coneau.gov.ar/archivos/1323.pdf>.
- Universidad Nacional de Entre Ríos. (2013). Universidad Nacional de Entre Ríos Institucional. Retrieved from <http://www.uner.edu.ar>
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS. (2012, 22/01/2014). De la chatarra a la Universidad - Universidad Nacional de Lanús [Archivo de Video]. Retrieved from <http://www.youtube.com/user/UNLaOficial>
- Universidad Nacional de Lanús. (2015). UNLA Página Web. Retrieved from <http://www.unla.edu.ar>
- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. (2013). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires pagina web. Retrieved from <http://www.unicen.edu.ar>
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (2000). El proceso de la implementación de políticas. Un marco conceptual. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (3 ed., pp. 97-146). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Anexo I Cuadro de análisis de factores influyentes en los procesos de micro- implementación del SIU Mapuche en las Universidades Nacionales.