



VII COLOQUIO INTERNACIONAL  
SOBRE GESTION UNIVERSITARIA  
EN AMERICA DEL SUR



"Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional"

Mar del Plata, Argentina

29 de Noviembre al 1º de Diciembre de 2007

**Título: El proceso de toma de decisiones en la Universidad.**

**Autor: Silvina Ana Santin (satin@unq.edu.ar)**

**Institución: Universidad Nacional de Quilmes**

## **Índice**

Resumen	pág. 1
Introducción	pág. 2
La UNQ:	
Su surgimiento en el contexto de las políticas públicas de los años 90.	pág. 2
Considerar a la Universidad como organización política	pág. 7
La UNQ: su contexto de creación	pág. 9
Algunas consideraciones finales	pág. 12
Bibliografía	pág. 13

**Resumen:**

El tema de los procesos de toma de decisiones en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), adquiere fundamental relevancia como tema de estudio, dada la crisis institucional por la que todavía hoy dicha Institución se ve atravesada. Dicha crisis, principalmente surge de la falta de visualización común y consensuada de los fines de dicha Universidad y por ende de sus destinos y acciones.

La pregunta por los procesos de toma de decisiones se da a partir del estudio de las discusiones que giran alrededor de la “Carrera docente”, ya que la misma aparece como una herramienta clave y es el resorte para la participación del claustro docente del gobierno universitario. Por ello los interrogantes centrales que guían nuestra investigación son: cómo es el proceso de toma de decisiones en la Universidad Nacional de Quilmes en relación con la carrera docente y quiénes y cómo intervienen en ese proceso decisional.

Entendemos de acuerdo a lo que la realidad nos indica que los procesos deben ser entendidos en su práctica diaria y en su cotidianeidad. La toma de decisiones resulta ser un factor crucial en la vida universitaria y como tal es sentido y vivido por los actores que participan de la misma.

Si bien esta investigación supone tres momentos en el desarrollo metodológico, en esta oportunidad presentaremos parte de lo que creemos es la descripción del escenario fundante de la Universidad Nacional de Quilmes, profundizando el análisis sobre el tipo de definición que se le asignó por parte de los poderes públicos y la posición que los diversos actores sociales y particularmente del campo académico adoptaron frente a ella.

## **Introducción:**

A más de diez años de la creación de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y a siete años de la consolidación de la reforma académica impulsada en el año 1997 nos preguntamos hacia donde nos dirigimos, cuáles son los destinos de esta Universidad y quienes pueden formar parte de la definición de estos destinos.

Para comprender la pregunta sobre los destinos de la universidad, pregunta de la que partimos, resulta necesario contextualizar históricamente el surgimiento de la Universidad y los procesos por los que la Universidad hoy se ve atravesada.

## **La UNQ: su surgimiento en el contexto de las políticas públicas de los años 90.**

En este sentido vale la pena comenzar por definir que la Universidad Nacional de Quilmes formó parte de un núcleo legislativo común a comienzos de la década pasada que implantó un conjunto de universidades públicas en el conurbano bonaerense. Estas creaciones fueron el resultado de una demanda sostenida por diversos grupos de la sociedad civil y de los gobiernos locales, que fueron recogidos por referentes políticos territoriales de la zona, con espacios de representación parlamentaria, que impulsaron la sanción de las respectivas leyes. Este recorrido tuvo una consecuencia inmediata en la normalización de las instituciones creadas.

En un marco general de ampliación de la oferta universitaria, se crearon durante el gobierno menemista, en un contexto de política pública neoliberal (entre 1989 y 1995), y por Ley del Congreso de la Nación, once universidades nacionales. En las mismas se puede distinguir un grupo de universidades del conurbano bonaerense que, a diferencia de los modelos tradicionales de gestión de las universidades argentinas, nacen con modelos organizacionales diferentes. A diferencia de la universidad tradicional argentina inspirada en los modelos napoleónicos, estas adoptan modelos de universidad asimilables o comparables con los modelos gerencialistas o los modelos norteamericanos canadienses.

Consideramos que a partir de la Ley de Educación Superior las instituciones universitarias se encontraron presionadas por distintas presiones reformistas para hacer frente a la crisis que enfrentaba el Sistema Educativo en particular el Sistema de Educación Superior Universitario. Este se muestra con una severa crisis financiera, disminución progresiva de apoyo financiero de fondos públicos debido a una aplicación selectiva y gradual de recortes presupuestales, bajas remuneraciones de su personal, incremento masivo de ingresantes al sistema, inadecuado mantenimiento de la infraestructura y equipamiento insuficiente. Asimismo la crisis se manifiesta en una baja eficiencia de sus sistemas de administración y una preocupante desigualdad en la distribución de los fondos públicos<sup>1</sup>.

La política pública de transformación del sistema universitario había tenido como eje de la gestión universitaria, la relación con el Estado, la gestión política (procesos de toma de decisiones), la gestión administrativa (estrategias organizacionales) y la gestión financiera. Al respecto Fanelli señala: durante la última década, la República Argentina asistió a un proceso de transformación en el sistema de Educación Superior. La sanción de un marco regulatorio común y la formulación y adopción de políticas públicas específicas para el sector abarcaron numerosos aspectos del funcionamiento universitario, ejerciendo una influencia de manera más directa sobre el proyecto institucional y académico del conjunto de las Universidades Argentinas 2.

A su vez en la medida en que la educación superior es considerada como postobligatoria, admite mayor número de variantes en cuanto a estrategias de gestión, y con ello admite mayor discusión acerca de quién efectiviza su provisión y con qué mecanismos es financiada, admite la problematización acerca de su acceso y de los mecanismos institucionales que privilegian la permanencia en el sistema, admite mayor discusión sobre las pautas de promoción y evaluación así como también las condiciones de egreso, etc. .

---

<sup>1</sup> Durante el siglo XX la universidad argentina ha vivido procesos de profunda significación social y política. Primero, la Reforma Universitaria proclamó la necesidad de la autonomía universitaria, democratizó sus estructuras de gobierno y construyó un ideal de institución abierta y comprometida con la sociedad. Atravesó luego por períodos oscuros en los que distintos autoritarismos avasallaron su autonomía y destruyeron sus capacidades científicas. Las permanentes restricciones presupuestarias deterioraron sus capacidades y empobrecieron sus planteles e infraestructuras. (Evaluación de la calidad Universitaria R. Martínez Noguera, 1994)

<sup>2</sup> García de Fanelli, Ana María. Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión demanda, demanda externa y construcción de un mercado académico. Estudios CEDES. Buenos Aires 1998; (p.2).

Pero la gestión de lo educativo nos remite directamente al campo de la política educativa, a su legislación y reglamentación, porque creemos que desde la esfera de aparato del estado se definen las políticas y por ende las orientaciones fijadas para la administración del sistema, por lo que gestionar o administrar lo educativo conlleva una impronta normativa<sup>3</sup>.

Las políticas educativas fueron y van configurando el sistema, prescribiéndole direcciones deseables respecto de sus misiones y modalidades de administración e instrumentos de gestión, aún cuando administrar el campo educativo haya adquirido históricamente distintos significados<sup>4</sup>.

Si observamos además que la Educación Superior se encuentra en la necesidad de responder a las demandas originadas en distintos sectores, los ya nombrados: académicos, sociedad y el propio estado; las cuales pueden coincidir o no en sus objetivos, si observamos que: "La reforma del sistema de Educación Superior tuvo lugar en un escenario dominado por un debate mundialmente extendido en torno al papel del Estado, y el rol del mercado..." , entonces comprendemos que ..."Este debate promovió un cambio orientado a modificar el modelo de desarrollo imperante y a iniciar un proceso de reestructuración de la economía tendiente a incorporar a la Argentina al flujo de intercambio mundial de bienes y servicios".<sup>5</sup>

En relación a todo esto nos preguntamos: Qué actores transnacionales configuran las actuales políticas de educación superior?, hacia qué lugar o hacia que línea ha orientado el Estado la administración del sistema de educación superior? en qué aspectos institucionales se ejercen presiones de reformas? cuáles son concretamente las demandas a la Educación?

---

<sup>3</sup> La administración de lo educativo (F. Suarez, 2001).

<sup>4</sup> Los cambios en política pública dado el advenimiento de concepciones desarrollistas y su consecuente introducción en el marco de la administración de lo educativo, nos llevará a asociar planificación educativa con planificación económica, y por ende adherir a concepciones tecnocráticas e instrumentales de la educación.

En este orden de hechos, el advenimiento de políticas reformistas de los 80 y 90, nos abre otro universo en materia de administración educativa, por lo que se adoptarán nuevos significantes o se resignificarán antiguos términos, como gestión, calidad, organización, gerenciamiento, etc. (La administración de lo educativo (F. Suarez, 2001).

Estos y otros cambios no significarán el abandono absoluto de viejas concepciones, sino la prevalencia de nuevas visiones en paralelo con la emergencia de las viejas concepciones resignificadas.

<sup>5</sup> Tiramonti; Guillermina, Los imperativos de las políticas educativas de los 90, en Tiramonti Guillermina Modernización educativa de los 90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?. FLACSO. Temas Grupo Editorial. 2001. Buenos Aires, p 21.

qué esperan los actores internos de la Institución de Educación Superior?, qué demanda la sociedad cómo actor externo? Cómo han respondido hasta ahora las distintas instituciones de educación superior? Cómo han participado en esta crisis? De qué manera su acción repercute sobre el resto del sistema y sobre los demás actores? Existen discrepancias o coincidencias entre las demandas e intereses planteados hacia la educación superior; y entre éstas y las respuestas organizacionales?

De esta manera en el marco de la Ley de Educación Superior nos preguntamos finalmente: Las estrategias institucionales reformistas han dado cuenta de los aspectos de la crisis señalados por el Estado como aspectos a modificar?

### **Considerar a la Universidad como organización política:**

El análisis de la universidad nos interpela en su consideración como “organización compleja”, de carácter específico asociado a su multifuncionalidad, a la multidisciplinariedad de sus actividades y a la simultaneidad de su inserción en distintas esferas de acción social (políticas, culturales, mercados, etc.).

El carácter específico de la institución universitaria es producto de una larga trayectoria histórica. Sus notas esenciales fueron modeladas por procesos sociales universales y por las circunstancias nacionales enfrentadas. En los inicios mismos de esa trayectoria está la aspiración de autonomía, la presencia de esferas diferenciadas de autoridad, la legitimidad de la participación de sus integrantes y los conflictos por la regulación externa<sup>6</sup>.

Nosotros abordaremos nuestro objeto de estudio desde la perspectiva que asume a la universidad como organización política. La Universidad Argentina en general se caracteriza por estar integrada por ámbitos con escasas articulaciones entre sí y que obedecen a sus propias racionalidades. La misma comparte con otro tipo de instituciones su carácter resultante de la agregación geológica de perspectivas, orientaciones, disciplinas, destinos profesionales, etc. Su carencia de sentido unificador y su perfil generado a partir de cristalizaciones de poder pero no de consensos en torno a valores o proyectos. Su

---

<sup>6</sup> Roberto Martínez Nogueira: “Gestión Universitaria”. Artículo Electrónico. (pag. 15)

diferencia con otras realidades radica en la fuerte presencia corporativa de los claustros y en la ausencia o escaso desarrollo de ámbitos diferenciados que sirvan para el tratamiento de cuestiones específicas. Es así como se produce una confusión constante entre las tareas de “gobierno” y la gestión cotidiana. Por ello, Martínez Nogueira señala al modelo “político” como más adecuado para la comprensión de la universidad argentina.

Siguiendo con las ideas de Martínez Nogueira, la universidad es un complejo sistema de poder. No sólo la composición de sus órganos de gobierno determina esta realidad.

Distintos actores intervienen en sus procesos decisorios, movilizandorecursos de diferente tipo y motivados por valores y objetivos diversos. Pero esta participación no es constante sino que está fuertemente determinada por las cuestiones en debate, por las estrategias de esos actores y por la percepción que éstos tienen del carácter simbólico y de la efectividad de la participación. Los acuerdos a los que se arriba son circunstanciales y deben ser revalidados constantemente.

Este modelo es particularmente relevante para indagar sobre los mecanismos de participación y sus consecuencias, las cuestiones que la convocan y las oportunidades en que se despliega, la articulación entre decisiones y actores particulares, las características de los procesos de implementación, etc.. Los ámbitos y mecanismos de negociación, las modalidades de articulación de diferentes perspectivas e intereses forman parte también de esta interrogación sobre la distribución y el uso del poder y sobre los recursos en los que éste se basa y construye.

Pero este enfoque asume que la Universidad es una organización que denota algunas notas distintivas de otras organizaciones. Sus características son ser compleja, ambigua, abierta, multidimensional, con un sistema plural de poder, modalidad colegiada de toma de decisiones, sujeta a criterios extraorganizacionales, diversidad de criterios para la legitimación de liderazgos, lealtades múltiples, sistemas de información y tecnológicos problemáticos, multiplicidad de articulaciones externas y conflicto de valores e intereses.

En este sentido considerar a la Universidad como sistema político supone el análisis de la forma de los sistemas de gobierno, la organización de las actividades legislativas, la forma de los sistemas de elección, la estructura de las agrupaciones de representación, los sistemas de provisión de bienes, la regulación de los servicios y la toma de decisiones.

El análisis de este último es el que propone en esta investigación y se abordará como un fenómeno complejo que supone el resultado de complejas interacciones, entre múltiples actores con intereses, informaciones y creencias particulares en un determinado marco institucional.

### **La UNQ: su contexto de creación**

En particular para referirnos a la Universidad Nacional de Quilmes diremos que nace por Ley Nacional N° 23.749 del año 1989, en respuesta a presiones políticas, e impulsada por organizaciones e instituciones del partido de Quilmes. Fueron contundentes las tensiones entre los grupos académicos, responsables nominalmente de la puesta en marcha de la universidad y los referentes políticos territoriales, tensiones que daban cuenta de una puja por la fijación de los propósitos del proyecto institucional, y que se intensificaron, entre otros planos, en la política inicial de reclutamiento del personal académico, del personal de apoyo a las funciones sustantivas, y la implantación de un tipo particular de oferta de formación.

Esta oferta se caracterizó por una heterogénea composición de carreras de grado y pregrado, que agrupadas bajo la genérica fórmula de departamentalización de estudios, abarcó titulaciones referidas al campo de las ciencias básicas, las ciencias sociales, la administración de empresas y la economía, el arte y carreras paramédicas. Se trató de una oferta con perfiles de salida aparentemente no disponibles en otras Universidades<sup>7</sup>.

De allí la caracterización inicial que algunos autores han realizado de la Institución como un modelo “alternativo e innovador” en relación a los modelos tradicionales del sistema

---

<sup>7</sup> Jorge Flores: Proyecto aprobado en la Convocatoria 2007 de la Universidad Nacional de Quilmes y cuyos integrantes iniciales eran los Profesores Pérez y Flores. Res. N 00142/05

(García de Fanelli 1998). Así podemos caracterizar a la UNQ según sus estrategias de gestión, como perteneciente a estos modelos gerencialistas. Respecto de esta podemos decir que desde sus orígenes se definió con un claro sentido transformador en el sentido de las normas que la rigen y regulan la vida institucional y académica; y desde el punto de vista de la oferta académica que realiza. Podemos contarla entre las universidades de nueva generación.

La UNQ abrió sus puertas en el ciclo lectivo de 1991 y fue normalizada el 12 de diciembre de 1992. Se encuentra ubicada en el corazón de la zona sur del Gran Buenos Aires, en la localidad de Bernal, en el Municipio de Quilmes, y su radio de influencia abarca los municipios de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Avellaneda y Lanús, región en la que viven tres millones de personas.

La misma estaba organizada sobre la base de la estructura departamental. El Departamento de Ciencias Sociales, el Departamento de Ciencia y Tecnología, y el Centro de Estudios e Investigaciones. Esta estructura nutre de docentes e investigadores a las distintas Carreras que se dictan en esta universidad. Las carreras poseen el sistema de correlatividades y contemplan en sus trayectos formativos, títulos intermedios (tecnicaturas y profesorados). Las carreras que se ofrecen pertenecen a las siguientes disciplinas: Educación, Comunicación, Comercio Internacional, Administración Hotelera, Música Electroacústica, Terapia Ocupacional, Arquitectura Naval, Automatización y control Industrial, Biotecnología y Alimentos.

La Asamblea Universitaria es el órgano máximo de gobierno de la Universidad y está integrada por los miembros del Consejo Superior, los miembros de los Consejos Departamentales, los Directores de Carrera, un miembro del Consejo Social Comunitario y dos representantes de los no docentes.

A partir del año 1997 la Universidad Nacional de Quilmes enfrenta una reforma académica y administrativa que impulsa la movilidad curricular (falta de correlatividades), la diversidad pedagógica (abolición de los sistemas de cátedra), la autonomía de los

estudiantes en la elección de asignaturas y trayectos curriculares y un sistema de créditos (unidad de medida del trabajo académico) y un ciclo bi anual de carreras con tronco único de formación.

La UNQ conserva su organización departamental, la que opera como unidad académica. En los departamentos funcionan las áreas de docencia: matemática, física, química, historia, sociología, filosofía, entre otras.

Por otra parte con la reforma académica se emprende un proceso descentralización salarial que consiste básicamente en instalar un sistema de pago a los docentes según desempeño, que favorece la dedicación exclusiva de los mismos. Con ello se crea un sistema integral de evaluación docente. Asimismo se pone en funcionamiento un sistema de contratación docente con un salario mayor al promedio del mercado, que asegure la apropiación de docentes prestigiosos de otras casas de altos estudios.

Los concursos docentes, mecanismos de entrada a la carrera docente (según el Reglamento de carrera docente que se implementa a partir del 2000), es la estructura básica para la participación de los docentes en la Asamblea Universitaria.

En el año 2003 a partir de una crisis institucional sin precedentes la comunidad universitaria, por medio de un estado asambleísta casi permanente se replantea la forma de gobierno, los procesos de toma de decisiones y las estructuras de poder, de gobierno y académicas. Mediante Asamblea Universitaria se elige un nuevo gabinete o autoridades de transición. Estas tendrán como fines: modificar el estatuto de la universidad y llamar a elecciones de los claustros para el año 2004.

Fundamentalmente, a partir de la resolución de la crisis que planteamos, se abre un espacio entre docentes, investigadores y personal de administración y de servicios para la discusión, la crítica, la competencia y el conflicto.

Esto ocurre por dos cuestiones, en primer lugar a partir del año 2003 y la reforma del estatuto, los claustros tienen otra representatividad en el Consejo Superior, en segundo lugar porque se conforman los cuerpos sindicales docentes y PAS (personal de administración y de servicios) de manera orgánica y en tercer lugar porque se intenta redefinir el Reglamento de carrera docente (concursos docentes, ingreso a la carrera docente), mecanismo por el que se asegura la participación de la mayor parte de los docentes (hasta entonces la mayoría es contratada) en la estructura de gobierno.

La pregunta esencial es si la apertura de estos espacios, compromete las estrategias, políticas y planes institucionales, ¿de qué manera se participa en la definición de la misión y visión institucional?; ¿de qué manera los mecanismos de toma de decisiones reflejan la participación de todos los actores en la definición de objetivos que rigen la vida universitaria? y ¿de qué manera participan en el orden de prioridad de los mismos?.

¿Cuál es la estructura de gobierno que se plantea a partir de la crisis? ¿descentraliza o centraliza la estructura de poder? ¿cuáles son las estrategias utilizadas para la toma de decisiones? ¿las mismas favorecen o dificultan la democratización y participación de toda la comunidad?.

### **Algunas consideraciones finales:**

Hoy la Universidad Nacional de Quilmes se encuentra en un proceso de transición de la crisis hacia la consolidación de sus estructuras colegiadas de gobierno. La pregunta no es ya conocer los objetivos y planes de quienes conducen la Universidad sino cómo es el proceso de toma de decisiones y quienes participan.

La “Carrera docente” aparece como una herramienta clave en el proceso de toma de decisiones, ya que la misma facilita el ingreso de los docentes a la planta básica de la Universidad y por ende a la participación en el claustro. Dado que la misma ha sido y es objeto de discusión actualmente, y fue sancionada antes de la crisis, la pregunta por el proceso de toma de decisiones se focalizará en un acto concreto, la discusión por el Reglamento de carrera docente.

En este sentido, este trabajo resulta una primera aproximación al objetivo de investigación del proyecto que se pretenden encarar: construir el proceso de toma de decisiones e indagar en las etapas de la decisión, como entran los temas a la agenda, quienes los ingresan, como se relacionan los claustros en el organismo colegiado, que otros actores intervienen, lo formal del mecanismo vs lo real, la conformación de redes, de coaliciones, etc.

## **Bibliografía.**

Bianco, Ivonne, 2000, ' Órganos colegiados de la universidad: el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Tucumán', pp. 1-8, en Revista Investigaciones en educación y deportes . Tucumán. Año 1. N° 1.

\_\_\_\_\_, 2001, Organización y Universidad Argentina. El caso del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Departamento de publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT.

\_\_\_\_\_, 2002, 'La legislación universitaria como organizador de la toma de decisiones. Complementariedad o paradoja en órganos colegiados', pp.69-84 en Revista Fundamentos en humanidades . Universidad Nacional de San Luis. Año III-N° 1-2

Clark, Burton. El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva imagen y UAM.1991

\_\_\_\_\_:The higher education system: academic organization in cross national perspective, University of California, 1987.

García de Fanelli A. M.: “Gestión de Universidades Públicas”. Experiencia Internacional.

\_\_\_\_\_:Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión demanda, demanda externa y construcción de un mercado académico. Estudios CEDES. Buenos Aires 1998; (p.2).

Martínez Nogueira Roberto: “Gestión Universitaria”. Artículo Electrónico.

\_\_\_\_\_.La Evaluación de la calidad (1994) Artículo electrónico

Tiramonti; Guillermina, Los imperativos de las políticas educativas de los 90, en Tiramonti Guillermina Modernización educativa de los 90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?. FLACSO. Temas Grupo Editorial. 2001. Buenos Aires,p 21.