

---

**Tema: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008<sup>1</sup>**

**Caso. Rectorado de La Universidad Nacional de La Plata**

**Tesista: Lic. Carlos Carrizo<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Tesis aprobada 7/7/2010. Maestría en Ciencia Política UNLP. Acreditado por CONEAU Resolución 3.559/03 en acta 224 del 10 y 11 de abril de 2006

<sup>2</sup> Profesor Adjunto (interino). Cátedra Administración Pública II. FCE.UNLP  
Investigador Categorizado IV UNLP. Programa de incentivos. E101 PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA (6ª ETAPA). 1/11/2011-31/12/2013  
DOCENTE UNIVERSITARIO ESPECIALIZADO Ord 195 UNLP. UNLP- Secretaría Académica – Facultad de Ciencias Económicas . Certificado por Registro de Títulos UNLP 16/3/2010-Direc Nac de Gestión Universitaria y por Registro de Títulos Direc de Cultura y Educ Bs As 6/4/2010

---

## Agradecimientos

*Al mismo tiempo, si un tema lo busca a uno, el único modo de librarse de él es escribirlo. Alfonso Reyes dijo que "uno publica para no pasarse la vida corrigiendo los borradores. Lo que uno publica es un borrador, nunca es un texto definitivo."*

*"En cuanto al escribir, cada vez que me han preguntado eso, yo he dado la imagen de una larga isla. Y entonces, en el caso de un cuento, lo que me es revelado es el principio y el fin, el punto de partida y la meta. Ahora, lo que no sé es lo que hay, lo que sucede entre los dos.*

*..... Después tengo que descubrir muchas cosas*

*Borges los libros. Noches de conferencias*

*Extractos de una entrevista de Mario Goloboff a Jorge Luis Borges, realizada el 17 de Agosto de 1983*

*Dedico este trabajo a mi hija Milagros que tiene tantos años y tanta dedicación como esta tesis, de hecho su llegada al mundo, me dio la cuota adicional necesaria de energía para diseñar y materializar en forma continua este trabajo y a mi esposa Analía, a ambas a la vez, quienes día a día, me motivan para mejorarme y que me han permitido aprender y me han enseñado "más que aquello que los ojos pueden mirar", por ello sin ellas difícilmente hubiera podido materializar este y otros proyectos.*

*A ellas les agradezco su tolerancia y acompañamiento cotidiano para la realización de esta tesis que comenzó siendo un proyecto, y que con esfuerzo y dedicación hoy es un proyecto realizado.*

*También un agradecimiento especial al Dr. Pedro E. Andrieu, quien a pesar de su especial preparación<sup>3</sup> y la multiplicidad de actividades que desempeña, desde que fui su alumno en el grado (1989) me convocó para incorporarme a la Cátedra de Planificación Administrativa y Gubernamental para desempeñarme como auxiliar alumno y luego de graduarme (1997) como Auxiliar Docente, posibilitando mi crecimiento docente hasta la designación Interina como Profesor Adjunto, siendo en todo este tiempo mi guía para la continuación de mi formación de Postgrado e influyendo de manera positiva para la realización de la tesis, como parte de la actividad docente-investigador-categorizado que desarrollamos en el Curso por Promoción sin examen final de la asignatura denominada Administración Pública (ex Planificación Adm y Gub en el viejo plan de estudios) que se dicta en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata para alumnos cursantes de quinto año de la carrera de grado de la Licenciatura en Administración, no como una cuestión formal a cumplir, sino como un requisito académico para formar parte de la Cátedra de la cual es titular, consecuencia del cierre de un ciclo académico (cursar y aprobar maestrías) y el inicio de otro, desempeñarse como docente investigador con maestría aprobada en la búsqueda del título máximo.*

---

<sup>3</sup> **Dr. Pedro E Andrieu**, Docteur d'Etat en Derecho Público (Tema de Tesis: Las Políticas del Estado para el Sector de Empresas Públicas: El Caso Argentino). Universidad de París IX - Orsay (1983).

Docteur en Economie (Desarrollo Económico). Universidad de París I - Sorbonne (1982).

Master of Arts en Ciencias Políticas (Análisis de Políticas Públicas; área de especialización: América Latina). American University, Washington, D.C. (1980).

Master of Arts en Economía (Crecimiento y Desarrollo Económico, área de especialización: América Latina). American University, Washington, D.C. (1979).

Contador Público. Universidad Nacional de La Plata, Argentina (1969).

Diploma, Postgrado en Desarrollo y Planificación Económica y Social, ISVE, Italia (1966).

Licenciado en Administración, Universidad Nacional de La Plata, Argentina (1965)

Diploma, Postgrado en Administración de Empresas, Univ. Argentina de la Empresa, (1962).

Licenciado en Administración Pública, Universidad Nacional de La Plata, Argentina (1961).

*Y por supuesto un gran agradecimiento a mis colegas de la Universidad Nacional de la Plata, cursantes, compañeros "amigos" de la maestría de Ciencia Política y de la Carrera Docente Universitaria, (ambas carreras de postgrado cursadas a la vez) quienes generaron siempre esa cuota de compañerismo y camaradería para hacerme amena esta tarea, brindando siempre todo de sí.*

*Unas palabras adicionales para los colegas de la Carrera Docente Universitaria con quienes pude compartir una variedad de actividades, como docente, como investigador categorizado, como integrante del claustro graduado y como persona, ya que sus aportes me permitieron ampliar la mirada de una manera multidisciplinaria, por cierto un complemento muy valiosísimo para el desarrollo de las ideas y aquellos pocos saberes que se incorporan como cursante. (inclusive tan indispensables y en algunos casos superiores al que suele surgir como consecuencia de las lecturas del material de cátedra)*

*Realmente estoy agradecidos a todos los que con sus buenos gestos hicieron posible esta actividad:*

*Mario, Barrios; Marcos, Ruiz; Mauricio Schutemberg, Julián Fontana; Federico Cerri, Federico Drigani y Guillermo J Chávez, por compartir el tiempo no formal pero humanamente grato como participar de los cumpleaños, casamientos, bautismo, etc., además de reunirnos cotidianamente a analizar y debatir con pasión y respeto las cuestiones que forman parte de la agenda pública durante largas jornadas que comienzan siendo un encuentro informal (generalmente un asado) y que sin querer, ni proponérselo desde la convocatoria, adquiere a los pocos minutos de su inicio la dinámica de un seminario multidisciplinario que es la continuación del encuentro anterior y que deja temas abiertos para el próximo encuentro en los próximos 20 ó 25 días (pocas veces supera el mes) cuando la agenda social lo permite, porque el compromiso fundacional es reunirse con asistencia perfecta y debatir y no abandonar el debate, no lo he calculado pero seguramente desde que comenzamos a cursar la Maestría de Ciencia Política nos hemos reunido por los motivos ya explicados (en La Plata, San Vicente, Solano y Lomas de Zamora) casi cien veces o más y tendremos en nuestro haber más de seiscientas horas (si! más horas reales de discusión que las necesarias para completar los cursos formales de cualquier maestría) y como ocurre en toda relación humana que se potencia con los encuentros, todo indica que a pesar de nuestras obligaciones familiares (todos nos hemos casados, hemos traído nuestros hijos a este mundo y seguimos casados), nuestras obligaciones laborales y nuestras limitaciones de tiempos, las reuniones siguen y van a seguir, con el dato adicional de que en forma paralela a nuestras reuniones, cada uno de los integrantes del grupo va elaborando su tesis, algunos ya la han aprobado y fue también motivos de festejos y es sin proponérselo un motor de energía para que cada uno de los integrantes, a su tiempo vaya elaborando su tesis y de hecho ello ha ido ocurriendo y seguirá ocurriendo, porque nos hemos comprometido con ello y porque como ya dije genera un motivo más de reunión.*

*Una primera mención a Mercedes Molteni, Fernando Tauber, ambos con más de 20 años de experiencia en la gestión universitaria Marcos Di Giuseppe y Patricio Lorente representantes del cambio generacional con menos de 10 años de experiencia como subsecretario y secretarios de universidad, todos ellos quienes a pesar del tiempo de transición de gestión entre un mandato presidencial que finalizaba (2007-2010) y otro que resultaba electo (próximo a asumir en mayo 2010-2014) dedicaron toda su colaboración y su tiempo para que pueda indagar en el campo, realizar entrevistas y acceder a material institucional, realmente les estoy muy agradecido por su grata colaboración.*

*Una última mención al personal administrativo de la sede central denominado coloquialmente Rectorado de la Universidad Nacional de La Plata, quienes me han brindado siempre su tiempo y total colaboración más allá de sus obligaciones formales y mucho más allá de sus horarios, inclusive más de una vez por no decir casi todas, me han permitido dialogar excediendo el horario de su jornada laboral, porque justamente se trataba de un diálogo en el cual ninguno de los integrantes de ese diálogo miraba el reloj para irse luego a otro lugar a cumplir otras obligaciones, he presenciado con asombro y satisfacción como han llegado a suspender por algunos minutos esas otras obligaciones para continuar nuestro diálogo, a pesar de mi insistencia de retornar otro día y en otro horario .*

En línea con lo anterior debo mencionar en un párrafo aparte porque realmente merece una mención aparte (aunque realmente se merece un libro, más que una mención en una tesis), a Margarita como todos la conocen, ya que he conversado de manera muy amable sobre las cuestiones de gestión y cultura organizacional como un determinante de la gestión mucho tiempo antes de la realización de esta tesis cuando me desempeñe como Director Ejecutivo de la Unidad de Planificación y Control y Gestión de la UNLP 2001-2003 y mucho más ahora y de manera más intensa durante el proceso de elaboración de esta tesis.

Podría afirmar sin temor a equivocarme que nadie más que ella, con sus 42 años de antigüedad en la Dirección de Personal de la Universidad Nacional de La Plata, conoce sobre el caso que hemos seleccionado como observación, y me permito afirmar que nadie más que ella podría haberme brindado tantas verdades acumuladas, porque es algo que todos los actores entrevistados admiten en voz alta y con mucha admiración, todos sin distinción de edades o trayectorias admiten y enuncian sus virtudes personales y de conocimiento empírico sobre la cuestión que aquí se intenta analizar, iguales consideraciones se corresponden con otras tantas personas que forman parte de la historia viviente de la institución, y ello se evidencian en sus valiosos e irremplazables aportes, al igual que el de sus compañeros de otras oficinas que me permitieron incorporar en esta tesis parte de la historia no documentada, y sobre todo, muchas verdades, que seguramente no signifiquen ningún descubrimiento para cualquier conocedor de la Universidad Nacional de La Plata, pero que de algún modo según las propias palabras de la mayoría de los entrevistados, quedarán escritas por primera vez en un trabajo de tesis. Si ello es así, habremos cumplido al menos un objetivo no formulado de manera explícita en la pretensión de este trabajo, una es la vinculación de la cuestión universitaria al marco conceptual que desarrollamos en los cursos de las Cátedras de Administración Pública, y otra es generar un disparador temático para seguir indagando en cuestiones que están para ser cosechadas.

**Los errores son míos, las virtudes del cuerpo docente, los autores consultados y sobre todo, de la persona que asumió la dirección de esta tesis.**

En el transcurso de la investigación aprendí, no sólo la temática académica, sino a darme cuenta que buscar una aproximación a la verdad, es una tarea que entusiasma y enseña a la vez, que es a las claras una tarea noble, pero que no puede realizarse de manera lineal, individual, ni siquiera desde el enfoque de una sola disciplina, siendo necesario el apoyo espiritual que otorga la fuerza necesaria para no bajar los brazos, y enfrentar el desafío de una actividad que es exigente desde el inicio hasta el final, y luego de realizar ese proceso es que nos viene a mano mencionar a Borges, quien en uno de tantos reportajes<sup>4</sup> publicados nos describe a la perfección la experiencia vivida en la actividad que hemos experimentado, al momento de citar a Carlyle dijo: **toda obra humana es deleznable, pero su ejecución no lo es. Y escribir desde luego da placer. Menos que leer, pero en fin, sería un grado menos intenso para mí; yo siento más placer leyendo que escribiendo... Al mismo tiempo, si un tema lo busca a uno, el único modo de librarse de él es escribirlo. Alfonso Reyes dijo que uno publica para no pasarse la vida corrigiendo los borradores. Lo que uno publica es un borrador, nunca es un texto definitivo."**

**Y de eso se trata, de hacer una tesis, y curiosamente descubrir que la tarea de escribir no termina con esta tesis, sino que permite ir descubriendo a la vez nuevas líneas de investigación para seguir aprendiendo y por consiguiente seguir y seguir investigando.**

---

<sup>4</sup> Extractos de una entrevista de Mario Goloboff a Jorge Luis Borges, realizada el 17 de Agosto de 1983. En línea <http://www.galeon.com/borges/confe.htm>



Índice

<b>TEMA: LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO UN DETERMINANTE DE LA GESTIÓN EN TIEMPOS DE CAMBIOS. PERÍODOS 1996-2008.....</b>	<b>1</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>Motivos personales .....</b>	<b>8</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>9</b>
<b>Fundamentación .....</b>	<b>11</b>
Del enfoque teórico de investigar en administración al desafío de ir al campo .....	13
Breves Antecedentes.....	19
<b>Marco conceptual .....</b>	<b>20</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>24</b>
<b>OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>25</b>
<b>Objetivo general.....</b>	<b>25</b>
Objetivos Específicos.....	25
<b>El diseño de la investigación.....</b>	<b>25</b>
<b>Método.....</b>	<b>26</b>
Diseño del método .....	26
<b>Definición semántica .....</b>	<b>27</b>
Breve desarrollo conceptual de definiciones semánticas .....	28
Cambio .....	28
Concepto de Educación Superior.....	28
Concepto de Gestión .....	29
Concepto de Gobernabilidad .....	31
Toma de Decisiones .....	32
Cultura organizacional.....	32
Artefactos.....	33
Valores adoptados y declarados .....	33
Supuestos básicos.....	33
Cultura institucional.....	34
<b>Cronograma de actividades desarrolladas.....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO 1 RELACIÓN TEÓRICA ENTRE CULTURA ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN 35</b>	
Alcance del concepto de gestión.....	36
Las musas inspiradoras a partir de Drucker .....	36
El surgimiento del saber .....	37
El Posgrado en Administración Financiera del Sector Publico consecuencia de la sanción de La ley 24.156/92 de Administración Financiera y Control del Sector Publico .....	39
De la gestión privada hacia la gestión Universitaria .....	43
<b>Conclusiones .....</b>	<b>51</b>
<b>EL CAPÍTULO 2 BREVE DESARROLLO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DEL ESTATUTO DE LA UNLP 1996 Y 2008 .....</b>	<b>53</b>



**Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008**

---

De la Reforma del Estado (Ley de Educación Superior) a la Reforma formal del Estatuto .	53
Caso: La Universidad de La Plata en tiempos de cambios. La Ley de Educación Superior y las reformas derivadas del Estatuto de 1996 y 2008 .....	54
1995 el comienzo del Cambio de 1996.....	54
Anexo Versión Taquigráfica de la apertura de la Sesión del Consejo Superior, .....	57
Anexo Boletín Oficial N° 28.375 1° Sección. Martes 16 de Abril de 1996.....	66
2007 el comienzo del Cambio de 2008.....	68
Agenda de la Reforma del Estatuto 2007-2008.....	68
Anexo. VERSION TAQUIGRÁFICA de la reunión celebrada por el CONSEJO SUPERIOR de la Universidad Nacional de La Plata. 22 de Julio de 2008 .....	69
Detalles del Nuevo Estatuto. Principales reformas.....	74
<b>Conclusiones .....</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA CULTURA DE CONTROL ORGANIZACIONAL COMO UN DETERMINANTE DE LA GESTIÓN, EN TIEMPOS DE CAMBIOS. ....</b>	<b>79</b>
<b>El caso de la Presidencia de La Universidad Nacional de La Plata 1996-2008 .....</b>	<b>79</b>
Indagar la Cultura y la Gestión en el Estatuto de la UNLP .....	79
<b>La Misión de la Universidad Nacional de La Plata.....</b>	<b>79</b>
Valores .....	79
Gobierno.....	80
<b>Una manera de plantear la cultura organizacional y la gestión de la Universidad Nacional de La Plata, a partir de ir al campo .....</b>	<b>81</b>
Caso: La elección del candidato a Presidente de la Universidad .....	81
Analizar la UNLP comenzando por la Gráfica de la Estructura Orgánico – Funcional .....	84
Breve comparación. Gráfica de la estructura real y formulación conceptual .....	85
Difusión de él control de gestión en la UNLP a partir de la Ley 25156/92. Un disparador que permite combinar el tema de la gestión con la cultura institucional.....	96
Anexo. Cumplimiento del Art. 85 de la Constitución Nacional. Pedido de Informe del Senado y La Cámara de Diputados al Presidente de la UNLP.....	99
<b>Anexo. Cumplimiento del Art. 85 de la Constitución Nacional. Pedido de Informe COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION al Presidente de la UNLP .....</b>	<b>105</b>
Responsabilidad de Gestión. Ciclo 1997 - 2008.....	107
<b>Instrumentación de Nuevos controles en la Administración Pública, su impacto en la órbita universitaria. El Caso de SIGEN-AG-UNLP desde 1997 a 2008 .....</b>	<b>107</b>
Anexo Texto completo del Informe de Auditoría Externa, .emitido por la Auditoría General de La Nación (Ciclo 1997-2007).....	107
CONEU. La Gestión de la UNLP. Breve extracto de la Autoevaluación Institucional .....	116
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>118</b>
<b>ANEXO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>123</b>
<b>Detalle de Entrevista .....</b>	<b>125</b>
<b>Acta de Aprobación de Tesis 7/7/2010.....</b>	<b>126</b>

## Introducción

Esta tesis, forma parte dentro del marco de actividades previstas en el Proyecto de Investigación programa<sup>5</sup> de estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en la Argentina (5° etapa) (del 1/1/08 al 31/12/09), como continuación del proyecto código: 11/0986. Director: Dr. Andrieu, Pedro Enrique. Período: 01/01/2004 - 31/12/2006. Denominado: Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado en Argentina - Seguimiento y análisis prospectivo de la modernización de las políticas, los programas y las instituciones públicas correspondientes a áreas consideradas prioritarias para el periodo del proyecto, y sus consecuencias en términos de eficacia, eficiencia, calidad y equidad de la gestión y de los servicios del sector público, y de gobernabilidad.

Cuya breve descripción plantea: Continuar una serie de estudios de casos concretos referidos al registro, seguimiento y análisis crítico y prospectivo de las decisiones y programas orientados a la Modernización del Estado en Argentina, de alcance global, sectorial, subsectorial o correspondientes a determinadas unidades geográficas o institucionales, tomando en cuenta, cuando corresponda, los requerimientos de adaptación institucional y funcional del Estado argentino a las normas que adquirieron carácter constitucional desde la reforma de 1994 y a los condicionamientos que implican la grave crisis económica, financiera y social desatada a fines de 2001, la pertenencia al Mercosur, y el proceso de globalización.

Los temas de estudio continuarán dando preferencia al análisis de las consecuencias del proceso en términos de gobernabilidad, en cuanto está relacionada en gran medida con la mejora o no de la eficacia, la eficiencia, la calidad, la equidad, la transparencia, la "responsiveness" y la "accountability" de la presencia y acción del estado frente a las necesidades, demandas y percepciones de la sociedad, para lo cual se dará prioridad al análisis de las áreas en las que se verifican actualmente mayores ausencias o falencias, y menos o ninguna reforma sustantiva, tales como los sistemas de regulación de los servicios públicos, la inversión pública, los programas relacionados con el desempleo y la pobreza, la justicia, salud, educación, seguridad, defensa, y el sistema financiero y de auditoría y control de gestión federales de las actividades descentralizadas que al financiarse por la coparticipación federal ponen en cuestión al principio de "correspondencia fiscal". Desarrollándose dichas actividades en la UNIDAD EJECUTORA: Cátedra de Macroeconomía y Política Económica y Social, Unidad Pedagógica Economía, y LEDE – SIECIT Departamento de Electrotecnia, Facultad de Ingeniería, y Cátedras de Administración Pública I y Administración Pública II, y Seminario sobre Políticas Públicas – dictados estos últimos tres en la Facultad de Ciencias Económicas – UNLP.

Siendo antecedentes previos de lo anterior los siguientes Proyectos de Investigación sobre: la Regulación de Servicios Públicos por el estado nacional y su capacidad para ejercerla. F. Ingeniería UNLP / Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (2003/5)

Sistema Integrado de Información y Control de Gestión Municipal (E047), Programa de Incentivos a la Investigación, FCE - UNLP / SPU - MCEN, (1998/2001)

Sector Público de la Provincia de Buenos Aires, Programa de Incentivos a la Investigación (E029), FCE - UNLP / SPU - MCEN, (1994/8)

Programa de Estudios sobre la Reforma y Modernización del Estado en Argentina desde 1983 hasta nuestros días (E054). Programa de Incentivos a la Investigación, FCE - UNLP / SPU - MCEN, (1999/2003)

---

<sup>5</sup> [http://www.econo.unlp.edu.ar/trabajos de investigacion en curso](http://www.econo.unlp.edu.ar/trabajos_de_investigacion_en_curso) Año 2010

<http://www.presi.unlp.edu.ar/secyt/descargas/acreditados20100528.pdf>

<sup>6</sup> [http://presi.unlp.edu.ar/secyt/cyt\\_htm/proyectos05/ing.htm](http://presi.unlp.edu.ar/secyt/cyt_htm/proyectos05/ing.htm)

### **Motivos personales**

---

En consecuencia de lo ya mencionado y como Docente Adjunto (interino), de la Cátedra de Administración Pública II actualmente con Dedicación Exclusiva, habiendo comenzado mis actividades como auxiliar docente con dedicación simple en la Cátedra de Administración Pública I (1997-2002), continuando luego como auxiliar docente en la Administración Pública II desarrollando actividades de investigación<sup>7</sup> en ambas cátedras formalizándose dicha cuestión en 2006 siendo designado al inicio con dedicación simple con extensión a semi-dedicación<sup>8</sup> luego y habiendo sido categorizado desde diciembre de 2000.

Habiendo cursado y aprobado la Carrera Docente Universitaria<sup>9</sup> dictada por la Universidad Nacional, cursado y aprobado la totalidad de los Seminarios de la Maestría en Ciencia Política y por formar parte de la actividad de la cátedra y de las actividades previstas en el Proyecto de Investigación programa de estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en la Argentina (5º etapa) (del 1/1/08 al 31/12/09).

Desempeñando mi ejercicio profesional como Auditor Externo desde 1996 en el Sector Privado habiendo realizado tareas de consultoría en la Consultora PricewaterhouseCoopers por intermedio del Estudio Llanos<sup>10</sup> & Asociados de La Plata, justamente en el momento de su fusión, a su vez, he realizado actividades de Control Interno en el ámbito universitario y asistido a cursos bajo la modalidad de Taller en la Sindicatura General de La Nación (2001) referente a "Gestión de una Unidad de Auditoría Interna" de Taller de "Planificación de un proyecto no programado de Auditoría Interna. Asimismo he sido, Director Ejecutivo (Gestión Universitaria) Res. 513/02 de Presidencia de UNLP; afectado al Proceso de Acreditación MERCOSUR de la carrera de Ingeniero Agrónomo – Fac. de Cs. Agrarias Res. 284/02-. Período 2002-2003 y Director Ejecutivo Responsable del Programa de Simulación Internacional Caso: Naciones Unidas Regional La Plata. Resoluc. 187 UNLP. Habiendo formado parte del cuerpo de Profesionales de La Auditoría General de La Nación - RACE – Registro de Auditores Externos y por relevancia de la temática a investigar en una organización descentralizada.

Por último creo oportuno mencionar que en 1994 cuando me restaban dos asignaturas para graduarme fui electo Consejero Superior por el Claustro Estudiantil de la Facultad de Ciencias Económicas, asumiendo como Consejero en el año 1995 y haber participado durante un año de las reuniones del Consejo Superior y de la Comisión de Economía y Finanzas, además de haber participado de la reunión que convocó a la Reforma del Estatuto el 29/12/1995. En 1997 resulte electo como Consejero Académico 1998 como representante del Claustro Graduado como auxiliar docente para el período 1998-2001 habiendo participado de la Asamblea Universitaria que estrenaba el nuevo Estatuto aprobado en 1996. Luego participé de la Gestión Universitaria como se mencionó en el párrafo anterior y en 2009 resulte electo Consejero Superior representante del Claustro Graduado nuevamente por la Facultad de Ciencias Económicas, asumiendo formalmente mis funciones en el mes de mayo de 2010, algunos días posteriores a la finalización de esta Tesis.

Por todo lo narrado me sobran motivos para haber realizado esta actividad, porque como pocas veces he combinado una multiplicidad de roles que directamente me han involucrado con la Universidad que tanto quiero y que tanto he defendido en todo espacio de participación donde democráticamente he resultado electo, así como también he seguido la cuestión universitaria desde

---

<sup>7</sup> 2004. Res 094 FCE.UNLP

<sup>8</sup> 2006 Res.225; Res. 288 y Res. 453/07 hasta Mayo 2008.

<sup>9</sup> De Post-Grado UNLP CARRERA DOCENTE UNIVERSITARIA. 2004. Diploma de Docente Universitario Autorizado otorgado por la Facultad de Ciencias Económicas 6/9/04. (Promedio 9 (nueve). Consta de 8 Seminarios (336 hs) y 4 Talleres Pedagógicos (96 hs). Total 432 horas.

Título Certificado por el Registro de Títulos de la Universidad Nacional de La Plata (abril 2010) y Registrado en Dirección General de Cultura y Educación como Docente Universitario (Bajo registro 18432257 con fecha 6 de Abril de 2010.

<sup>10</sup> El Contador Elio Llanos, forma parte de la primera Promoción de Contadores graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, creada en 1953.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

---

la gestión universitaria, desde la cátedra como docente e investigador categorizado y desde mi actividad privada con toda la pasión que sólo la Universidad Nacional de La Plata puede generar.

### Presentación

---

La tesis que presentamos centra su exploración en la relación que se evidencia en aquellas cuestiones vinculadas de manera indivisible como ser lineal las trayectorias, identidades, relaciones sociales y el proyecto institucional de la gestión de grupos de gestión operativos (administrativos de carrera) y políticos de la Presidencia (generalmente denominado RECTORADO) de la Universidad Nacional de La Plata. Durante el aquí denominado proceso de post "normalización" de las universidades nacionales de La Plata desarrollado entre diciembre de 1995 y diciembre de 2007, consecuencia ello del proceso de Reforma de Estado Nacional.

Centraremos nuestra atención en la cultura de control organizacional desde una perspectiva de gestión y experiencias que esos actores sociales desarrollaran en los ámbitos propios de su sociabilidad universitaria y en otros espacios de la vida social y política para legitimar su posición y orientar las decisiones institucionales, con especial referencia a las relativas a la gestión administrativa. A partir de indagar en el ambiente de control interno, reconocer cómo se reconfiguraron los procesos de trabajo de los distintos grupos administrativos, qué significados esos actores produjeron acerca de las políticas de control instrumentadas desde el Sector Público Nacional y qué prácticas desarrollaron para adaptarse al Control Externo e Interno emanados de la órbita pública.

Aquí pretendemos aproximarnos a las características que asumió la Universidad Nacional de La Plata, desde la puesta en marcha de la denominada Reforma del Estado Nacional referente a la normativa de control en el ámbito administrativo de los entes descentralizados y por consiguiente en nuestro caso focalizaremos la mirada en la Universidad Nacional de La Plata como caso seleccionado para nuestro estudio.

Desde un enfoque micro sociológico, nuestra indagación recorta tres dimensiones de análisis.

#### **La gestión administrativa**

#### **La cultura organizacional**

**El ambiente de control** y la relación que puede establecerse entre la cultura organizacional como un determinante de la gestión.

A partir de indagar en la dinámica de la tarea directiva que se lleva a cabo en las unidades de gestión (generalmente denominados Dirección en la estructura orgánico funcional) de la Universidad pública argentina, en particular nos centraremos en la Universidad Nacional de La Plata, que por: su ubicación geográfica, la posibilidad de realizar el trabajo de campo y por tratarse de un tema apasionante desde la lectura de la bibliografía hasta la búsqueda de la casuística, además de una breve etapa de ejercicio profesional en la gestión universitaria como se mencionó en la introducción por parte del autor del presente proyecto de tesis.

La temática a analizar nos permite desde el inicio, realizar una breve mención al proceso de restauración de la democracia como sistema de gobierno desde 1983 y vincularlo de modo directo con la restauración una vez más, del cumplimiento de la denominada Ley Avellaneda número 1.597 (vigente desde 1885<sup>11</sup>;) que en forma paulatina pero continúa, posibilitó la instrumentación del co-gobierno universitario mediante el denominado "Proceso de Normalización Universitaria".

---

<sup>11</sup> Dicho marco normativo fue algo distinta a la propuesta original: crea la facultad, un cuerpo gobernante ajeno al respectivo departamento de estudios, al punto que los 10 profesores que, en minoría, lo forman son designados no por sus pares sino por la mayoría de los miembros (graduados) que, a su vez, se renuevan por cooptación. En cuanto al nombramiento de profesores el sistema de concursos fue desestimado (curiosamente, en rechazo a su larga tradición medieval) y sustituido por una terna que se origina en las facultades, pasa por el Consejo Superior y termina en una designación a cargo del Poder Ejecutivo

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

En nuestro caso como se dijo nos centraremos en la Unidad Central de Gestión de La Universidad Nacional de La Plata<sup>12</sup> partiendo de un proceso que como disparador de nuestro estudio, nos motiva a indagar en la gestión institucional luego de la recuperación y apertura institucional al pluralismo académico e ideológico, la incorporación de nuevas ideas, luego de un lapso de transición organizacional que aquí se define como una década de co-gobierno, y en coincidencia con lo expresado por él, en aquel entonces Rector<sup>13</sup> Normalizador y nuevo Presidente electo por la Asamblea Universitaria (funcionamiento del co-gobierno universitario) Ingeniero Raúl Pessacq (entre diciembre de 1983 y abril de 1986) mencionadas en su discurso de asunción, "Volvemos a nuestra Universidad acompañando el resurgimiento de la República formalmente constituida bajo el imperio del pleno estado de derecho que consagra la Constitución Nacional. Así lo ha dispuesto el mandato expreso del pueblo de la Nación".

Posteriormente, a su paso por la gestión universitaria y en ocasión de celebrarse uno (1897-1997) de los dos (1905-2005) centenarios<sup>14</sup> de creación de esa institución, volviendo sobre aquella época expreso:

"La intervención de las Universidades Nacionales, benignamente denominada 'normalización', debe ser analizada en el contexto social de lo que en la época significó el fin del proceso y el comienzo de la Democracia: un 'nunca más' al horror de la represión de la dictadura, una esperanza popular de libertad y de progreso, la ilusión de la vigencia del pleno estado de derecho, en un punto de fractura institucional en que todo podía y debía ser cambiado". (Pessacq, 2005<sup>15</sup>)

---

(HALPERIN DHONGUI 2002, p. 76)

<sup>12</sup> Exactamente 30 meses insumió el proceso de Normalización institucional, para recuperar la autonomía y el cogobierno, ejes centrales de la Reforma de 1918. Comenzó el 28 de diciembre de 1983 y finalizó el 30 de mayo de 1986 al realizarse la Asamblea universitaria que consagró al ingeniero Raúl Pessacq como Presidente electo (ex Presidente durante la normalización). **25º Aniversario del Período de Normalización**. La Palabra Universitaria. Edición impresa. Agosto de 2009. En línea <http://www.lapalabra.unlp.edu.ar/?p=329>.

<sup>13</sup> Se utiliza la designación de Rector por ser la figura jurídica prevista en el Decreto de Normalización. 154/83. Y Ley 23.068 Artículo 3. (promulgada por Dto. 1975/84). Finalizando el proceso de Normalización se utiliza la figura de Presidente de la UNLP emanada de su propio Estatuto vigente desde su fundación.

<sup>14</sup> Por cuestiones que es difícil comprender para alguien ajeno a esta institución porque lo hemos intentando la Universidad Nacional de La Plata, festejó: primer Centenario 1897-1997 siendo presidente el Ingeniero Luis Lima. Debido a que fue inaugurada como Universidad Provincial públicamente en 18 de abril de 1897 bajo el mandato del Dr. Dardo Rocha, que fuera elegido como su primer Rector. Dr. Fernando Enrique La Universidad Nacional de La Plata en su Centenario 1897-1997. Publicación Oficial de La Universidad Nacional de La Plata en conmemoración con su Centenario. La Plata. Abril de 1998. Barba

Luego festejo el Centenario correspondiente al ciclo 1905-2005 siendo presidente el Arquitecto Gustavo Azpiazu. El argumento utilizado en esta segunda ocasión fue la evolución del proceso histórico organizacional. Según se puede leer en la página web de la UNLP

El 12 de febrero de 1905, González envía al gobernador de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, una amplia memoria donde analiza las ventajas de organizar una nueva universidad. Sobre la base de ese documento se firma el 12 de agosto del mismo año un convenio ad referendum entre la Nación y la Provincia para la creación de la Universidad Nacional.

El acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional y la Legislatura Provincial, y el 19 de septiembre fue sancionada la ley nacional 4699 de creación de La Universidad Nacional de La Plata, promulgada el 25 de septiembre por decreto del presidente Quintana.

El 17 de marzo de 1906 asumía como primer Presidente de la historia de la Universidad Nacional de La Plata el Dr. Joaquín V. González, que ejerciera su mandato en tres gestiones consecutivas.. Esta cuestión no es menor, en períodos democráticos y con plena vigencia del Estatuto, el responsable máximo se lo denomina formalmente Presidente tal cual establece su estatuto de 1905. En períodos defacto y en aquellos en los cuales en transición y/o en aquellos en no ha regido el Estatuto se lo denomina Rector al igual que el resto de la universidades, dan cuenta de ello los documentos oficiales de la propia universidad, tales como actas del Consejo Superior, Resoluciones, etc.. en línea [www.unlp.edu.ar](http://www.unlp.edu.ar)

Para ampliar ver: Julio Castiñeiras, Historia de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP, La Plata, Ed.Oficiales, Facsimil de la Primera. Edición de 1940. Tomos I y II, 1985. Listado de los Presidentes desde 1905 a la fecha. En línea en [http://www.unlp.edu.ar/articulo/2008/4/3/presidentes\\_de\\_la\\_unlp](http://www.unlp.edu.ar/articulo/2008/4/3/presidentes_de_la_unlp)

<sup>15</sup> Caorsi, Gabriela, Fernández Cortes, Silvina y Pessacq, Raúl Adolfo. La normalización de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 1983 – 1986: UNLP,1987

Por lo expuesto, se tomará como punto de partida y materia de análisis para el presente proyecto de tesis, el bloque histórico que aquí se denominará la transición normalizadora del co-gobierno a la instrumentación y puesta en marcha del co-gobierno estatutario post década de la normalización (1986-1996), es decir, que partiremos del año 1996 que bien podría establecerse como ciclo refundacional formal de la Universidad Nacional de La Plata, por haberse reformado su Estatuto. (cuestión que ocurrió nuevamente en 2008 tomando precisamente el año de la última reforma estatutaria como ciclo de cierre del período a indagar)

Evidentemente la reforma del Estatuto de 1996 si bien fue realizada desde el punto de vista estratégico como una cuestión formal de cumplir con la Ley<sup>16</sup>, luego de que la Cámara Federal de apelaciones rechazara un Recurso presentado para no reformar el Estatuto por parte de la Presidencia de la UNLP, cuestión que trataremos más adelante, no podemos dejar de verla también como la concreción de una oportunidad con el claro objetivo de continuidad en un nuevo mandato por parte de las autoridades de aquel entonces, con independencia de que tuvo una estrecha vinculación con la “oferta” hecha desde el poder del gobierno democrático nacional, a tal punto que, más allá de la conquista no menor lograda que efectivamente las autoridades “consiguieron” con la aprobación de la cláusula transitoria que posibilitaba por única vez y solamente para las autoridades en ejercicio, la posibilidad estatutaria de presentación para un nuevo mandato (artículo 139<sup>17</sup>).

Brevemente mencionamos aquí y es de público conocimiento, que aquella Asamblea Universitaria se realizó de manera forzada para cumplimentar los lineamientos de la nueva Ley Universitaria Número 24521<sup>18</sup> y por consiguiente implicaron la adaptación del articulado del Estatuto de la Universidad a la nueva legislación, siendo en este caso al igual que lo ocurrido en 2008, consecuencia del impulso generado por una serie de reformas externas a la órbita universitaria (constitucional, legal e impulsada a las claras por las exigencias de los organismos internacionales de financiamiento) que forzaron la reforma y/o actualización del texto estatutario vigente desde 1986.

### **Fundamentación**

---

A modo de enunciación introductoria, una breve mirada en el tiempo cercano, nos permite afirmar que la Educación Superior y en particular las Universidades como organización pública han experimentado cambios significativos que no son ajenos a los cambios sociales acontecidos desde la restauración del sistema de gobierno democrático en 1983 y que en términos técnicos, políticos e históricos, se conoció como “Reforma del Estado”. Dichos cambios no sólo impactaron en la estructura burocrática del Estado Nación, sino que sentaron las bases para un cambio en las instituciones educativas en dimensiones sustantivas, esto es, en lo académico como así también lo burocrático<sup>19</sup>, cuyo nivel de calidad se intentó preservar o mejorar. Pero también con el contexto organizacional de las propias instituciones educativas, con los sistemas de financiamiento y de administración financiera, con las políticas de gestión institucional, cuya eficiencia y eficacia se trata de incrementar en pos de su efectividad y relevancia, aun cuando los recursos para el sector no se corresponda con las demandas y necesidades del mismo (supuestamente política y técnicamente aceptable).

A su vez, podemos encontrar a la Universidad argentina, también afectada por la ola de cambios y adaptándose, muchas veces a su manera, a la ola de nuevas demandas que en la mayoría de los casos suelen surgir con más energía desde afuera (generalmente por intereses extra muros)

---

<sup>16</sup> Con ello nos referimos a la idea de que “en todo proceso democratizador puede distinguirse una parte atribuible a las demandas de la sociedad y otra a la oferta hecha desde el poder: a lo conseguido y a lo concedido”. Luis Alberto Romero, “Política democrática y sociedad democrática” (pp. 45-52), en Estudios Sociales Nº10, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1996, p.46.

<sup>17</sup> Estatuto de la UNLP. Cláusulas transitorias aprobado el 20 de febrero de 1996: Art. 139: Para la primera elección que se realice en virtud de las disposiciones contenidas en este Estatuto, no serán aplicadas las normas que el mismo establece para la reelección de autoridades. Ampliar en línea [www.unlp.edu.ar](http://www.unlp.edu.ar)

<sup>18</sup> Sancionada: 20 de Julio de 1995. Promulgada el 7 de agosto de 1995 (Decreto 268/95). Publicada: 10 de agosto de 1995 (Boletín Oficial Nro. 28.204). Fuente CONEAU disponible en [www.coneau.gov.ar](http://www.coneau.gov.ar)

<sup>19</sup> Por ejemplo la Sanción de Ley 24156/92 forzó a las Universidades y otros entes descentralizados a crear la Unidad de Auditoría Interna (U.A.I), por citar un caso.

que desde la propia Universidad como organización dinámica, cuya función social prevista generalmente en su Estatuto y enunciada de manera reiterativa en el discurso de los representantes de los distintos claustros, debe corresponderse con un rol más activo como generación del cambio. Todo ello en un contexto dinámico, que acarrea desde el vamos, un gran desafío (muchas veces generados por tendencias externas) al cual debe responder, la propia Universidad como organización.

En línea con este breve precepto vigente en el tiempo presente y con proyección futura, en términos generales, el discurso que suelen esgrimir sus autoridades, es que la Universidad, y por consiguiente la gestión universitaria se propone ser una institución exitosa a partir de su propia misión<sup>20</sup> no sólo en pos de garantizar el ethos académico, sino también, ser capaz de ofrecer más y mejor servicio de educación superior y adaptar sus estructuras y procesos para lograrlo.

Claro que la reforma del Estado, no fue un hecho menor, y en coincidencia con Roberto Martínez Nogueira (2000:80:81) “.....la revisión del Estado no sólo desmanteló muchas de sus organizaciones y capacidades, sino que redefinió la relación Estado-sociedad”. Con el antecedente de condiciones internacionales que precipitaron el estancamiento económico y turbulencias inéditas, las profundas transformaciones enunciadas, algunas de ellas a fines de la década del ochenta, del siglo XX y materializada durante los noventa, conformaron un nuevo mapa social, redefinieron la agenda pública y reconfiguraron los marcos institucionales.

Por ello, probablemente no debe sorprendernos que a pesar de la redistribución de recursos y de ingresos y de la reorientación radical de las políticas estatales consecuencia de la Reforma del Estado, la esfera pública no tuviera la activación previsible enunciada en el discurso de sus instrumentadores desde la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Es más, parecería que existe una distancia sustancial entre la naturaleza y gravedad de las cuestiones que se reconocen como problemática organizacional, evidenciada esta cuestión, de manera mayoritaria en los contenidos de los debates muchas veces emanados desde posturas diametralmente opuestas desde el origen del debate mismo, consolidándose esa oposición radicalizada en la solidez de las argumentaciones planteada de la gestión universitaria que han ido reproduciendo a lo largo del tiempo, sin llegar a ser un mito, pero sí una construcción de posiciones opuestas que tienden a consolidarse con el paso del tiempo, al igual que la problemática organizacional que da origen al debate, desconociéndose (de modo implícito y algunas veces explícito) la propia cultura organizacional como inherente a la dinámica organizacional al momento de llevarse a cabo la gestión, y por consiguiente el control de la gestión, situando inclusive a la cultura organizacional como algo ajeno a la organización, lo cual, estimamos preliminarmente no sólo se debe al desconocimiento del tema de manera conceptual<sup>21</sup>; asignándosele a ésta ni siquiera un rol subalterno, sino lo que aquí se considera más grave, no advirtiéndose por el propio responsable de gestión, denominado gerente público por el marco teórico, Secretario de Universidad por la estructura organizacional, justamente no advirtiéndose que él ocupa ese puesto por una cuestión cultural de la organización universitaria con independencia de su capacidad técnica, su trayectoria docente, y/o laboral.

Generalmente para hacer posible los cambios que se consideraban relevantes, es decir aquellos que van al núcleo de lo que se hace, es decisivo el rol de la gestión, y el control de la gestión de manera interna y externa entendida, como se dice en los libros de texto, como la capacidad del gobierno y de la administración de la institución de alcanzar los objetivos institucionales en el marco que imponen las regulaciones del Estado y el marco normativo y constitucional.

La calidad de gestión – que suele verse en la capacidad de anticiparse a los hechos que se vienen, en el buen uso de los recursos disponibles, en la preocupación por los servicios que se prestan, en el ambiente o «clima» institucional que se vive, incide y condiciona, positiva o negativamente, las posibilidades de innovación académica (propio de su cultura organizacional) y por

---

<sup>20</sup> Generalmente definida en el Estatuto de la Universidad.

<sup>21</sup> A excepción de las áreas técnicas, por ejemplo: Salud, Contables, Infraestructura. Puede ocurrir que en las Secretarías de Gestión sean ocupadas por un graduado en una disciplina que a simple vista no se corresponda la pertinencia de la formación académica con las actividades a desarrollar, por ello es factible nuestro supuesto.

consiguiente ese condicionamiento suele utilizarse de manera transitiva como impedimento interno a las reformas que se sugieren, extendiéndose con marcada evidencia a la faz administrativa, aunque esa restricción suele ser condición necesaria pero no suficiente para justificar cierta actitud conservadora por parte del funcionariado, que en término jurídico político no sólo implica el desconocimiento de la norma, el incumplimiento de la norma, sino lo que puede considerarse más grave aún, como ser, el diseño de una estrategia de desconocimiento e incumplimiento de la norma instrumentada por las autoridades de la Universidad.

### **Del enfoque teórico de investigar en administración al desafío de ir al campo**

---

La investigación propuesta pretende aproximarse al fenómeno del cambio en el sistema universitario a partir del análisis de las complejas determinaciones que intervienen en su producción. Entre ellas y apelando a los aportes de la sociología de la cultura y del enfoque organizacional, destacamos el rol que desempeñan los grupos no académicos localizados dentro de la universidad en el procesamiento de las políticas de gestión nacionales en contextos históricos de significativas transformaciones en la esfera del Estado Nacional.

Dentro de ello, aquí planteamos que la cuestión de la investigación en administración (o ciencia administrativa) es preguntarse acerca de una serie de conceptos que deben ser revisados o por lo menos repensados, y a los cuales se trata de buscar si no respuestas, por lo menos nuevas aperturas que posibiliten abordajes alternativos de los mismos. Así nos hemos propuesto en esta tesis explorar tres temas vinculados a la investigación en administración; pero no desde el punto de vista teórico sino partiendo de la teórica para ir al campo.

Partiendo del planteo de Fortunato Mallimaci<sup>22</sup>, quien nos dice que si analizamos la historia de la ciencia vemos que en el siglo XIX especialmente, cada área del conocimiento comenzó a distinguirse de las otras, creando su propia epistemología, teorías, campos científicos, aparatos conceptuales, objetos de estudio.

En este sentido, la administración como una disciplina joven surgida a comienzos del siglo XX también trató de avanzar en crear su propia teoría, campo científico, objeto de estudio; y lo hizo como parte integrante del campo de las ciencias sociales, en cuanto a que su objeto de estudio son las organizaciones, y por lo tanto las relaciones entre los seres humanos que las componen –una organización sin los seres humanos es una entelequia- y con los seres humanos que forman parte del contexto en que se desenvuelve.

En este marco el desafío es y ha sido y la relación y articulación entre la teoría –el concepto abstracto- y la experiencia –la relación con los hechos-. Pero esta situación lleva permanentemente a la búsqueda de leyes universales y precisas que puedan verificarse y refutarse. Lo que concluye en una concepción naturalista de la ciencia social; lo cual no puede funcionar en tanto y en cuanto en el campo de las ciencias sociales si hay leyes son históricas y modificables; los seres humanos cambian, modifican sus comportamientos y por lo tanto la forma en que consumen los productos o servicios de las organizaciones y la forma en que actúan en el seno de las mismas. Cualquier análisis sobre la gestión de una organización tiene sentido en la medida que se pueda contextualizar a la misma y a los resultados de sus acciones.

En línea con la argumentación de Mallimaci, una característica de las ciencias sociales suele ser la ausencia de leyes, por lo menos en el sentido de ley entendida como “regla y norma constante e invariable de las cosas”<sup>23</sup>. Y por lo tanto podemos adelantar a modo de breve conclusión que repetiremos al final de este trabajo que no hay una única forma legítima de conocer sino varias.

Esto no implica rechazar o desestimar la posibilidad de construir teorías comprensivas; pues la investigación empírica no puede basarse solamente en desarrollar modelos para cada caso, pues

---

<sup>22</sup> Mallimaci Fortunato. Comprender críticamente nuestras sociedades: pluralidad de paradigmas y nuevos temas de investigación. Ponencia ante el Congreso Internacional: Nuevos paradigmas transdisciplinarios en las ciencias humanas. Bogotá, Colombia; 7-8-9/04/2003.

<sup>23</sup> Océano Uno. Diccionario Enciclopédico Ilustrado (1991). Ediciones Océano Gallach S.A.: Bogotá, Colombia.

estaría anulando la posibilidad de convertir a la administración en una ciencia. La ciencia entendida por Klimovsky(2003) como “ una metodología cognoscitiva y una peculiar manera de pensar acerca de la realidad”<sup>24</sup>. Así este autor (2003) en una Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP mencionó de manera breve un concepto que le pertenece, al plantear que “la teoría es la unidad de análisis fundamental del pensamiento científico contemporáneo; de ahí la importancia de construir teoría comprensiva a partir de la investigación empírica en administración”<sup>25</sup>.

La enunciación anterior, nos permite vincular lo desarrollado en una conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., el Ingeniero Michel Berry quien<sup>26</sup> sostenía que: “Tenemos fuertes razones para pensar que un electrón es lo mismo en Nueva York que en París o en Buenos Aires, y esto justifica las investigaciones de leyes generales a las que se dedican hace mucho tiempo los físicos. Tenemos también buenas razones para pensar que un problema de administración o de management se plantea, en cambio, de manera diferente en París, Nueva York o Buenos Aires, y entonces sería lógico que las investigaciones en management en estos tres países tengan diferencias importantes, vistas las diferencias de contexto, de cultura, y de desafíos a que se enfrentan”(p: 4 y ss).

Por lo cual hoy en día no es fácil planificar, prever o decidir en base a criterios racionales, ya que se negocia. Además en los tiempos que vivimos, hay que admitir que nos enfrentamos a situaciones muy fluctuantes. El método científico tradicional estaba adaptado a objetos físicos, es decir, objetos lo suficientemente estables como para definirlos objetivamente, pero hoy en día el management es el ámbito de lo efímero y lo subjetivo, y creo que ésta es una de las causas por la cual la concepción tradicional de la ciencia se está retorciendo en el mundo de la práctica, porque durante mucho tiempo el mundo de la ciencia no se inquietó demasiado por esta evolución Y. ¿por qué?.

Porque los investigadores se fueron alejando progresivamente del campo, se alejaron de la práctica del Management. (y también podríamos plantear que muchos docentes también se alejaron de la práctica, de aquello que pretenden enseñar en las aulas)

Hay un punto muy importante en la ciencia de la gestión, y es que **es muy difícil acceder al campo** (las negritas son nuestras). Si usted le pregunta a cualquier responsable de una empresa (y nosotros decimos de una organización) si prefiere una investigación cercana al campo o alejada del campo, le constará sin ninguna duda que prefiere una investigación cercana al campo, pero si usted le dice entonces “mañana vengo a su empresa/organización para hacer una investigación en el campo”, va a encontrar inmediatamente numerosas objeciones,

no es el momento”,

“es difícil”,

“nos encontramos en una situación delicada”,

---

<sup>24</sup> Klimovsky Gregorio (1999). “Las desventuras del conocimiento científico. Una introducción a la epistemología”. 4ª Edición. A-Z Editora S.A.: Buenos Aires, Argentina

<sup>25</sup> Conferencia organizada por el Departamento de Ciencias Complementarias dentro del Programa de actividades de festejo por el cumplimiento del 50° Aniversario de la creación de la Facultad de Ciencias Económicas (1953-2003). Y Conferencia XIX Encuentro Nacional de la Asociación Docentes de Administración General (ADENAG) “El desafío de la diversidad de la administración. 20 y 21 de junio de 2003. La Plata Fac.de Cs Ecs.UNLP. Ver fragmentos de la Conferencia en Ecos de Grado y Postgrado. 2do Ciclo. Año N° 1. Página 14. Actualidad. La Ciencia en la Sociedad Contemporánea. La Construcción del conocimiento en Administración. Klimosky Gregorio. Asistiendo como invitados a ambas actividades académicas por iniciativa de la Profesora Graciela Merino, concurriendo la totalidad de los cursantes de la Carrera Docente Universitaria, lo cual no sólo garantiza una asistencia masiva a las conferencias, sino que muchos tuvimos la oportunidad de conocer por primera vez a uno de los mayores especialistas en epistemología de Latinoamérica.

<sup>26</sup> Michael Berry, ex director del Centro de Investigaciones en Management de la bicentenario Ecole Polytechnique de Francia. LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION :TENDENCIAS ACTUALES Y NUEVOS DESAFIOS, DEL INGENIERO. Esta publicación contiene la conferencia inaugural del Programa de preseminarios 1999, organizado por la Secretaría de investigación y doctorado, que se dictó en abril de 1999. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones Administrativas.

Estas afirmaciones, que podrían ser anticipadas de manera teórica por cualquier analista, y que forman parte de los cursos introductorios de Auditoría y de la práctica de auditoría operativa, aunque en el caso de las autoridades operativas las condiciones son otras, generalmente los auditores formamos parte de la estructura organizacional, generalmente la Dirección aprobó un Plan Anual de Auditoría en forma previa al inicio de la tarea, y generalmente comenzamos nuestra tarea con una nota emitida por el máximo responsable del ente autorizándonos a realizar la tarea y a solicitar todo tipo de documentación que creamos necesaria.

En caso de esta investigación se confirman las tres objeciones a las claras al ir al campo, precisamente en diciembre 2009<sup>27</sup> cuando solicitamos entrevistas preliminares para adelantar la propuesta de esta tesis, fuimos muy bien recibidos y de manera amable nos manifestaron todo el apoyo que necesitamos para llevar a delante nuestra actividad, además de estar de acuerdo con su preferencia que toda investigación debía realizarse en el campo.

A ir al campo en febrero 2010, y en mayo 2010, luego de más de cinco intentos consecutivos, en cada una de las visitas, alternando los entrevistadores, los días y los horarios, las respuestas por las objeciones enunciadas por Berry se correspondían con la práctica (aunque nunca fueron por la negativa), el argumento más repetido fue que así como durante 2008 estuvieron abocados a la reforma del Estatuto, en el ejercicio de la gestión y las elecciones de los claustros, en diciembre 2009 a la candidatura presidencial del Secretario General en ejercicio, Dr. Fernando Tauber y ahora desde febrero 2010 están muy abocados a la próxima Asamblea Universitaria sumado aunque no lo decían (y es nuestra opinión) que algunos de ellos seguramente no continuarían en sus funciones precisamente no por decisión propia.

A su vez, en las situaciones delicadas para la dinámica organizacional, los investigadores que hacen preguntas no son los más adecuados y muchas veces las ciencias de la gestión no lograron colaborar con la práctica, los investigadores se organizaron en su propio mundo universitario.

En el caso de las auditorías es la propia Dirección del ente el que solicita la información para que el auditor independiente elabore el informe que suele ser reservado y que sólo es suministrado en forma escrita y presentado en forma oral ante el Directorio, la Junta Ejecutiva, el Gabinete, el Comité Ejecutivo, la Asamblea de Accionistas etc., con detalle de los hallazgos, puntos críticos, impacto y acciones correctivas. De hecho ello ha ocurrido en el caso de la Universidad Nacional de La Plata en 1997 con el Informe elaborado por los auditores de la Sindicatura General de La Nación (control interno) y ante la disconformidad de las autoridades de la Universidad Nacional de La Plata, estas convocaron a los auditores de la Auditoría General de La Nación (control externo), para refutar esos hallazgos, cuestión que desarrollaremos en el capítulo 3 y que utilizaremos como fuente para las conclusiones.

Como ya se dijo, en nuestro caso, esta cuestión se verificó cada vez que entrevistamos a un Secretario de universidad, no ocurre lo mismo cuando pudimos acceder al personal de línea, pero en este último caso, la cuestión se complica cuando hay que documentar la prueba, porque a modo de relato verbal el personal de línea entrevistado (generalmente con más de 15 años de antigüedad en su función) suele estar a la defensiva en promedio los primeros 30 minutos, va entrando en confianza en la próxima hora y comienza a desarrollar enunciaciones muy válidas en lo queda de la entrevista a modo de diálogo, realmente siempre se dialoga en las entrevistas, uno suele llevar un cuestionario semi-estructurado como guía, pero realmente en las entrevistas se busca el diálogo para evitar el interrogatorio.

---

<sup>27</sup> Entrevista con el Secretario General de la Universidad Dr. Fernando Tauber, ya en campaña como candidato a futuro Presidente a ser presentado en la próxima Asamblea Universitaria, por lo cual podía advertirse una agenda muy ocupada en forma diaria, semanal y mensual. Si bien dialogamos 120 minutos como habíamos acordado previamente y como ocurrió en las casi 10 entrevistas que he tenido por cuestiones universitarias desde 2001 a 2009, quedamos en acordar una nueva entrevista para revisar la transcripción de sus apreciaciones y precisar más en aquellas cuestiones de gestión universitaria etc. Pero ello no fue posible hasta la redacción de esta tesis. No obstante ello, quedo como denominador común una frase que le pertenece, ( que mencionó también en 2001) y que bien podríamos definir como propia de la cultura organizacional de la UNLP "No se entiende todavía que hay que ordenar los datos, modernizar la gestión y realizar cambios"

Durante el diálogo, suelen desarrollarse conversaciones muy amables y con cierto sentido crítico hacia la gestión, hacia quienes gestionan y cómo se gestiona, pero al preguntársele: ¿si podemos tomar nota de lo recientemente dicho?, ahí la cosa se complica un poco y se suelen vivir momentos donde realmente pelagra la continuidad de la entrevista, porque evidentemente dicha cuestión compromete de sobre manera al personal de planta, como suele ocurrir con cuestiones de gestión vinculadas a lo económico financiero (propio de las auditorías operativas), cuando se accede al dato documentado se pueden romper muchos mitos, por ejemplo que hay poco personal, vasta indagar la cantidad de movimientos anuales, mensuales y diarios de la oficina, cuestión que es verificable consultado luego en la Mesa General de Entradas al indagar en la cantidad de expedientes que son intervenidas por esa oficina, ver la hoja de ruta de los expedientes, la cantidad de oficios, la oficina de origen, el período de demora en cada oficina interviniente, el grado de complejidad de la intervención (generalmente es toma de conocimiento, o rechazo del envío por carecer esa oficina de la información suministrada o porque la pertinencia del expediente permite inferir desde la Caratula del Expediente el error del envío, con la consiguiente frase por todos conocida “pase a la Dirección y/o Departamento de : .....” para lo que estime corresponder “ y “prosecución de su trámite, o la frase letal “archívese” .

En nuestro caso, en forma previa a la entrevista se estudia las cuestiones inherentes al área (en los trabajos de auditoría se denomina esta actividad estudiar el terreno) de modo de no interrogar en aquello que puede indagarse previamente mediante el ejercicio de la lectura de documentos institucionales muchas veces disponibles en el sitio web del ente. Luego se desarrollan los diálogos partiendo de una solicitud de cierto documento (generalmente referenciado) que por la temática y antecedentes debería estar en esa oficina, y ante el total desconocimiento del personal del sector, luego de revolver algunas carpetas y viendo el abandono de esa documentación lo cual era interpretado como poco importante procedieron al préstamo para fotocopiarlo, o directamente al suministro si de casualidad había alguna copia adicional, lo cual es muy valioso para nosotros porque el amarillo de la hojas demuestra su antigüedad pero también cierta prueba de su fidelidad, en otros casos (los menos) la documentación era negada o no suministrada a pesar de estar disponible en los sitios de internet de los organismo públicos<sup>28</sup>.

Berry<sup>29</sup> nos plantea además que en la década del '80 “la investigación en gestión se estructuró en revistas, disciplinas, subdisciplinas, procedimientos de evaluación o de cooptación interna, los investigadores trabajaron sobre modelos abstractos como, los modelos matemáticos que parecían serios desde el punto de vista de los físicos. En vez de ir al terreno se contentaban con enviar cuestionarios y además tuvieron la suerte y el placer de ver cómo se desarrollaban métodos estadísticos que permitían desarrollar la prueba de hipótesis a través de cuestionarios.

Para este autor, la investigación (pág. 32.) parte de un principio ya consolidado “en el esquema de las ciencias clásicas hay una especie de asimetría: los investigadores saben y el resto del mundo está en la ignorancia; y la ignorancia del mundo es tal, que no comprende las discusiones de los investigadores, que por otra parte utilizan muchas veces un vocabulario muy complicado.

Cuando el mundo de los investigadores se comunica con el mundo externo, a eso se lo llama vulgarización o formación, pero no se admite que los prácticos pueden producir conocimiento.

En el esquema simétrico que plantea, se intenta defender el postulado de que “los investigadores y prácticos pueden estar involucrados al mismo tiempo en una acción, en este caso, sobre el terreno o en una reflexión. Y la experiencia muestra que en algunos casos los prácticos pueden tener una creatividad extraordinaria sobre todo aquellos que están bastante más cerca de la práctica. Este modelo plantea romper con la asimetría entre prácticos e investigadores lo que genera diálogos muy fecundos, diálogos que se intenta organizar de manera socrática. Esto no quiere decir

---

<sup>28</sup> Resulta muy interesante visitar las páginas de la Secretaría de Políticas Universitarias, de SIGEN y/o de la Auditoría General de La Nación para acceder a información pública sobre las universidades, que en muchos casos los entrevistados desconocen de su difusión, el grado de detalle y peor aún, que ello es legalmente posible.

<sup>29</sup> Ob. Cit.

que los investigadores y los prácticos deban razonar de la misma forma, que sus identidades deban confundirse, por el contrario, es la diferencia lo que da riqueza.

En los diálogos con prácticos, los investigadores pueden sacar a la luz dimensiones ocultas o desapercibidas de los problemas de los prácticos, les hacen insuficiencia de sus análisis, las consecuencias imprevistas de sus opciones y esto puede ayudar a los prácticos a encontrar mejores soluciones. Este es el principio del enfoque socrático.

Recíprocamente, el diálogo con los prácticos empuja a los teóricos a preguntarse acerca de sus conceptos y esto les permite a veces hacer descubrimientos insólitos porque en las organizaciones reales se encuentran cosas a veces muy extraordinarias que los investigadores no siempre habían imaginado. Por otra parte uno sabe que en la historia de las ciencias físicas los descubrimientos imprevistos, los hechos curiosos han dado ocasión a los grandes avances teóricos. Entonces el diálogo le permite a los prácticos ver mejor sus problemas y a los investigadores ver mejor su ciencia. Me parece que ese tipo de interacciones son buenas ocasiones para una mejor colaboración entre la teoría y la práctica.

Es curioso ver que en países como los Estados Unidos la gente de las empresas se acomodó a la distancia (desfasaje enorme) existente entre lo que se escribe en los libros de management y lo que se vive en la práctica. Básicamente si hablamos de la investigación académica en management. Porque hay muchas innovaciones que surgen en los Estados Unidos pero provienen más bien de los consultores y no del mundo académico. Una de las razones por las que este mundo académico ha resistido tanto tiempo es que las escuelas de management forman jóvenes. En todo caso los seleccionan y les dan un título que es un pasaporte para los negocios, aprenden un cierto número de reglas de comportamiento y un lenguaje. Mucha de la gente de las empresas dicen "esta gente, estos jóvenes no están precisamente muy bien formados, pero no es muy grave porque ya van a aprender con la práctica (p:13)

Los "desperfectos de diagnósticos ". Por razones que a los directivos les cuesta entender, las cosas no van muy bien en la organización. Se han puesto en práctica por ejemplo planes de mejora de la calidad, se han aplicado métodos que aparecen en los manuales o están de moda en general, pero no funcionan del todo bien. (p:16)

Como actualmente el mundo está en una mutación profunda, hay muchas organizaciones que están desorientadas por las innovaciones, de modo tal que se encuentran bloqueadas y no encuentran un modo correcto de funcionamiento. En algunos casos, los directivos ven con mucho entusiasmo la posibilidad de cooperar con investigadores, permitiendo desarrollar una práctica de investigación que los franceses denominan "investigación clínica". Que implica establecer una relación entre la organización y los investigadores sobre la base de los problemas que se ha planteado dentro de la organización.

Cuando los problemas son complicados se tarda mucho para analizarlos y también para resolverlos, lo cual implica estructurar la relación, de manera cooperativa se firma un contrato con el asociado, porque se adopta la teoría de los psicoanalistas, según el cual el enfermo debe pagar para curarse y en general, en la industria un estudio gratis es sospechoso. Esto tiene la ventaja de financiar la investigación.

Pero este método de investigación que a simple lectura tiene muchas ventajas, que permite observar de cerca los fenómenos, probar ideas y hacer evolucionar el conocimiento en contacto con la práctica, tiene dos defectos importantes:

- el primero es que siempre nos falta cierta toma de distancia respecto al interlocutor;
- el segundo es que cuando el investigador se sumerge profundamente en un caso particular siempre se le puede objetar de tener problemas de generalizaciones.

Con respecto al primer problema, se han desarrollado algunos principios;

- crear una estructura de conducción de la investigación (grupo de discusión con distintos interlocutores de ambas partes, dando la ventaja de discutir con profundidad todos los aspectos del problema investigado y tomar cierta distancia respecto de las personas que han firmado el contrato,

porque en muchos casos, cuando alguien firma un contrato con un interlocutor externo cree tener el derecho de ejercer un gran poder sobre él, sobre lo que debe decir y lo que debe pensar: el método del grupo de conducción planteado por Berry planea organizar las diversas opiniones, lo que sostiene el debate y ayuda a tomar distancia respecto de las demandas de la organización. En ese grupo se discute sobre todo lo referido a la investigación, las investigaciones que se realizan, las entrevistas, las hipótesis, porque se plantea que los investigadores ganan mucho conversando con sus interlocutores.

En relación al segundo defecto planteado, sí se puede generalizar a partir de esos estudios (la mayoría de los analistas suele generalizar a partir de la lectura de una teoría). Si el investigador está familiarizado con las investigaciones en Management, saben que uno de los grandes debates y una de las grandes objeciones a las investigaciones llamadas cualitativas y a los estudios de caso es que no son generalizables, mientras que las investigaciones sobre la base de cuestionarios pueden pretender una cierta generalidad. La primera idea es avanzar hacia la generalidad para comparar observaciones y luego discutir conceptos de la literatura y analizar su alcance. El tercer elemento que se plantea es elaborar nuevos conceptos, ideas, teorías que pueden llegar a parecer interesantes para aclarar los hechos observados, se trata de conocimientos generales que no son leyes generales,

A partir de los anteriores presupuestos, destacamos las ventajas que ofrece la escala micro sociológica para desarrollar investigaciones que puedan abarcar dimensiones sociales reducidas, centradas en la trayectoria de una determinada agencia estatal y, en consecuencia, de un número también limitado de actores sociales. El análisis en profundidad de las formas de organización de esos individuos y de su sociabilidad cotidiana<sup>30</sup> permitirá descubrir las determinaciones locales o micro sociales que inciden en la “vida” de las instituciones. Esas situaciones sociales específicas deben comprenderse de manera contextualizada tal como lo propone Jaques Revel (2005). El enfoque micro histórico rechaza la certidumbre que se desprende del uso de la categoría de “contexto” como si se tratara de un escenario unificado y homogéneo que determinaría de manera absoluta las acciones de los actores sociales. Por el contrario, sugiere la necesidad de inscribir las experiencias y representaciones múltiples y, en ocasiones, contradictorias o ambiguas, mediante las cuáles los hombres construyen su mundo.

Los enfoques teóricos que hemos presentado nos aportan, desde sus específicos desarrollos claves de lectura analítica de nuestro problema de investigación. Sin pretender plantearnos opciones teóricas excluyentes, son reconocidos como insumos valiosos para discutir los resultados obtenidos en nuestro trabajo.

Teniendo en cuenta los lineamiento anteriormente mencionados, aquí indagaremos en aquellas cuestiones que se corresponde con el título del presente proyecto de tesis, evaluaremos en el ciclo 1996-2008 la cultura de control organizacional de la Universidad Nacional de La Plata (unidad central denominada Rectorado) como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios, a partir de incursionar en aquellas cuestiones de la cultura de control organizacional para verificar si efectivamente los modelos mentales del funcionariado de gestión incorporan consciente o inconscientemente a la cultura como un condicionante al cambio organizacional generado pocas veces como propuesta de la propia gestión universitaria, evidenciándose de manera preliminar una conducta que podríamos conceptualizar, generalmente, como conservadora.

---

<sup>30</sup> La noción de “sociabilidad” es recuperada de los trabajos de Georg Simmel quien la define como una “forma de juego sociológica”, un complejo interactivo asociativo entre los hombres –el deseo de obtener ventaja, el comercio, la formación de partidos, el deseo de ganarle a otro, el movimiento entre la oposición y la cooperación – vacío de todo contenido propositivo pero guiado por el estímulo de esas funciones. Entendido como juego, la sociabilidad tiene dos significados: sólo puede ser jugado en sociedad, en su carácter de soporte externo y a través de ella, la gente “juega” a la “sociedad” (comillas y cursiva en el original) (2002: 202)

### **Breves Antecedentes**

---

El enfoque teórico-metodológico que asumimos reconoce como antecedentes diferentes corpus de investigaciones. Como es sabido en los últimos años han aparecido varias publicaciones en torno al tema de la cultura desde distintas perspectivas (P. Páez y A. Vergara, 2000; D. Páez y J. L. González, 2000; Garzón, 2000; N. Basabe, B. Rime, D. Páez, J. Pennebaker, J. Valencia, E. Diener y J. L. González, 2000; S. Ubillos, D. Páez y J.L. González, 2000; A. Sing-Manoux, 2000; I. Etchebarría, 2000; M. Fernández Ríos, J. C. Sánchez, R. Rico Muñoz, 2001; V. Carrero Planes, D. Pinazo Calatayud y M.A. Jimeno, 2002; A. Segurado Torres y E. Agulló Tomás, 2002).

Al indagar en la temática, Peter Drucker (2000) nos permite desarrollar un análisis del enfoque desde la médula de la cuestión complementándose de manera directa con dos artículos de trascendente aparición "En Defensa de la burocracia japonesa; La economía global y el Estado Nación ambos publicados en inglés en 1998 y traducidos por Archivos del Presente en el año 2000.

Cabe aclarar, que en el proceso administrativo, la función de control no por aparecer en último término, ocupa el rol menos importante.

La concepción moderna del control, que no lo limita a la mera constatación a posteriori de los hechos cumplidos, sino que enfatiza en su comparación con objetivos, metas y normas, lo convierte en la fuente cuantitativamente más importante de las decisiones organizacionales, las decisiones correctivas, que procuran eliminar los desvíos que la realidad muestra respecto de lo esperado.

Al mismo tiempo, al recuperar información dispersa por toda la organización, se constituye en la mayor fuente de alimentación de la memoria organizacional, y con ello del aprendizaje orgánico.

Todos estos conceptos, válidos para cualquier organización moderna, adquieren su mayor relieve cuando se refieren a la organización estatal, con sus grandes dimensiones y complejidad y con la multiplicidad de objetivos y metas a alcanzar, la variedad de técnicas a emplear, y la cantidad y diversidad de recursos puestos a su disposición.

Así como, modernamente, sin un planeamiento que establezca metas y normas, no puede haber verdadero control, no hay planeamiento, sin control que informe desvíos y realmente el circuito decisorio.

En efecto, esta tesis centrará su mirada en un Ente público descentralizado, lo que nos lleva a estudiar la complejidad del aparato de ejecución del Estado, la distancia orgánica, y muchas veces física, entre los centros de planeamiento y decisión y los centros de ejecución, hacen que un sistema orgánico de control se convierta en la única garantía seria del cumplimiento de las decisiones y planes.

Por ello, la investigaciones realizadas a nivel macro organizacional realizados por: Ana María García de Fanelli (1998) es un texto que debe ser consultado en su totalidad al igual que los desarrollados por el Dr. Andrieu, Pedro E: Introducción: Reforma del estado: estrategias, herramientas y tecnologías administrativas (1999). "Gobernabilidad y Corrupción: políticas, acuerdos y programas a nivel internacional", FCE UBA, Proyecto UBACYT TE 18, dic. 2001, en Economía, Sociedad y Estado. Buenos Aires: CECE UBA, 2002. "Argentina: Economía, Estado y Sociedad Civil - Gobernabilidad y Reformas" en VI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: CLAD, 2001. La SIGEN y el control sobre los poderes legislativo y judicial y las universidades nacionales (2009). "Argentina: Economía, Sociedad y Modernización del Estado en el 2000" en V Congreso Internacional de Reforma del Estado y la Administración Pública, CLAD, Santo Domingo, 2000; versión revisada publicada en "Las nuevas formas de organización institucional en el siglo XXI - Reformas pendientes", Buenos Aires: FAPEDEC, 2000. "Centralización y Descentralización en Argentina" En IV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, México, 1999. Felcman I., Blutman G, y Mendez Parnes S: "Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina". Buenos Aires, CIAP-Ediciones Cooperativas, 2002. Gonzalez-Rebella, Liliana: El control y la evaluación de resultados en el sector público: el caso de la Auditoría General de la Nación (tesis de Maestría en Administración Pública, ENA, Francia; mimeo), por citar algunos, nos permiten formular como novedad a lo allí planteado un trabajo con

enfoque micro sociológico, como complementos de los lineamientos ya desarrollados por estos autores.

### **Marco conceptual**

---

Como se mencionó, la posibilidad de realizar el trabajo de campo y por tratarse de un tema apasionante desde la lectura de la bibliografía, de los textos de Mintzberg Henry-Quinn Brian James (1991), se plantea que “la cultura irrumpió en el ámbito de la administración en la década del ochenta, como si fuera un tifón que soplara desde el lejano oriente. Súbitamente, se puso de moda vender cultura en los círculos de consultoría como si fuera un artículo de indumentaria organizacional, tal como, en alguna ocasión, se habían vendido la “administración por objetivos” o los “sistemas integrales de información”. El libro *In Search of Excellence* (En búsqueda de la excelencia) de Peter y Waterman<sup>31</sup> (1982) un año antes de la restauración del sistema democrático y del cogobierno universitario, probablemente fue lo que le dio mayor impulso al tema, por consiguiente nos parece motivo más que suficiente para investigar sobre la cuestión. En él, “las organizaciones se describían como muy ricas en cultura –influenciadas por escalas de valores firmes y coherente”. Conforme con el punto de vista de Mintzberg -Quinn, al igual que al de ellos – “la cultura no es un artículo de moda, más bien, como lo describe Selznick en el capítulo 2, «es un elemento intrínseco en una carácter organizacional más profundo». En línea con las definiciones anteriores, podríamos coincidir con varios autores con la afirmación de que “la estrategia no es una posición elegida en forma arbitraria, aleatoria, analítica, u oportunista según las variables del contexto”, en cambio es una perspectiva profundamente afianzada que influye en la forma en que una organización desarrolla nuevas ideas, considera y pondera opciones y responde ante los cambios de su entorno”.

En términos conceptuales hay acuerdo en la literatura de administración, que la cultura permea muchos aspectos críticos del desarrollo de la estrategia. No obstante, tal vez el aspecto más significativo sea la forma en que el personal se selecciona, se desarrolla, nutre, se interrelaciona y es recompensado dentro de la organización.

Los tipos de personas que son atraídas por una organización y la manera en que manejan con eficiencia los problemas y las interrelaciones personales dependen en gran medida de la cultura que se establezca en un lugar particular y de las prácticas y los sistemas que la sustentan.

En promedio, en algunas organizaciones, la cultura puede fortalecer tanto que la mejor manera de referirse a ella es llamarle la “la ideología” que predomina sobre todo lo demás –como sucede en la “configuración misionaria” que se presenta en la lectura de Mintzberg (1991) acerca de la estructura. Sin embargo, por lo general la cultura es una fuerza que influye en todas las organizaciones, por tanto, en esta investigación se considerará como un elemento de la organización, junto con la estructura, los sistemas y el poder.

En cierta forma, la cultura puede considerarse como la imagen opuesta a las atribuciones ejercidas como políticas. Mientras éstas últimas están enfocadas a intereses y a la concentración del poder a través de la iniciativa individual, la cultura se centra en el interés colectivo y en construir una organización unificada, a través de compartir escalas de valores, hábitos y tradiciones.

El cambio, como variable dinámica tampoco es un simple problema técnico, sino un asunto cultural para lo cual se requiere prestar atención a la cultura académica y administrativa de la Universidad como organización. Rollin Ken (1987) señala que “salvo en momento de crisis profunda en que se exige la reformulación global de su estatuto jurídico y político, el carácter de la Universidad como corporación y la naturaleza de sus fronteras no cambian en forma unitaria sino progresiva y multidimensionalmente: emergen nuevos agentes y culturas, cambian sus relaciones internas y aparecen nuevos modos de intercambios externos”.

Justamente 10 años posteriores a la publicación del libro que popularizo los conceptos de cultura organizacional y gestión surge también en los Estados Unidos el denominado<sup>32</sup> “INFORME

---

<sup>31</sup> Para la realización del presente trabajo se consultó la Undécima reimpresión, 1995.

<sup>32</sup> Manual de Ambiente de Control (1998). En línea en [www.sigyn.gov.ar](http://www.sigyn.gov.ar)

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

COSO" sobre control interno, publicado por primera vez en EE.UU en el año 1992, surgiendo como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, definiciones e interpretaciones existentes en torno a la temática referida.

Plasma los resultados de la tarea realizada durante más de cinco años por el grupo de trabajo que la TREADWAY COMMISSION, NATIONAL COMMISSION ON FRAUDULENT FINANCIAL REPORTING creó en Estados Unidos en 1985, bajo la sigla COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS). El grupo estaba constituido por representantes de las siguientes organizaciones:

- American Accounting Association (AAA)
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)
- Financial Executive Institute (FEI)
- Institute of Internal Auditors (IIA)
- Institute of Management Accountants (IMA)

La redacción del informe fue encomendada a la consultora internacional, denominada hasta aquel entonces Coopers & Lybrand<sup>33</sup>, fusionándose 6 después con Price. Se trataba entonces de materializar un objetivo fundamental: definir un nuevo marco conceptual<sup>34</sup> del control interno, capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que venían siendo utilizados sobre este tema, logrando así que, al nivel de las organizaciones públicas o privadas, de la auditoría interna o externa, o de los niveles académicos o legislativos, se cuente con un marco conceptual común, una visión integradora que satisfaga las demandas generalizadas de todos los sectores involucrados.

Además se plantea por gran parte de la literatura que una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de toda la información necesaria, y en ambos casos importa contar con medios eficaces, dentro de los cuales tan importantes como los manuales de políticas, memorias, difusión institucional, canales formales e informales, resulta la actitud que asume la dirección en el trato con sus subordinados. Una entidad con una historia basada en la integridad y una sólida cultura de control no tendrá dificultades de comunicación. Una acción vale más que mil palabras.

Por consiguiente, los valores éticos son esenciales para el Ambiente de Control. El Sistema de Control Interno se sustenta en los valores éticos, que definen la conducta de quienes lo operan. Estos valores éticos pertenecen a una dimensión moral y, por lo tanto, van más allá del mero cumplimiento de las Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones normativas.

---

<sup>33</sup> Price y Coopers & Lybrand se fusionaron en Washington - 19/09/1997 formando la mayor consultora de servicios de auditora del mundo: El imparable proceso de fusiones entre gigantes anglosajones alcanzó ayer al mundo de las auditorías. Las británicas Price Waterhouse y Coopers & Lybrand anunciaron en Nueva York y Londres que planean fusionarse para formar la mayor empresa de auditorías del mundo. Los detalles del acuerdo no fueron comunicados, ni tampoco el nombre que adoptará el nuevo coloso. Los portavoces de las compañías Price Waterhouse y Coopers, & Lybrand informaron que el acuerdo aún está por ultimar y que debe ser sometido a la aprobación de los socios, así como de las autoridades económicas.

La voluntad de los impulsores de la fusión es que esté completada a comienzos del próximo año. En ese caso, el recién nacido contará con la suma de los recursos de las dos empresas actuales: 13.000 millones de dólares (1,95 billones de pesetas) de facturación y 135.000 emplea dos en todo el mundo, de ellos 8.500 considerados miembros asociados. "Coopers & Lybrand y Price Waterhouse alcanzarán juntos objetivos globales a partir de una fuerza global y una dirección y gestión comunes", dijo Nicholas G. Moore, presidente de Coopers & Lybrand.

Al fusionarse, Coopers & Lybrand y Price Waterhouse piensan concentrar buena parte de sus nuevas energías en los mercados financieros de las áreas emergentes como Rusia, China, el sureste asiático, India y América Latina. La consultoría, según los portavoces de las empresas, seguirá siendo una parte creciente de su actividad. Diario el País

[http://www.elpais.com/articulo/economia/COOPERS\\_LYBRAND/PRICE\\_WATERHOUSE/Price/Coopers/Lybrand/fusionan/forma/mayor/auditora/mundo/elpepieco/19970919elpepieco\\_18/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/economia/COOPERS_LYBRAND/PRICE_WATERHOUSE/Price/Coopers/Lybrand/fusionan/forma/mayor/auditora/mundo/elpepieco/19970919elpepieco_18/Tes/)

<sup>34</sup> Berry.(1993) Plantea que actualmente los conceptos no surgen de las Universidades, sino de las consultoras. Ob.cit.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

El comportamiento y la integridad moral encuentran su red de sustentación y su caldo de cultivo en la cultura del organismo. Esta determina, en gran medida, cómo se hacen las cosas, qué normas y reglas se observan, si se tergiversan o se eluden. En la creación de una cultura apropiada a estos fines juega un papel principal la Dirección Superior del organismo, la que con su ejemplo contribuirá a construir o destruir diariamente este requisito de control interno

La filosofía y el estilo de la Dirección influyen y traducen la manera en la que el organismo es conducido. Son ejemplos: la transparencia de la gestión, la postura ante las innovaciones y el aprendizaje, la forma de resolver los problemas y medir los desempeños y resultados.

En línea con este enfoque el Documento 2529<sup>35</sup> de la Sindicatura General de La Nación plantea las: Normas de Información y Comunicación. Información y responsabilidad

Allí, claramente se afirma que "la información debe permitir a los funcionarios y empleados cumplir sus obligaciones y responsabilidades. Los datos pertinentes deben ser identificados, captados, registrados, estructurados en información y comunicados en tiempo y forma adecuados

Un organismo debe disponer de una corriente fluida y oportuna de información relativa a los acontecimientos internos y externos. Por ejemplo, necesita tomar conocimiento con prontitud de los requerimientos de los usuarios para proporcionar respuestas oportunas, o de los cambios en la legislación y reglamentaciones que le afectan. De igual manera, debe estar en conocimiento constante de la situación de sus procesos internos.

Los riesgos que afronta un organismo se reducen en la medida que la adopción de las decisiones se fundamente en información relevante, confiable y oportuna. La información es relevante para un usuario en la medida que se refiera a cuestiones comprendidas dentro de su responsabilidad y que el mismo cuente con la capacidad suficiente para apreciar su significación.

La supervisión del desempeño del organismo y sus partes componentes, opera mediante procesos de información y de exigencia de responsabilidades de tipos formales e informales. La cultura, el tamaño y la estructura organizacional influyen significativamente en el tipo y la confiabilidad de estos procesos".

### COMPONENTES

El marco integrado de control que plantea el informe COSO consta de cinco componentes interrelacionados, derivados del estilo de la dirección, e integrados al proceso de gestión:

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Supervisión

El ambiente de control refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encaran sus actividades, y la importancia que le asignan al control interno.

Sirve de base de los otros componentes, ya que es dentro del ambiente reinante que se evalúan los riesgos y se definen las actividades de control tendientes a neutralizarlos. Simultáneamente se capta la información relevante y se realizan las comunicaciones pertinentes, dentro de un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

---

<sup>35</sup> Resolución 107/98 Apruébanse las "Normas Generales de Control Interno". Bs. As., 10/11/98. B.O.: 13/11/98. Sindicatura General de La Nación. En línea <http://infoleg.mecon.gov.a>

El modelo refleja el dinamismo propio de los sistemas de control interno. Así, la evaluación de riesgos no sólo influye en las actividades de control, sino que puede también poner de relieve la conveniencia de reconsiderar el manejo de la información y la comunicación.

No se trata de un proceso en serie, en el que un componente incide exclusivamente sobre el siguiente, sino que es interactivo multidireccional en tanto cualquier componente puede influir, y de hecho lo hace, en cualquier otro.

Existe también una relación directa entre los objetivos (Eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y cumplimiento de leyes y reglamentos) y los cinco componentes referenciados, la que se manifiesta permanentemente en el campo de la gestión: las unidades operativas y cada agente de la organización conforman secuencialmente un esquema orientado a los resultados que se buscan, y la matriz constituida por ese esquema es a su vez cruzada por los componentes.

### **Ambiente de Control**

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado en que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

Es, fundamentalmente, consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección, la gerencia, y por carácter reflejo, los demás agentes con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados.

Fija el tono de la organización y, sobre todo, provee disciplina a través de la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto.

Constituye el andamiaje para el desarrollo de las acciones y de allí deviene su trascendencia, pues como conjunción de medios, operadores y reglas previamente definidas, traduce la influencia colectiva de varios factores en el establecimiento, fortalecimiento o debilitamiento de políticas y procedimientos efectivos en una organización.

Los principales factores del ambiente de control son:

- La filosofía y estilo de la dirección y la gerencia.
- La estructura, el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimiento.
- La integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos.
- Las formas de asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal.
- El grado de documentación de políticas y decisiones, y de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento.
- En las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de consejos de administración y comités de auditorías con suficiente grado de independencia y calificación profesional.

El ambiente de control reinante será tan bueno, regular o malo como lo sean los factores que lo determinan. El mayor o menor grado de desarrollo y excelencia de éstos hará, en ese mismo orden, a la fortaleza o debilidad del ambiente que generan y consecuentemente al tono de la organización.

**En síntesis**, la temática (cultura organizacional), la consolidación del marco bibliográfico con fuerte impacto del libro de Peter y Waterman (En búsqueda de la excelencia) legitima el tema como campo de estudio en términos de Pierre Bourdieu (comprensión dialéctica entre estructura y acción),

Complementan el fundamento anterior, el hecho real y verificable que durante los últimos 20 años, han surgido una abundancia de trabajos con fuerte basamento historicista y estadísticos de excelente calidad que hemos consultado, y que se reproducen de manera exponencial desde la informatización de los datos del sistema universitario.

Aquí se investiga sobre el tema del cual no se han encontrado demasiados antecedentes empíricos referentes a las universidades públicas argentinas (en nuestro caso sobre la Universidad Nacional de La Plata – unidad central Presidencia) interpretando la organización como un objeto multidimensional, diverso y complejo (en coincidencia con los términos de Bourdieu), abordando el estudio de la cultura de control organizacional con una perspectiva evolutiva definida como: “Un patrón de supuestos básicos compartidos que el grupo aprende en la medida que resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, que los ha trabajado lo suficiente para ser considerados como válidos y, por lo tanto, dignos de ser enseñados a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas,” (Schein, 1992: 12) como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios, investigando en cuestiones organizacionales de la institución tendiente a determinar cómo se ordenan la dimensión material (el trabajo), los diversos y complejos intereses grupales (autoridad/poder) y la dimensión simbólica (culturas administrativas), al interior de esta institución y cómo inciden esas tradiciones administrativas como condicionantes de la gestión y el cambio.

Al respecto, consideramos que nuestro trabajo puede enriquecerse a partir de algunas investigaciones recientes que destacan los aportes del enfoque y la metodología del microanálisis social para la construcción de una historia social de los entes descentralizados del Estado Nacional, sus instituciones y actores. A partir de su distanciamiento de cierta tradición historiográfica vinculada a las perspectivas macro sociológicas, se concentran en las historicidades específicas de los proyectos institucionales de las agencias del Estado Nacional, definidas en plural, evitando cualquier definición totalizante y homogeneizadora del Estado como categoría sociológica (Soprano 2008). Toman como punto de partida la diversidad de instituciones, actores, lógicas y prácticas sociales como una dimensión analítica potente para comprender la génesis y desarrollo de los procesos de diferenciación y especialización de las agencias estatales y sus cuerpos de funcionarios – lo que en nuestro caso serían la universidad y los universitarios, respectivamente. De esta manera, ponen el foco en los sujetos que “dan vida” a las agencias estatales procurando aprehender en su lógica y contexto de uso las representaciones y prácticas sociales que produjeron y objetivaron en esas instituciones, en sus proyectos y, en consecuencia, en sus políticas públicas<sup>36</sup>.

### **Planteamiento del problema**

Toda institución necesita organizarse y adaptarse a los cambios. Esto es algo que comparten muchos teóricos y analistas políticos. Pero quienes tienen la responsabilidad de gestionar (coloquialmente se suele decir aquellos que están al frente de la institución (como son: presidente, secretarios, directores, etc.) creen que estas acciones se dan de modo natural sin tener en cuenta que conforman una problemática compleja y global en la gestión de las organizaciones (Bartoli, 1992)

Esta investigación indaga la problemática de la cultura organizacional de la Universidad Nacional de La Plata como un determinante de la gestión en tiempos de cambios (ciclo 1996-2008) y la falta de implementación de políticas de control interno que se deben emanar desde la conducción de la gestión universitaria (en nuestro caso Presidente de la UNLP) siguiendo los lineamientos conceptuales que Jorge Pasquini López, (y que aquí compartimos), define como: la gestión desde una perspectiva organizacional (lo cual conlleva incorporado el concepto de cultura organizacional).

Partiendo desde este enfoque conceptual, preliminarmente se pudieron identificar en esta institución, los siguientes problemas:

---

<sup>36</sup> Para ello estos trabajos recurren a los aportes de la etnografía como enfoque, método y texto. Proponen poner en suspenso tanto los presupuestos eruditos como los prejuicios de sentido común, también denominadas “certezas de las perspectivas nativas”, que operan en nuestra percepción de un mundo social en el que somos, a la vez, actores y analistas. La opción por una descripción etnográfica del problema a estudiar supone que la investigación se orienta a producir una representación coherente de las formas de pensamiento y actuación de la población nativa que se construye ajustando las interpretaciones al punto de vista, los valores y razones de esos agentes. (Guber, 2001). Respecto de la comprensión etnográfica de las comunidades académicas, Geertz (1994) destaca la importancia de utilizar datos convergentes – descripciones, medidas, observaciones, hechos no estandarizados- acerca de individuos directamente implicados unos en las vidas de otros, personas que en la frase de Alfred Schütz “envejecen juntas”

- Omisión de la necesidad de incorporar aspectos de la cultura organizacional para el ejercicio de la función de gestor universitario. Generalmente se suele evidenciar en que la transmisión de la misma, acontece por el método de transmisión oral de manera sui generis y voluntaria y por consiguiente personalizada de una persona que deja la función a otra que asumen en su reemplazo y en una serie de casos, ello ni siquiera ocurre.
- Omisión o desconocimiento de normas generales y de control interno, y del Sistema de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, el que fue ratificado y ampliado en sus alcances en la Reforma Constitucional de 1994.
- Personalismo en la gestión, a partir del modelo mental de los responsables de gestión universitaria, comenzado por el Presidente de la Universidad y el funcionariado por éste designado (Secretarios, Sub-Secretarios, Directores, Asesores, Responsables de Áreas etc.).

### **Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general**

---

Conforme los lineamientos del Proyecto de Investigación Programa de estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en la Argentina (5º etapa) (del 1/1/08 al 31/12/09), Describir, analizar y evaluar la cultura de control interno y subculturas de diferentes unidades de gestión de la unidad central denominada Presidencia, y las normas y formas de evaluación de desempeño existentes dentro del ámbito de la gestión (administración) central de la Universidad Nacional de La Plata, con el objeto de determinar el impacto de dicha cultura y subculturas como determinantes de la gestión universitaria.

#### **Objetivos Específicos**

Con carácter más específico se pretende:

Estudios de casos concretos referidos al registro, seguimiento y análisis crítico y prospectivo de las decisiones y programas orientados a la Modernización del Estado en Argentina, de alcance global, sectorial, subsectorial o correspondientes a determinadas unidades geográficas o institucionales, tomado en cuenta, cuando corresponda, los requerimientos de adaptación institucional y funcional del Estado argentino a las normas que adquirieron carácter constitucional desde la reforma de 1994 y a los condicionamientos que implican la grave crisis económica, financiera y social desatada a fines de 2001, la pertenencia al Mercosur, y el proceso de globalización.

Los temas de los estudios continuaran dando preferencia al análisis de las consecuencias del proceso en términos de gobernabilidad, en cuanto está relacionada en gran medida con la mejora o no de la eficacia, la eficiencia, la calidad, la equidad, la transparencia, la "responsiveness" y la "accountability" de la presencia y acción del estado frente a las necesidades, demandas y percepciones de la sociedad, para lo cual se dará prioridad al análisis de las áreas en las que se verifican actualmente mayores ausencias o falencias, y menos o ninguna reforma substantiva., tales como los sistemas sistema financiero y de auditoría y control de gestión de las actividades descentralizadas

Efectuar un diagnóstico de los factores culturales de la organización elegida – Universidad Nacional de La Plata – Unidad Central Presidencia - para poder apreciar y comprender sus rasgos culturales básicos.

#### **El diseño de la investigación**

---

El estudio que desarrollamos se concentró en un caso particular, la Presidencia de la Universidad Nacional de La Plata como centro de decisión y, dentro de ella, la gestión entre los años 1996 y 2008, a partir de indagar en documentos de evaluación de gestión, la normativa de control de gestión y la doctrina..

La investigación se llevó a cabo de acuerdo a un diseño metodológico cualitativo que se focalizó en el nivel microsocial de las perspectivas, trayectorias, relaciones sociales, identidades y prácticas de los actores sociales analizados.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Las herramientas metodológicas utilizadas en este trabajo fueron: el análisis de textos que se aplicó a la interpretación de diversas fuentes secundarias: decretos, leyes y resoluciones vigentes en el período. También se realizó una reconstrucción histórica de la configuración social de los grupos institucionales a partir del análisis de las siguientes fuentes secundarias: archivo de resoluciones del Presidente de la UNLP, actas del Consejo Superior de la UNLP. Se realizaron entrevistas semi – estructuradas a referentes clave como funcionarios vinculados a la SIGEN, AGN, la UNLP, personal no docentes de la Presidencia con antigüedad de planta permanente superior a los 15 años como trabajador de la institución.

### Método

Como todo proceso de planificación, se comenzará indagando preliminarmente en una etapa orientada hacia aquellos aspectos filosóficos, los valores y la misión organizacional, generalmente establecidos en el Estatuto, continuando con una etapa analítica de documentos institucionales (versiones taquigráficas, actas, resoluciones administrativas, plan estratégico, etc.), de diagnóstico (lectura e interpretación del marco conceptual y normativo), para culminar indagando en la faz operativa (trabajo de campo) vinculada a la identificación de los objetivos que las distintas direcciones de gestión formulan en documentos institucionales, y por consiguiente desean alcanzar y/o mantener, complementado esto con la indagación del examen de auditoría interna y externa de gestión, complementado con un conjunto de entrevistas a personajes claves de las mismas organizaciones y la observación directa.

Por último, se verifica a través de hallazgos (emanados del Plan Anual de Auditoría Interna por el control interno y externo del ente<sup>37</sup>), en qué medida, se han satisfecho los objetivos formulados para corregir futuras gestiones, canalizando inquietudes o nuevos requerimientos: institucionales y sectoriales (comunidad universitaria) y/o gubernamentales (por ejemplo necesidad de adaptar el Estatuto a la Legislación Nacional) como una forma de comprobar la dinámica del proceso, generada por la cultura organizacional como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios, es decir aquello que en términos políticos y/o institucionales suele denominarse el legado de la gestión.

### Diseño del método

En el capítulo inicial se comenzará explorando brevemente la relación teórica entre cultura, y la gestión. La idea de este capítulo introductorio es darle marco conceptual al estudio de caso que se sigue en los capítulos siguiente.

El capítulo 2, se desarrolla de manera breve una descripción de la modificación del Estatuto en 1996 y 2008 consecuencia de la aplicabilidad normativa de cumplimiento obligatorio para las Universidades Nacionales

En el capítulo 3, se desarrolla el contenido del título de este proyecto de tesis, es decir la cultura organizacional como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios. El caso de la Presidencia de una organización como la Universidad Nacional de La Plata nos plantea un abanico experimental para el desarrollo del presente trabajo.

De acuerdo con lo anterior, este trabajo recorta su estudio evaluando el comportamiento organizacional a partir del examen auditoría de gestión (interno y externo), y determinar la forma en que la cultura influye en los resultados obtenidos por la gestión, consecuencia del desempeño de sus directivos.

Al cierre y de manera complementaria al trabajo de investigación propuesto, en sintonía con la misma línea de investigación ya mencionada se responden de manera breve y a modo de reflexión final a aquellas preguntas que se repiten en la mayoría de los textos bibliográficos consultados:

¿La reforma del Estado impacto en la gestión universitaria?

<sup>37</sup> Disponibles en internet <http://www.sigen.gov.ar/documentacion/uc1502.asp> Y/O [http://www.agn.gov.ar/n\\_ultimos-inf.htm#10](http://www.agn.gov.ar/n_ultimos-inf.htm#10)

- ¿Todo proceso de cambio implica cambios en la cultura organizacional?
- ¿El resultado de la gestión condiciona la continuidad de los funcionarios?
- ¿Ha cambiado la cultura organizacional de la Universidad Nacional de La Plata, luego de las reformas de su Estatuto y del marco normativo general?

#### Definición semántica

*Decía Borges<sup>38</sup> que “una biblioteca es una especie de gabinete mágico en el cual están encerrados, como encantados, los menores espíritus de la humanidad. Esos espíritus sólo pueden salir de la prisión, que en este caso es su forzada mudez, por medio de nuestra palabra. Al abrir un libro, dice Borges, los espíritus encantados vuelven a la vida, despiertan, y desde ese momento podemos dialogar interminablemente con ellos”. La tradición clásica de la filosofía política es en cierta medida como la biblioteca de Borges: es un gabinete mágico cuyos habitantes en nuestro caso –Platón, Aristóteles. Complementos por Burton Clark, García Fanelli, Peter Drucker, Umberto Eco, Pérez Lindo y tantos otros- sólo esperan respetuosamente nuestra palabra para poder hacer oír la suya. Aguardan nuestras preguntas para dar a conocer sus respuestas. La riqueza de este diálogo puede constarse sin esfuerzo a partir de la experiencia personal de cualquiera que haya frecuentado la lectura de los clásicos de la filosofía política: basta con comparar los pasajes que en las sucesivas lecturas de un libro –digamos La República, La Política, El Príncipe- nos han llamado poderosamente la atención, para comprobar que en un momento fue uno, en una segunda lectura otro, en una tercera el de más allá, y así sucesivamente.<sup>39</sup>*

Para este estudio se tendrán en cuenta los siguientes conceptos, que han servido como ejes organizadores para el análisis cualitativo que desarrollamos de manera conceptual y resumida en los siguientes títulos:

**Cambio**

**Concepto de Educación Superior**

**Concepto de Gestión**

**Toma de Decisiones**

**Cultura organizacional**

**Artefacto**

<sup>38</sup> Cita hecha por Atilio Born. P: 31:31 “La tradición viva, la biblioteca de Borges y los diálogos de Maquiavelo. La Filosofía Política Clásica. Ob. Cit

<sup>39</sup> Adaptado de DiálogosΣ B&C[(Borges + Filósofos Clásicos)] una ecuación con varios puntos en común. Autor. Carlos Carrizo, Graciela Neira, Liliana Freire. En red [www.econo.unlp.edu.ar](http://www.econo.unlp.edu.ar)

Espacio de “Reflexión sobre Post-modernidad y Globalización”, creado por la Facultad de Ciencias Económicas 5/3/2005, [resolución N° 057/05](#) del Honorable Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Económicas. Coordinado por el [Dr. Ángel Luis Plastino](#), y constituyen el Comité Organizador los señores Directores de Departamentos y por el Señor Secretario de Investigación y Posgrado de la Facultad, Lic. Daniel Solar. Participaron 170 graduados de distintas disciplinas, el trabajo citado forma parte los 12 trabajos seleccionados y aprobados para la obtención del Certificado de Aprobación del Curso de Postgrado “Reflexiones sobre postmodernidad, ciencia y sociedad” siendo publicado luego [http://www.econo.unlp.edu.ar/articulo/2008/7/22/espacio\\_de\\_reflexion1](http://www.econo.unlp.edu.ar/articulo/2008/7/22/espacio_de_reflexion1)

**Valores adoptados y declarados**

**Supuestos básicos**

**Cultura institucional**

---

**Breve desarrollo conceptual de definiciones semánticas**

---

**Cambio**

---

En el presente trabajo se tomara como premisa válida, la formulación esgrimida por varios autores, primeramente citamos a Burton Clark (1998) para quien, las universidades del mundo han entrado en un tiempo de intranquila agitación que parece no tener un fin a la vista ya que han perdido su anterior estabilidad y no pueden lograr un nuevo estado de equilibrio.

Todo debido al simple hecho que “las demandas sobre la universidad exceden su capacidad de respuesta”. Para el autor estas se refieren principalmente a más estudiantes y más diferentes tipos de estudiantes; más diversificadas demandas sobre una alta especialización de los graduados; más demandas y exigencias por parte de los distintos “patrocinadores” (gobiernos, sectores productivos, grupos de interés, etc.) y más importante que todo lo anterior, está el tema del crecimiento, la expansión, la especialización y la reconfiguración del conocimiento que ninguna universidad ni sistema de universidades puede controlar.

García Guadilla (1996) agrega otro factor sumamente importante al concepto de crisis y dice: “el concepto de crisis se combina con el concepto de desafío. A su vez, crisis y desafío (s) se conjugan con los trascendentes cambios exigidos a la educación superior a nivel mundial, dentro de un nuevo contexto en el cual irrumpe la fuerza del nuevo valor del conocimiento en la sociedad globalizante y globalizada”. Diciendo más adelante “si bien los analistas más apegados a la realidad tienden a observar con agudeza la crisis que acompaña las transformaciones y, por el contrario, los más optimistas se identifican con los beneficios que prometen los nuevos cambios, se podría decir que en América Latina es necesaria la presencia de ambas actitudes, ya que es preciso un profundo sentido de la realidad para no minimizar las limitaciones; sin embargo, por otro lado, también hace falta mucha pasión y optimismo para no dejarse amilanar por la tremenda tarea que implica enfrentar las nuevas condiciones”.

Entre los desafíos a los que deben enfrentarse los actores universitarios en ese escenario complejo y turbulento que ya está instalado, podrían citarse la actualización, flexibilización e innovación de las estructuras académicas y de las distintas disciplinas, de los currículos, de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, de las carreras. Asimismo está el reto de mejorar los vínculos con la sociedad, de lograr un mejor posicionamiento y valoración de la universidad por parte de la misma. No solo en términos de comunidad en general sino también de gobiernos, empresas, organismos oficiales y privados, ya sea del país como del exterior.

Hermida y otros (1996) toma el término de turbulencia enunciado por Drucker, diciendo que son aquellas situaciones extremadamente inestables muy difíciles de predecir y de conducir. Define turbulencia como “el conjunto de factores que traen inestabilidad, diferencias en las conductas y en los sucesos con relación al pasado, y por sobre todo termina con las simplificadas relaciones donde cada suceso tenía su correlación con el diagnóstico y la receta aplicada en el pasado cada vez que esto había ocurrido”. A semeja a la turbulencia a lo “que le sucede a un piloto de avión al ingresar en una zona de tormenta o de inestabilidad de vuelo”. En este ejemplo es de simple lógica el suponer que estarán en mejores condiciones aquellos aviones que estuvieran piloteados por los mejores hombres, los más preparados en el manejo y que tuvieran las mejores herramientas para conducir el avión a destino, escenario que podríamos trasladar a la universidad.

**Concepto de Educación Superior**

---

Siguiendo las tendencias internacionales, la Ley de Educación Superior apunta a integrar dentro del concepto de “educación superior” a todas las formas de enseñanza post-secundaria, también llamada “terciaria”.

Hasta 1995 en el mundo universitario argentino se consideraba separado, institucional y conceptualmente, de la educación superior no universitaria. En el artículo 4° de la Ley 24.521 se establecen fines comunes y en el artículo 7° se define como condición para el acceso al nivel terciario el haber realizado estudios secundarios. La ley establece también algunos mecanismos para asegurar la articulación entre las distintas instituciones de Educación Superior.

Diversos factores llevan a englobar en un solo sistema complejo las modalidades de enseñanza superior, universitaria y no universitaria. Varias universidades provinciales y nacionales han surgido en los últimos años sobre la base de institutos de educación superior no universitaria generalmente orientados hacia la formación docente. Los programas de pos-titulación de graduados de Institutos Superiores no universitarios, las iniciativas para articular institutos superiores con las universidades tienden a borrar la distinción entre modalidades tradicionalmente separadas. La creación de colegios universitarios viabilizando puentes flexibles entre las dos instancias va en el mismo sentido.

El ascenso de las carreras de formación docente y de las carreras terciarias al nivel universitario forma parte de un proceso por el cual se han elevado las calificaciones educativas de la fuerza de trabajo en todo el mundo. En el mismo sentido, podemos interpretar la expansión rápida de los posgrados en Argentina durante la última década. En el futuro próximo todos los maestros y profesores del terciarios tendrán que tener por lo menos una licenciatura universitaria y todos los profesores universitarios tendrán que tener al menos un curso de Postgrado (maestría y/o especialización) con su Tesis aprobada con su correspondiente diploma<sup>40</sup> de modo de poder dar cuenta antes los alumnos, y sus colegas su legitimación académica (actualización formal de conocimientos). (Burton Clark<sup>41</sup>)

### **Concepto de Gestión**

---

Uno de los desafíos que merece especial atención en la actual agenda de transformación y teniendo en cuenta los contextos de incertidumbre, de recursos escasos y de aumento sostenido de las demandas, es el tema relativo a la gestión de universidades, el cual se ha tornado un desafío para los actores vinculados a ella. En tal sentido Sanyal (1998) dice que “La preocupación por la gestión en la educación superior se volvió un tema de creciente importancia en la última década. En un contexto de sistemas de educación evolucionados, la educación superior se ha vuelto una prioridad número uno en las agendas de política educativa y la gestión es, cada vez más, vista como una influencia potencial dentro de la misma universidad”.

Para definir “gestión” es interesante analizar lo expresado en el Proyecto de Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción (1998) donde se explicita que “la gestión y el financiamiento de la enseñanza superior exigen la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de políticas, basadas en la cooperación establecida entre los establecimientos de enseñanza superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización sana de los recursos. Los establecimientos de enseñanza superior deberían adoptar prácticas de gestión con una perspectiva de futuro que responda a las necesidades de sus entornos. Los administradores de enseñanza superior deben ser receptivos, competentes y capaces de evaluar regularmente – mediante mecanismos internos y externos – la eficacia de los procedimientos y las reglas administrativas”. ... “El objetivo último de la gestión debería ser el cumplimiento óptimo de la misión institucional asegurando una enseñanza, formación e investigación de gran calidad, y prestando servicios a la comunidad. Este objetivo requiere una dirección que combine la visión social, incluida la comprensión de los problemas mundiales, con competencias de gestión eficaces”.

---

<sup>40</sup> En los reglamentos internos de las distintas maestrías se establece de manera clara que el único modo de acceder al Diploma es mediante la presentación y defensa de Tesis. En caso contrario sólo se obtiene un Certificado Analítico con la historia académica del cursante.

<sup>41</sup> \_Burton Clark Misión Cultura y Valores

También Hernández y otros (1996) expresan que la gestión se refiere “a la concepción y orientación de las actividades organizacionales y al conjunto de prácticas administrativas, actores, elementos y medios que permiten y facilitan a la universidad el logro de sus propósitos”.

Asimismo, diversos documentos institucionales de CONEAU (1997), plantean que “La gestión institucional está compuesta por un conjunto de factores (recursos, procesos y resultados) que deben estar al servicio y contribuir positivamente al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión”.

La importancia de esta función demanda por un lado conocer en profundidad los aspectos vinculadas a la misma y por otro, y sobre una base cierta de conocimiento, potenciar los aspectos positivos y tomar las vías correctoras necesarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Un punto de partida para hacerlo, es contar con la información proporcionada por procesos de autoestudio y autorreflexión.

De tal manera se considera a la gestión como la estrategia necesaria para el logro eficaz, eficiente, efectivo y pertinente de los objetivos institucionales considerando los contextos particulares, cambiantes y futuros. Al respecto Martínez Guarino (1996) afirma que “podríamos definir la capacidad de gestión como aquella capacidad que tienen los hombres y mujeres para lograr sus objetivos mediante procesos conscientes e inteligentes”.

Cada universidad es un microcosmos particular y distinto que está condicionado por sus políticas, sus modos de encarar la realidad, sus formas de articulación y sus actores. Por tal motivo es necesario abordar el conocimiento de esa complejidad sabiendo que no todas las instituciones son iguales, que cada una es esencialmente ella misma, que una cosa es “el ser institucional” distinto la mayoría de las veces al “deber ser” y a lo que cada organización se “cree que es”. El tener en claro esto va a permitir comprender la dinámica institucional, va a posibilitar la interpretación de lo que realmente pasa en la institución a fin de racionalizar en mayor medida los procesos decisorios y contribuir a la mejora del logro de los objetivos de la institución.

En el entramado turbulento en donde se desarrolla la gestión universitaria, se entrecruzan, se oponen, se rechazan, se unen, aspectos relativos a la organización institucional, a las relaciones, a las comunicaciones, a las vinculaciones externas, a los tiempos, a las presiones internas y externas, a los intereses y tensiones, a los conflictos de poder, a la cultura institucional. Como afirma Pérez Gómez (1998), “Las organizaciones sociales no pueden funcionar como mecanismos objetivos de precisión ... independientemente del contenido de las tareas y del sentido de las interacciones, porque la eficacia de tales interacciones sociales está mediada por el sentido que los sujetos conceden a las tareas y relaciones en las que se implican”.

Para Morgan (1990) toda “organización es generalmente compleja, ambigua y paradójica”, y esto es particularmente real si se habla de la universidad. En parecida línea de pensamiento, Ball (1994) dice que “... casi todas las organizaciones sociales, constituyen campos de lucha, en donde los conflictos, ya subterráneos o manifestados ocasionalmente, entre sus miembros son algo natural. Además, hay que considerarlos desde otro punto de vista, ya que no solamente no deben ser evitados, sino que sirven para que las escuelas y las organizaciones sociales crezcan y se desarrollen. El conflicto puede ser y, a menudo, es muy saludable, puede revitalizar la organización hacer que progrese”.

En esta realidad compleja e incierta de la gestión universitaria, el poder se distribuye de una manera determinada, la información fluye de otra, las decisiones siguen ciertas vías y estrategias, la distribución del tiempo y las rutinas también tienen su peculiaridad, los rituales siguen ciertos estilos, es decir existe una cultura que es particular a la institución, que la determina y que a su vez es determinante de escenarios internos y externos.

Casanova (1995) al hablar de esta trama compleja dice que “el sistema educativo viene condicionado por la sociedad en la que se implementa. Reproduce muchas de sus virtudes y también muchos de sus defectos, que intenta superar desde un planteamiento renovador. Cada grupo social, en función de sus parámetros de funcionamiento, desarrolla una política educativa determinada, que pone en práctica a través de su administración correspondiente... el centro, además está integrado

por personas de procedencias diversas, con distintas culturas, religiones, razas, ideologías en general, cada subgrupo de los que conviven en el centro puede esperar respuestas diferenciadas y conseguir objetivos diversos. La tarea es compleja. Pero hay que abordarla ineludiblemente”

### **Concepto de Gobernabilidad**

---

Actualmente se asocia gestión con los niveles de gobernabilidad, lo que está en estrecha vinculación con la autonomía institucional entendiéndose por esta la capacidad que tienen las instituciones universitarias de gobernarse y de definir las propias políticas académicas.

En este sentido es importante señalar algunos de los argumentos sobre gobernabilidad y gestión discutidos en un Seminario de Rectores que complementan los aspectos mencionados como claves para analizar la gestión de las instituciones universitarias. En esta ocasión Albornoz (1996) expresa: “Obviamente, de acuerdo con cada modelo de universidad y de educación, en general, operan los criterios de gobierno, autoridad y gobernabilidad. De hecho el esquema organizacional y el papel que dentro de dicha organización desempeñan sus diversos actores y participantes varía con cada modelo, incluyendo la tradición histórica en cada caso”. Y agrega más adelante (1996) “el tema de la gobernabilidad está relacionado con la cuestión del poder político interno, pero en sus asociaciones con el mundo externo”... “interpretaría que la gobernabilidad es aquella actividad, en el mundo académico, que permite la participación y la capacidad de influir en las decisiones, caso en el cual la única posibilidad de gobernabilidad y de su expresión ocurre y acontece en las universidades autónomas”

A este respecto Muñoz (1996) dice que la gobernabilidad “debe entenderse como la posibilidad de que las decisiones pueden convertirse en hechos prácticos, entonces está muy ligada a aspectos de gran importancia para la universidad como la credibilidad, la legitimidad y la acreditación. En este sentido es importante delimitar y definir bien los alcances de la autonomía, la cual de ninguna manera puede entenderse como un rechazo de la evaluación, esta es un elemento fundamental para la credibilidad, para la legitimidad, y por consiguiente para reforzar el derecho de autogobernarse”. De igual manera planteamos en el presente trabajo de investigación es posible hacer extensivo esta análisis al control interno realizado por la Unidad de Auditoría Interna (U.A.I) o al control externo que por Ley 24156/92 realiza la Auditoría General de La Nación (AGN) referentes al cumplimiento de la Ley de Administración Financiera.

Para García Fanelli (1998) “En la lengua inglesa existe un término que resume las actividades de gobierno y administración universitaria; este término es “governance”. Por tal se entiende el ejercicio de la autoridad en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al diseño y al funcionamiento del sistema de educación superior y de sus instituciones particulares”.

Lo anterior se esté en todo de acuerdo o no, vuelve a establecer la importancia de la capacitación en la gestión para favorecer la capacidad de autogobernarse y de asegurar “que la organización cumpla su misión de manera efectiva, y también que satisfaga las necesidades de aquellos que la controlan o que de otra forma tengan poder sobre la organización” (Minzberg 1996).

Una forma de conocer en profundidad lo que está pasando en la gestión institucional es consultar los documentos generados y consensuados de manera interna mediante el procesos de evaluación de la misma a través de estrategias de autoanálisis y autorreflexión que permitieron el estudio de los contextos internos y externos, la investigación del propio proyecto institucional, y las interpretaciones del clima, de las tramas de la organización y de las estrategias puestas en marcha para lograr cumplir con la misión fijada.

El evaluar la gestión no solo va a contribuir al mejoramiento de la gestión misma y de la concreción de los objetivos institucionales, sino que va a desarrollar una cultura de análisis, reflexión e interpretación contextualizada (evaluación) que va a incrementar los espacios de racionalidad a fin de poder alcanzar los objetivos institucionales con eficacia, efectividad, eficiencia y relevancia, es decir que el proceso de evaluación de la gestión va a generar la herramientas necesarias para tomar las mejores decisiones.

Apodaca y Grao (1996) afirman que “La necesidad de cambiar y mejorar parece estar presente en los órganos de gobierno de las universidades, pero es preciso que sea asumida por el conjunto de sus miembros a todos los niveles.

Igualmente la mayoría de los autores plantea que la universidad no puede seguir funcionando en el largo plazo como una suma de partes (centros, departamentos...) con independencia de un proyecto institucional, proyectándose la evidente necesidad de emprender procesos colectivos de reflexión y decisión en los cuales se impliquen todos sus componentes”.

Claro de la lectura de la opinión de distintos autores, no se deduce ¿Quiénes están mejor preparados para abordar esta realidad compleja como gestores institucionales? Tampoco se deduce: ¿Quiénes pueden interpretar el verdadero funcionamiento de la organización, desentrañar la dinámica de sus conflictos y relaciones, el andamiaje visible u oculto de sus roles y funciones?

Es evidente que en los procesos de autoanálisis y autorreflexión llevados a cabo en los procesos de autoevaluación institucional, suelen jugarse un papel clave los propios miembros de la gestión desde la propia idea del proceso, pasando por su diseño y puesta en marcha del mismo.

Lo difícil es encontrar el tiempo para dedicarlo a una actividad que aunque se la reconozca como fundamental es difícil de encarar como una más dentro del cúmulo de tareas bajo la responsabilidad de los mismos. Por tal motivo en la propuesta metodológica se sugiere una manera de trabajar en este sentido.

La importancia de investigar la cultura organizacional como un determinante de la gestión institucional, se deriva del hecho que esta función da marco y sustento a todo lo realizado en la universidad como objeto de estudio, por lo que permite mirar a la institución como un todo (cultura), integral (gestión) y holísticamente (estilo cognitivo), de forma tal de superar las interpretaciones segmentadas y parciales

### **Toma de Decisiones**

---

La toma de decisiones se encuentra plasmada en varias instancias que articulan aspectos de distribución del poder en forma individual y colegiada.

Investigaciones recientes, en América Latina, dan cuenta de las complejidades que emergen al momento de tomar decisiones en el ámbito académico; si bien es un campo de estudio que en la Argentina no presenta un amplio desarrollo sistemático, es una temática significativa y sensible para los estudiosos de las grandes problemáticas de la gestión académica en el campo de la Educación Superior Universitaria (Navarro Rodríguez, 2005; Viloria Hernández, 2004).

“En los Estados Unidos, de hecho los creadores del campo disciplinario conocido como estudios sobre la universidad, iniciaron explorando la veta de conflicto en las organizaciones universitarias (Baldrige, 1971, 1977), Baldrige y Riley (1977), o bien se desarrollaron estudios sobre los académicos y sus procesos de formación en la universidad, la cultura de las disciplinas, las prácticas, el proceso y estructura de la educación superior, siempre de cara a las dinámicas organizacionales que comportan poder, actores y conflicto. Entre estos estudios se encuentran: los de Becher (1989, 1992), Becher y Kogan (1992) y Acosta (1999). En esa misma vertiente, tocó a Clark (1987), indagar respecto de la cultura académica en la universidad y sus elementos organizacionales tales como las zagas y los mitos, o bien referir a la estructura flojamente acoplada de las estructuras universitarias en las cuales se involucran las decisiones frecuentemente resistentes por esa pérdida de acoplamiento (Clark, 1983). Sin embargo tocó a March y Simon (1993) relacionar al conflicto organizacional con el propio proceso de la decisión, se plantea el escenario de las decisiones ‘cesto de basura’ que corresponden a las anarquías organizadas, en el cual el conflicto y el poder son la constante definitoria de las decisiones.

### **Cultura organizacional**

---

Aquí se abordará partiendo del estudio de la cultura porque este enfoque requiere una perspectiva evolutiva (Schein 1992: 1) y la define como: “Un patrón de supuestos básicos compartidos que el grupo aprende en la medida que resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, que los ha trabajado lo suficiente para ser considerados como válidos y, por lo

tanto, dignos de ser enseñados a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas” (Schein, 1992: 12). Involucrando complementariamente los siguientes conceptos:

### **Artefactos**

---

Son las estructuras y procesos organizacionales visibles. Incluye el ambiente físico de la organización. Estos fenómenos aunque son fáciles de observar, son más difíciles de descifrar. Son observables y tangibles y permiten estudiar la cultura existente en la organización.

### **Valores adoptados y declarados**

---

Incluyen las estrategias, objetivos, filosofías (justificaciones adoptadas), que son validados por un proceso social compartido en la organización. Los valores adoptados y declarados predicen buena parte del comportamiento de sus miembros. Sin embargo, algunas veces pueden ser contradictorios entre sí, o del comportamiento observado. Esta es la razón de que en las organizaciones existan grandes áreas del comportamiento que, aparentemente, permanecen sin explicar. Los valores adoptados y declarados incluyen reglas y normas de comportamiento que pueden reflejar racionalizaciones y aspiraciones.

### **Supuestos básicos**

---

Son aquellas medidas que han solucionado problemas de adaptación externa o de integración interna y que a fuerza de repetirse con éxito llegan a asumirse por los miembros de la organización en forma automática hasta convertirse en creencias, percepciones, pensamientos y sentimientos que de manera inconsciente son asumidas y tomadas como verdaderas por los miembros de la organización. Son la fuente última de los valores adoptados y declarados y los artefactos.

Cuando los valores no permiten explicar algunos patrones de comportamiento de grupos o áreas de la organización, se tienen que descubrir los supuestos básicos que integran la cultura organizacional para entenderlos y explicarlos. Si los integrantes de una organización comparten un supuesto básico de manera firme, cualquier comportamiento que se aleje del mismo, es considerado como no aceptable.

Los supuestos básicos de una organización no están sujetos, generalmente, al debate o la controversia, de manera que son muy difíciles de cambiar, lo que introduce un grado básico de estabilidad y permanencia en la organización, aunque ésta debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios del entorno. Más aún, el conjunto de supuestos básicos tanto en el plano individual como en el grupal son mecanismos de defensa psicológica y cognoscitiva que permiten a la organización continuar funcionando.

Los supuestos básicos se relacionan con aspectos fundamentales de la vida organizacional como: la naturaleza del tiempo y del espacio, la naturaleza humana y las actividades humanas, la naturaleza de la verdad y cómo es descubierta, la forma correcta en que los miembros de la organización deben relacionarse entre sí, la importancia relativa del trabajo, la familia y el desarrollo personal, el papel del hombre y la mujer y la naturaleza de la familia, entre otros aspectos fundamentales (Schein, 1992: 26).

Schein resume señalando:

“La cultura de un grupo (organización) puede ser estudiada en estos tres niveles – el nivel de sus artefactos, el nivel de sus valores, y el nivel de sus supuestos básicos. Si uno no descifra el patrón de supuestos básicos que puedan estar operando, no se sabrá cómo interpretar los artefactos correctamente o cuanta credibilidad dar a los valores adoptados y declarados. En otras palabras, la esencia de la cultura radica en el patrón de supuestos básicos subyacentes, y una vez que se comprende éste, se puede comprender fácilmente los otros niveles que son más superficiales y tratar apropiadamente con ellos” (Schein, 1992: 26).

Por consiguiente aquí se plantea que la conceptualización de Schein se consolidó al ser seguida y desarrollada por diferentes autores. De esta manera, Ott<sup>42</sup> (1989), retoma el concepto de Schein propuesto en 1986 y lo desarrolla.

### **Cultura institucional**

“La cultura institucional es aquella cualidad relativamente estable que resulta de las políticas que afectan a esa institución y de las prácticas de los miembros de un establecimiento. Es el modo en que ambas son percibidas por estos últimos, dando un marco de referencia para la comprensión de las situaciones cotidianas, orientando e influenciando las decisiones y actividades de todos aquellos que actúan en ella” (Frigerio, 1992).

### **Cronograma de actividades desarrolladas**

Actividades	Ciclo					
	1	2	3	4	5	6
Investigación Bibliográfica <sup>43</sup>	X	X	X	X		
Compilación del marco teórico <sup>44</sup>		X	X	X		
Observación participante en la organización <sup>45</sup>	X	X	X	X	X	
Entrevistas, diálogos y/o encuesta semiestructurada <sup>46</sup>				X	X	
Análisis y Procesamiento de entrevistas, documentación, datos.					X	
Redacción, corrección y tipeo					X	X

<sup>42</sup> Citado por Zalpa (2002: 17-19)

<sup>43</sup> Esta actividad fue realizada y supervisada por el Docente responsable del curso Técnicas de Investigación Social de la Maestría de Ciencia Política en forma conjunta con la supervisión permanente del Director del presente proyecto de tesis, aprobando dicho curso con calificación 8. Siendo actualizada en el corriente año para la presentación de este proyecto de tesis. Además de formar parte del temario y actividades realizadas por el tesista como investigador categorizado desde el año 2000 a la fecha, formando parte del sistema de incentivos, participando en el proyecto de investigación cuyo director es el Dr. Pedro Enrique Andrieu titulado: Programa de estudios sobre la modernización del Estado y las políticas públicas en La Argentina (5º Etapa) (Del 1/1/08 Al 31/12/09). con Dedicación Exclusiva como Profesor Adjunto Interino.

<sup>44</sup> Esta actividad ya ha comenzado, desde el mes de junio a la fecha.

<sup>45</sup> Esta actividad ya ha comenzado, desde el mes de junio a la fecha.

<sup>46</sup> Esta actividad ya ha comenzado. desde el mes de junio a la fecha

---

## Capítulo 1 Relación teórica entre cultura organizacional y gestión

*“El secreto mejor mantenido en la gestión empresarial es que las primeras aplicaciones sistemáticas de la teoría de la gestión empresarial y los primeros principios de la administración no tuvieron lugar en la empresa privada. Se desarrollaron en el Sector Público”.*

*Peter F. Drucker. Las Fronteras de la Administración.  
Pág. 165. Editorial Sudamericana*

En el capítulo inicial se comenzará explorando brevemente la relación teórica entre cultura organizacional, y la gestión. La idea de este capítulo introductorio es darle marco conceptual al estudio de caso que se sigue en los capítulos siguientes.

Distintos trabajos de recopilación referente a la temática de gestión nos permiten realizar un breve viaje histórico del concepto de gestión hasta llegar a hablar de gestión universitaria, y por consiguiente de su vinculación con la cultura organizacional de la universidad como objeto de estudio de este y muchos otros tantos trabajos.

### **Alcance del concepto de gestión.**

---

En los ámbitos no académicos y también en muchos no académicos generalmente suelen considerarse como sinónimos los conceptos de administración, gerencia y gestión. En la práctica se observa que el término management suele ser traducido como administración pero también como gerencia. (centrando el argumento en un problema de traducción para diferenciarlos)

En algunos países la administración está más referida a lo público y la gerencia a lo privado. En los libros clásicos de lectura obligatoria en los cursos de administración del currículum universitario de las carreras de grado y postgrado se toman como sinónimos administración y gerencia.

Lo anterior se corresponde en que esencialmente de los conceptos administración, gestión y gerencia está en que los tres se refieren a un proceso de "planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar" como lo plantea H. Fayol en los inicios de la denominada administración científica según puede deducirse de la consulta de sus textos.

Con una connotación más actualizada o gerencial, la gestión suele ser planteada como una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización. En ese sentido la gestión hace énfasis en la dirección y en el ejercicio del liderazgo.

Si analizamos la etimología de la palabra gestión: del latín gestio: acción administrar. Gestión<sup>47</sup>, dirección. Actividad profesional tendiente a establecer los objetivos y medios de su realización, a precisar la organización de sistemas, a elaborar la estrategia del desarrollo y a ejecutar la gestión del personal. En el concepto gestión es muy importante la acción, del latín actionem; que significa toda manifestación de intención o expresión de interés capaz de influir en una situación dada. El énfasis que se hace en la acción, en la definición de gestión es la diferencia que se tiene con el concepto de administración. La gestión no es considerada una ciencia disciplina. Podemos considerarla como parte de la administración, o como un estilo de administración.

Al hablar de gestión Drucker (1951), planteó ya en la década del cincuenta que había, en realidad, una nueva profesión históricamente emergente (el gerente o el "ejecutivo" como, en 1938, lo denominara Chester Barnard), que se transformaría en un nuevo segmento social en la post-guerra; que había nacido un nuevo tipo de estructura organizacional ascendente (la corporación) y que surgía la posibilidad de aprender a gobernar las empresas y organizaciones, de transferir el "know how" de gestión de alrededor de media docena de capitanes de la industria y profetas, a un público más amplio.

### **Las musas inspiradoras a partir de Drucker**

La primera advertencia que debemos hacer al lector es que el management no es una creación académica, de hecho muchos de los denominados prácticos de gestión no han escrito jamás un artículo y muchos artículos de gestión son reportajes a quienes practican la gestión de manera profesional sin contar para ello con un título universitario como requisito formal para ejercicio, en términos simples, podemos afirmar que el denominado management es práctica real realizada de manera cotidiana en organizaciones que como tales satisfacen necesidades sociales. Por eso el título de la obra magistral de 1954 (más de cuatrocientas páginas en letra pequeña) es La Práctica de la Gestión y no La Teoría de la Gestión o La Doctrina de la Gestión, no sorprende este título a nadie que haya leído esta obra, pero es dable argumentar que no sólo no sorprende, sino que se confirma la pertinencia del título de indagar en otros textos que referencian siempre a este libro de lectura obligatoria e irremplazable para comprender desde la lectura descriptiva de la práctica del management. Lo cual demuestra a las claras que es posible "escribir" sobre ella si la inspiración viene del terreno organizacional.

---

20. Gestión: sustantivo femenino. [diligencia] step, thing that has to be done. tengo que hacer unas gestiones I have a few things to do. [administración] management. gestión de cartera ECON portfolio management. gestión de datos INFORM data management. gestión de ficheros INFORM file management..

En línea [larousse.com/es/diccionarios/espanol-ingles/gesti%C3%B3n/18435#0](http://larousse.com/es/diccionarios/espanol-ingles/gesti%C3%B3n/18435#0)

Resumiendo podemos afirmar que Peter Drucker superó a muchos autores al integrar un triple concepto sobre la gestión:

- la gestión es una práctica susceptible de ser sistematizada y aprendida (transformada en disciplina propia);
- los gerentes se convirtieron en un grupo importante en la sociedad industrial y en un tipo especial de clase media ascendente y detectora de conocimiento;
- la gestión es el órgano social específico de la empresa encargado de volver productivos los recursos.

Al dar esa noción de management, Drucker pugnaba en primer lugar por la masificación de ese tipo de conocimiento y por el fin del mito de la gestión "intuitiva" y del gerente "innato". "La ignorancia de la función de la gestión es una de las debilidades más serias de la sociedad industrial", escribió. La misión de los escritores de gestión debería ser la de "rellenar el bache entre el saber y la performance de los líderes y el saber y performance de la gerencia media".

Esta visión era, todavía, más necesaria con el surgimiento de las nuevas tecnologías de la época, relacionadas con lo que más tarde llamaríamos la Tercera Ola. "Los cambios tecnológicos en curso requieren cantidades tremendas de personal altamente calificado y formados - managers para pensar y planear y técnicos altamente formados", afirmó. El mismo trabajador de base tendrá que asumir la responsabilidad directa por su performance, lo que sólo será posible, escribió Drucker, "si tiene una visión de gestión". O, en otro pasaje, tan obvio como: "Ninguna institución puede sobrevivir si necesita genios o superhombres para dirigirla", por el contrario la longevidad provendrá del "desarrollar el máximo de dirección independiente y llevarlo al más bajo nivel posible de la jerarquía empresarial".

### **El surgimiento del saber**

---

Más adelante, Drucker escribiría explícitamente que la 'corporación' era "la primera organización a gran escala basada en el conocimiento" y que, además de los gerentes, emergía otra camada de la clase media, los profesionales o trabajadores del conocimiento - tema que ya afloraba en el capítulo 26 de *The Practice of Management* de 1953.

Para este nuevo desafío, Drucker dedicó palabras explícitas a la formación de materia gris ("brain formation", escribió) para obtener productividad. Y dice esta cosa sorprendente que el lector pensará que sólo se podía decir durante el auge de la Nueva Economía Digital (más de 40 años después): "El aumento de la productividad sólo se consigue con la sustitución de músculo por saber", con el refuerzo de lo "intangible - todo eso que tiene que ver con principios y valores (cultura organizacional) más que con únicamente dólares y centavos".

Pedro E. Andrieu y Miguel A. Asencio (2004) al referirse a la formación gerencial para el sector público<sup>48</sup> "El antiguo dictum"<sup>49</sup>, no por repetido, pierde su vigencia: ninguna organización es, ni

---

<sup>48</sup> Andrieu Pedro E., Asencio Miguel A., González Liliana C. y Costa Oscar. Argentina: formación gerencial para el sector público, algunas experiencias IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004. Panel: Desarrollo de Competencias Gerenciales para cuadros de la Administración pública - Experiencias de Argentina, Brasil y Perú - CLAD, Madrid, noviembre 2004.

El trabajo fue preparado por un equipo integrado por el Dr. Miguel A. Asencio, Prof. Titular de Finanzas públicas, y el Cont. Oscar Costa, Prof. Titular de Adm. pública, Director y Secretario Académico de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Univ. Nac. del Litoral, Santa Fe, quienes contribuyeron básicamente lo relacionado con dicha Maestría; y por el Dr. Pedro E. Andrieu, Prof. Titular, UN La Plata, Director del Proyecto de Investigación 11/I098, y Prof. Titular Consulto, Cátedra de Honor de Adm. pública, FCE UBA y la Lic. Liliana González, Prof. Adjunta de la misma cátedra e investigadora del mismo proyecto; más allá de las reglamentaciones del Congreso, académicamente todos los mencionados son co-autores

puede ser, mejor que las personas que la componen. A su vez, ninguna organización, ningún grupo humano, precisamente por serlo, a diferencia de un mecanismo, podrá funcionar correctamente sin el liderazgo y la dirección adecuados.

A los requerimientos, desafíos y dificultades que la gerencia implica siempre, la gerencia publica suma los que resultan del contexto y del tipo de institución en que le toca actuar.

En más de un frente al mismo tiempo, siempre: participar, aportando su conocimientos técnicos y su experiencia en el diseño y análisis ex ante de las políticas públicas, muy particularmente en cuanto a la capacidad real del aparato estatal para implementar efectivamente, y eficientemente, los programas y los proyectos que se requerirían si el sistema político decidiera adoptar tal o cual política.

Conocer y seguir la lógica, y los meandros, de los procesos políticos de análisis, negociación y decisión, algo imprescindible para poder hacer un aporte positivo, cuando y donde se requiera.

Conocer, seguir y anticipar si es posible las reacciones positivas y negativas de la comunidad beneficiaria o afectada por una política bajo análisis, de los grupos sociales activistas, de los lobbistas.

Gerenciar, día a día, los programas y proyectos ya en ejecución, y las actividades rutinarias...

Convivir y trabajar, día a día, con la dirigencia política del estado, tratando de interpretar sus intenciones y satisfacer sus expectativas, y de proteger al mismo tiempo a la organización de la que se es responsable de la polución generada por la intromisión política indebida, haciendo respetar al personal profesional de carrera.

Actuar siempre con ética, con transparencia, sentirse siempre sujeto y obligado a la "responsiveness" y la "accountability"...aun en un contexto donde la incisiva y persistente invasión de los medios, siempre en busca de la falencia, de la falla, del error del estado, pretender erigirse en ejecutores instantáneos de un nuevo tipo de supuesta democracia directa.

Sentir la pasión por definir objetivos y metas, la obsesión de persistir, de luchar día a día por alcanzarlos, actuando éticamente, y con la misma pasión por la eficacia, la efectividad, la calidad, la eficiencia, la equidad...al servicio de la comunidad, de la sociedad, como servido del estado.

Todo eso, y mucho más, requieren la capacidad de adquirir y ordenar racionalmente los conocimientos, y de análisis que se adquiere y se perfecciona con la mejor formación superior posible.

También la personalidad, la entereza, la valentía, de decidir y de obrar, de asumir responsabilidades para que las cosas se hagan, no dejándose caer nunca jamás en la parálisis por el análisis.

---

del trabajo. A P.E. Andrieu, editor del trabajo, le corresponden las responsabilidades del caso. María de la Paz D'Amico, Asistente de Investigación recopiló y procesó muy eficientemente los datos y la documentación.

Material de Cátedra Administración Pública en CD. FCE.UNLP y en línea: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/andrieu.pdf>

<sup>49</sup> Obiter dictum (o en plural, obiter dicta) es una expresión latina que literalmente en español significa "dicho de paso". Hace referencia a aquellos argumentos expuestos en la parte considerativa de una sentencia o resolución judicial y corroboran la decisión principal, pero carecen de poder vinculante, pues su naturaleza es meramente complementaria.

Estos sólo tienen una fuerza persuasiva que depende del prestigio y jerarquía del juez o tribunal del cual emana, constituyéndose como criterio auxiliar de interpretación. Para así tomar una determinación concluyente. Gustavo Arballo 2005 - 2010. "El discreto encanto del obiter dictum. En línea <http://www.saberderecho.com/2005/12/el-discreto-encanto-del-obiter-dictum.html>

No es suficiente proclamar a los cuatro vientos, insistentemente, la voluntad y el deseo de tener un estado proactivo, ni en tiempos de bonanza, ni mucho menos en tiempos de crisis...si al mismo tiempo la dirigencia y el sistema político, y las sociedad civil y sus instituciones más activas no se preocupan porque exista un estado que este realmente en grado y en capacidad de llevar adelante las acciones y programas que se requieren y se esperan del mismo, y en particular por que el estado tenga una gerencia publica profesional, estable y permanente, capaz de hacer funcionar la máquina del estado al servicio de la sociedad

Nada de eso se sustituye con el voluntarismo, ni con los improvisados y los audaces, que aun con buena intención, vengan de donde vengan, en el mejor de los casos, si son conscientes, se encuentran con que tiene que aprender...una vez ya en la función pública, donde se verifica inexorablemente, una y otra vez, que "la experiencia propia llega tarde, y cuesta cara"...para la sociedad que paga los costos de la improvisación y el voluntarismo...

En Argentina, al compás primero de la vuelta a la democracia en 1983, y de reforma del Estado impuesta por la crisis hiperinflacionaria de 1989/90, con las privatizaciones, las transferencias de servicios sociales a las provincias, etc. se comenzaron varios intentos de mejora de la gerencia publica con la creación de cuerpos, la formación en postrados especializados, el establecimiento de un nuevo régimen de la profesión administrativa, etc. La nueva crisis económica, financiera e institucional que estallo a fines del 2001 hizo volver la mirada colectiva hacia el estado, en medida apreciable: mientras luego del estallido y la debacle inicial el estado nacional no pierde pie del todo en lo económico y lo financiero, se descubren entonces las enormes limitaciones para actuar efectivamente frente a las crisis sociales, de seguridad, de justicia.

Parece oportuno entonces retomar con ocasión del próximo IX Congreso Internacional de Reforma del Estado y la Administración Publica la línea de trabajo sobre la gerencia pública<sup>50</sup> y procurar dar una visión panorámica y resumida de lo acontecido, de los avances y de los retrocesos, y del estado de cosas en este campo, de importancia tan crucial, a nivel nacional.

Y hacerlo teniendo en cuenta que podría afirmarse que no existe ni en la literatura ni en la experiencia práctica ningún tipo de acuerdo respecto de cuál podría ser considerado como el "mejor" sistema o proceso para la formación de gerentes públicos, y de especialistas de nivel medio y alto en las diversas áreas que integran el sector público de todo país medianamente moderno.

Y también, que en la sociedad actual el estado, y el sistema político se ven obligados a legitimarse cada día, más allá de su origen democrático, por sus acciones o sus falencias y omisiones, y por sus resultados e impactos en sociedad.

Y también por el lugar del país en la región y en el mundo: buena parte de la evolución favorable de las ventajas competitivas y comparativas del país está ligada a la efectividad de la gestión de sus políticas públicas y ésta, a su vez, está fuertemente afectada por la calidad de las instituciones que las procesan. Entre esas instituciones, la Administración Pública juega un rol ineludible. Y el desempeño de ese rol depende en gran medida de la calidad y de actitud de la gerencia pública".

### **El Posgrado en Administración Financiera del Sector Publico consecuencia de la sanción de La ley 24.156/92 de Administración Financiera y Control del Sector Publico**

---

Según Andrieu y Asencio<sup>51</sup> (2004) y compartimos dicha afirmación, "la sanción de la Ley 24156 de Administración Financiera y Control de Sector Publico signifioco un profundísimo cambio en los principios y criterios rectores, en los organismos responsables, y en los sistemas y procedimientos para su implementación, después de casi cuarenta años de vigencia del régimen al que sustituyo.

---

<sup>50</sup> La Reforma del Estado y la Formación de Administradores Públicos en Argentina. Un Sistema Federal de Formación y Perfeccionamiento p:383-428. En Modernización y Reforma del Estado Nacional Argentino: La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 2000.

<sup>51</sup> Ob.cit.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

En particular se pasó como enfoques generales de los controles totales, preventivos y concomitantes, con énfasis en los procesos y procedimientos, a un sistema basado en el procesamiento y control por medios electrónicos al máximo posible, y en la auditoría interna y externa, orientada hacia la gestión y los resultados, y por esa razón, necesariamente multidisciplinaria. Estos cambios contribuyeron muy significativamente a crear un contexto propicio a la gerencia pública moderna.

Nacieron así la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), como organismo de Auditoría Interna, y la Auditoría General de la Nación (AGN) reportando al Congreso de la Nación, como Auditoría Externa. Posteriormente, la Reforma de la Constitución Nacional en 1994 incorporó a la AGN a la misma.

Eso hizo naturalmente imprescindible la actualización del personal profesional de la Administración Pública Nacional involucrado en los sistemas y organismos correspondientes.

Se celebró un Convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, para el desarrollo de un Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público.

El Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires aprobó el Plan de Estudios, y demás reglamentaciones por Res. 4881/96. El Posgrado fue acreditado por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) por Res. 650/99.

El Plan de Estudios prevé el ingreso de graduados universitarios de todas las carreras de cuatro años de duración como mínimo, previa evaluación, y su desarrollo en un mínimo de 288 horas de clases teórico-prácticas y evaluaciones, y el resto hasta completar un mínimo de 400 horas está dedicado a la preparación y presentación de una tesina individual.

A partir de 1996 finalizaron su desarrollo nueve promociones, y la décima se encuentra en curso, con un total de aproximadamente 300 participantes.

La dirección del Posgrado<sup>52</sup> ha estado a cargo continuamente del Dr. Alfredo Le Pera<sup>53</sup>, reconocido especialista en el tema; el cuerpo docente se ha mantenido igualmente estable en general.

Esa continuidad, posibilitada en gran medida por su ejecución por convenio con la institución que reúne a los especialistas en el tema, han derivado en que este programa pueda ser considerado como el más exitoso en términos de respuesta y apoyo a la clara necesidad de la reconversión de un grupo profesional significativo y crítico para el funcionamiento del aparato estatal, ante una reforma amplia y profunda, pero concreta, a cuya implementación relativamente rápida y sin mayores problemas contribuyó significativamente.

Por otra parte, aun cuando en Argentina nunca ha existido, ni se creó, un "Cuerpo de Contadores del Estado" como en otros países, en la práctica el espíritu del mismo se construye naturalmente de la práctica y como tal existe desde antiguo. Actividades exitosas como la de este Posgrado contribuyen en ese mismo sentido, al afirmar más aún si cabe la profesionalidad de los integrantes de los sistemas y organismos correspondientes".

Creemos muy importante estas consideraciones que serán tenidas en cuenta en el próximo capítulo y al momento de realizar las conclusiones.

En línea con el marco conceptual precedente, Augusto Pérez Lindo ha escrito justamente sobre la gestión universitaria, partiendo de un análisis macro dice "la universidad (1995:166 y ss) pública no ha escapado de las constantes del subdesarrollo nacional. Si el Estado Nacional careció de un sistema de profesionalización de los funcionarios, las universidades tampoco lo tuvieron. A pesar de que en diversas facultades preparan profesionales para la administración privada. Si la

<sup>52</sup> [www.econ.uba.ar/posgrado/especializaciones/esp05.htm](http://www.econ.uba.ar/posgrado/especializaciones/esp05.htm)

<sup>53</sup> Profesor Titular. Cátedra Contabilidad IV (Pública) Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP

Argentina pasó de largo cuando se introdujeron las innovaciones organizacionales más importantes del siglo, las universidades nacionales registraron esas novedades pero no las tomaron en cuenta en su propio uso”, cuestión que desde este trabajo, identificamos como una característica cultural que probablemente se replique en las universidades tradicionales. Como dice este autor: “a menudo compusimos buenos discursos modernos, pero seguimos viviendo fuera de la modernidad” (117).

La disociación entre el discurso y la acción, como señala Alain Touraine<sup>54</sup> puede ser que una estructura que explique en América Latina la incompetencia para organizar la sociedad. Puede ser verosímil también la tesis reiterada por García Hamilton<sup>55</sup>, según la cual, el hecho que desde la época colonial se impusiera un Estado autoritario por encima de la sociedad fue lo que condujo a que los individuos vivieran permanentemente fuera de la ley. Por otra parte, la “teoría de la dependencia” brindó en los años ’70 una explicación estructural del subdesarrollo que atribuyó el mismo a las relaciones con los países dominantes.<sup>56</sup> Al principio de los años ’80, casi todos los intelectuales latinoamericanos comenzaron a revisar sus ideas sobre las relaciones Estado-sociedad insistiendo ahora en factores internos como el sistema político (autoritarismo-democracia), las desigualdades sociales, los mecanismos de gestión pública y privada, las tradiciones culturales, etc..<sup>57</sup>

La crisis del Estado-benefactor afectó la cultura de administración pública dependiente de las universidades públicas de América Latina. José Joaquín Brunner habla del surgimiento del “Estado Evaluador” ante la escasez de recursos y ante la nueva inserción de la economía nacional en contexto mundial<sup>58</sup>.

A todo esto debemos agregar los cambios que se produjeron en los modelos organizacionales en todo el mundo. Para decirlo de una manera gráfica: al mismo tiempo que se derrumbaba el Muro de Berlín en 1989, estaban cayendo los complejos sistemas siderúrgicos de la Comunidad Europea, las corporaciones automotrices de Detroit y miles de empresas incapaces de competir en el mercado global. Estaba surgiendo un nuevo paradigma organizacional tanto en los Estados como en las empresas.

Se volvieron inestables las empresas que transferían los costos al cliente contado con la protección estatal, los sistemas que se mantenían al Estado Benefactor rico, o con capacidad para endeudarse y emitir moneda. Surgieron pues, nuevos contextos y nuevas reglas de juego. En todas partes el Fondo Monetario Internacional, y otros organismos, limitaron la capacidad para emitir moneda sin respaldo e impusieron severos ajustes a los Estados. La mundialización convirtió a todas las empresas en competidoras de un mismo espacio económico. Las innovaciones tecnológicas transformaron las condiciones de empleo y productividad.

Razones no faltaron entonces para preocuparse por los problemas de gestión, Peter Drucker, Alvin Tofler, Taichi Sakaya<sup>59</sup> entre otros autores, han destacado dos aspectos de situación *de aquel entonces*. Por un lado, el surgimiento de una economía y una sociedad fundadas en el dominio y la información.

Por otro lado, el replanteo de los modelos de gestión pública o privada tanto a causas de la informatización como a causa del mayor nivel cultural de los actores sociales. La conclusión primaria

---

<sup>54</sup> Repetimos la cita de Pérez Lindo. Alain Tourain. La parole et le sang. París, Jacob. 1988

<sup>55</sup> Repetimos la cita de Pérez Lindo. José García Hamilton: *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria (e improductiva)*. Buenos Aires. Albino 1990.

<sup>56</sup> Repetimos la cita de Pérez Lindo. Ver F. H. Cardoso; E. Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México. Siglo XXI. 1969

<sup>57</sup> Repetimos la cita de Pérez Lindo. Ver Revue de l’Intitut de Sociologie, N° 1-2: Etat et société en Amerique Latine, Bruxelles. 1981

<sup>58</sup> Pérez Lindo. Ob Cit. Página 117. Repetimos cita. José Joaquín Brunner: *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica. 1990.

<sup>59</sup> Pérez Lindo. Ob Cit. Página 118. Repetimos cita. —“ver A. Tofler. El cambio de poder. Plaza y Janés. Cepal-Unesco. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. Naciones Unidas. 1992. Taichini Sakaiya: Historia del futuro. La sociedad del conocimiento. Santiago de Chile. Andrés Bello. 1994.”

que podemos anticipar, concierne al futuro de las universidades, la clave del éxito o en un país, se vincula cada vez más con el gerenciamiento del saber”.

En coincidencia con este análisis de Pérez Lindo, referenciado por Laura Babini<sup>60</sup> (2010) al referirse a Drucker transcribe “lo que hoy consideramos conocimiento se demuestra con acción, lo que implica entender el saber cómo “información enfocada a resultados<sup>61</sup>”

El valor es creado por la productividad y la innovación, aplicaciones del conocimiento a la producción.

El conocimiento cambia las relaciones entre los agentes económicos y la estructura de poder; por lo tanto, los nuevos líderes van a ser los profesionales del conocimiento”.

En el mismo artículo Pérez Lindo al referirse a la Política y gestión del conocimiento (118), plantea que “las universidades se definen como productoras y transmisoras de conocimiento. Deberían estar pues, en el centro. En Argentina esto no es así. Las razones las podemos encontrar en algunos de estos factores:

- 1°. el desarrollo económico se encuentra disociado de las actividades científicas y universitarias;
- 2°. ni el Estado Nacional, ni las universidades, ni la comunidad científica lograron establecer políticas de conocimiento a partir de un diagnóstico compartido;
- 3°. la estructura científico-universitario se parece más a un mosaico de iniciativas incongruentes y heterogéneas que a un sistema orientado a fines precisos;
- 4°. las cantidades de las universidades destinadas a Ciencia y Técnicas rondan el 0,50% del P.B.I;
- 5°. las universidades nacionales gastan menos del 1% de sus presupuestos en bibliotecas e informaciones;
- 6°. las universidades privadas apenas si participan en cerca del 1% del programa de investigación científica del país;
- 7°. el sector privado contribuye en menos del 5% al financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo en el país;
- 8°. no existe un sistema de evaluación de las actividades científicas y universitarias;
- 9°. el grado de profesionalismo de la función pública es mínimo y en otro tanto ocurre con el gerenciamiento universitario;
- 10°. ni el Estado Nacional, ni las universidades se rigen por políticas de recursos humanos, por lo que el aprovechamiento del potencial humano o bien queda librado a la rutina, o bien se encuentra sometido a factores ajenos a la valorización de conocimientos y competencias. En el caso de la Universidad Nacional de La Plata hemos verificado no sólo la confirmación de este axioma, sino que además del personal que se ha graduado en distintas disciplinas, por ejemplo Contador Público, no tiene actualiza dicha cuestión en su legajo por ocupar un cargo de revista administrativo o técnico y hasta tanto no se produzca una vacancia por jubilación, renuncia, cesantía o despido No podrá cambiar de escalafón. A todo esto, contabilizando los cargos de planta del personal no docente, sólo el 2% revista la condición de Profesional porque ese porcentaje es el que se corresponde con la estructura de cargos aprobada oportunamente por la Universidad, con independencia del nivel de escolarización del personal, es más puede ocurrir que usted al caminar

---

<sup>60</sup> Laura Babini. El hombre que pensaba en círculos. Revista Gestión V.15 N.1. Ene-Feb 2010. Pág 16. Edición impresa. También en línea en [www.gestión.com.ar](http://www.gestión.com.ar)

<sup>61</sup> Las comillas son de Laura Babini.

por los pasillos vea a alguien realizando tareas de limpieza, o sacando fotocopias (técnico para el nomenclador) a pesar de ser un graduado que es docente en una Unidad Académica de la misma Universidad.

Este listado organizado en escala decimal por Pérez Lindo como enunciados de manera arbitraria, de algún modo plantea a modo de síntesis la cuestión a analizar

### **De la gestión privada hacia la gestión Universitaria**

---

Direccionar la conceptualización de gestión hacia un tipo específico de organización, nos permite focalizar nuestro análisis en la cuestión universitaria, partiendo de la universidad como organización y adhiriendo desde aquí al planteo Pierre Bourdieu (1983:1985) entendemos que los actores universitarios producen creencias y prácticas acerca de las políticas educativas con ciertos niveles de autonomía respecto del poder central que participan de un campo social específico, a saber, el campo universitario. Dicho campo funciona como un sistema de fuerzas con una dinámica y estructura propia, en función de las relaciones de posición, oposición, o combinación que se produce entre esas fuerzas. Los ocupantes de ese campo intervienen en luchas y disputas en las que ponen en juego formas específicas de interés y estrategias para apropiarse de los medios de producción y reproducción que les permiten orientarse dentro del campo y transformar las relaciones de fuerzas entre los participantes (Bourdieu, 1995).

Susana Becerra y María Cristina Poj (2020)<sup>62</sup> nos plantean brevemente que para “este pensador, la sociedad no es una totalidad homogénea, es un sistema relacional de diferencias. No existe una representación unidimensional del espacio social, sino una representación multidimensional en donde el espacio social está conformado por diversos campos autónomos, ámbitos de lucha, de fuerza, de confrontación, en donde se desarrollan los conflictos entre los agentes involucrados.

Bourdieu concibe a la educación, la burocracia, los intelectuales, la religión, la ciencia, el arte como campos específicos estructurados de acuerdo con esos conflictos donde confrontan diversas visiones que luchan por imponerse.

Este gran sociólogo reconoce, al igual que el marxismo, la importancia de la producción, pero marca su diferencia al resaltar también el significado simbólico del consumo. Este modo de abordar la realidad de manera más compleja, nos permite explicar conductas y actitudes de la clase media argentina en descenso, fenómeno que se percibe con claridad en los últimos años y que ha hecho eclosión en estos días.

Estos sectores sociales que se "distinguen" de otros en base al acceso a determinados bienes y servicios, hábitos de consumo, concurrencia a determinados lugares, ven erosionada su identidad por la pérdida constante de su posición social.

Por ello la importancia de utilizar todos los recursos provenientes del campo cultural y social para conservar dicha identidad.

Dentro de su teoría de la autonomía de los campos, Bourdieu incursiona críticamente en la invasión que se realiza desde el campo periodístico (que depende de fuerzas externas y en especial de la lógica del mercado), y dentro de él, de la televisión sobre el campo político. Para él, la televisión degrada el campo de la política, ya que le impone sus reglas: divertir a cualquier precio, difundir debates superfluos en el menor tiempo posible en detrimento del análisis profundo de los temas, de la "confrontación de argumentos" y del debate. De esta manera, la TV, que debería ser un instrumento importante de democracia directa, termina siendo un medio de opresión simbólica, ya que oculta cosas valiosas ejerciendo la censura al privilegiar sucesos y discusiones superfluas o simplemente resaltando lo espectacular y sensacional. Esto pone en peligro la vida política y la democracia, ya

---

<sup>62</sup> Los Andes, Mendoza: Pierre Bourdieu, "el intelectual Faro", recientemente fallecido en línea [www.losandes.com.ar/notas/2002/1/27/opinion-31943.asp](http://www.losandes.com.ar/notas/2002/1/27/opinion-31943.asp)

que, por un lado, liquida la autonomía del discurso articulado y crítico y por otro, tiene un impacto infinitamente mayor que el que se obtendría en "una manifestación de 50.000 personas".

Bourdieu rescata la lógica de la vida intelectual, que es la de la argumentación y refutación. Considera que hoy es la lógica de la política la de la denuncia y de la difamación, de la "esloganización" y de la falsificación del pensamiento del adversario, la que se extiende frecuentemente en la vida pública.

Sin embargo, su crítica alcanzó también a los intelectuales, en su mayor parte sometidos a la "visión dominante": el conocimiento es exclusivo de aquéllos que, por el sólo hecho de poseer títulos o diplomas, se consideran una élite social. Su ataque más incisivo está dirigido hacia aquellos intelectuales que denomina "tuttólogos": esos personajes que están siempre dispuestos a participar, asegurándose los beneficios que ofrece la exposición mediática y opinando sobre temas de los que no son expertos".

Es por ello que el enfoque del presente trabajo nos direcciona por coincidencia con el enfoque conceptual que planteó Michael Porter (1990) en su libro "La ventaja competitiva de las naciones", propone considerar como decisivo el despliegue de los factores, o sea, el gerenciamiento de la capacidad para aprovecharlos, para crearlos y para conectarlos. En este punto Pérez Lindo<sup>63</sup> (1985) ya había planteado a modo de anticipo y de manera sólida "que lo decisivo es el modo de articulación de los factores, por consiguiente de la lectura de ambos trabajos podemos afirmar que ambos planteos resultan equivalentes. Vinculándose al paradigma interraccionista que inspiró "el triángulo de Sábato", lo que nos permite plantear que preliminarmente el problema de gestión o gerenciamiento universitario, se origina en una estructura de relaciones sociales; en el modo de gestión desarticulado (no improvisado) de los recursos y posibilidades.

Por oposición, en la década del '90 se planeó desde el Estado Nacional un cambio del paradigma estatal al paradigma del mercado revirtiendo el proceso de postguerra con la pretensión operativa de trasladar los conceptos de la empresa privada al sector estatal y por consiguiente a las universidades, a pesar de que el World Business Forum<sup>64</sup> y consultoras como Price Waterhouse estaban revisando las teorías, se planteaba como discurso único desde las esferas del Poder Ejecutivo ignorando la crisis que el mismo sector privado atravesaba.

No obstante ello, autores como Pérez Lindo (1995), Ana María García de Fanelli (1998) entre otros planteaban la necesidad de establecer una cultura de gestión que sea adecuada a los fines universitarios, describiendo los estilos de gobiernos en las universidades públicas diferenciando entre prácticas de gestión de igual modo al sugerido por Peter Drucker (1952) y culturas organizacionales en coincidencia con el planteo realizado por los autores Tom Peters y Robert Waterman (1982), consultores de McKinsey, en su denominado informe tipo reportaje referente a empresas exitosas (excelentes) en los Estados Unidos de América, en el mismo ciclo histórico en que se da inicio al

---

<sup>63</sup> Pérez Lindo, Augusto; Mignone, Emilio Fermín (prologuista). Universidad, política y sociedad. Buenos Aires : Eudeba, 1985 (p: 68-98)

<sup>64</sup> El World Business Forum de HSM fue altamente posicionado en la Encuesta 2008 Most Valued Podiums de Burston- Marsteller (Encuesta 2008 de Podios Más Valorados, MVP2 por su sigla en inglés). Los resultados de la encuesta, publicados el 19 de Mayo de 2008, posicionaron al World Business Forum en primer lugar en el Best New Forum y en segundo lugar en el Best Global Forum. El World Business Forum también debutó en la lista de los 10 Principales en las conferencias más influyentes y requeridas, ubicándose en el 5° puesto entre los podios más valorados del mundo por los CEOs y gerentes de primera línea.

La Encuesta MVP2 de Burson-Marsteller incluyó 173 foros y conferencias de todo el mundo. Los resultados se basaron en entrevistas llevadas a cabo con 103 responsables de la toma de decisiones sobre conferencias en el ámbito de comunicaciones corporativas (25%), marketing (18%), recursos humanos (13%), y relaciones públicas (7%) La mayoría (81%) de los encuestados son los responsables de la toma de decisiones sobre conferencias incluidos en el ranking de las 1000 empresas de la revista Fortune.

Para ampliar consultar en línea <http://ar.hsmglobal.com/notas/54653-el-world-business-forum-lidera-el-best-new-forum> también en <http://ar.hsmglobal.com/contenidos/wbfhome.html>

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

"boom" de la literatura de gestión, fundamentando que en el caso de Peter & Waterman que las organizaciones pueden ser similares, pueden prestar el mismo servicio en el mismo país etc. Pero ante la pregunta ¿entonces en qué se diferencian? La respuesta de estos dos autores es "en la cultura organizacional".

Por ello es que los autores citados, describen la diferencia entre prácticas de gestión y culturas organizacionales de la siguiente manera:

### El gerenciamiento:

- "Político: se caracteriza por la toma de decisiones en función de las relaciones internas de poder, o en función de la dependencia respecto a los partidos políticos o ideologías políticas; tiende a estimular la cultura de poder que a menudo degenera el internismo; clientelismo o sectarismo.
- Burocrático: el que se atiene a las normas y rutinas de la administración pública; tiende a ser dominante cuando hay crisis de autoridad o cuando faltan estrategias académicas.
- Corporativo: ocurre cuando el gobierno se ejerce apoyado en los intereses de una carrera dominante o de una alianza de carreras o profesiones.
- Academicistas: ocurre cuando los actores universitarios depositan en un grupo o líder con prestigio académico el gobierno que adopta un perfil apolítico y centrado en el cumplimiento de los objetivos académicos.
- Empresarial: aplica a la universidad los criterios de una empresa; ocurre con frecuencia en universidades privadas.
- Parlamentarismo multisectorial: ocurre cuando el gobierno reside en el Consejo Superior donde coexisten todas las instancias: administrativas, normativas, académicas, corporativas, políticas; gremiales; casi todos los estatutos universitarios dan esta posibilidad que provoca variadas situaciones de ineficiencia<sup>65</sup>.

Culturas organizacionales: que definen la identidad y el comportamiento de los actores universitarios:

-De poder: que define comportamientos de individuos y grupos vinculados función de un partido político, ideología o creencia para imponer sus ideas e intereses.<sup>66</sup> En esta cuestión es muy claro el enfoque de Pedro Krotsc (2002) cuando considera "que la intervención de los intereses partidarios promueve, como ha sucedido y sucede en la esfera del Estado, la privatización de estos espacios en los que la selección de cuadros de gobierno y gestión están sujetos a distintas formas de patrimonialismo y su correlato, el clientelismo.

---

<sup>65</sup> Comentario. En el III Encuentro de Universidades Nacionales. Aporte de la Comunidad Universitaria a las Políticas de Recursos Humanos Lic. Cesar Eduardo PEON: Asesor de la Secretaría de Políticas. Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Al preguntársele al expositor Peón por qué? él consideraba que el tema de la profesionalización de los recursos humanos no debía tratarse en el Consejo Superior?. La respuesta de Peón fue que el Consejo Superior no podía tratar ese tema por un problema de "tara" (es decir de igual modo que se mide la capacidad de tara de los camiones, por lo menos esta fue la interpretación que los colegas manifestaron desde su asientos mientras escuchaban atentamente la respuesta). Dicho planteo fue interpretado de manera equívoca por alguien del auditorio, y antes que él expositor pueda agregar una palabra más a su fundamentación un asistente lo interrumpió de mala manera y a los gritos se identificó como Consejero Superior electo mediante elecciones libres y como representante de los No docentes y como Consejero Superior él no era ningún ¡tarado!!!! ..... si bien esta confusión causo gracia y asombro a la vez. No puede dudarse que la situación de tensión en las universidades públicas, puede llegar a evidenciarse ante la más mínima probabilidad de ocurrencia.

Para ampliar [http://www.riurhc.unc.edu.ar/descargas/4\\_3er\\_encuentro/3enc/cronograma.htm](http://www.riurhc.unc.edu.ar/descargas/4_3er_encuentro/3enc/cronograma.htm)

<sup>66</sup> Clarín 12-03-02: Pedro Krotsc: La Universidad de Buenos Aires, cautiva y en silencio (Los partidos políticos y las Universidades) Director del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

La diferenciación funcional de la sociedad requiere de esta autonomía relativa para su normal y buen desempeño y es en la traslación de valores donde radica el origen de los fenómenos de corrupción. El carácter perverso de la partidización de la Justicia asombra hoy a toda la ciudadanía y aun a aquellos que promueven una universidad partidizada.

En el análisis de la Universidad como organización, es fundamental comprender desde el vamos que el fin de la universidad imposibilita la confusión con alguno de los tipos de sociedades denominados como empresa, tampoco pueden confundir su fin como si se tratará de una iglesia, un club deportivo, un hospital, una ONG, un comité o una unidad básica. Los valores, recompensas y retribuciones al mérito son distintos, como son distintas sus lógicas, misiones y fines institucionales.

En término simple, plantea esta cuestión como "Un Botín Político: Sucede que los partidos tradicionales consideran hoy a la Universidad como un bien transable en términos de negociación política, de otorgamiento de canonjías y fortalecimiento de sus posiciones en el entramado político. Los gobiernos militares y las últimas décadas de democracia han creado un nuevo sentido común. La Universidad se convirtió así en un botín político a conquistar desde las lógicas y los intereses político-partidarios, con sus propios operadores repartiendo prebendas e incorporando valores y criterios de distinción y reconocimientos exógenos".

-De administración pública: Se manifiesta fundamentalmente en el comportamiento de los empleados que se rigen por hábitos administrativos y gremiales de empleado público.

-Escolar: que comparte la mayoría de los docentes con dedicación simple que dictan sus clases, toman los exámenes y no se sienten implicados partícipes de la vida universitaria; otro tanto se puede decir de la mayoría de los estudiantes que asisten como consumidores de cursos a la universidad pública;

-Corporativa: que vincula a quienes actúan en función de intereses gremiales, profesionales o de grupos; a veces, el gobierno universitario (aquí preferimos afirmar de una unidad académica por ejemplo Ciencias Médicas) se define por un equilibrio de intereses de los distintos claustros;

-Finalmente este autor, plantea que es posible notar que en los últimos años la formación de grupos de investigadores que tienden a crear una cultura científica con sus exigencias, sus intereses y su manera de pensar.

El grado en se presentan estos comportamientos es variable. Por consiguiente podríamos afirmar en coincidencia con los distintos autores que hemos consultado y referenciado en el presente trabajo que la variedad de modelos universitarios pasados y presentes nos permiten afirmar que la universidad como objeto de estudio no constituye una institución homogénea, que su configuración es altamente compleja y - en muchos casos - contradictoria.

Consecuencia de esta multiculturalidad institucional y la diversidad de instrumentación de los estilos de gerenciamiento universitario, suponen modalidades de acción política (en el sentido de gobierno) diferentes, ya que se corresponden con lógicas distintas sobre el poder. A modo de ejemplo podemos mencionar que el estilo empresarial previsto en la Ley de Administración Financiera 24156/92 pondera como objetivo organización el logro de las 3 E (economía, eficiencia y eficacia) y se opone claramente a la discusión académica o al debate democrático por el carácter, generalmente lentificador, que los estilos academicista y parlamentarista multisectorial le imprimen a la toma de decisiones.

Pasada la década del '90 distintos trabajos nos permiten articular los conceptos de gestión y cultura organizacional de modo que cada vez se los presente en forma conjunta, Pérez Lindo<sup>67</sup> (Dimensiones del conocimiento 2005) ya no se plantean por separados En los años 90 "la gestión del conocimiento" apareció como una novedad en las grandes empresas y algunos comenzaron a aplicar ese enfoque a la administración universitaria. Aparentemente, la extensión de esta nueva cultura

---

<sup>67</sup> II.Cap. I del libro: A. Pérez Lindo; L. Ruiz Moreno; C. Varela; F. Grosso; C. Camós; A. M. Trottini; M.L. Burke; S. Darin (2005), Gestión del conocimiento. Un nuevo enfoque aplicable a las organizaciones y a la universidad, Editorial Norma, Buenos Aires

organizacional a diversos ámbitos tiene que ver con el despliegue de la “sociedad del conocimiento” que ya había anunciado Peter Drucker en Las nuevas realidades.

En todo el mundo las universidades tienen como una tarea central formar profesionales y especialistas de distintas disciplinas. Además, suelen brindar servicios, generar nuevas tecnologías o realizar tareas de extensión cultural. A veces se interesan particularmente por la formación de dirigentes y por lo tanto ponen el acento en las creencias y actitudes.

Las distintas actividades movilizan investigadores, profesores, estudiantes, funcionarios y empleados. El entorno que religa a todos estos actores puede ser una cultura del conocimiento, un conjunto de principios morales o religiosos, una estructura burocrática o simplemente un conglomerado de cursos.

Cada universidad posee una cultura organizacional distintiva y aunque la transmisión de conocimientos interviene en muchas de las actividades la cultura del saber no siempre constituye el principio orientador. Como se verá en este trabajo una de las tareas pendientes es hacer explícito el saber “tácito” que las universidades transmiten.

Mientras que en la empresa la preocupación principal es la gestión de los recursos humanos y materiales de manera inteligente en la universidad todo está vinculado a modelos de conocimiento, desde el currículo hasta el perfil del docente, desde el sistema de gobierno hasta el modo de relacionarse con la sociedad. Burton Clark traduce de la siguiente manera lo que muchos autores creen al respecto: “En cualquier sociedad encontraremos que el trabajo académico se organiza en torno a materiales cuya naturaleza es singularmente intelectual. Las sustancias de la educación superior son totalmente distintas de las que se encuentran en las organizaciones industriales, las oficinas gubernamentales y las diversas agencias civiles de carácter no lucrativo”.

Hace un tiempo que se escuchan afirmaciones de los autores que señalan que toda teoría económica, organizacional o administrativa supone modelos de conocimiento que debemos explicitar. En Occidente ha existido, dice Nonaka, una marcada tendencia a compartimentar los problemas o las dimensiones de la realidad.

En particular, la división cartesiana entre la razón y la materialidad, entre la conciencia y el mundo, conducen según los autores a la producción de efectos perversos en todos los niveles de la organización social.

Así como las empresas descubren que el conocimiento ocupa un lugar central en su desarrollo, las universidades comienzan a percibir que sus funciones obligan a repensar la administración universitaria desde una perspectiva epistemológica.

Cabe destacar que cualquiera sea la importancia que el conocimiento puede tener para distintas organizaciones (gubernamentales, empresariales, políticas o sociales) lo propio de la universidad es que está comprometida con la creación y la justificación de los conocimientos. Lo que algunos entienden en el sentido de la “cientificidad”. La universidad es la institución donde se producen, se contrastan y se fundamentan conocimientos a través de las comunidades científicas y profesionales. La universidad desde sus orígenes se encuentra ligada a esta exigencia epistemológica. Este imperativo suele sintetizarse en el concepto de “pertinencia”, social y académica, de los saberes universitarios. Criterio que ha penetrado en las agencias de evaluación y acreditación de las universidades y de los programas de investigación.

Ahora bien, ocurre que así como los peces no saben que viven en el agua, los universitarios y científicos suelen olvidar que su entorno y su actividad tienen que ver con procesos de conocimientos. La mayoría de los universitarios y de los científicos carecen de una cultura epistemológica, aunque conocen los alcances de su actividad o disciplina. Les falta pasar del conocimiento “tácito” al conocimiento “explícito”. Así es que, la mayoría de los administradores universitarios se rigen por criterios políticos o corporativos que ignoran los criterios científicos y pedagógicos. La racionalidad que las universidades transmiten en sus carreras no se aplica en las instituciones.

Otro aspecto importante de la cultura universitaria es que si bien se va en busca de la verdad y de la certeza, la epistemología contemporánea ha demostrado que el trabajo científico implica la refutabilidad de las teorías. Esto significa que nuestro horizonte intelectual siempre va estar acuciado por incertidumbres. Hay que admitir esta tensión entre la búsqueda de la certeza y la incertidumbre que esa misma búsqueda genera. En consecuencia, la discrepancia, la controversia, el pluralismo, surgen como corolarios de la vida académica. En las empresas, seguramente, no se pueden dar el lujo de especular mientras la competencia avanza sobre el mercado.

Del mismo modo que en la empresa en la enseñanza universitaria se puede considerar que se brinda un servicio a un cliente. De hecho, en muchas universidades se plantean las cosas de esta manera. En Estados Unidos se habla de una pedagogía "orientada al cliente" del mismo modo que Carl Rogers lo había hecho en su psicología existencial. En este caso estamos hablando del "sujeto", del destinatario de los conocimientos: los individuos, la sociedad. Hay que notar, además, que en los últimos años la misma evolución económica, tecnológica y social ha fortalecido el lugar de los sujetos, usuarios o destinatarios de las actividades empresariales, universitarias o científicas.

El problema es que las universidades tienen finalidades múltiples y que no podemos reducir su interpretación a una de ellas. Muchas instituciones tienen fines "vocacionales", alejados a veces de todo utilitarismo. La enseñanza superior puede estar principalmente destinada a formar cuadros para ciertos propósitos políticos, religiosos, filosóficos. Algunas se destinan a la formación de las élites y otras a la democratización de los saberes. Muchas se dedican a formar profesionales, otras se ocupan de investigar.

Autores como Pierre Bourdieu han creído descubrir que "en última instancia" la educación sirve a la reproducción de la cultura dominante. En este sentido se puede considerar como parte de un proceso de inculcación o de "violencia simbólica". Tal vez, la Organización Mundial de Comercio podría llegar a darles razón si como algunos países proponen se admite que la educación es un "bien transable" sujeto a las leyes del comercio internacional. Pero ocurre que la educación al mismo tiempo produce y reproduce la sociedad de una manera compleja.

Parece entonces que una de las primeras cosas que debemos explicitar es cómo la definición de fines, misiones y funciones contribuyen a definir la gestión del conocimiento en la universidad.

Siguiendo una tradición aristotélica casi todas las universidades pretenden establecer en el capítulo inicial de sus estatutos los fines que definen su naturaleza o identidad. Los analistas administrativos lo primero que solicitan al visitar una institución es el manual de misiones y funciones.

Cabría plantearse si no resulta demasiado "platónico" o ilusorio pensar que estos principios se llevan a la práctica. Hay países enteros (en América del Sur o en África) donde la norma tiende a violarse permanentemente. Pero estos casos de "anomia" ponen de manifiesto justamente la importancia de los "registros simbólicos" que a nivel social e individual permiten establecer una cierta coherencia de los comportamientos. Desde este punto de vista constituye un error confundir la "anarquía organizada" que Burton Clark atribuye a las universidades con la anomia que es una patología social.

Resulta muy importante distinguir entre los propósitos institucionales los fines, las misiones. También hay que tener en cuenta que toda organización realiza una serie de funciones, algunas explícitas y otras implícitas (latentes, inconscientes u opacas al autoconocimiento). Todo esto remite a un conjunto de normas, intenciones y prácticas institucionales de las cuales normalmente son conscientes sólo un pequeño grupo de actores universitarios. Como parte de la "gestión del conocimiento", veremos más adelante que resulta importante que los procesos de autoevaluación sirvan no solo para verificar la correspondencia entre los fines y los resultados sino también para interiorizar entre los actores los propósitos institucionales.

La universidad puede ser vista como un universo de ideas, intenciones, intereses, prácticas y resultados que no siempre guardan coherencia entre sí. La cultura del conocimiento atraviesa todos los planos: desde la base de las cátedras y núcleos de investigación hasta las estrategias institucionales. Aunque pocas veces se toma conciencia de ello. En el nivel más abstracto existen los

finés y los propósitos que los fundadores, el gobierno o los cuerpos colegiados quisieron definir una vez para siempre.

Siguiendo a Aristóteles podría decirse que los fines nos llevan a la esencia de una cosa. ¿Cuáles son aquellos fines que hacen que una universidad sea tal?. Desde un punto de vista formal y actual podríamos sintetizar en tres fines la idea de la universidad: investigar, enseñar en el más alto nivel y transferir conocimientos a la sociedad. Es el "tríptico" que podemos encontrar en los discursos de casi todas las universidades. Sabemos que en América del Sur esta idea tridimensional se impuso luego de la Reforma Universitaria de 1918.

Algunos autores han clasificado las universidades de acuerdo a sus principios o fines. Desde mediados del siglo XX se ha prestado más atención a los mecanismos sociológicos, económicos y políticos de la institución. Ahora, el interés por el "capital cultural" y por la "gestión del conocimiento" vuelven a llamar la atención sobre los fines.

El concepto de "misión" por su parte nos remite a las diferencias, a las singularidades institucionales. Ante todo, tiene que ver con la "identidad organizacional", viene a ser aquello que asigna un carácter particular a una universidad. En este sentido se habla de una universidad "católica", "islámica", "judía", "protestante", "laica", "elitista", "socialista", "humanista". Nos estamos refiriendo a la identidad filosófica, moral, religiosa, ideológica de la institución. Aquí nos encontramos con los propósitos morales, ideológicos, religiosos, pedagógicos o culturales que cada institución quiere adoptar como propios de su actividad.

Uno de los problemas más graves que se presentan en este plano es cuando una institución pretende reducir los fines universales de la academia (investigar-enseñar-difundir) a los propósitos de su vocación singular. Cuando la ideología reemplaza a la ciencia o a la pedagogía caemos en el sectarismo o en la inculcación. La coexistencia de estos niveles no es espúrea, al contrario, significa reconocer que aún los principios científicos más universales tienen una connotación moral, ideológica o cultural en el "contexto de aplicación".

Pareciera que la coherencia en la definición de fines, misiones y objetivos brinda una fortaleza segura para encauzar el destino de una universidad. Al respecto debemos precavernos contra dos ilusiones: la primera, creer que basta con tener buenos estatutos y buenas definiciones para tener una buena universidad; la segunda, creer que las declaraciones de fines o propósitos es insustancial. Lo que hace que los propósitos cobren valor efectivo es la congruencia institucional, o sea, la capacidad para articular los fines, las misiones y los objetivos en la actividad de todos los días.

Desde este punto de vista lo que observamos a menudo en universidades sudamericanas es la desarticulación entre el pensamiento y la acción, entre los principios y las decisiones prácticas. Se declara la voluntad de investigar pero no se ponen los recursos para ello. Se afirma la importancia del cuerpo de profesores, pero se establecen salarios por debajo de la mayoría de las profesiones. (En Buenos Aires, el profesor universitario gana en promedio menos que los recolectores de basura). Se habla del valor del conocimiento pero no se aplican recursos para las bibliotecas y el sistema de información. Lo que denota la vigencia de los propósitos de investigar y enseñar en el más alto nivel son las políticas de conocimiento implícitas que revelan las prácticas institucionales y la asignación de recursos. Aristóteles decía con razón: el que quiere el fin, quiere los medios.

Diversas culturas organizacionales y diversos actores definen la naturaleza de la educación superior. Las universidades estatales están reguladas por normas y prácticas de la administración pública. Muchas veces están gobernadas por sectores políticos. Las universidades privadas pueden estar gobernadas por instituciones confesionales, por fundaciones, por asociaciones de profesores o por empresarios.

Las cuestiones funcionales, presupuestarias o de poder, convierten casi siempre a los administradores universitarios en gerentes operativos que atienden todo tipo de asuntos, que asisten a series interminables de reuniones. Casi nunca existe un pensamiento estratégico. Mucho menos una teoría que permita orientar intencionalmente el futuro de la universidad.

La cultura universitaria pone en juego una visión del mundo, el desarrollo de las subjetividades, la producción o transmisión de lenguajes, los intercambios simbólicos entre los

actores sociales. Las concepciones monodisciplinarias, funcionalistas, gerencialistas, ideologistas, tienden a "reducir" la compleja trama de la vida universitaria a ciertos factores simples. Los modelos monodisciplinarios imponen visiones del mundo deformantes (médicos que no saben de psicología, filósofos que no saben de ciencia, odontólogos sin formación humanista, ingenieros sin formación epistemológica, etc.). Es cierto que resulta difícil transmitir una cultura integral, pero esto no justifica que nos contentemos con formar operadores de tecnologías y conocimientos con mentalidades reduccionistas.

Al surgir la idea de "cultura de empresa" con el libro de un psicólogo social, Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, en 1985, quien escribió: "la empresa es un vehículo económico inventado por la sociedad. Las empresas no tienen derecho divino para sobrevivir. Pero los sistemas de valores y las filosofías sobreviven. Las personas las llevan con ellas".

El concepto cultura en su acepción más amplia es un término utilizado por las ciencias sociales y en la literatura marxista contemporánea existen diferentes definiciones sobre el mismo. Se analizaron también definiciones de la antropología cultural tratando de buscar puntos de contacto entre las dadas por esta ciencia y las incidencias que las mismas pueden tener en las ciencias de la dirección, buscando un conocimiento profundo del término cultura empresarial. Desde el punto de vista gerencial se han dado definiciones en diferentes momentos por diversos autores.

Para este autor, estas definiciones consiguen reflejar algún elemento de la cultura de la empresa pero ninguna de ellas es la esencia de la misma. En 1985 planteó: "Llamaré cultura a un modelo de presunciones básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser considerados válidos y en consecuencia ser enseñado a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas".

La relación cultura-desempeño ha sido estudiada por diferentes autores y con diversos enfoques: Allayre y Firsrotu<sup>68</sup> habían manifestado que el éxito y la vitalidad organizacional dependen del desarrollo de culturas y valores apropiados. Schein<sup>69</sup> consideró la productividad como un fenómeno cultural por excelencia y enfatizó que una cultura débil provoca el estancamiento y la decadencia de las empresas, provocando fenómenos tales como desmotivación, insatisfacción laboral, fluctuación de personal, y por ende, empresas improductivas. Deal y Kennedy<sup>70</sup> consideraron la cultura como una inversión que produce dividendos.

Distintas investigaciones, han aplicado el método de expertos, y se comprobaron en el sector privado que la cultura organizacional tiene incidencia significativa en el desempeño empresarial, y a su vez se demuestra el papel de la misma en los procesos de cambio: Deal y Kennedy<sup>71</sup>, Robbins<sup>72</sup>, Thévenet<sup>73</sup>, García, S. y Simón, D<sup>74</sup>, Alabart y Portuondo<sup>75</sup>. En tal sentido se considera que las organizaciones deben renovarse constantemente, o mejor aún, convertirse en "organizaciones que aprenden", Senge, P<sup>76</sup>. La cultura define la identidad de una organización, Strategor<sup>77</sup>, e incide en los fenómenos de supervivencia, adaptación y crecimiento. Abravanel, H. et al.<sup>78</sup>.

---

<sup>68</sup> Allayre, Y.A. y Firsrotu, M. E.: "Cultura organizacional". Legis Editores, S.A. Colombia. 1982.

<sup>69</sup> Schein The role of the founder in creating organizational culture. *Organizational Dynamics*. Summer. 1983.

<sup>70</sup> Deal y Kennedy: "Cultura corporativa". Fondo educativo interamericano. México. 1988.

<sup>71</sup> Schein, E.: "La cultura empresarial y el liderazgo". Plaza y Janes. Barcelona. 1988.

<sup>72</sup> Robbins, S.P.: "Organizational Behanvior. Concepts, controversies and applications". Prentice Hall. 1993

<sup>73</sup> hevenet, M.: "Auditoría de la cultura empresarial". Díaz de Santos, S.A. 1992.

<sup>74</sup> García, S. y Simón D.: Dirección por valores. McGraw Hill Interamericana, S.A. 1997.

<sup>75</sup> Alabart Pino, Y. y Portuondo Vélez, A.L.: "La cultura empresarial, una variable a considerar en la competitividad de las empresas. Folletos Gerenciales. Año 3. No. 3. Marzo 1999. La Habana. Cuba.

<sup>76</sup> La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje (Management (Granica)) (Spanish Edition).1990

<sup>77</sup> Strategor. "Estrategia, estructura, decisión, identidad. Política general de empresa". Biblio Empresa. 1995.

<sup>78</sup> Abravanel, H. et al. "Cultura Organizacional". Legis Editores, S.A. Colombia. 1982.

Henry Mintzberg<sup>79</sup> plantea que en algunas organizaciones, la cultura puede fortalecerse tanto que la mejor manera de referirse a ella es llamarle la "ideología" que predomina sobre todo lo demás. Por lo general la cultura es una fuerza que influye en todas las organizaciones, por tanto, se considera debidamente como un elemento de la organización, junto con la estructura, los sistemas y el poder. En cierta forma, la cultura puede considerarse como la imagen opuesta a las atribuciones ejercidas como políticas. Mientras estas últimas están enfocadas al interés personal y a la concentración del poder a través de la iniciativa individual, la cultura se centra en el interés colectivo y en construir una organización unificada, a través de compartir escalas de valores, hábitos y tradiciones.

Poder dentro y fuera de las organizaciones de Mintzberg, se verifica cómo evolucionan las estrategias a través de tres etapas: sus raíces en la mística misionaria, su desarrollo a través de tradiciones y leyendas, y su reforzamiento a través de diversas formas de identificación.

José Miguel Hartasánchez Garaña<sup>80</sup> (2002) Plantea desde el inicio que "el gran reto de las administraciones públicas en la actualidad es la gestión del cambio y entre los modelos que proporcionan mejores elementos de análisis para contribuir a realizarlo adecuadamente, se encuentran los modelos dirigidos a efectuar cambios en la cultura organizacional.

Si se llega a conocer la cultura organizacional dominante, será fácil entender cómo dicha cultura conforma y condiciona las respuestas de la institución hacia los usuarios. Cuando la sociedad recibe de parte de las instituciones públicas los bienes o los servicios públicos observa comportamientos, actitudes, procesos y decisiones, pero no resulta evidente cuál es su cultura organizacional dominante.

Cuando una institución pública, o parte de ella, conoce su cultura organizacional dominante, entiende un poco mejor, entre otros, los procesos internos de toma de decisiones, de comunicación, los criterios de progreso individual, de evaluación del desempeño y de control. Pero la dinámica de gestión del cambio no se da hasta que se establece una clara diferencia entre la cultura actual dominante y la cultura preferida.

Las organizaciones públicas, como organizaciones de ciudadanos con fines políticos, sean partidos políticos, sindicatos, empresas públicas o bien organismos públicos federales, estatales o municipales, desarrollan su cultura inventando, descubriendo pero sobre todo constituyendo un conjunto de premisas, a lo largo del tiempo. Estas premisas ayudan a sus miembros a irse adaptando hacia el exterior y hacia el interior de la organización, a tal grado que se generan mecanismos de acción y de respuestas características o previsibles de dicha organización. Los principios culturales de las organizaciones normalmente no están escritos íntegramente en ningún lado, aunque pueden estar presentes en símbolos, lenguajes, costumbres y otro tipo de manifestaciones que actúan más en la mente de sus miembros cuya adhesión y comportamientos se conforman de su interpretación y acción diaria.

Cuando la cultura se ha arraigado a través de una continua convergencia de valores, alcanzada y confirmada a través de la acción permanente, se llegan a percibir como un conjunto de valores aceptados, y cualquier persona que quiera integrarse al equipo percibirá del resto de la organización las maneras "correctas" de pensar, sentir, valorar y actuar, que deberán aceptarse y seguirse para formar parte de ella. La cultura es un sistema que funciona como puente entre la interpretación personal del entorno y el conocimiento colectivo del grupo al que pertenece.

### **Conclusiones**

---

Desde 1985, el autor Pérez Lindo (1985) ya había planteado a modo de anticipo y de manera sólida "que lo decisivo es el modo de articulación de los factores.. Vinculándose al paradigma

---

<sup>79</sup> Henry Mintzberg, James Brian Quinn, John Voyer El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos (Edición breve).Editorial: Pearson. 1997.

<sup>80</sup> José Miguel Hartasánchez Garaña. Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

interaccionista que inspiró “el triángulo de Sábato”, infiriéndose que el problema de gestión o gerenciamiento universitario, se origina en una estructura de relaciones sociales; en el modo de gestión desarticulado (no improvisado) de los recursos y sus potencialidades-

Autores como Pérez Lindo (1995), Ana María García de Fanelli(1998) entre otros planteaban la necesidad de establecer una cultura de gestión que sea adecuada a los fines universitarios, describiendo los estilos de gobiernos en las universidades públicas diferenciando entre prácticas de gestión de igual modo al sugerido por Peter Drucker (1952) y culturas organizacionales en coincidencia con el planteo realizado por los autores Tom Peters y Robert Waterman (1982),

Así es que, la mayoría de los administradores universitarios se rigen por criterios políticos o corporativos que ignoran los criterios científicos y pedagógicos. La racionalidad que las universidades transmiten en sus carreras no se aplica en las instituciones.

El concepto cultura en su acepción más amplia es un término utilizado por las ciencias sociales y en la literatura marxista contemporánea existen diferentes definiciones sobre el mismo. Se analizaron también definiciones de la antropología cultural tratando de buscar puntos de contacto entre las dadas por esta ciencia y las incidencias que las mismas pueden tener en las ciencias de la dirección, buscando un conocimiento profundo del término cultura empresarial. Desde el punto de vista gerencial se han dado definiciones en diferentes momentos por diversos autores.

La ciencia de la dirección estudia la cultura porque ésta ha demostrado su incidencia en los sistemas de gestión, por ello, a dirigentes, trabajadores y consultores, debe interesarles cómo gerenciar la cultura, cómo lograr que refuerce las prácticas administrativas que dan resultado, y a su vez, que estas prácticas se basen en aquellas referencias que funcionan.

---

## El capítulo 2 Breve desarrollo de la Reforma del Estado y del Estatuto de la UNLP 1996 y 2008

*La desesperación velada tiene que ver con lo angustiante que le resulta al pensador sistemático la distancia entre las palabras y las cosas. Para Borges las metáforas sobre las cosas nos dicen de ellas, pero ese algo no es lo que ellas son. Que sea lo real en sí mismo, con independencia del juicio que sobre lo real nos formamos es un enigma que Borges, con actitud radicalmente kantiana, se inclina para abstenerse de todo pronunciamiento. El mundo o la experiencia del mundo nos impulsa a hablar, pero lo que del mundo decimos o lo que vertebramos como discurso a propósito de la experiencia del mundo, dice mucho más de nuestro anhelo de saber que de aquello que lo despierta.*

*En el poema "El Golem", Borges, se refiere al problema del lenguaje y realidad de manera explícita. Es posible plantear modestamente que en este poema Borges no coincide con Platón, con el Platón del Cratilo (Cratilo es el tratado platónico que, como saben ustedes, está dedicado el lenguaje). Dice allí Borges, iniciando el poema:*

*"Si, como el griego afirma en el Cratilo el nombre es el arquetipo de la cosa en las letras de rosa está la rosa y todo el Nilo en la palabra Nilo."*

### **De la Reforma del Estado (Ley de Educación Superior) a la Reforma formal del Estatuto**

Al referirnos a la Reforma del Estado, podemos afirmar que durante la década del '90, el Estado se fue transfigurando, fue gendarme, represor y organizador en el plano de sus funciones. Consecuencias de las crisis, la compleja convivencia de roles se prolongó durante la mayor parte del siglo XX, y en la mayoría de las experiencias de la región, acabó configurando un aparato burocrático pesado e inmanejable.

Por una cuestión de espacio y temática, se saltará de este análisis los factores que convergieron en la deslegitimación del Estado, luego de profundas crisis (precio del petróleo, default de la deuda externa «ahora llamada pública», agravamiento del riesgo-país), del auge del neoliberalismo, del «Consenso de Washington» y de cómo todo ello influyó en los procesos de reforma del Estado, tanto en el plano ideológico como en el de la acción.

En la temática que aquí se analiza, un gran conjunto de elementos nos permiten inferir que es innegable la influencia que tuvieron los organismos internacionales de crédito, en este caso el Banco Mundial, como impulsor del diseño y ejecución de una política pública que involucra en nuestro caso a la denominada Reforma de la Educación Superior, sí bien a primera mirada se cree que tuvo un impacto directo en la reforma de los Estatutos de la universidades y de hecho en este capítulo nos centraremos brevemente en las Reformas realizadas al Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata (1996 y 2008), consecuencia del cambio en la legislación, creemos necesario mencionar que en ese período en la Argentina, se puso en marcha una agenda de medidas que consistió en un paquete mucho más amplio de medidas e instrumentos de políticas públicas que fueron más allá de la mera adaptación del Estatuto a la legislación aprobada por el Congreso.

Básicamente dicho paquete de medidas (los consultores del Banco Mundial utilizaban la metáfora think tanks "tanque de ideas") se destacaron: según nuestro criterio y el de muchos otros autores:

a) un nuevo marco regulatorio de la actividad universitaria que integra universidades estatales y privadas;

b) la creación de un fondo (FOMEC) para co-financiar proyectos y programas de las universidades nacionales en materia de reformas académicas e inversiones en equipamiento de laboratorio para la enseñanza de grado, bibliotecas y formación de postgrado del plantel docente;

c) un programa de incentivos a la investigación científico tecnológica universitaria;

d) un sistema de evaluación y acreditación de la calidad, primero a través de la Comisión de Acreditación de Posgrados asociada al financiamiento del FOMEC y, más tarde, mediante la constitución de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU);

e) intentos limitados y acotados de distribución presupuestaria entre las universidades en base a indicadores objetivos;

f) autarquía económica financiera de las universidades estatales: descentralización de la política salarial a nivel de cada institución universitaria y manejo autárquico de los recursos propios y de los aportes estatales;

g) creación de los Consejos de Planificación Universitaria Regional (CPRES)

h) desarrollo de un Sistema de Información Universitaria conocido con la sigla (SIU) todos ellos jerarquizados en este orden ( Del Bello: 2004).

No siendo mecánica la instrumentación de la política pública según las pretensiones del Poder Ejecutivo como integrantes de la Agenda Pública como bien se dijo luego por una analista de la cuestión educativa, “estas políticas por el proceso de agitación que supieron despertar, han sufrido transformaciones no sólo al momento de su implementación, sino también en el mismo proceso de su formulación (García de Fanelli 2001, 20).”

Resumidamente en 1995 se sancionó la nueva Ley de Educación Superior o Universitaria. A partir de la nueva legislación, el Ministerio de Cultura y Educación mantiene la administración de las universidades estatales y la regulación de las privadas como así también de los títulos profesionales que otorgan las mismas. La nueva Ley mantiene el autogobierno de los claustros universitarios.

Entre las principales modificaciones se establecen cambios en las formas de financiamiento del sistema, por el cual se autoriza a las universidades a realizar acciones tendientes a su autofinanciación para fines previstos en la norma, sin que ello exima al Estado Nacional de financiar a las universidades públicas. Ley 24.521 de Educación Superior reglamenta el funcionamiento de las universidades públicas y privadas, aprueba el funcionamiento de las universidades e institutos privados, reglamenta la certificación de títulos y entiende en el seguimiento académico (no de la Universidad)

### **Caso: La Universidad de La Plata en tiempos de cambios. La Ley de Educación Superior y las reformas derivadas del Estatuto de 1996 y 2008**

---

#### **1995 el comienzo del Cambio de 1996**

En línea con lo descripto anteriormente solamente aquí y de manera breve nos detendremos a realizar un análisis de la cuestión, no del punto jurídico, como tampoco se realizará una comparación del articulado del Estatuto de la Universidad antes y después de cada reforma. Nos centraremos básicamente en cómo fue el proceso de Reforma del Estado que generó un cambio de manera externa con la sanción de Ley Universitaria 24.521/95 e instrumentación en la parte interna de la universidad mediante la reforma del Estatuto de la UNLP en 1996.

Por ello comenzaremos no con una evaluación de los hechos, sino con una descripción de los mismos de manera sintetizada, para realizar breves conclusiones. En el caso de la reforma de 2008, simplemente se desarrollará la mecánica del proceso de reforma instrumentada por la UNLP, y al final un desarrollo de los cambios del nuevo Estatuto por la disponibilidad de material institucional y por vincularse al próximo capítulo donde se analiza la cultura organizacional.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Para analizar lo acontecido en 1995, el trabajo del Dr. Fernando Enrique y los investigadores Profesores: Jorge Abel Iturmendi, Prof. Marcelo David Coll Cárdenas y Prof. María del Carmen Mambolna (1998)<sup>81</sup> nos permite realizar un breve recorrido cronológico de los hechos más relevantes de aquella época. El día 30 de mayo de 1995, el Consejo Superior de la UNLP, aprobó una declaración sobre el anteproyecto de la Ley General de Educación, preparado por el Ministerio de Cultura y Educación. En la misma se atacó el proyecto porque "atentan -las facultades previstas para el P.E.N.- claramente contra el principio de la autonomía universitaria". En su artículo 2, fijó sin ninguna posibilidad de doble interpretación. "La Universidad Nacional de La Plata, no aranceló, no arancela ni arancelará".

Casi tres meses después, en el mes de junio, la Cámara de Diputados de la Nación, dio media sanción al Proyecto de Ley, resolviendo el Consejo Superior, el 16 de junio, "rechazar el proyecto de Ley de Educación Superior", por considerar que el mismo cercenaba la autonomía universitaria, y que además contradecía, la firme posición del Cuerpo, de sostener la Universidad reformista (Resolución 6/ 95).

Posteriormente la Comisión de Enseñanza del Consejo Superior, realizó el análisis del proyecto, en base a los informes que recibió de las Unidades Académicas. Del articulado del Proyecto de Ley Universitaria, objetó: el 2°, formación docente universitaria; el 3° colegios universitarios; el 5°, ingreso de adultos, sin secundario terminado; el 11°, requisitos para el ingreso a la docencia en Institutos Superiores no universitarios; el 14°, figura novedosas de los "Institutos Universitarios"; 31° y 32°, sistema de habilitación profesional, y selección de un grupo de carreras como de interés público; 33° al 36°, sistema de evaluación y acreditación; al igual que en el caso de la habilitación profesional, se consideran a estos últimos artículos, como atentatorios a la autonomía universitaria, especialmente en el poder que se le otorga a la comisión de evaluación; el 41°, ausencia del claustro de graduados. Promulgada la ley, las Universidades Nacionales, tuvieron un plazo de 180 días para reformar los Estatutos.

La Universidad Nacional de La Plata, el 7 de noviembre de 1995, se presentó a la Justicia Federal, solicitando que algunos artículos de la ley, fuesen declarados inconstitucionales. Se consideró que los mismos, estaban en contradicción con la Constitución de 1994, que estableció la autonomía plena de las Casas de Altos Estudios, por ejemplo, evaluación de las Universidades y admisión de alumnos.

El 23 de noviembre de 1995, el diario "El Día" anunció que el Juez Federal Dr. Ricardo Ferrer, hizo lugar al recurso presentado por reformar la Universidad Nacional de La Plata. En consecuencia, se interpretó que con lo resuelto por el Juez Federal Ferrer, la Universidad no quedaba obligada a reformar su Estatuto.

El gobierno apeló el dictamen y el 28 de diciembre se conoció la resolución de la Cámara Federal de Apelaciones, que consideró "infundamentada" la decisión del Juez Ferrer. En consecuencia, la Universidad se vio abocada a la tarea de la reforma citada. Conocida la noticia y difundida por los medios radiales locales y siendo el comentario de todas las oficinas y Unidades Académicas, quienes éramos Consejeros Superiores comenzamos a ser convocados desde la Unidad Académica a la cual pertenecemos y desde el Consejo Superior de manera informal, para la Reunión Extraordinaria. Tema Citación de Asamblea Universitaria para modificación del Estatuto, para el próximo 29 de diciembre de 1995.

El Consejo Superior, decidió el 29 de diciembre, que la Asamblea que se reuniría en febrero de 1996, sólo reformaría los artículos que se opusiesen a la nueva Ley de Educación.<sup>82</sup> La Asamblea

<sup>81</sup> La Universidad Nacional de La Plata en su Centenario 1897-1997. Ob. Cit.p:124 y ss.

<sup>82</sup> Hubo dos mociones sometidas a votación: "una de las mociones restringe las reformas a las exigencias de la nueva Ley de Educación Superior, lo mismo que la Ley Federal de Educación e implementar los mecanismos posteriores para que la Asamblea Universitaria comience a trabajar en ese sentido". Se registran 26 votos

"La otra moción, consiste en aprovechar la convocatoria a Asamblea Universitaria para considerar la modificación de ciertos artículos que no entran en colisión con la Ley, pero que desde este ámbito se estima necesaria su reconsideración". Se

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

---

Universitaria<sup>83</sup>, fue citada para el 15 de febrero, en el edificio del ex Jockey Club de La Plata, no pudiendo funcionar en la primera convocatoria por el impedimento de ingreso a los asambleístas por parte de grupos radicalizados, que se oponían a la reforma -según las crónicas periodísticas, el más influyente fue Quebracho- impidieron el acceso de los asambleístas al recinto. ("El Día", 16 de mayo de 1996). Pudiendo funcionar el 20 de Febrero por la intervención judicial que dio instrucciones a las fuerzas policiales que garanticen el funcionamiento de la Asamblea. Por una cuestión de espacio y de tema no nos detendremos en los escandalosos hechos de violencias que generaron la intervención de las fuerzas de seguridad, además de ser de público conocimiento y que están en la memoria de toda la comunidad universitaria.

A continuación a modo de anexo, transcribimos solamente las primeras páginas de la versión taquigráfica del Consejo Superior debido a que allí se desarrolla la fundamentación jurídica de la necesidad de Reforma del Estatuto con la intervención del Prosecretario de Asuntos Jurídicos Legales, Doctor Miguel Berri..

---

registran 16 votos. (p.22)

Posteriormente (p.23 y ss) se pasó a analizar qué artículos se entienden hay que adecuarlos a la Ley y cuáles son los motivos. " quiero aclarar que tengo dos concursos titulares, 65 años y dos mandatos (como Presidente de la Universidad) que no me habilitan para un tercero. Lo que se pretendía es empezar hacia adelante y no la coyuntura como son las circunstancias que han deteriorado de alguna manera algunos proyectos que había". Luis Lima. Versión Taquigráfica de la reunión celebrada por el Consejo Superior de la UNLP. Período LXXXI. Cuarta Sesión Extraordinaria. Acta N° 1089. Fecha 29/12/1995.( P: 22 y 23 )

<sup>83</sup> Si bien el artículo 71 de la Ley 24.521 establecía 180 días corridos a partir de la sanción de la Ley, o sea que la fecha límite para cumplir con que ella dispone sería el 4 febrero próximo (p:3).

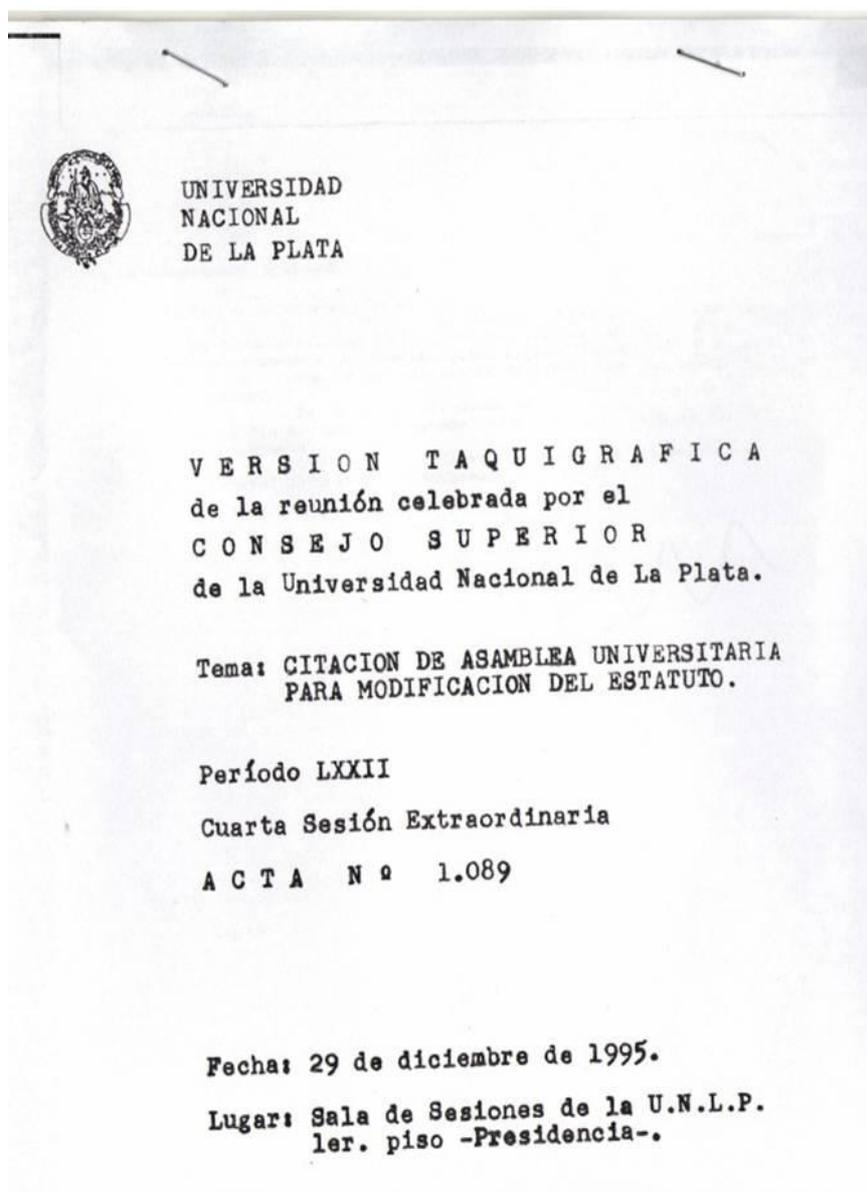
Pero el Estatuto de la UNLP establece un plazo de 15 días para citar a Asamblea Universitaria.

Entonces nosotros vamos a citar hoy (viernes 29/12)1995), en la medida que el Cuerpo así lo decida, para el día 15 de febrero y luego, si hay que hacer un segundo o un tercer llamado, lo haremos teniendo en cuenta los cinco días corridos que fija el Estatuto (p:8)

Se consideraban 15 días hábiles, no se contabilizaban el sábado 30/12 ni domingo 31/12/95 ni los 31 días de enero de 1996 por el receso de verano de las actividades administrativas de la UNLP.

Versión Taquigráfica de la reunión celebrada por el Consejo Superior de la UNLP. Período LXXXI. Cuarta Sesión Extraordinaria. Acta N° 1089. Fecha 29/12/1995. Página 22 y 23

Anexo Versión Taquigráfica de la apertura de la Sesión del Consejo Superior,



- A la hora 10:

Sr. PRESIDENTE (Ing.Lima).- Por Secretaría se procederá a pasar lista.

- Así se hace, y dice el:

Sr. SECRETARIO (Dr.Contreras).- Se encuentran presentes 37 Consejeros Superiores, con derecho a voto.

Sr. PRESIDENTE.- Declaro abierta la Cuarta Sesión Extraordinaria del septuagésimo segundo período del Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata.

CITACION DE ASAMBLEA UNIVERSITARIA PARA MODIFICACION DEL ESTATUTO.

Sr. PRESIDENTE.- Hace dos días, cuando nos despedimos en la última sesión del año, ésta no estaba prevista, pero la medida de no innovar que teníamos en primera instancia ha sido anulada por la Cámara.

Es por esa situación que le voy a solicitar al doctor Berri que les haga a los señores Consejeros Superiores un informe desde el punto de vista técnico respecto de la situación que se ha generado en cuanto al tema motivo de esta reunión.

Dr. BERRI.- Voy a hacer un racconto histórico de cómo se fueron desarrollando los acontecimientos.

Con fecha 25 de agosto pasado este Consejo Superior decide plantear una acción declarativa de inconstitucionalidad de los artículos 43, 44, 45, 50, 51, 53 y otros de la Ley de Educación Superior promulgada bajo el número 24.521.

Con fecha 28 de noviembre de 1995 se radica en el Juzgado del doctor Ferrer el recurso por entender que dicha Ley violaba en alguna de sus disposiciones el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional en el tema que hace referencia a la auto

- A la hora 10:

Sr. PRESIDENTE (Ing.Lima).- Por Secretaría se procederá a pasar lista.

- Así se hace, y dice el:

Sr. SECRETARIO (Dr.Contreras).- Se encuentran presentes 37 Consejeros Superiores, con derecho a voto.

Sr. PRESIDENTE.- Declaro abierta la Cuarta Sesión Extraordinaria del septuagésimo segundo período del Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata.

CITACION DE ASAMBLEA UNIVERSITARIA PARA MODIFICACION DEL ESTATUTO.

Sr. PRESIDENTE.- Hace dos días, cuando nos despedimos en la última sesión del año, ésta no estaba prevista, pero la medida de no innovar que teníamos en primera instancia ha sido anulada por la Cámara.

Es por esa situación que le voy a solicitar al doctor Berri que les haga a los señores Consejeros Superiores un informe desde el punto de vista técnico respecto de la situación que se ha generado en cuanto al tema motivo de esta reunión.

Dr. BERRI.- Voy a hacer un racconto histórico de cómo se fueron desarrollando los acontecimientos.

Con fecha 25 de agosto pasado este Consejo Superior decide plantear una acción declarativa de inconstitucionalidad de los artículos 43, 44, 45, 50, 51, 53 y otros de la Ley de Educación Superior promulgada bajo el número 24.521.

Con fecha 28 de noviembre de 1995 se radica en el Juzgado del doctor Ferrer el recurso por entender que dicha Ley violaba en alguna de sus disposiciones el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional en el tema que hace referencia a la auto

nomía y autarquía universitaria, lo que traería un grave perjuicio para la Universidad Nacional de La Plata por la necesidad de la Ley al Estatuto y además significar un agravio a la Universidad argentina.

Esto fue resuelto mediante la medida de no innovar en el Juzgado del doctor Ferrer y se notificó al Poder Ejecutivo Nacional sobre esta resolución. Si bien el Poder Ejecutivo Nacional había anunciado que se iba a presentar espontáneamente no fue así y esperó la notificación.

Y es llamativo que nosotros hayamos recibido la notificación para presentar el memorial con fecha 15 de diciembre teniendo plazo para contestar el día 19 de diciembre.

Nosotros contestamos con nuestro memorial de expresión de agravios el 19 de diciembre a las 13 horas, es decir, prácticamente cuando había terminado la jornada administrativa. Pasa el 20, el 21 y el 22, que fueron los últimos días hábiles; después fue Navidad, y el 26 de diciembre se resuelve la revocación de la medida cautelar.

Hago mención de esto porque lo que sucedió con el decreto 290 fue totalmente distinto, es decir, el transcurso del tiempo entre la resolución del Juez que decretaba la medida cautelar y la revocación de la medida cautelar transcurrieron alrededor de tres meses, en tanto que entre la contestación de la expresión de agravios por nuestra parte, que fue el 19 de diciembre, y la revocación por parte de la Cámara -con una sala compuesta por dos jueces porque el doctor Hemmingsen se encontraba ausente, según consta en la resolución, por estar enfermo- pasaron tres días hábiles, estando Navidad de por medio.

Desde nuestro punto de vista, la resolución tiene varias aristas que son criticables.

En primer lugar, lo único que hace es acoger los agravios del apelante, en el sentido de que el memorial presentado por el Poder Ejecutivo nacional, expresaba una cita elaborada de doctrina, pero no hacía en ningún momento crítica a la verosimilitud del derecho de parte de la Universidad, es decir, no existía controversión respecto del planteo de inconstitucionalidad, no contenía una crítica profunda respecto de lo que era la medida de no innovar y solo sostiene, en el 80 por ciento de un escrito de alrededor de 5 fojas, el hecho de la presunción de la legitimidad de los actos del Estado.

Cuando contestamos el memorial planteamos que no se encontraba en juego el interés público contra el privado. Una de las afirmaciones que hacía el Poder Ejecutivo Nacional era que el interés público se encontraba solamente del lado de él, como si

nosotros fuéramos un ente administrativo, un particular que litigaba contra el Ejecutivo. Lo dejamos bien en claro en el memorial cuando decimos que el interés público estaba en juego por parte de la Universidad Nacional de La Plata por ser de rango constitucional, por cumplir con un servicio público, y cuyos fines eran la satisfacción del interés común a través de un interés público. En consecuencia, no se podía plantear la teoría de la presunción de la legitimidad de los actos del Estado porque también nuestra Universidad es parte del Estado nacional como ente autónomo.

Las consideraciones que hace la resolución de la Cámara Federal no consideran los agravios expresados por la Universidad. La resolución radica solamente en el planteo de la presunción de la legitimidad de los actos de gobierno.

El problema es que se trata de una resolución interlocutoria. A nosotros no nos queda recurso para presentar. La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene entendido que el recurso extraordinario federal solamente procede en el caso de sentencia definitiva, y por sentencia definitiva entiende la que resuelve un proceso o, sin resolver el fondo de la cuestión, impide su continuación. En este caso nos encontramos con un típico acto interlocutorio: una resolución que se desarrolla en el transcurso del proceso que no causa un agravio irreparable porque si logramos la inconstitucionalidad de la Ley se deberá volver a la situación anterior.

En conclusión, se hace imposible la interposición del recurso extraordinario federal. Habría un rechazo in limine porque es jurisprudencia uniforme, pacífica y reiterada de la Corte de la Nación que por medidas cautelares no se puede llegar al recurso extraordinario.

Les hacía esta breve reseña para que tomen conocimiento de la situación y quedo a disposición de ustedes para cualquier pregunta que me quieran hacer.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el Consejero Iglesias.

Ing. IGLESIAS.-Cuál es la fecha límite que tiene la Universidad para cumplir lo que le exige la Ley?

Dr. BERRI.- El artículo 71 de la Ley 24.521 establece 180 días corridos a partir de la sanción de la Ley, o sea que la fecha límite para cumplir con lo que ella dispone sería el 4 de febrero próximo.

4

Ing. IGLESIAS.- Y el recurso implementado por esta Universidad de no innovar, no modifica esos plazos?

Dr. BERRI.- No, para nada. La resolución es retroactiva, es como si la medida de no innovar dictada por el Juez de Primera Instancia no hubiera existido.

Prof. BERNETTI.- Me parece que como se va a trabajar con propuestas de modificación de artículos del actual estatuto, sería necesario que tengamos sobre nuestra mesa de trabajo una guía orientadora para el debate que no sea exclusivamente oral.

Por lo tanto, solicitaría que se haga sacar fotocopias de los artículos en cuestión, sino el contenido de los mismos los vamos a estar tratando de memoria.

Sr. PRESIDENIE.- Lamentablemente, no tenemos el listado a disposición que nos solicita el señor Consejero Bernetti. Lo que vamos a distribuir es una propuesta, que como van a ver ustedes, están los artículos que imprescindiblemente deben ser modificados y algunos más que pensamos no eran motivo de debate, sino que la experiencia de su vigencia nos había hecho pensar en su necesidad de modificación.

En concreto, lo que hoy tiene que decidir el Cuerpo es si acepta o no que la Asamblea Universitaria modifique esos artículos.

Ing. MARABINI.- Creo que sería interesante conocer cuáles son los artículos que hay que modificar para adecuarlos a la nueva Ley de Educación Superior y cuáles son los artículos que la Presidencia también propone modificar.

Ing. IGLESIAS.- Iba a proponer un criterio que tal vez condice con la propuesta del Consejero Marabini.

Mi idea era que se modifiquen exclusivamente los artículos que son requeridos por la Ley. Habría que hacer las discriminaciones del caso.

Sr. SECRETARIO.- En la hoja que se les ha entregado se indican artículos que deben ser reformados por la Ley Fe

deral de Educación y otros que estamos obligados a modificar por la Ley de Educación Superior.

Prof. CASTELLUCCI.- ¿Podríamos discriminar?

Sr. SECRETARIO.- Son el 12, 13 y 42. Se habla de enseñanza primaria y secundaria, situación que ya no existe pues ahora hay la educación inicial, la general básica y la polimodal.

Los artículos que, según la aproximación que hace la Presidencia, hay que adecuar a la Ley de Educación Superior son el 22, 25, 40, 43, 53, 60, 71, 84 al 87, 104, 108, 110, 112, 113 al 119 y el 121.

Dr. CABALLE.- Por qué el artículo 40?

Sr. PRESIDENTE.- El 40 no corresponde.

Inq. IGLESIAS.- Y el artículo 82?

Dr. TAMARIT.- El artículo 82 corresponde porque hay que incorporar al personal no docente, lo mismo que el artículo 83.

Arg. BONO.- Antes de que entremos en el debate de la consideración de si corresponde o no la modificación de un determinado artículo, no sería conveniente dejar establecida cuál es la mecánica que va a aprobar el Cuerpo para la discusión de la propuesta?

Sr. PRESIDENTE.- La intención de la Presidencia es la de analizar cada uno de estos artículos.

Prof. BERNETTI.- Me parece que el Consejero Bono plantea lo que ha sido expuesto desde la Presidencia.

Hay un conjunto de artículos, alguno de los cuales, al hacer una breve reflexión, se estima que no deben ser modificados, como por ejemplo, el artículo 40 porque la Ley de Educación Superior y la Ley Federal de Educación así lo plantean y los recursos

---

En cumplimiento de lo establecido el 29 de diciembre de 1995, la Asamblea se reunió el 15 de febrero no pudiendo funcionar debido a que fue impedido el ingreso a la mayoría de los

asambleístas. Al día siguiente, los Decanos<sup>84</sup> en una solicitada pública, repudiaron enérgicamente los hechos de violencia y reafirmaron su respeto por los órganos democráticos de decisión. La Asamblea fue citada nuevamente, esta vez para el 20 de febrero. Se realizó en la Biblioteca Pública de la Universidad en Plaza Rocha, para evitar que los manifestantes impidiesen nuevamente la reunión de la Asamblea. Desde muy temprano, estuvo cerrado por la policía de la Provincia de Buenos Aires el acceso a la Plaza Rocha. El Juez Federal Dr. Manuel Blanco, requirió del jefe de la unidad regional, las medidas necesarias para que la Asamblea pudiese sesionar. En el operativo participó el Subsecretario de Seguridad Bonaerense.

La Asamblea Universitaria, en su segunda convocatoria reformó el Estatuto de la Universidad el 20 de febrero de 1996, para adecuarlo a la nueva ley. A continuación se detallan algunas de las modificaciones realizadas en el Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata.

Creemos oportuno mencionar en forma previa a las conclusiones y adelantando que formarán parte de las mismas, que en la Asamblea del 20 de Febrero tal vez sin proponérselo, el Presidente de la UNLP Ing. Luis Lima<sup>85</sup>, pronunció luego de la aprobación del Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Universitaria un breve discurso repasando el camino político y jurídico que los llevo a reformar el Estatuto planteando como algo inevitable desde el punto de vista jurídico, aunque luego de la descripción de los hecho, enunció fuera de temario y como bien dijo para que quede constancia (en acta y versión taquigráfica de los dicho) su filosofía y por ende, el de la Universidad de la cual era el Presidente, manifestando a viva voz su parecer de la cultura organizacional, de modo muy pausado lo siguiente "señores asambleístas y público presente.

PRESIDENTE<sup>86</sup>. - Señores asambleístas, público presente:

-- Estamos ante una muy importante manifestación, la vida democrática de la Universidad.

Y si bien nosotros no queríamos, como universitarios, llegar a esta instancia que hoy estamos viviendo, los órganos del Estado de derecho en nuestro país, nos han llevado a que hoy estemos aquí reunidos para comenzar esta tarea que ellos nos imponen, desde arriba y por ello es que hemos convocado a esta Asamblea Universitaria ante una decisión democrática tomada por esta Universidad.

Tal vez convenga, para que quede constancia, hacer un pequeño resumen de la historia de este proceso que hoy culmina con la convocatoria para llevar a cabo esta asamblea.

Y así estamos hoy, en este momento, en un pleno y consciente ejercicio de nuestros deberes y obligaciones democráticas; estamos sesionando porque la democracia nos ha dicho que así lo hagamos. En este momento está fuera de discusión si la Ley nos gusta o no: en la democracia hay una sola forma de cambiar las leyes que no nos gustan, que consiste en conseguir las mayorías necesaria para votar una ley más de acuerdo con nuestras aspiraciones. Nadie puede poner en tela de juicio la legalidad de los votos con los que fue aprobada la ley de Educación Superior, más allá de que no nos guste.

Nosotros tenemos otros caminos, y éstos son los caminos que estamos empezando a recorrer. Afortunadamente, la enorme mayoría de la Universidad no entró en los carriles de la antidemocracia. En nuestro país hemos sufrido demasiados desencuentros para no haber aquilatado la experiencia que tales desencuentros nos han dejado.

---

<sup>84</sup> El Presidente de la UNLP Ingeniero Lima, definió nuevamente su posición frente a la ley y a los hechos de violencia, el 1 de abril de 1996. Diario "El Día"). Reconoció a la misma como un acto de un gobierno legítimo. Por lo tanto debe cumplirse hasta que pueda cambiarse por medio de métodos democráticos y legales. Recordó que la Universidad se les opuso en los estrado s judiciales, pero la justicia no hizo lugar al recurso "es decir, que la Universidad recurrió al único camino válido en un estado de derecho: la justicia".

<sup>85</sup> Versión taquigráfica del desarrollo de la Asamblea Universitaria., convocada para tratar como único punto del Orden del Día: "Modificación del Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata.(p:2 a 5)

<sup>86</sup> Al igual que el Consejo Superior, la Asamblea Universitaria es presidida por el Presidente de la Universidad.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Realmente, me llena de satisfacción la cantidad de asambleístas presentes en esta sala. También quiere tener un mensaje de optimismo.

A la Universidad no se la cambia con Estatutos impuestos desde afuera ni desde adentro de la Universidad, y las más negras noches militares no la lograron destruir.

La Universidad siguió viva en 1983 y no la tuvimos que re fundar y así avanzamos doce años tratando de seguir construyendo esta Universidad autónoma, cogobernada, gratuita y abierta a todos los que estén dispuestos de hacer el enorme esfuerzo de mejorar y crecer a través de la cultura.

De todas maneras, a mi juicio, pese a las transformaciones y modificaciones que hoy se aprueben aquí, sólo se va a transformar como cuerpo vivo en la medida en que todos los asambleístas aquí presentes estén dispuestos a cambiar.

Hoy habremos de realizar el trabajo que nos encomienda la democracia, pensando en la Universidad de hoy pero también en la Universidad del futuro y por eso es que estamos en contra de los reglamentarios porque pensamos que sólo logran entorpecer la tarea de una institución de este nivel y reitero reglamentarismos que no pueden venir ni de la ley ni de un Estatuto. Los reglamentarismos coartan la capacidad creativa que tienen los Cuerpos 1ibres y democráticos como lo son las Universidades públicas en Argentina.

Por eso es que tengo la absoluta certeza de que a pesar que a partir de hoy habremos adecuado nuestro Estatuto a las exigencias de la Ley, esta Universidad va a seguir siendo la misma. Seguirá siendo la Universidad que los platenses quieren que sea en sus aulas, laboratorios, en los centros de graduados y estudiantes donde más de un universitario se reúne para meditar sobre la Universidad y su quehacer para estar acorde con los años que se vienen y de cara al año 2000.

Entonces en ejercicio de la democracia y pensando en beneficio del país, habrá que seguir construyendo la Universidad que éste se merece. De allí que tengo la más absoluta confianza en todos ustedes y les deseo éxito y acierto en la tarea que dentro de unos minutos vamos a iniciar”.

Durante la Asamblea se vivieron momentos de tensión desde el inicio José Sbatella expresó en detalle lo que a su parecer ocurría en las calles informando la cifra de 250 detenidos<sup>87</sup> indicando que , y a medida que se desarrollaba la jornada iban llegando noticias sobre el grado de violencia que se vivía en las calles, con enfrentamientos cuerpo a cuerpo entre los manifestantes y las fuerzas policiales bonaerenses (no identificadas como tales por no portar placa ni vestimenta de policía en algunos casos), sumada a las detenciones motivaron que algunos asambleístas se retiraran del recinto<sup>88</sup>, hubo una moción del Consejero Bahl<sup>89</sup> para pasar a cuarto intermedio, no reuniendo los votos necesarios , continuó funcionando la Asamblea aprobando primero el texto en general y luego artículo por artículo hasta llegar al 147, no habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la Asamblea, 18:15 hs.

A modo de comentario, entre las reformas novedosas se destacan, en el artículo 1°, se agregó la mención a los principios de la Reforma, que inspiran el accionar de la Universidad, y también la gratuidad para la escuela pública. En el 43, se incluyó al personal no docente en los Consejos Académicos. En el 60, el Presidente deberá ser o haber sido profesor; no podrá ser del claustro de graduados. El artículo 71, señala una nueva composición de los Consejos Académicos (siete docentes y un auxiliar docente, por seis que había antes; también un solo graduado en lugar de dos). El artículo 84: cambios en las elecciones de representantes por los claustros, como que los profesores serán elegidos por sus pares, al igual que los auxiliares docentes; y por fuera de lo

<sup>87</sup> Lic. José Sbatella. Consejo Claustro Profesores por la minoría. Facultad de Ciencias Económicas. Versión Taquigráfica Asamblea Universitaria. Modificación del Estatuto. 20/2/1996. P. 12

<sup>88</sup> Gustavo Insúa Consejero Estudiantil de la Agrupación Estudiantes Convocados (ECO) detalló lo acontecido en las calles, dio precisiones de las detenciones etc (20) y al igual que los graduados de Ciencias Exactas se retiró del recinto (pag.21) etc..

<sup>89</sup> Ariel Bahl . Consejero Estudiantil de Franja Morada de la Facultad de Arquitectura, “en virtud de lo sucedido con respecto a la detención de los compañeros estudiantiles de esta Universidad, proponemos se pase a cuarto intermedio hasta tanto se liberen los detenidos. Es una moción de orden. P 27. Si bien la moción no fue aprobada, en la versión taquigráfica no está registrado el resultado de la votación.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Aprobado por el Consejo Superior (1995) se incorporó por única vez el ARTÍCULO 139° que permite que para la primera elección (de autoridades que gobernaban la UNLP<sup>90</sup>, es decir Presidente y Decanos) que se realice en virtud de las disposiciones contenidas en este Estatuto, no serán aplicadas las normas que el mismo establece para la reelección de autoridades. Posteriormente el Gobierno observó algunos artículos.

Sin entrar en detalles sobre el desarrollo de la Asamblea, ni realizando aquí un análisis del Estatuto por no ser materia de esta tesis, finalizamos esta descripción el perfeccionamiento jurídico del resultado de la Asamblea Universitaria que culmina con la publicación en el Boletín Oficial que pasamos a detallar en el siguiente anexo:

### **Anexo Boletín Oficial N° 28.375 1° Sección. Martes 16 de Abril de 1996**

El martes 16 de abril de 1996 en página 7 y siguientes el Ministerio de Cultura y Educación publica la Resolución N° 673/96

Bs. As. 3/4/96

Visto los expedientes Nros 1752-1/96 y 1536-6/96 de este Ministerio en los que constan la presentación efectuada por la Universidad Nacional de La Plata, mediante la que solicita la publicación parcial de su Estatuto y.

Considerando:

Que oportunamente la universidad aludida modificó sus Estatutos a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 24.521, comunicando tal modificación a este Ministerio a los fines previstos en el artículo 34 de la Ley 24.521.

---

<sup>90</sup> El Dr. Rogelio Simonato representante del Claustro Docente de la Facultad de Ciencias Económicas, Fundamento mejor que los propios impulsores de este artículo." Señor Presidente, señores asambleístas: comprendo muchas de las expresiones que aquí se han vertido sobre esta cuestión.

Es lógico, estamos en un ámbito donde la democracia se ejerce plenamente y en forma cotidiana y de esa manera podemos estar censurando un punto de vista diferente al nuestro respecto de una determinada cuestión. Bienvenido sea, porque la confrontación de ideas es la que posibilita el progreso de las instituciones.

Y bajo esta óptica, lejos está en mi el ánimo en esta ocasión censurar a aquél que pueda tener un parecer diferente al mío. Siempre dije que en la Universidad no se manejan recursos. En la Universidad se manejan créditos, de manera que sólo nos tenemos que limitar a aprobar o desaprobamos gastos.

Y entonces siempre me pregunté ¿por qué los que están en la conducción de la Universidad siempre quieren seguir en la función que ocupan?. Y creo que lo hacemos en aras de nuestros ideales.

Pero también siempre me pregunté ¿por qué quien ha cumplido con su mandato no pueda aspirar otro período en igualdad de condiciones que otro de afuera que tenga el deseo de también ejercer dicha función?

Discrepo con algunas afirmaciones que aquí se han vertido porque no creo que el tema en tratamiento constituya una cuestión central. Por el contrario, no estamos haciendo alusión a los grandes temas de la vida universitaria.

Y consecuentemente con este pensamiento, es que me parece que tanto el que se encuentra ejerciendo una función como otro de afuera que la desee desempeñar, deben estar en igualdad de condiciones para lanzarse al ruedo político, porque de ninguna manera se estaría induciendo a una acción que pudiera cambiar la suerte de la universidad. Versión Taquigráfica p: 113:114.

El artículo fue aprobado por amplia mayoría (aunque no se aclara el número de votos obtenidos. Luego hubo dos mociones. Moción 1 que el artículo se incluya tal cual se encuentra redactado (87 votos)

Moción 2: La inclusión del requisito de los dos tercios que quienes estén en función en este momento (14 votos).

Posteriormente el Presidente Lima hizo de la palabra para aclarar que "cuando uno modifica un Estatuto prevé una evolución... Personalmente creo en la periodicidad y creo además que poniendo límites a las reelecciones no se está proscribiendo a nadie. La Universidad tiene que saber elegir en cada momento y debe tener los recambios necesarios; pero este artículo históricamente ha figurado en los Estatutos. El Estatuto de 1958 tenía el mismo artículo 139.

Con respecto a los que describieron mis propias intenciones, debo decir que lo único que hicieron fue un autorretrato y exponer sus propias intenciones.

El único que hizo uso de este artículo fue Joaquín V González, porque la Ley de creación de la Universidad Nacional establecía tres períodos de tres años. No se utilizó este artículo en 1958. En 1985 se estableció este artículo pero tampoco lo usó el Presidente de la Universidad, sino que solamente lo utilizaron los Decanos. Con esto no estoy juzgando si hicieron bien o mal, se estableció y lo utilizaron. Seguramente las facultades que hicieron uso de este artículo pensaron que era lo más conveniente.

Simplemente quería dejar hecha esta aclaración. No me hago cargo de ninguna de las intenciones que me adjudicaron", Versión taquigráfica p. 117:118

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Que efectuada la evaluación que prevé dicha norma, mediante Resolución N° 642 del 1° de abril de 1996 se dispuso observar diversas normas del Estatuto reformado, por no adecuarse a las disposiciones de la Ley N° 24.521.

Que la universidad solicita se disponga la publicación del Estatuto en el Boletín Oficial sobre la base del articulado que no haya obtenido reparos por parte de este Ministerio.

Que ante la solicitud expresa de la Universidad, no se advierte objeciones fundamentales para acceder a la publicación de las normas no observadas judicialmente y posibilitar de esa forma la inmediata puesta en vigencia del Estatuto, sin perjuicio de la prosecución del trámite judicial previsto en el artículo 34 de la Ley 24.521 respecto de las normas observadas.

Que el servicio jurídico permanente de la jurisdicción ha tomado la intervención que le compete.

Por ello,

El Ministerio de Cultura y Educación Resuelve

Artículo 1°- Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estatuto reformado de la Universidad Nacional de La Plata que obra como anexo de la resolución 624 del 1 de abril de 1996, con excepción de las normas que fueron observadas en dicha resolución.

Artículo 2° - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese – Ing. Agr. Jorge Alberto Rodríguez – Ministerio de Cultura y Educación.

El Estatuto aprobado por la Asamblea, al momento de ser publicado Los Artículos que se detallan a continuación fueron observados por la Resolución Ministerial N° 64 /96, encontrándose actualmente en instancia judicial, siguiendo, por lo tanto vigentes sus concordantes del Estatuto de 1986.

Artículos observados: Número: 1; 6 párrafo 43 y 45; 5 inciso 6) 71; 8;83; 84 párrafo 7°; 89; 90 párrafo 3°;91 inciso b); 113 inciso g); 140; 144.

Posteriormente luego de varias instancias judiciales iniciadas por la Universidad Nacional de La Plata Una sentencia a favor de la Autonomía: La Corte Avaló el Estatuto de la UNLP, La Corte Suprema falló a favor de la UNLP en la causa por los artículos de su Estatuto que el Gobierno del Presidente Menem rechazó en la década del '90, por considerar que no se ajustaban a la Ley de Educación Superior. La Gratuidad de la Enseñanza de grado fue uno de los ejes de la demanda.

El vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad, Vicente Atela, recuerda que «En primera instancia la Cámara de Apelaciones de La Plata convalidó las observaciones del Ministerio de Educación y por eso no quedó otra alternativa que ir a una instancia superior que es la Corte». El expediente ingresó en la Corte Suprema en 1999.

El Dr. Julio Mazzotta, abogado y Prosecretario de Asuntos Jurídicos y Legales, consideró que «El fallo es importante desde varios puntos de vista. En primer lugar confirma las autonomías de las universidades, incluso amplía el concepto de autonomía que tenía la Corte. En segundo lugar, convalida el Estatuto de la Universidad. Además, algo muy importante, ratifica una vez más la importancia de la gratuidad en la Universidad para la enseñanza de grado».

La UNLP, ejerciendo la autonomía que la Corte acaba de convalidar, tomó ciertas decisiones que no estaban en consonancia con la Ley de Educación Superior y que llevaron a la disputa judicial. Aunque la norma establece que los graduados no pueden tener relación de dependencia, la Universidad entendió que muchos de ellos trabajan como auxiliares docentes. «En este sentido, la Corte considera que eso está dentro de la potestad de la Universidad. Lo mismo ocurrió con los no docentes, quienes, según la ley, deben intervenir en los cuerpos colegiados, pero no especifica cómo. La UNLP decidió que fuera con voz, pero sin voto. El Ministerio, en su observación, consideró que eso era una limitación, que debía ser con voz y con voto», sostuvo el Dr. Mazzotta.

Por su parte, el Vicedecano Atela recordó que «conocedor el Constituyente del '94 que cuando se generan ciertos principios y no están muy asegurados por la realidad, es bueno que se los consagre con la máxima jerarquía jurídica, se dejó sentada en el artículo 75, inciso 19, la idea de autonomía y autarquía de las universidades públicas. Reafirmado ese principio, que le delega al congreso o al legislador el dictado de una ley de base o una ley organizativa que tienda a reglamentar genéricamente esos principios que hacen a la autonomía de las universidades. Serán estas quienes establezcan el ejercicio de esta autonomía a través de sus estatutos organizativos.

Esto no fue muy bien entendido a partir de la ley de Educación Superior y al contrario se tendía a generar una reglamentación demasiado estructurada y demasiado limitativa».

### **2007 el comienzo del Cambio de 2008**

Luego del desarrollo anterior, aquí resumiremos la descripción de la reforma del Estatuto de 2008 a partir de la convocatoria del Consejo Superior, desarrollando la mecánica del proceso del proceso de reforma instrumentada por la UNLP.

Al surgir la necesidad de Reforma del Estatuto por compromisos asumidos durante la campaña electoral por parte del Presidente Arq. Gustavo Azpiazu y también en cumplimiento de lo acordado y no cumplido en 1995<sup>91</sup> por el Presidente Ing. Luis Julián Lima

#### **Agenda de la Reforma del Estatuto 2007-2008<sup>92</sup>**

---

- El 16 de mayo de 2007, la Asamblea Universitaria estableció formalmente la necesidad de fijar un cronograma para reformar el Estatuto de la UNLP.
- El 24 de mayo, la Presidencia informó a todas las Facultades, ADULP, ATULP y la FULP que designaran representantes para discutir las modificaciones.
- A mediados del mes de junio, quedó constituida la Comisión Especial para la Reforma, integrada por 31 personas.
- Esa comisión fue subdividida en cuatro Comisiones Ad Hoc que continúan debatiendo en talleres y en forma paralela con los Consejos Académicos de las facultades los temas a reformular.
- De esos debates surgieron propuestas de reforma que el 18 de diciembre de 2007 fueron sometidas a votación en sesión del Consejo Superior. Allí quedó definido parte del temario que será incorporado para su tratamiento por la Asamblea Universitaria prevista para septiembre de 2008. Estos temas ya están encuadrados en artículos que serán propuestos para su reformulación.

Los talleres de discusión continúan con el objetivo de elaborar más propuestas de modificación que luego serán sometidas al debate en el seno del Consejo Superior.

Comisión 1: Tendrá a su cargo la elaboración de los Proyectos de los artículos referentes a la duración de los mandatos del Presidente, Decanos y miembros de los Consejos Académicos y del Consejo Superior, de las formas de elección de los mismos, y de la incorporación de los Colegios preuniversitarios al Estatuto. Coordinarán esta Comisión los Decanos de las Facultades de Cs. Jurídicas y Sociales, Humanidades y Cs. de la Educación, Arquitectura y Urbanismo y Bellas Artes.

Comisión 2: Tendrá incumbencias para redactar el preámbulo, sobre la prohibición de trabajar en la UNLP a funcionarios relacionados con delitos cometidos en el período de la dictadura, de la declaración de la Educación Superior como bien público, del régimen de permanencia en los cargos docentes, y su provisión por concursos, y del régimen de ingreso a la Universidad. Coordinarán esta Comisión los Decanos de las Facultades de Periodismo y Comunicación Social, Cs. Agrarias y Forestales, Cs. Veterinarias y Cs. Médicas.

Comisión 3: Deberá proponer una definición de los Claustros y de la composición de los órganos de gobierno, de la incorporación de dos (2) Vicepresidentes, de las disposiciones generales, del Presupuesto y del Régimen Financiero, de la definición de los trabajadores "no-docente" por la positiva y de la incorporación de mecanismos para considerar la iniciativa ciudadana en los temas

---

<sup>91</sup> El 29 de Diciembre de 1995 el Consejo Superior aprobó la convocatoria para la Reforma del Estatuto de la UNLP a realizarse el 15 de Febrero ya citado. Luego de la aprobación en general, se propuso y aprobó "crear una comisión del Consejo (Superior) para el análisis y estudio del Estatuto; que se realice una Asamblea Universitaria en el transcurso de 1996; que la comisión emita un informe de avance para el 1° de mayo; que la comisión se expida no después del 31 de octubre y que sea coordinador de la misma el Secretario General de la Universidad. Versión Taquigráfica de la reunión celebrada por el Consejo Superior de la UNLP. Período LXXXI. Cuarta Sesión Extraordinaria. Acta N° 1089. Fecha 29/12/1995.( P: 40 y 41)

Ver También Versión Taquigráfica 20/2/1996 Ya Citada. Pag.97 y ss.

<sup>92</sup> [http://www.unlp.edu.ar/agenda\\_de\\_la\\_reforma](http://www.unlp.edu.ar/agenda_de_la_reforma)

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

---

Universitarios. Coordinarán esta Comisión los Decanos de las Facultades de Informática, Cs. Astronómicas y Geofísicas, Cs. Exactas, Cs. Económicas y Psicología

Comisión 4: Se abocará a la definición estatutaria de la investigación, extensión y transferencia, la jerarquización de la extensión universitaria de la evaluación y acreditación de carreras, de los alcances de la Junta Ejecutiva, de la gratuidad de los posgrados para docentes universitarios, de la deserción y permanencia estudiantil, del bienestar universitario y de nuevos temas en estudio que pudieran proponer los assembleístas. Coordinarán esta Comisión los Decanos de las Facultades de Ingeniería, Odontología, Trabajo Social y Cs. Naturales y Museo.

Si nos centramos en la Reforma de 2007, luego de la experiencia anterior, podríamos decir que la misma se origina desde el interior de la propia Universidad Nacional de La Plata en cumplimiento de una promesa de modificación y ampliación, y/o perfeccionamiento de la Reforma forzada de 1996, además no realizarse por orden judicial, lo cual permitió un desarrollo más orgánico en su instrumentación.

A continuación a modo de anexo, a diferencia de lo desarrollado con respecto a la reforma de 1996, primeramente al igual que en el caso anterior transcribiremos sólo la primera parte de la versión taquigráfica del Consejo Superior que aprobó el llamado a Asamblea 2008, complementando luego un desarrollo de los alcances logrados con el Nuevo Estatuto por la disponibilidad de material institucional referente a la cuestión.

### **Anexo. VERSION TAQUIGRÁFICA de la reunión celebrada por el CONSEJO SUPERIOR de la Universidad Nacional de La Plata. 22 de Julio de 2008<sup>93</sup>**

---

Período LXXXV

Segunda Sesión Ordinaria

A C T A N ° 1.190

Fecha: 22 de Julio de 2008.

Lugar: Sala de Sesiones de la Universidad Nacional de La Plata.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

A las 8 y 15 dice el

Sr. PRESIDENTE (Arq. Azpiazu).- Por Secretaría se tomará asistencia.

- Así se hace.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Se encuentran presentes 45 consejeros superiores.

Sr. PRESIDENTE.- Contando con quórum reglamentario, damos comienzo a la Segunda Sesión Ordinaria del octogésimo quinto período de sesiones del Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata.

VERSIONES TAQUIGRÁFICAS

Sr. SECRETARIO (Dr. Ichazo).- En consideración el acta número 1189, correspondiente a la Primera Sesión Ordinaria celebrada el día 6 de mayo de 2008.

Sr. PRESIDENTE.- En consideración.

Tiene la palabra el consejero Reggiani.

Prof. REGGIANI.- Soy consejero por el Claustro de Graduados de la Facultad de Humanidades y quería solicitar que se asiente en el acta que no voto en función de la Resolución 71 porque estoy en contra y considero que vacía de contenido a este Cuerpo que es deliberativo.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.

Dr. ANDRIOLO.- La mismas consideraciones que el consejero Reggiani.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.

Prof. BOFFI.- Como consejera del Claustro de Profesores de la Facultad de Humanidades hago las mismas consideraciones.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.

Lic. CAPPELLO.- La misma consideración.

---

<sup>93</sup> Material suministrado en archivo digital por parte del personal de Consejo Superior. Aquel material escaneado no está disponible en este formato, sino que debe fotocopiarse.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.  
Ing. Agr. GARAT.- La misma consideración.  
Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.  
Prof. FERREYRA.- Por el Claustro de Graduados de la Facultad de Trabajo Social, la misma consideración.

Sr. SECRETARIO (Period. Guerrero).- Será asentado.

Sr. PRESIDENTE.- Si no se formulan más observaciones, se dará por aprobado.

- Aprobado.

#### EXPEDIENTES A CONSIDERACIÓN

Sr. SECRETARIO (Dr. Ichazo).- Expediente 100-7.789/08. Dictamen de la Comisión de Interpretación y Reglamento que resume las propuestas que se realizaron en el proceso de trabajo de las Comisiones de Asambleístas y las aprobadas por este Cuerpo el 19 de diciembre de 2007 referente a la Reforma del Estatuto.

“Visto, lo aprobado por el Consejo Superior el 18 de diciembre de 2007 y teniendo en cuenta el trabajo de las Comisiones para la Reforma del Estatuto que funcionaran a tal efecto, corresponde poner a consideración del Consejo Superior el siguiente dictamen que a modo conclusión sintetiza el proceso de Reforma Estatutaria.

Primero:

- Redacción de un nuevo Preámbulo.
- Redefinición de Investigación, Extensión y Transferencia.
- Creación de dos (2) Vicepresidencias.

Segundo:

Se propone la modificación de los siguientes artículos:

- TITULO I, Principios Constitutivos, Capítulo I: Funciones. Art.1º
- TITULO II, Enseñanza e Investigación, Capítulo I: de la Enseñanza. Art. 6º, 9º, 12 y 13º
- TITULO II, Enseñanza e Investigación, Capítulo II: de la Investigación: Art. 15º y 16º
- TITULO II, Enseñanza e Investigación, Capítulo III: de la Libertad de aprender: Art. 17º
- TITULO III, Personal Docente y de Investigación, Capítulo I: de los Profesores de Enseñanza Superior: Art. 21º, 24º, 26º y 28º
- TITULO III, Personal Docente y de Investigación, Capítulo III: de los Auxiliares Docentes y de Investigación: Art. 37º, 38º y 39º
- TITULO III, Personal Docente y de Investigación, Capítulo IV: de la Dedicación: Art. 40º
- TITULO III, Personal Docente y de Investigación, Capítulo V: de los Docentes de Educación Inicial, General Básica y Polimodal: Art. 42º y su modificación al título del Capítulo.
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo I: Órganos: Art. 43º
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo II: Asamblea: Art. 45º, 46º y 47º
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo V: Facultades y Funciones: Art. 52º inc.6)
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo VI: Sesiones: Art. 53º y 56º
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo VII: de la Junta Ejecutiva: Art. 59º (en relación al Art. 52º inc. 31)).
- TITULO IV, Gobierno, Capítulo VIII: del Presidente y del Vicepresidente: Art. 61º, 62º, 63º y 64º

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

- TITULO IV, Gobierno, Capítulo IX: Obligaciones y facultades: Art. 66° (en función de un nuevo inciso al Art. 52°), 67°, 68°, 69° y 70°.
- TITULO V, Facultades, Capítulo I: Gobierno: Art. 71° y 74°
- TITULO V, Facultades, Capítulo II: Funciones: Art. 76°
- TITULO V, Facultades, Capítulo III: Decano: Art. 77°
- TITULO VI, Capítulo I: Cuerpo Electoral: Art. 82° y 83°
- TITULO VI, Capítulo II: Integración: Art. 84°, 85°, 86°, 87° y 88°
- TITULO VI, Capítulo III: Padrones: Art. 89°, 90° y 91°
- TITULO VI, Capítulo IV: Elecciones: Art. 92° y 93°
- TITULO VI, Capítulo V: de la Elección del Presidente: Art. 94°, 95°, 96°, 97° y 98°
- TITULO VI, Capítulo VI: de la Elección del Decano: Art. 99°, 100° y 101°
- TITULO VI, Capítulo VII: de la Elección del Vicedecano: Art. 102°
- TITULO VII, de la omisión del sufragio, Capítulo I: Sanciones: Art. 104°
- TITULO VIII, Capítulo I: de la Extensión Universitaria: Art. 106°
- TITULO IX, de los Institutos y Escuelas Superiores y establecimientos docentes: Art. 110°
- TITULO X, de los Centros de Graduados y de estudiantes, Capítulo II: en los Colegios y establecimientos docentes de educación inicial, general básica y polimodal. Modificación del título del Capítulo.
- TITULO XII, Disposiciones Generales, Capítulo I: Art. 127°, 131° y 132°
- TITULO XIII, Disposiciones Transitorias y en especial el Art. 139° que si bien este artículo está dentro de los transitorios a modificar y/o suprimir, la Presidencia de la Universidad, con el fin de despejar cualquier duda sobre el proceso que se lleva adelante, propone que sea reemplazado por otro artículo transitorio donde se establezca claramente que la puesta en vigencia de un nuevo Estatuto no habilita nuevos períodos del Presidente ni Decanos que hayan estado en funciones en los últimos dos (2) períodos de Gobierno en forma continuada.

Tercero:

Asimismo, varios Asambleístas proponen cambios pequeños de forma en diversos artículos, se propone que ellos integren una Comisión de análisis que pudieran sugerir mejoras en dichas redacciones para ser eventualmente habilitadas en reunión del Consejo Superior previa a la Asamblea.

Todas las propuestas que no hubieran sido incorporadas en esta instancia serán giradas a las Comisiones del Consejo Superior para su tratamiento por este Cuerpo”.

Y se agrega el siguiente dictamen de la Comisión de Economía y Finanzas, que fue girado a todos los consejeros: “Visto, lo aprobado por el Consejo Superior el 18 de diciembre de 2007 y teniendo en cuenta el trabajo de las Comisiones para la Reforma del Estatuto que funcionaran a tal efecto, corresponde poner a consideración del Consejo Superior el siguiente dictamen que a modo de conclusión sintetiza el proceso de reforma estatutaria sobre el Régimen Económico-Financiero de la UNLP.

Se propone la modificación de los siguientes artículos:

- Título XI. Capítulo II: Fondo Universitario. Art. 116°
- Título XI. Capítulo III: Ordenamiento Presupuestario. Art. 118°.

Como puede observarse el temario aprobado por el Consejo Superior refleja un abanico de temas que fueron desarrollados por todos aquellos interesados que realizaron aportes al mismo.

Además es de destacar que en este caso, a diferencia de lo ocurrido en 1996, en el sitio de internet de la Universidad Nacional hay mucho material post Asamblea que resume el contenido del nuevo Estatuto, transcribimos parte del mismo<sup>94</sup> por resultar permitente a lo desarrollado en este capítulo.

La Asamblea Universitaria de la UNLP, se reunió los días 4, 5 y 11 de octubre de 2008 para reformar su Estatuto, el que quedó consagrado con la reforma o incorporación de 78 artículos - más del 50 por ciento - de sus 144 artículos originales. Cambios consensuados en un ejercicio de democracia universitaria.

La Asamblea Universitaria está integrada por 204 miembros docentes, graduados y alumnos, que representan los Consejos Académicos de las 17 Facultades. Fueron 33 horas de intenso debate, con más de doscientas intervenciones en uso de la palabra. Se realizaron 38 votaciones nominales, sobre bloques de artículos, y diversas mociones.

En cuanto a sus aspectos conceptuales fundamentales, el Estatuto incorporó un Preámbulo que define el perfil de la UNLP y en sus puntos principales destaca la educación superior como bien público y social, la gratuidad en la enseñanza de pregrado y grado, la libertad académica, la promoción de políticas que faciliten el ingreso, la permanencia y el egreso, el desarrollo y fomento de la enseñanza, la investigación y la extensión, la no discriminación, el compromiso con los valores democráticos y republicanos, la independencia nacional y la integración latinoamericana. En esa línea, se sumó al artículo 1º un párrafo semejante al del preámbulo sobre negar la pertenencia a la Institución de ninguna persona involucrada en violaciones a los derechos humanos y/o terrorismo de Estado.

Además, se incorporó un Capítulo sobre la Extensión Universitaria, definiéndola y jerarquizándola fuertemente y sumando a la extensión al régimen de mayores dedicaciones. Se asoció la transferencia a la investigación y se le dio una buena definición estatutaria y se incorporó un artículo reconociendo la organización de laboratorios, centros e institutos para realizar tareas de investigación y extensión y la dirección de los mismos por concurso periódico.

En cuanto a los docentes universitarios de grado, se extendieron los periodos de regularidad, reafirmando el sistema de concurso público para defender la calidad de la enseñanza. La duración de los cargos pasó a ser de 8 años para los profesores ordinarios, 4 años para los Jefes de Trabajos Prácticos y los Auxiliares Docentes Diplomados y 2 años para los Auxiliares Docentes Alumnos, prorrogables por un período idéntico, previa evaluación de desempeño que reglamentará el Consejo Superior.

Se sumó la gratuidad de los doctorados para los Docentes, Investigadores y Graduados que desarrollan actividades en la Universidad y se consignó que los Profesores Eméritos podrán ser designados por las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de los Consejos Directivos prescindiendo de la condición de unanimidad que se exigía hasta ahora.

En cuanto a los alumnos, se incorporó con fuerza el carácter libre e irrestricto del ingreso y en ese marco, la facultad de los Consejos Directivos de determinar los recorridos curriculares adecuados. Además se incluyó un nuevo artículo que dice que los estudiantes siempre tendrán derecho a recuperar su condición de alumno regular y que las materias que se aprueban son derechos adquiridos, inalienables de los estudiantes.

Se incorporó un artículo sobre el bienestar universitario. Reconoce los asuntos estudiantiles y dispone promover prácticas seguras y ambientes saludables, ayudar a estudiantes en situaciones socioeconómicas desfavorables, proveer servicios de salud, atender a grupos e individuos diferentes, y promover actividades extracurriculares recreativas, deportivas y formativas.

En cuanto a los trabajadores no docentes, se los sumó al co gobierno de la Universidad, incorporando 10 representantes con voz y voto a la Asamblea Universitaria, 2 al Consejo Superior y 1

---

<sup>94</sup> [http://www.unlp.edu.ar/articulo/2008/11/11/lapalabra1108\\_unlp\\_reformo\\_estatuto](http://www.unlp.edu.ar/articulo/2008/11/11/lapalabra1108_unlp_reformo_estatuto)

a los Consejos Directivos. Además, se incorporó a la Asamblea Universitaria la voz de los tres gremios (Adulp, Atulp y Fulp).

Referido a los cinco colegios universitarios de pregrado, se aprobó la elección directa de los Directores por sus pares docentes, la forma de construir los padrones para la elección y la incorporación con voz y voto de dos directores al Consejo Superior y cinco de sus docentes a la Asamblea Universitaria.

En cuanto a la gestión, se dispuso que todos los cargos electivos se extiendan de 3 a 4 años (salvo los Consejeros Alumnos que se mantienen en 1) y se mantuvo que todos puedan ser reelectos en el período siguiente, menos el Presidente de la UNLP que a partir de ahora no puede aspirar a su reelección. Para los Decanos, que por su parte pueden hacerlo por una sola vez consecutiva, se fijó en su forma de elección que si en un tercer llamado no hubiera asistencia total de los Consejeros Directivos o representantes de todos los claustros, podrán ser elegidos por la mayoría simple de sus miembros en su primer mandato y por 2/3 de sus miembros en su segundo mandato.

Se aprobó la incorporación de dos Vicepresidentes en vez de uno, con la particularidad de que tienen a cargo áreas de gestión bien definidas agrupadas en aquellas institucionales relacionadas con el ámbito externo y aquellas vinculadas con las políticas académicas internas de la UNLP.

También se aprobaron artículos que le dan más transparencia y ejecutividad al manejo presupuestario. En ese marco de discusión, se aprobó un documento de reclamo de mayor presupuesto al Gobierno Nacional.

Por último, los Consejos Directivos, que pasaron a denominarse así a partir de la incorporación del trabajador no docente al co gobierno (se denominaban Consejos Académicos) quedaron conformados por 7 Profesores (5 por la mayoría y 2 por la minoría), 1 Jefe de Trabajos Prácticos, 5 Estudiantes (puede haber 2 minorías de 1 alumno si superan el 20% de los votos), 2 Auxiliares o Graduados (eligen integrando al JTP representantes al Consejo Superior) y 1 No Docente. Antes los integraban 6 Profesores (4 por la mayoría y 2 por la minoría), cuatro Alumnos (3 por la mayoría y 1 por la minoría) y 2 Auxiliares o Graduados. De esta forma, ningún claustro alcanza la mayoría plena por sí mismo y se ensanchan los niveles de representación, sumando al JTP, al No Docente y a más minorías en el claustro de Alumnos.

A diferencia de la reforma del Estatuto de 1996 que fue publicado en el Boletín con observaciones, en este caso la máxima norma de la UNLP entró en vigencia tras haber superado la etapa de observación del Ministerio de Educación de la Nación. Había sido reformada en octubre de 2008 por la Asamblea Universitaria, está en plena vigencia<sup>95</sup>, luego de su publicación en el Boletín Oficial y de haber superado la instancia de observación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación de la Nación.

De los 78 artículos y el nuevo Preámbulo incluidos por los assembleístas en las sesiones del 4, 5 y 11 de octubre de 2008, los técnicos del Ministerio sólo observaron un inciso y un párrafo de dos artículos. El resto del Estatuto comenzó a regir plenamente en los primeros días de febrero, luego de su publicación en el B.O a mediados de enero de 2009.

La Asamblea Universitaria de la UNLP, integrada por 204 miembros docentes, graduados y alumnos, que representan los Consejos Académicos de las 17 Facultades, se reunió para reformar su Estatuto, el que quedó consagrado con la modificación o incorporación de 78 artículos, más del 50% de sus 144 originales. Fue después de 33 horas de intenso debate, en el que hubo más de doscientas intervenciones de assembleístas y se realizaron 38 votaciones nominales, sobre bloques de artículos, y diversas mociones.

El ministro de Educación de la Nación, Juan Carlos Tudesco, en su dictamen sobre el Estatuto dijo que "analizada la nueva redacción, la misma se ajusta en general a lo establecido por la Ley 24.521 (Educación superior), con excepción de algunos aspectos. Por eso, se decidió observar el

---

<sup>95</sup> [http://www.unlp.edu.ar/articulo/2009/2/5/estatuto\\_en\\_vigencia](http://www.unlp.edu.ar/articulo/2009/2/5/estatuto_en_vigencia)

inciso 4to del artículo 88 y el segundo párrafo del artículo 94, relacionados con la integración de los padrones de graduados con la participación de los ayudantes diplomados. De acuerdo con la revisión del ministerio esos párrafos contradicen lo establecido en el artículo 53, inciso d) de la LES que permite la participación de los graduados en los cuerpos colegiados de las UUNN cuando no tengan relación de dependencia con la institución, lo que no ocurre con los ayudantes diplomados que forman parte del cuerpo de auxiliares docentes. Las observaciones fueron elevadas a la Cámara Federal de La Plata, aunque todavía ese tribunal no notificó los fundamentos de las observaciones a los asesores de la UNLP.

La nueva carta magna incorporó un Preámbulo que define el perfil de la UNLP y en sus puntos principales destaca la educación superior como bien público y social, la gratuidad en la enseñanza de pregrado y grado, la libertad académica, la promoción de políticas que faciliten el ingreso, la permanencia y el egreso, el desarrollo y fomento de la enseñanza, la investigación y la extensión, la no discriminación, el compromiso con los valores democráticos y republicanos, la independencia nacional y la integración latinoamericana. En esa línea, se sumó al artículo 1º un párrafo semejante al del preámbulo para negar la pertenencia a la Institución de personas involucradas en violaciones a los derechos humanos y/o terrorismo de Estado.

#### **Detalles del Nuevo Estatuto. Principales reformas**

---

##### **Más jerarquía para Extensión**

Se incorporó un Capítulo sobre la Extensión Universitaria, definiéndola y jerarquizándola fuertemente, sumando a la extensión al régimen de mayores dedicaciones. Además se asoció la transferencia a la investigación y también se le dio una definición estatutaria y se incorporó un artículo reconociendo la organización de laboratorios, centros e institutos para realizar tareas de investigación y extensión y la dirección de los mismos por concurso periódico.

##### **Regularidad y capacitación Docente**

En cuanto a los docentes universitarios de grado, se extendieron los periodos de regularidad, reafirmando el sistema de concurso público para defender la calidad de la enseñanza. La duración de los cargos pasó a ser de 8 años para los profesores ordinarios, 4 años para los Jefes de Trabajos Prácticos y los Auxiliares Docentes Diplomados y 2 años para los Auxiliares Docentes Alumnos, prorrogables por un período idéntico, previa evaluación de desempeño que reglamentará el Consejo Superior.

Se sumó además la gratuidad de los doctorados para los Docentes, Investigadores y Graduados que desarrollan actividades en la Universidad y se consignó que los Profesores Eméritos podrán ser designados por las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de los Consejos Directivos prescindiendo de la condición de unanimidad que se exigía hasta ahora.

##### **Bienestar universitario e ingreso irrestricto**

En cuanto a los alumnos, se incorporó con fuerza el carácter libre e irrestricto del ingreso y en ese marco, la facultad de los Consejos Directivos de determinar los recorridos curriculares adecuados. Además se incluyó un nuevo artículo que dice que los estudiantes siempre tendrán derecho a recuperar su condición de alumno regular y que las materias que se aprueban son derechos adquiridos, inalienables de los estudiantes.

Además se incorporó un artículo sobre el bienestar universitario, que reconoce los asuntos estudiantiles y que entre sus alcances dispone promover prácticas seguras y ambientes saludables, ayudar a estudiantes en situaciones socioeconómicas desfavorables, proveer servicios de salud, atender a grupos e individuos diferentes, y promover actividades extracurriculares recreativas, deportivas y formativas.

##### **No docentes y Colegios, al cogobierno**

En cuanto a los trabajadores no docentes, se los sumó al co gobierno de la Universidad, incorporando 10 (diez) representantes con voz y voto a la Asamblea Universitaria, 2 (dos) al Consejo Superior y 1 (uno) a los Consejos Directivos. Además se incorporó a la Asamblea Universitaria la voz de los tres gremios (Adulp, Atulp y Fulp).

Referido a los cinco colegios universitarios de pregrado, se aprobó la elección directa de los Directores por sus pares docentes, la forma de construir los padrones para la elección y la incorporación con voz y voto de dos directores al Consejo Superior y cinco de sus docentes a la Asamblea Universitaria.

### **Mandatos y gestión**

En cuanto a la gestión, se dispuso que todos los cargos electivos se extiendan de 3 tres a 4 años (salvo los Consejeros Alumnos que se mantienen en uno) y se mantuvo que todos puedan ser reelectos en el período siguiente, menos el Presidente de la UNLP que a partir de ahora no puede aspirar a su reelección. Para los Decanos, que por su parte pueden hacerlo por una sola vez consecutiva, se fijó en su forma de elección que si en un tercer llamado no hubiera asistencia total de los Consejeros Directivos o representantes de todos los claustros, podrán ser elegidos por la mayoría simple de sus miembros en su primer mandato y por 2/3 de sus miembros en su segundo mandato. Se aprobó la incorporación de dos Vicepresidentes en vez de uno, con la particularidad de que tienen a cargo áreas de gestión bien definidas agrupadas en aquellas institucionales relacionadas con el ámbito externo y aquellas vinculadas con las políticas académicas internas de la UNLP.

También se aprobaron artículos que le dan mayor transparencia y ejecutividad al manejo del Presupuesto. En ese marco de discusión, se aprobó un documento de reclamo de mayor presupuesto al Gobierno Nacional.

### **El gobierno de las Facultades**

Los Consejos Directivos, que pasaron a denominarse así a partir de la incorporación del trabajador no docente al co gobierno (se denominaban Consejos Académicos) quedaron conformados por 7 Profesores (5 por la mayoría y 2 por la minoría), 1 Jefe de Trabajos Prácticos, 5 Estudiantes (puede haber 2 minorías de 1 alumno si superan el 20% de los votos), 2 Auxiliares o Graduados (eligen integrando al JTP representantes al Consejo Superior) y 1 No Docente. Antes los integraban 6 Profesores (4 por la mayoría y 2 por la minoría), cuatro Alumnos (3 por la mayoría y 1 por la minoría) y 2 Auxiliares o Graduados. De esta forma, ningún claustro alcanza la mayoría plena por sí mismo y se ensanchan los niveles de representación, sumando al JTP, al No Docente y a más minorías en el claustro de Alumnos.

### **Conclusiones**

---

No es posible analizar la Ley de Educación superior sin analizar las Políticas Públicas del Estado y por consiguiente toda crisis generada desde la instrumentación de políticas pública, deriva como hemos observado en la transferencia de tensiones confundiendo a una minoría estudiantil que logró protagonismo a partir de ser funcional al gobierno, confrontando no contra el gobierno central, sino contra las autoridades de la propia Universidad Nacional de La Plata, simplemente el gobierno de turno como pronunció Pedro Andrieu<sup>96</sup> (2002) en una Ciclo de Conferencias en el recinto del Consejo Superior, se creyó que “a grandes males, grandes remedios, lo cual no significa hacer apresuradamente cualquier cosa para salir del paso, o para demostrar que se toman decisiones sin medir las consecuencias... Hay que tomar en cuenta las experiencias propias, y sobre todo, las ajenas, si es el caso.

El Estado, cuya presencia y acción efectivas son imprescindibles, so pena de caer en la anarquía, mejorará su relación y recuperará la confianza de la Sociedad no mediante la invocación de ideologías y principios reales o supuestos, instalados o inventados por la mitología tradicional, sino cuando demuestre efectivamente que es capaz de cumplir sus funciones básicas: arbitrar entre las demandas conflictivas de los diversos sectores y regiones.

---

<sup>96</sup> Dr. Pedro E Andrieu - Argentina: devaluaciones, compensaciones, y problemas estructurales. 9 de abril de 2002. UNLP 4/7/2002.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Es una tarea larga, a la que en manera alguna hay que renunciar o postergar, pero que requiere, nada menos, que una revolución cultural, sin la cual se pueden cambiar las leyes, pero no las prácticas”.

Ricardo Sidicaro<sup>97</sup> complementa lo anterior al señalar que el “Estado argentino está en crisis que lleva prácticamente al fracaso a casi todos los gobiernos” y “pone límites a cualquier tipo de políticas..... el problema fundamental” del Estado no son las imperfecciones burocráticas ni su tamaño, sino “la ausencia de separación entre los intereses del bien común y el de los particulares” que lo invaden periódicamente”.

Para este autor “el capitalismo funciona adecuadamente cuando hay un Estado racional y previsible”, pero las políticas erráticas de un Estado en crisis “crean lo que Max Weber llama el ‘capitalismo aventurero’” que “busca ganancias de corto plazo”.

Puntualizando que los reclamos de los diversos actores sociales referidos a la corrupción, los depósitos bancarios, los derechos establecidos en la Constitución y otros, “son reclamos de ley”. “Es la primera vez en mucho tiempo que en la Argentina hay movilizaciones por la ley y no por cuestiones que, siendo puntuales, se agotan”,.... los políticos son el reflejo de la incapacidad estatal. Los políticos son el síntoma, no el problema”. Actualmente “se comienza a tener conciencia de que muchas de las cosas que pasan no son por exceso de Estado sino por falta de Estado”. “Cumplir la Constitución resolvería los problemas”, subrayó.

Resulta muy interesante la consulta de la bibliografía referente a la educación superior, a partir de verificar que mayoritariamente todos los enfoques se direccionan en observaciones macro ya que desde el título de los distintos trabajos que hemos consultado, se deduce que ello es así, por el caso Reformas Universitarias Internacionales comparadas; Las transformaciones del sistema internacional de educación superior; La educación superior en América Latina etc. Sin embargo al realizar un análisis micro organizacional es verificable que muchos de los grandes lineamientos conceptuales se corresponden con la Universidad observada.

Así es que al analizar la Reforma del Estado y la Reforma del Estatuto, desde el vamos, la tensión entre la formulación de la política pública y su instrumentación es un denominador común. En la Argentina, consecuencia de los procesos dictatoriales suelen convivir leyes, decretos-leyes y reglamentos de manera residual con la normativa aprobada según establece la Constitución Nacional por el Congreso. En este caso la Ley de Educación Superior surgió claramente como una Política Pública de reforma hacia el costado, es decir hacia aquello descentralizado.

Todos saben que la Argentina es un país federal, integrado por veinticuatro provincias y la creada (1994) Ciudad Autónoma de Buenos Aries, su capital. Desde sus inicios históricos la educación ha estado siempre dentro de las denominadas “facultades concurrentes” del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, y durante mucho tiempo la educación básica y la educación superior han sido competencia tanto de uno como de otros, aunque en los hechos las universidades han estado como también ocurre con la Universidad Nacional de La Plata (1897-1905 ciclo provincial) en el ámbito del gobierno central (a partir de 1905 hasta el presente).

La Constitución Nacional vigente (con golpes militares intermedios) sancionada en el ciclo 1853-1860 contenía solamente una norma, que figura entre las Facultades del Poder Legislativo, referidas a la educación superior estaban previstas en el Artículo 67,” inciso 16: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria” y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales

---

<sup>97</sup> Dr: Ricardo Sidicaro La crisis del Estado. Actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001).. 20/6/2002.

Cambio Cultural - Ciclo La Universidad y la Argentina de hoy. Organizado por la Secretaría General de la Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Sociología - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

extranjeros y la explotación de los ríos interiores por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo. Este inciso según la doctrina y la jurisprudencia no hacía referencia a planes o programas de estudios, sino a leyes generales destinadas a sentar las bases de organización del sistema educativo.

Sin embargo nada o muy poco se había hecho hasta 1993 cuando el Congreso por iniciativa del Poder Ejecutivo hizo uso de esa atribución constitucional y en 1995, al sancionarse la Ley de Educación Superior N° 25.195 y la Ley de Educación Superior N° 24.521 que regula el conjunto de la educación superior y no solamente las universidades nacionales.

Posteriormente la Reforma constitucional de 1994 como parte del Proceso de Reforma del Estado le incorporó mayor trascendencia a la Educación Superior, incorporando nuevos artículos trasladando y ampliando las funciones del Congreso del anterior artículo 67 al Artículo 75 Atribuciones del Congreso inciso 19:- ... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

De la Reforma de la CN 1994, surgen a las claras con identidad constitucional por primera vez en la historia, conceptos vinculados directamente a los valores universitarios de la reforma universitaria de 1918 como ser gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Más allá de las facultades concurrentes en materia educativa, en Argentina la educación superior ha pertenecido básicamente al ámbito nacional, dentro de esta afirmación nos permitimos concluir que Ley de Educación Superior N° 24.521 regula el conjunto de la educación superior y no solamente las universidades nacionales limitándose a sentar reglas básicas para el ordenamiento y transformación del sistema de educación superior, dejando la definición de los aspectos particulares a los estatutos y resoluciones de cada institución. Ese carácter de norma básica ha exigido, por otra parte, la posterior sanción de una serie de decretos reglamentarios necesarios para su desarrollo y aplicación.

Consecuente con lo anterior, la Universidad Nacional de La Plata que forma parte del Estado Nacional, debió reformar su Estatuto realizando en forma previa a ello todos los caminos para no hacerlo. Decimos aquí y porque es necesario repetirlo que por primera vez en la historia con la sanción de la Ley de Educación Superior, el rol del Estado no es menor ni pasivo. Se le asigna, por lo pronto, una "responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público (artículo 2).

El camino de la Reforma del Estatuto no fue a las claras ni voluntario ni ordenado, pero nos permite afirmar que las autoridades que judicialmente se oponían a la Ley de Educación Superior, demostraron una vez más, que se cumple aquel mandamiento teórico enunciado por Michael Porter (1979) "en estrategia, el arte consiste en transformar una amenaza en una oportunidad y así ocurrió, porque la amenaza de intervención por no reformar del Estatuto, permitió la oportunidad de un tercer mandato del Presidente de la Universidad a partir de la aprobación por Asamblea del artículo 139<sup>98</sup> que le permitía por única vez hacer uso de él a las autoridades que formalmente daba instrucciones al cuerpo jurídico de la UNLP para la realización de presentaciones judiciales.

Evidentemente la Ley 24251 vigente desde 1995 dificulta su evaluación aunque no forma parte de este trabajo, hubo como hemos mencionado muchas resistencias, precisamente porque no fue percibido como un instrumento destinado a ordenar los complementos del sistema que se

---

<sup>98</sup> Repetimos la cita, por lo oportuno de la misma. ARTÍCULO 139<sup>º</sup> (del Estatuto reformado el 20/2/1996): Para la primera elección que se realice en virtud de las disposiciones contenidas en este Estatuto, no serán aplicadas las normas que el mismo establece para la reelección de autoridades.

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

---

correspondía con los lineamientos de una normativa que según Norberto Consani<sup>99</sup> (1996) “no se modificaba desde 1983 para no hablar de 1958”, he inclusive cierta resistencia manifestada en su momento ha ido disminuyendo desde la instrumentación de ciertos cambios en la UNLP y se han ido incorporando a las prácticas cotidianas, en tanto otras, más vinculadas a la estructura de poder y a los intereses de las coaliciones internas no se ha modificado, por el contrario en algunos casos se ha incrementado la tensión, no sólo en el discurso sino en la confrontación directa, como es el caso del Examen de ingreso de la Facultad de Ciencias Médicas, que ha llegado a la órbita judicial lugar donde la Universidad ha sido derrotada nuevamente al momento de confrontar respecto a la aplicabilidad de la Ley.

¡Casualidad o no! el 29 de diciembre de 1993 el Congreso Nacional aprobaba y promulgaba la Ley número 24.309. Declaración de la necesidad de su reforma y el 29 de diciembre de 1995 el Consejo Superior de la UNLP, aprobó la convocatoria a Asamblea Universitaria para modificar el Estatuto (una especie de necesidad de reforma)-

Para finalizar creemos importante reiterar un hallazgo, no percibido por quienes estábamos siguiendo el desarrollo de la Asamblea, ni al realizar la primera lectura de la versión taquigráfica, por lo cual repetimos nuevamente las palabras del Presidente de la Universidad Nacional de La Plata en 1996 Ingeniero Luis Julián Lima que de algún modo sintetizan nuestro parecer sobre la cuestión aquí analizada y que repetiremos al final de este trabajo “A la Universidad no se la cambia con Estatutos impuestos desde afuera ni desde adentro de la Universidad, y las más negras noches militares no la lograron destruir.

La Universidad siguió viva en 1983 y no la tuvimos que re fundar y así avanzamos doce años tratando de seguir construyendo esta Universidad autónoma, cogobernada, gratuita y abierta a todos los que estén dispuestos de hacer el enorme esfuerzo de mejorar y crecer a través de la cultura.

De todas maneras, a mi juicio, pese a las transformaciones y modificaciones que hoy se aprueben aquí, sólo se va a transformar como cuerpo vivo en la medida en que todos los asambleístas aquí presentes estén dispuestos a cambiar.

Por eso es que tengo la absoluta certeza de que a pesar de que a partir de hoy habremos adecuado nuestro Estatuto a las exigencias de la Ley, esta Universidad va a seguir siendo la misma. Seguirá siendo la Universidad..”

---

<sup>99</sup> Asambleísta Claustro de Profesores Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Versión Taquigráfica 20/2/1996. 109 Ya Citada

*Todos los ríos*

*Siempre volverán a donde salieron  
para comenzar a correr de nuevo.*

*Lo que siempre fue, lo mismo será,  
lo que siempre hicieron, repetirán.*

*Profecía. Canción de Vox Dei<sup>100</sup>*

### Capítulo 3. La cultura de control organizacional como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios.

#### El caso de la Presidencia de La Universidad Nacional de La Plata 1996-2008

---

El título de esta tesis, permite un direccionamiento hacia un abanico experimental de una organización compleja como lo es la Universidad Nacional de La Plata, partiendo de la relación formulada en la literatura y distintos trabajos de investigación entre cultura organizacional como un determinante de la gestión, en tiempos de cambios. Dicha relación señala que en organizaciones donde se percibe un ambiente de trabajo agradable, el personal se encuentra más comprometido con la cultura organizacional para desempeñar sus actividades con mayor eficiencia lo cual impacta positivamente en los resultados obtenidos por la gestión.

De acuerdo con lo anterior, este trabajo se propone evaluar el resultado de la gestión dentro de la organización, y determinar la forma en que la cultura influye en esos resultados obtenidos por la gestión, consecuencia del desempeño de sus miembros y a la vez determinar cómo los directivos de la organización impactan en su comportamiento y desempeño.

Para ello, es que indagaremos en cuestiones tangibles, de modo de realizar un análisis de campo a partir de evaluar documentos institucionales, informes de evaluación de gestión realizados por los organismos de control interno (SIGEN) y de control externo (AGN), sosteniendo el análisis a partir de un marco conceptual que nos permita objetivar el análisis.

#### Indagar la Cultura y la Gestión en el Estatuto<sup>101</sup> de la UNLP

Al ingresar a la página web<sup>102</sup> la Universidad Nacional de La Plata, en una solapa referente al estatuto define lo siguiente "El Estatuto Universitario es el reglamento supremo que regula el funcionamiento de la UNLP y en cuyo marco se inscriben las políticas académicas, científicas y de extensión.

#### La Misión de la Universidad Nacional de La Plata

---

Definida en el artículo 1º: La Universidad Nacional de La Plata, como institución educacional de estudios superiores, con la misión específica de crear, preservar y transmitir la cultura universal, reconoce la libertad de enseñar, aprender e investigar y promueve la formación plena de la persona como sujeto y destinatario de la cultura.

#### Valores

---

Todo ello inspirado en los principios reformistas y sobre la base de una universidad nacional, pública, gratuita, abierta, laica, autónoma y democráticamente cogobernada, por los cuatro estamentos de la comunidad (docentes, estudiantes, graduados y no docentes). En tal sentido organiza e imparte la enseñanza científica, humanista, profesional, artística y técnica; contribuye a la coordinación de la educación inicial, primaria, secundaria y superior, para la unidad del proceso

---

<sup>100</sup> ) Box Dei. banda argentina de rock y blues en castellano, procedente del Sur de Gran Buenos Aires y activa desde 1967. La banda compuso una obra conceptual basada en la Biblia,

<sup>101</sup> Aprobado en la Asamblea de 2008.

<sup>102</sup> En línea en [www.unlp.edu.ar](http://www.unlp.edu.ar)

educativo; estimula las investigaciones, el conocimiento de las riquezas nacionales y los sistemas para utilizarlas y preservarlas y proyecta su acción y los servicios de extensión universitaria hacia todos los sectores populares. El marco democrático planteado para una universidad pública no debe permitir la pertenencia a su vida institucional, por coherencia y en reserva y beneficio de sus principios, de ninguna persona involucrada en violaciones a los derechos humanos y/o terrorismo de estado.

### **Gobierno**

---

ARTÍCULO 48º: El gobierno de la Universidad es ejercido por la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Presidente.

ARTÍCULO 64º: El Presidente es el representante máximo de la universidad en todos los actos cívicos, administrativos y académicos.

#### **CAPÍTULO IX: Obligaciones y facultades**

ARTÍCULO 70º: Corresponde al Presidente:

- 1) Dirigir la administración general de la universidad.
- 2) Convocar a la Asamblea Universitaria y al Consejo Superior; presidir las sesiones de ambos cuerpos o delegar la presidencia en cualquiera de los Vicepresidentes; hacer cumplir sus resoluciones e informar sobre las mismas
- 3) Expedir, por sí solo los diplomas universitarios y conjuntamente con el Decano de la facultad o Director de departamento, o Director de instituto o escuela superior respectivo, los diplomas de las profesiones y grados académicos.
- 4) Tener a su orden en el Banco de la Nación Argentina u otra institución oficial, los fondos de la universidad y decidir sobre los pagos que deban verificarse y las entregas a las respectivas dependencias del importe de las partidas que les hayan sido acordadas.
- 5) Nombrar remover a los empleados y personas de servicio de la universidad, cuyo nombramiento no esté atribuido al Consejo Superior o a otras autoridades universitarias.
- 6) Ejercer la jurisdicción disciplinaria en la órbita de sus atribuciones.
- 7) Percibir todos los derechos y demás recursos universitarios por medio de la Tesorería y con intervención de Contaduría, y darle la distribución que corresponda.
- 8) Aprobar las publicaciones oficiales de la universidad, en las cuales estarán comprendidas las actas de las sesiones del Consejo Superior.
- 9) Abrir anualmente, en acto público, los cursos de la universidad.
- 10) Planificar y organizar las Secretarías de la universidad y proponerlas al Consejo Superior para su aprobación.
- 11) Designar al Secretario del Presidente de la universidad.
- 12) Delegar, con aprobación del Consejo Superior, sus facultades de carácter administrativo en los Vicepresidentes y Secretarios de la universidad.
- 13) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Consejo Superior, de sus comisiones internas y de la Junta Ejecutiva, dictadas en el marco de las atribuciones que este Estatuto otorga a dicho cuerpo.
- 14) Proponer al Consejo Superior las designaciones a que hace referencia el artículo 56º.

Al referirnos a la gestión como actividad práctica, en el caso de la Universidad Nación de La Plata, la suma de la antigüedad de los entrevistados, nos permite computar más de 100 años de trayectoria. Claro que partimos de la enorme ventaja de comenzar sumando en grande, 42 años de antigüedad en la dirección General de Personal, 23 años como Prosecretaria y Secretaria de Asuntos Económicos Financieros más el mix (Secretarios, Prosecretarios, Directores Generales etc.),

nos permiten desde el inicio justamente poder indagar la temática de la cultura organizacional y el control de gestión, pudiendo acceder a los postulados del marco conceptual vivo de la cultura organizacional (las anécdotas, los ritos, el lenguaje, los valores etc.) y la gestión (planificación y control), desde el lugar donde se genera la información, se concentra la información y se extrae la información para la toma de decisiones.

Conforme los objetivos, aquí se extraen aquellos macro conceptos de cultura y gestión organizacional que se evidencian en el Estatuto que fueron abordados por los entrevistados, mediante el uso de la técnica de la entrevista, entendida como el arte de formular preguntas y de saber escuchar respuestas (Ruiz de Olabuénaga, 1996: 122). Este instrumento es un proceso de comunicación en el transcurso del cual, entrevistador y entrevistado pueden influirse mutuamente de manera consciente o inconsciente. De los diversos tipos de entrevistas aquí se aplicará la denominada técnicamente como semiestructurada o de final abierto en el que hay un guión flexible de tópicos que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta sobre determinados temas. Al final se anexa el modelo de cuestionario base que se utilizó durante las entrevistas.

### **Una manera de plantear la cultura organizacional y la gestión de la Universidad Nacional de La Plata, a partir de ir al campo**

#### **Caso: La elección del candidato a Presidente de la Universidad**

---

*Yo no poseo ese saber que me atribuyes, y en caso de tenerlo y sacrificar mi ocio, sería inútil a la cosa pública.*

*La primera conjetura que se hace en cuanto a la inteligencia de un señor es ver a los hombres que tiene a su alrededor, y cuando ellos son competentes y fieles, se le puede siempre considerar sabio, porque han sabido reconocer tal competencia y mantenerlos fieles. Pero cuando son distintos, siempre hay motivos para formularse un juicio no bueno sobre él, porque su primer error ha sido la elección ..... pero un modo para que El Príncipe pueda conocer al ministro, y que no falla nunca; si ves que en todas las acciones busca su propia utilidad, tal individuo nunca será buen ministro, y jamás podrás confiar en él, porque el que tiene tu Estado en sus manos, no debe pensar nunca en sí mismo, sino en El Príncipe, y no recordarle tampoco nada que no le pertenezca.*

*Los roles de un filósofo con respecto a la política.*

*Nicolás Maquiavelo. El Príncipe*

*I De los Consejeros que Tienen los Príncipes*

En una parte de la presentación de su candidatura<sup>103</sup> el Dr. José Luis De Diego afirmó "mi candidatura surgió de manera tardía, básicamente porque fueron las circunstancias y las demandas de diversos sectores de la comunidad universitaria los que de alguna manera me convencieron de la necesidad de presentar una alternativa a las otras propuestas, pero sé que debo, a pesar de la independencia de mi candidatura, de la fortaleza de mis propuestas y del núcleo independiente y heterogéneo que intento representar.

Debo luchar contra algo más, y ese algo más es justamente, el ser un candidato a Presidente de la Universidad Nacional de La Plata, que no surge del tronco histórico tradicional, es decir, un candidato de las denominadas ciencias duras o denominadas básicas, y como tradición

---

<sup>103</sup> Se realizaron tres reuniones, convocadas por el Claustro Graduado de todas las facultades, siendo las presentaciones de las candidaturas las siguientes en función del cronograma de fechas y recintos acordados con los tres candidatos en forma separada:

Alberto Dibbern 9/4 18:30 hs Facultad de Cs Jurídicas y Sociales. Reunión en el IRI.

Dr. Angel Plastino 10/4 18:30 hs Sala del Consejo Académico Fac de Cs Naturales.

José Luis De Diego 11/4 18:30 hs Fac de Ciencias Exactas.

organizacional ese es el reto más alto que debo superar, luego vendrá el debate de ideas y propuestas, la presentación del grupo de gente que me acompañaran en la gestión en las distintas áreas etc., pero créanme que mi desafío primario es algo que hasta ahora en más de cien años de historia ningún candidato ha podido modificar, es decir, cambiar la tradición (en nuestro caso bien podría vincular estas palabras preliminares con aquello que es definido por la literatura como Cultura Organizacional) al momento de elegir un nuevo presidente pensando en el futuro y no aferrándose al pasado, como dije ese es mi gran desafío....”.

Luego de esta breve introducción el Dr. José Luis De Diego, en los primeros 15 minutos iniciales, expuso de manera novedosa para nosotros y la mayoría de los asistentes al recinto (casualmente la Facultad de Ciencias Exactas), desarrolló brevemente sus lineamientos generales formulando como eje central de su propuesta la necesidad de la renovación de autoridades en la gestión universitaria diferenciándose de los otros candidatos hasta aquel entonces (Médico Veterinario Alberto Dibber y Dr. Luis Plastino) porque los otros candidatos ya contaban con antecedentes en la gestión (vicepresidente y presidente en dos oportunidades cada uno) por lo cual los hacía responsables de la gestión y por ende, de los aspectos negativos de la gestión de la UNLP, etc., e inclusive se extendió un poco más y sostuvo que en uno de los casos, hasta él mismo podía afirmar que uno de los candidatos rivales conocía muy bien la teoría de cómo administrar, pero eso era algo muy distante de la práctica.

Luego de su brillante presentación hubo una serie de preguntas sobre aspectos generales, pero las preguntas más punzantes se centraron en la identificación de quienes ocuparían cargos de responsabilidad en su futuro gabinete de gestión.

Algo muy parecido ocurrió en la presentación del candidato Alberto Dibber (en aquel entonces, ocupaba por segunda vez consecutiva, el cargo de Vicepresidente en ejercicio de la actual gestión de la Universidad de La Plata y justamente estaba complementando el primer mandato con el Nuevo Estatuto aprobado en 1996) ya que una vez finalizada la presentación formal de su candidatura; las preguntas de los graduados de distintas facultades que habían sido convocados para escuchar las propuestas también se centraron en quienes iban a ocupar su nuevo gabinete, aunque más precisamente la primer pregunta se centró en la figura del actual Secretario General (Guillermo Tamarit) y cuál sería su rol en la nueva gestión en caso de resultar electo como Presidente?.

Luego de un intercambio de palabras en un tono un tanto agresivo y con cierto descreimiento que aumentaba la distancia entre el candidato y sus oyentes, a medida que se desarrollaba la exposición, hubo una frase que de algún modo dio por cerrado el interrogatorio cuando el candidato con vos firme sentenció “no va a ser mi Secretario General” (cuestión que como era previsible ocurrió luego<sup>104</sup>)

---

<sup>104</sup> Resultó electo Alberto Dibber con 92 votos, José Luis D Diego 75. En tanto Angel Plastino retiró su candidatura 72 hs antes de la Asamblea Universitaria. Según el Diario Hoy de La Plata . “El sucesor de Lima también tiene como meta achicar los gastos en sueldos (docentes y no docentes), ya que la UNLP destina el 89 por ciento del presupuesto de 101 millones de pesos anuales para el pago de haberes.

Su gabinete

Ni bien se impuso en las elecciones, Dibber comenzó a delinear su gabinete, que estará formado por muchos funcionarios que acompañaron a Lima, aunque habrá algunas modificaciones importantes.

La vicepresidencia sería ocupada por Rogelio Simonato, ex decano de Ciencias Económicas.,

En el nuevo armado también hay nombres conocidos. Uno de ellos es el de Guillermo Tamarit, quien seguiría ocupando la clave Secretaría General de la casa de altos estudios local. En tanto, dejaría de existir la Prosecretaría general.

Otros de los que se mantendría en su puesto es Luis Colagreco, quien tiene a su cargo la Secretaría de Asuntos Económico-Financieros, encargada de administrar el magro presupuesto universitario.

En la Secretaría de Extensión,

Dibber dejaría en sus funciones a Fernando Tauber. Eso sí, todo parece indicar que dentro del área de esta dependencia también estaría el manejo de las dos radios de la Universidad.

Otro de los cambios es la desaparición de la Prosecretaría Académica. De todos modos, su responsable (María Rosa Depetris) ocuparía la Secretaría Académica.

Todo parece indicar que la Secretaría Administrativa seguirá en manos de Mercedes Molteni, y que en la Secretaría de

## Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

---

De igual modo a lo narrado anteriormente aconteció en la presentación del Candidato Ángel Plastino (ex Presidente UNLP 1986-1992), aunque en este caso, estaba acompañado por un ex secretario de Ciencia y Técnica de la Gestión, y que podría suponerse por la vehemencia de sus intervenciones que ocuparía un cargo de Secretario en caso de resultar electo este candidato.

La idea de lo anterior es a modo de ejemplo evidenciar la importancia que se le asigna en igual grado de importancia al Candidato a Presidente de la Universidad, sus propuestas y su equipo de gestión, (por única vez se realizó un debate de propuestas transmitido en directo por Radio Universidad, siendo coordinado por el periodista Carlos Carrizo<sup>105</sup> (mi homónimo).

Este breve comentario no pretende para nada describir el contenido de los debates, ni realizar evaluaciones de la elección presidencial, sino que permite ingresar a partir de una anécdota en la temática que aquí se desarrolla.

---

Asuntos Jurídicos y Legales se mantendrá como responsable Pablo Quadrini. En el caso de la Secretaría de Obras y Servicios de la Universidad local, permanecería

Daniel Castro, aunque los rumores que corren entre los consejeros superiores dan cuenta de que su designación para otro período se encuentra en stand by.

Entre otras de las modificaciones que se llevarán a cabo en el Rectorado, se elevaría a grado de Secretaría a la actual Prosecretaría de Relaciones Institucionales y se nombraría para ocupar ese cargo a Alejandro Etchegaray.

Lima, en tanto, sería el nuevo responsable del programa de carreras cortas, una de las iniciativas más importantes que planteó durante su gestión.

Todos estos funcionarios deben ser aprobados por los consejeros que forman parte del Consejo Superior, el órgano de co-gobierno universitario, que se reunirá para tal fin el jueves a las 8. Y en la mayoría de los casos no se presentan objeciones que impidan la confirmación del gabinete tal cual lo pretende el rector.

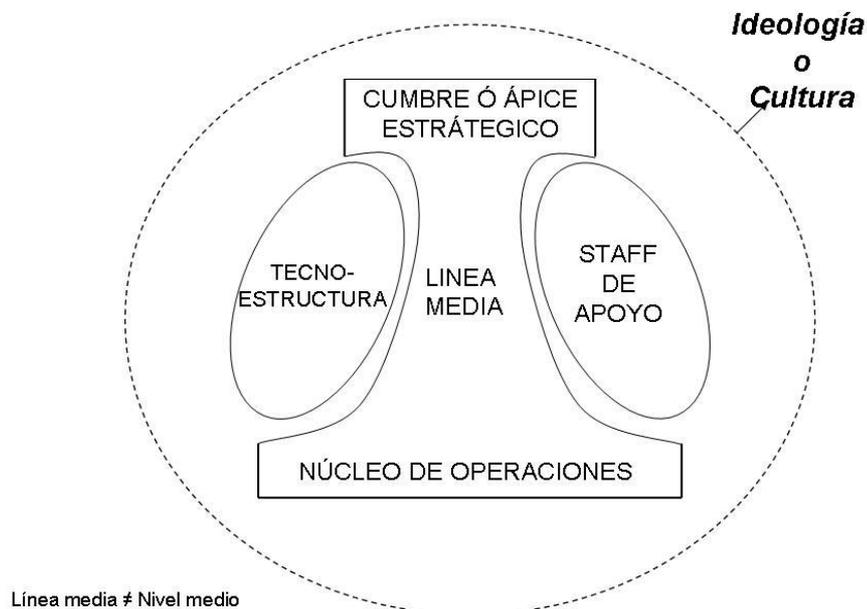
De este modo, hoy comienza una nueva etapa en la Universidad,. El Diario Hoy de La Plata Edición del martes 29 de mayo de 2001

<sup>105</sup> Periodista Carlos María Carrizo. Creador en 1985 del Programa radial "Contacto Universitario" que en 2010 ha cumplido 25 años en el aire, vimos la creación de facultades, la reorganización gremial en la UNLP y estuvimos a cargo de transmitir todas las asambleas universitarias y las elecciones de los distintos claustros"

[http://www.unlp.edu.ar/articulo/2010/6/8/contacto\\_universitario\\_25\\_anos\\_junio\\_2010](http://www.unlp.edu.ar/articulo/2010/6/8/contacto_universitario_25_anos_junio_2010)



Configuración Estructural - Partes de la organización -



### Breve comparación. Gráfica de la estructura real y formulación conceptual.

A modo comparativo podemos ver el gráfico de la estructura de la UNLP en paralelo a la descripción conceptual de Configuración formulada por Mintzberg cuestión que nos permite visualizar la proyección del marco teórico por sobre un caso real.

En el primer gráfico se observa un diseño tradicional que evidencia en forma vertical los niveles de autoridad que responde a la división internacional del trabajo, siendo posible, a simple vista inferir la pertinencia de cada Secretaría y/o Dirección en función del Título del mismo, por ejemplo Vice Presidencia, Secretaría General, Secretaría de Ciencia y Técnica; Secretaría de Asuntos Académicos, Dirección General de Personal etc.

Esta primera mirada de la estructura orgánico funcional, da cuenta de un planteo formal de descripción de áreas y tareas que por la dinámica de la organización suele sufrir cambios que generalmente no se evidencian en la estructura formal; es más, generalmente no se actualiza ni la gráfica, ni la descripción de tareas y muchos menos la misión del sector y su responsabilidad primaria conforme el número de la ordenanza de la UNLP de la cual se extrae la gráfica.

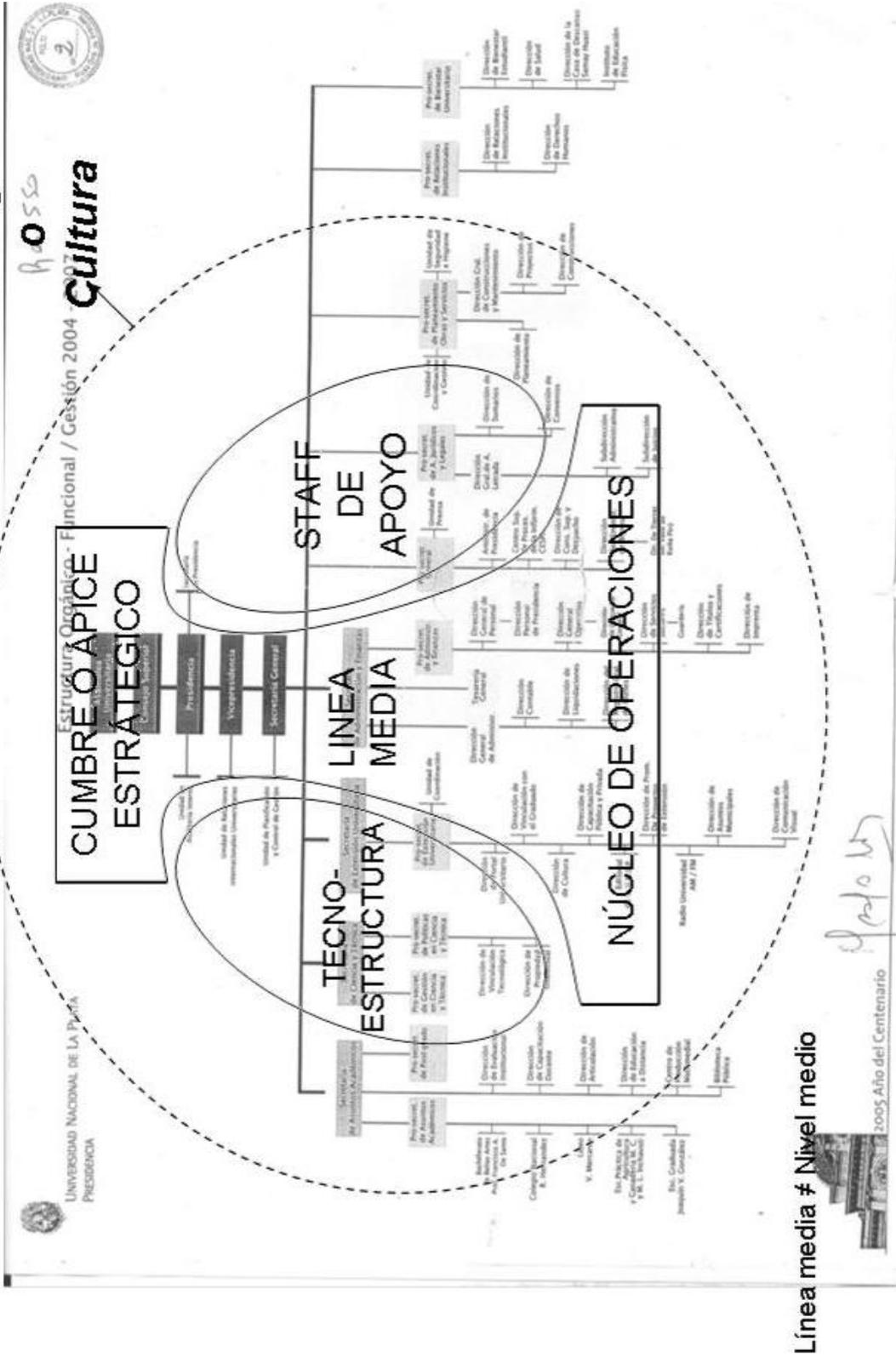
Indagando brevemente en el texto de la ordenanza, hemos verificado que el diseño de la estructura no se corresponde con la normativa vigente<sup>106</sup> para el diseño de estructura orgánico funcional del Estado Nacional, por el simple desconocimiento de la misma, además de consultarse la normativa que supletoriamente debe aplicarse en todos aquellos casos no considerados por el Estatuto.

En coincidencia con el enunciado anterior a continuación hemos combinados ambas imágenes gráfica y visualmente se confirma el análisis realizado en el párrafo anterior.

<sup>106</sup> Al reformarse el Estatuto en 1996, no se modificó la Resolución de la Estructura. Generalmente suele modificarse luego de la integración del nuevo gabinete de Secretarios al realizarse el cambio de gestión. A su vez debería haberse tenido en cuenta lo establecido en el Decreto 1545/94. Anexo I. Criterios básicos de diseño (de estructura orgánica) por citar un ejemplo.

Configuración Estructural - Partes de la organización -

Ideología



Línea media ≠ Nivel medio

*[Handwritten signature]*

2005 Año del Centenario

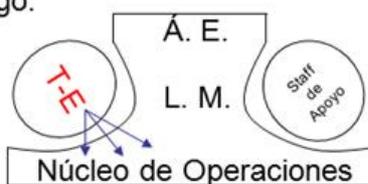
Al complementarse ambos gráficos comenzamos a deducir no sólo la cuestión formal, sino que es posible ver la cultura de la organización rodeando toda la estructura, evidenciándose una cultura fuerte de poder porque sobresalen los cargos de gestión política (con poder de decisión, pero no responsabilidad administrativa) respecto a los cargos de Dirección General, siendo el núcleo operativo el que concentra la mayor cantidad de recursos humanos de esta configuración estructural.

También consultando la gráfica, es posible deducir que la UNLP responde a un modelo denominado burocracia mecánica, aunque también contiene elementos de la configuración divisional, cuestión que es factible porque como plantea Henry Mintzberg no es posible identificar modelos puros, generalmente se combinan parte de ambas configuraciones, según el ojo del observador y la lectura del marco conceptual que utilice para fundamentar su análisis, en nuestro caso ya lo anticipamos y replicamos abajo la síntesis de ambas configuraciones a título ilustrativo.

### Burocracia Maquinal o Mecánica

- Estructura {
  - Burocracia Centralizada o D.
  - Procedimiento formales, trabajo especializado, estandarizado.
  - División del trabajo, agrupaciones funcionales, amplia jerarquía.
  - El controller normaliza el trabajo separado de la línea media.
- Contexto {
  - Entorno simple y estable.
  - Control externo, instrumental.
  - Organizaciones grandes y maduras.
  - Producción de bienes o servicios masivos, gobiernos.
  - Proceso de planificación ostensible.
- Estrategia {
  - Resistencia al cambio. Períodos estables con estadios ocasionales de revolución estratégica.
- Pros y Contras {
  - Eficiente, confiable, precisa, coherente.
  - Obsesión por el control. Problemas humanos.
  - Adaptación lenta.

Logo:

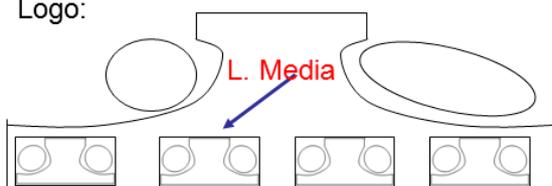


*Mecanismo coordinador principal:* Estandarización de procesos de trabajo  
*Parte clave de la organización:* Tecnoestructura  
*Principales parámetros de diseño:* Formalización de comportamiento, especialización de tarea vertical y horizontal, agrupamiento habitualmente funcional, unidad operativa grande, centralización vertical y descentralización horizontal limitada, planeamiento de la acción  
*Factores situacionales:* Antigua, grande; sistema técnico no automatizado, regulador; ambiente simple, estable; control externo; no ajustado a la moda

## Configuración Divisional o Diversificada

- Estructura
  - Divisiones basadas en el mercado bajo una central administrativa.
  - Descentralización limitada.
  - Normalización de outputs.
- Contexto
  - Diversidad de mercados, productos y servicios, regiones o clientes.
  - Organizaciones grandes, maduras, gobiernos, educación.
- Estrategia
  - Estrategia corporativa centralizada.
  - Estrategia de negocios individuales delegados, bajo el paraguas corporativo.
- Pros y Contras
  - Dispersión del riesgo, movilidad del capital, adición y eliminación de negocios.
  - Enmascaramiento de subvenciones.
  - Limitación de la innovación.
  - Control de resultados con criterios cortoplacistas de rendimientos cuantitativos.

Logo:



*Mecanismo coordinador principal:* Estandarización de Productos  
*Parte clave de la organización:* Línea media  
*Principales parámetros de diseño:* Grupo comercial, sistema de control de desempeño, descentralización vertical limitada.  
*Factores situacionales:* Mercados diversificados (especialmente productos y servicios); antigua, grande; necesidades de poder de los gerentes intermedios, de moda.

Claro que como en la generalidad de los casos, la gráfica de la estructura muestra la gráfica y no su contenido. Para hablar de la gestión y cultura organizacional de la Universidad Nacional de La Plata, nada mejor que ir a las fuentes y así es que Mercedes Molteni,<sup>107</sup> con casi 25 años de trayectoria en la gestión de la Universidad Nacional de La Plata, que comenzó junto con el proceso de normalización y continúa hasta nuestros días; así es que, de manera profesional colaboró con nuestra actividad autorizando la realización de las entrevistas en las áreas claves, y realizó valiosos aportes al igual que otros funcionarios que accedieron a responder cordialmente nuestras inquietudes, a pesar de nuestro error de tipeo consecuencia de la toma de apuntes, transcribimos en forma breve a continuación:

- “Yo dependo del Presidente, del Vicepresidente y del Secretario General, en la Secretaría de Administración, digamos, uno respeta lo que es un organigrama, después de mí dependen los directores generales, por ejemplo la Dirección General de Personal de la UNLP, si bien hay prosecretarías con otras funciones específicas o complementarias con las Secretarías de la cual dependen funcionalmente.
- La Secretaría de Administración centraliza un 90% o más de las actividades que se realizan en la Universidad bajo la órbita de presidencia, entonces, es una secretaría

<sup>107</sup> Entrevista realizada en diciembre 2009. Complementada el 3 de mayo de 2010. En estos dos casos, la entrevista se centró en la temática referente a los lineamientos de esta tesis. Con respecto a los temas de gestión universitaria, podemos inventariar unas 10 entrevistas durante los últimos 5 años de temas que directamente están vinculados a todo el temario del presente trabajo.

de mucho poder. Mi área, maneja los recursos, porque maneja los recursos humanos, entonces hay mucho poder. Para mí los liderazgos o la autoridad no está dada al 100% por un organigrama más allá de que uno lo respete”.

En coincidencia con este enfoque Marco Di Giuseppe<sup>108</sup> plantea que “las distribuciones de funciones y tareas ya sea por intermedio de lo que puede ser el organigrama, está determinado en cada gestión.

- Al inicio de cada gestión, luego de la elección del Presidente por parte de la Asamblea, es el Consejo Superior el órgano de gobierno que aprueba el gabinete de Gestión (Secretarios de Universidad) que sugiere el Presidente electo. A partir de la asunción y en función de sus objetivos de gestión, él determina la estructura organizativa de la universidad. En este caso y particularmente a partir de la reforma del estatuto de 2008, la universidad cuenta con un Presidente y dos Vicepresidentes. Una se dedicará al desarrollo institucional y de extensión; la otra vicepresidencia se dedicará al área académica y de investigación. Estas instituciones de las vicepresidencias tendrán a su cargo las Secretarías correspondientes con las áreas de gestión que les serán asignadas oportunamente. ....

Patricio Lorente<sup>109</sup> complementa lo anterior al afirmar que “hay un organigrama de la universidad que ha tenido una reforma a nivel del estatuto en la reforma del año 2008, ha cambiado a nivel de presidencia y gabinete, se indica específicamente en el estatuto que tiene que haber dos vicepresidentes, al día de hoy hay uno sólo, los dos vicepresidentes tiene funciones diferenciadas, uno de los vicepresidentes se encarga de las relaciones institucionales y de extensión y de él dependen las secretarías de relaciones institucionales y de extensión y el otro vicepresidente se encarga de las cuestiones académicas y de investigación.

- Para el Presidente queda reservada la Administración General de la Universidad y de él dependen la Secretaría General, la Secretaría de Administración y Finanzas, etc.. Es decir que la primera reunión del Consejo Superior que se realiza en forma posterior a la elección del nuevo Presidente, se trata la aprobación de las autoridades de la universidad por sugerencia del nuevo Presidente, procediéndose también a aprobar en forma conjunta la estructura organizativa. El Consejo Superior con la reforma de este estatuto, en caso de aprobar el menú de funcionarios que va a proponer el Presidente va a aprobar un cambio más detallado del organigrama porque, se van a crear nuevas Secretarías por ejemplo, de Relaciones Institucionales que hoy reviste el nivel de Prosecretaría<sup>110</sup> y se va a promover un cambio importante a nivel de la forma de organización, las Secretarías tiene que ver con diversos temas de gestión, por ejemplo, la Secretaría Académica se encarga de todas las cuestiones de enseñanza y aprendizaje de la universidad.
- La Secretaría de Ciencia y Técnica que se ocupa de las cuestiones vinculadas a la investigación y al desarrollo. La Secretaría de Extensión que se encarga de la extensión universitaria; la Secretaría General es la secretaría política de la administración de la universidad y después habrá nuevas áreas de gestión como ocurre con esta área de Relaciones Institucionales que estará vinculada a las actividades de extensión, pero no se agotará en eso, sino que también tendrá que ver con la forma en que la Universidad se relacionará con el mundo universitario dentro y fuera de la Argentina. También, se generarán más relaciones de cooperación con

<sup>108</sup> Arq. Marcos Di Giuseppe.\*Prosecretario de Asuntos Estudiantiles. Desde 2007 a 2010. Anteriormente se desempeñó como Secretario de Extensión de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP.

<sup>109</sup> Prosecretario de Bienestar Universitario UNLP, desde 2004 a la fecha ex. Titular de Wikimedia Argentina.

<sup>110</sup> Los subsecretarios no son sometidos a aprobación del Consejo Superior según lo establecido por el Estatuto de la UNLP.

otras entidades, etc., y también hay algunas áreas relativamente recientes como ocurre con esta Secretaría Bienestar Universitario que fue creada hace muy pocos años para gestionar cuestiones vinculadas a las condiciones de trabajo y de estudio de los miembros de la universidad, sean estos trabajadores y/o estudiantes”.

Al referirse a los niveles de autoridad, plantea que “uno a la autoridad la genera en el día a día; porque yo puedo ordenar cosas, pero también trato de consensuar que las cosas se hagan, no creo que por imponer, a mí me parece que uno genera y vos puedes hacer que la gente trabaje en un clima de armonía, de hacer que la gente se comprometa con la institución y no simplemente impartiendo órdenes, que si es necesario se imparten. Complementa esta apreciación al manifestar que la universidad tiene mecanismos complejos de gobierno donde el órgano más importante es la asamblea universitaria, pero en términos de gestión elige un presidente que es una suerte de órgano ejecutivo unipersonal como responsable de la conducción electo por la asamblea universitaria.

A su vez hay órganos de cogobierno en la universidad como en las facultades. En el caso de la universidad el Consejo Superior funciona con la representación de los distintos sectores que componen la UNLP, es decir: hay electos en forma democrática representantes de los estudiantes, graduados, docentes, no docentes y también forman parte del cuerpo los Decanos de cada facultad, que establecen mediante ordenanzas las normas internas de la universidad. También tienen la función de aprobar o no, la designación del gabinete a nivel de secretarías que propone el Presidente de la Universidad.

En principio hay instancias de estilo parlamentario con una distribución muy extendida del poder. Nuestro Consejo Superior está formado por un estudiante, un docente, un graduado de cada facultad, más los decanos de todas las facultades, más dos no docentes (son 70 integrantes en total). Además la asamblea universitaria tiene 270 asambleístas, pero al mismo tiempo concentra la decisión política de la gestión en una única persona que es el presidente de la universidad.

El estilo de conducción depende por ende muchísimo de la personalidad de quien tenga la responsabilidad de conducir la universidad, mi experiencia tiene que ver con los 6 años de Azpiazu que están finalizando, el cual en este sentido planteaba objetivos pero tenía un estilo que a todos los funcionarios de gabinete le daba muchísimo margen para avanzar en pos de sus objetivos, digamos que había un nivel fuerte de confianza en su gabinete y no está involucrado con la gestión diaria de las actividades. Al mismo tiempo todo el proceso de desarrollo del plan estratégico obliga a una articulación muy fuerte del gabinete en términos de equipo. Todo el proceso de desarrollo del plan estratégico estaba a cargo de la gestión cotidiana y de la gestión política durante la gestión de Azpiazu, cuyo diseñador e instrumentador fue el arquitecto Fernando Tauber, de manera que probablemente en lo sustancial no haya cambios, si en lo que hace a la personalidad de quien conduce. El arquitecto Tauber se involucra mucho más en la gestión cotidiana, le deja mucha libertad a los funcionarios para que avancen cada cual en sus temas pero hace un seguimiento mucho más estricto y minucioso de lo que va avanzando cada uno, de manera que el estilo de conducción tiene que ver con la persona que conduce en una organización compleja como la nuestra.

En la UNLP se evidencian liderazgos formales e informales: el liderazgo formal que es el del Presidente de la Universidad, si hablamos en término de gestión, se corresponde muy fuertemente con el liderazgo informal y deseable que sea así, sucedió con Gustavo Azpiazu<sup>111</sup> y seguramente sucederá si Fernando Tauber resulta

---

<sup>111</sup> El arquitecto Gustavo Azpiazu fue el primer Presidente de la UNLP, no realizó campaña electoral en forma previa, debido a que fue electo Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismos. Su candidatura se terminó

electo en la próxima Asamblea, la prueba está en el nivel de consenso que obtuvo el arquitecto Gustavo Azpiazu al postularse para su reelección obtuvo casi 80 % de los votos en 2007”.

Marcos Di Giuseppe plantea que “el sistema de decisiones es muy claro en el sistema de educación superior argentino y en la universidad Nacional de La plata, está fundamentado en la composición de tres instituciones: el área de cogobierno universitario que es la asamblea universitaria que es el organismo máximo en la toma de decisiones de esta Universidad plasmada en su estatuto, también el Consejo Superior y los Consejos Directivos de cada una de las 17 unidades académicas y por último el área ejecutiva que podría ser la Presidencia y las Secretarías, que tiene la responsabilidad de llevar adelante las políticas que emanan del cogobierno universitario.

El equilibrio institucional tiene que ver con la relación de fuerzas y los armados de alianzas de poder y de construcción de proyectos institucionales por parte de diferentes claustros de la Universidad de La Plata, es un complejo armado donde participan docentes, graduados, estudiantes auxiliares, profesores y decanos en la toma de decisiones, y en la medida de que la mayor cantidad de gente de diferentes claustros pueda integrarse en el proceso institucional planteado en este caso por quien conduce la universidad, es como se construyen estas tomas de decisiones, en cada claustro surgen liderazgos que cada liderazgo tiene una forma diferente de surgir o tener visibilidad, es muy dinámico en el caso del claustro estudiantil , y es mucho más estático en el claustro de profesores.

Las decisiones se toman en base a los objetivos, una vez que se ponen de acuerdo en los objetivos de gestión y políticos establecidos, todos manejan información a fin de poder cumplimentar los procesos políticos para llevar adelante los objetivos planteados.

- Mercedes Molteni afirma que “hace 23 años que ocupo un cargo político, me parece que no me ha ido tan mal porque mi relación más que nada es con los no docentes, porque en el rectorado trabajan no docentes y mis decisiones las llevan a cabo los no docentes. Cuando hubo elecciones en el sector no docentes, la lista que yo había apoyado sacó el 80 % de los votos, o sea que me parece que tan mal no me ha ido, tampoco me voy a ser la soberbia, ni afirmo que soy la mejor de todas, pero me parece que uno tiene que buscar consensuar, el consenso creo que es lo primordial, independientemente”.

Al referirse nuevamente a la toma de decisiones plantea que “siempre la responsabilidad es del administrador, entonces cuando hay que ejercer la autoridad se ejerce, pero me parece que uno tiene que dar libertad a cada una de las áreas para que también puedan pensar y hacer cosas que no sean de lo que todos dependen de lo que yo decida o lo que decida el Presidente de la Universidad, hay que dar libertad para que todos puedan ejercer su propio cargo.

---

decidiendo en intensas negociaciones realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas muy pocas horas antes del inicio de la Asamblea en la cual resultó electo. Debió renunciar al cargo de Decano y mes después de asumir se elaboró el Plan Estratégico 2004\_2007.

Este primer Plan Estratégico definió implementar el modelo institucional planteado en el Artículo 1º del Estatuto del año 1996. A partir de la cual se delinearón cinco (5) Estrategias (Enseñanza, Investigación y Transferencia, Extensión Universitaria, Relaciones Institucionales y Gobierno y Gestión) que han dado lugar a la apertura de veinticinco (25) Programas, ciento diecinueve (119) Subprogramas y doscientos noventa y uno (291) Proyectos/ Acciones según surge de lo publicado entre las páginas 91 y 123 del Plan Estratégico 2004-2007. Para ampliar ver Documento de Autoevaluación Institucional de la UNLP en línea

<http://www.coneau.edu.ar/archivos/evaluacion/UNLP.pdf>

---

- Uno tiene que salir permanentemente a gestionar recursos y si los buscas, los encontrás, los recursos se deben salir a buscar y obviamente las demandas son infinitas, lo que sí me parece que hoy la universidad tiene la deuda de revisar en que se gasta, actualmente el 91 % del presupuesto se destina al pago de sueldos, debido a que durante muchos años los sueldos de la UNLP estuvieron congelados, entonces de alguna manera uno hizo la "vista gorda" yo asumo mi responsabilidad, tanto en la categoría que tenía la persona y la función que cumplía. En el caso del personal no docentes, muchas veces para darle un aumento de sueldo, se le aumenta la categoría y/o la dedicación de los docentes Por lo cual yo creo que si nosotros hoy hiciéramos que todos los docentes trabajaran por lo que se les paga, nos sobraría por lo menos un 30 % de docentes, si tomamos fríamente como parámetro el nivel de dedicación que perciben los docentes de la universidad. Y también pienso que si los no docentes hoy cobraran de acuerdo a lo que hacen o sea la función a la actividad que realmente realizan y por la categoría que se les paga también ahorraríamos, la universidad ahorraría muchísimo dinero. Sumado al problema que tenemos en el caso de los no docentes, que tienen un régimen jubilatorio negativo, que si vos hoy te jubilas y ganas \$ 4000 de bolsillo, pasarías a cobrar \$ 1800 de jubilación, nosotros firmamos un acta que hasta que no salga el 82 % móvil no lo vamos a intimar a nadie a jubilarse, de manera que hoy por hoy la gente que se va de la Universidad se va porque se muere, **no hay jubilaciones, no hay renunciaciones**, (las negritas son nuestras) se va la gente porque se muere de vieja, entonces eso también atenta contra el recurso, pero por otro lado uno también es un ser humano y tampoco puedes obligarle a alguien que pase, (mandarlo) a la indigencia, entonces un poco se mezclan las decisiones que uno toma.

Al momento de abordar la administración de conflicto, en el bloque que analizamos, creemos importante mencionar que en 1995 al incorporarse la temática de la Ley de Educación Superior en el temario del Consejo Superior y en las distintas unidades académicas, se inició un proceso de conflictividad que alteraron parte de la cultura democrática de la universidad, primero al suspender el funcionamiento de una reunión del Consejo Superior, luego con el impedimento del funcionamiento de la Asamblea al tratarse la reforma del Estatuto, luego al tratarse en las Unidades Académicas la renovación de sus autoridades, y así sucesivamente podríamos comentar otros más, en este ítem nos plantea un enfoque que creemos importante:

- "Que un grupo de estudiantes irrumpa la asamblea universitaria por un simple incidente, me parece que es una barbaridad, me parece que debería establecerse responsabilidades y penalidades, no digo llamar a la policía, pero si tomar medidas.
- Para mí, ejercer la autoridad no es ser autoritario, me parece que en algunos casos, uno trata de consensuar absolutamente todo, pero cuando en algún momento cuando si vos le preguntas a todos lo que tenés que hacer? no vas a avanzar, no puedes avanzar entonces. En algún momento las decisiones hay que tomarlas, obviamente analizando las oportunidades, las cosas positivas, las cosas negativas, no tirándose a tomar una decisión por tomarla, obviamente consultando los actores que puedan tener, pero para algo el responsable de la administración de la universidad es el Presidente, el que puede ir preso es el Presidente, no el estudiante que realiza sus planteos desde otro lugar. Y creo que la universidad en algunos casos es muy permisiva, creo que hasta yo misma lo soy.

Al referirse a la cultura organización, nos plantea que

- "Los actores de la universidad son los docentes, los alumnos, los graduados, los no docentes, en mi área me manejo mucho con los no docentes porque la mayoría de mis funcionarios que dependen de ésta secretaria básicamente son personal no docente en su mayoría de carreras administrativas, lo cual también garantiza de alguna manera la transparencia de la gestión.

- Me parece que es algo sano para la administración de que el personal sea de carrera y que avancen en la carrera administrativa, ya sea por concurso o en algunos casos si no ha sido por concurso por consenso del resto de los compañeros<sup>112</sup>. Con la gente que yo me manejo, con los directores que dependes de mí, es gente todavía joven y **desde hace años que tiene esos cargos, entonces como que esto es una familia, una comunidad donde nos conocemos todos, donde es un poco la confianza, el mérito, pero la confianza es muy necesaria**, (las negritas son nuestras) cuando vos le perdés la confianza a alguien por más que sea el más inteligente del mundo, esa persona no te sirve.
- Patricio Lorente aquí parte de presunción de que siempre los directores son idóneos, sino hay que hacer un planteo de que si pensara que uno de los directores que está a mi cargo no es idóneo para la tarea tendría que plantear seriamente que hay que hacer un cambio, de manera que hay una presunción de idoneidad y después hay estilos, por supuesto confianza personal también, pero hay estilos, hay gente que tiene un estilo más de consenso, otros que son más ejecutivos, de acuerdo a las exigencias de los desafíos que se presentan todos los días y las características de cada una de las personas que trabaja en mi equipo uno elige como involucrarse y de qué manera involucrarse. Si tengo un director que es muy eficaz pero que avanza sin preguntar y yo sé que hay un tema que si no hay un dialogo previo con por ejemplo los estudiantes o un gremio u otra área, me involucro más porque si lo dejo sólo y no le doy indicaciones precisas es probable que por su propia forma de gestionar termine chocando. Por el contrario, si tengo un director que es absolutamente consensuador y necesitamos resolver un tema con urgencia a veces es factible que hablar con todos los actores no puede llegar a ser el mejor camino, pero bueno, con cada tema tiene sus cosas, uno mide todos los días, y en todo momento que camino puede seguir.
- Mercedes Molteni, en función de su trayectoria plantea que “los actores de la universidad se han ido reciclando desde el establecimiento de la democracia y mal que mal estamos los mismos, porque empezamos muy jóvenes, hoy somos personas de 50 años que si bien no somos jóvenes, tampoco somos viejos y somos los mismos, y si vos te fijás y los rectores se van reciclando, y uno que fue rector después pasa a ser rector de otra universidad entonces es como que ya te conoces, la relación es muy personal. Yo vivo el día a día, yo no me siento a escribir, no me siento a planificar, esa es una falla mía, eso a mí me cuesta muchísimo. Sin embargo a los 27 años me nombraron Prosecretaria de la universidad por ahí no manejaba todo lo que manejo ahora pero digamos yo llegue a lo máximo, nunca hice un

---

<sup>112</sup> La Ordenanza CS N° 262/02 establece los requisitos para la incorporación del personal No Docente. Las promociones, entre otros aspectos, tienen en cuenta la evaluación de desempeño.

La Dirección de Capacitación Continua para el Personal No Docente que depende de la Dirección de Capacitación Pública y Privada de la Secretaría de Extensión Universitaria, tiene a su cargo la capacitación del personal No Docente de la UNLP. En este sentido, las tres grandes líneas de trabajo con el personal son:

1. Talleres de Capacitación Continua en diversos temas de interés.
2. Plan de Reforma Administrativa de la UNLP. Encuentros dirigidos a realizar un análisis de la normativa vigente.
3. Diseño e implementación de la carrera universitaria Tecnicatura Superior en Gestión de Recursos para Instituciones Universitarias que cuenta con la Resolución de Validez Nacional del Título 840/05 otorgada por el Ministerio de Educación.

La Universidad ha concluido con su proceso de re-encasillamiento de todo el personal de planta permanente, acción que en general se realizó con normalidad (Corresponde señalar que en el año 2007, las Universidades de gestión estatal suscribieron con la Federación de los Gremios No Docentes un Acuerdo Paritario que efectuó una asignación lineal de categorías del anterior al nuevo escalafón (Cat 11 a la Cat. 1, Cat. 10 a la Cat. 2 y así sucesivamente hasta la Cat. 6 que mantuvo esa denominación. A las Cat. 5 a 1 se las reagrupó linealmente en la actual Cat. 7). Fuente: UNLP. Informe Final de Evaluación Externa 2009. Ob. Cit

postgrado y sin embargo acá estamos manejando el presupuesto de la Universidad, cuando en las facultades habrá técnicos muy superiores a mi formación y mis conocimientos y sin embargo bueno, creo que me he manejado mucho con experiencia, con el trato, me sorprende a mí misma. Pero me falta esa parte de definiciones teóricas”.

Patricio Lorente<sup>113</sup> plantea que con respecto al contexto interno de la organización que:

- “La UNLP tiene una muy dinámica y fuerte vida política interna, por empezar es una Universidad muy compleja en términos de cantidad de facultades, cantidad de carreras, cantidad de institutos de investigación, respecto de la cantidad de alumnos y profesores, etc. **es la Universidad más compleja del país, no la más grande pero si la más compleja**, (las negritas son nuestras) y además todos los claustros de la Universidad tienen una inserción muy fuerte en el gobierno, los estudiantes, los graduados, los docentes. Desde la reforma del estatuto en 2008 el personal no docente también forma parte del co-gobierno, y si a ello le sumamos la cantidad de facultades (hoy son 17) hace que también el mapa político tenga un nivel de fermentación muy importante, porque a su vez, cada facultad tiene su propia dinámica política interna, de manera que creo que esto determina muy fuertemente las condiciones internas de la gestión, hay una serie de valores explícitos de esta gestión que tiene continuidad desde el 2004, que se va a seguir profundizando en la próxima gestión del Tauber, que ha puesto sobre la mesa los valores y los supuestos que los ha hecho explícitos con la publicación de un plan estratégico, en este caso, en particular los valores que guían la gestión se resumen en la frase “inclusión con calidad”, nosotros aspiramos a ser una universidad inclusiva

En coincidencia con el enfoque previo, Marcos Di Giuseppe, nos plantea al referirse a los valores y las creencias de la UNLP que:

- “es una cuestión difícil, porque cuando se asigna responsabilidad a nivel político, se supone que existe una comunidad de intereses y valores entre quien asigna la responsabilidad y quien la recibe, entre el Presidente de la Universidad y un Secretario de la universidad, digamos, no es algo necesariamente explícito, no queda plasmado en un papel, pero el presidente no le va a asignar responsabilidades políticas a una persona con la que no comparte por lo menos objetivos en común.

La temática de la cultura institucional fue abordada por este funcionario planteando que en el caso de la UNLP:

- El mecanismo formal, es la búsqueda de consenso<sup>114</sup> o de establecimiento de políticas institucionales en donde la mayoría, sino es un consentimiento total por lo menos, se evidencia un consenso mayoritario y ello se encuentran expresadas en esos mecanismo de toma de decisiones que implican un fuerte trabajo de gestión de búsqueda de consenso, desde las áreas políticas e institucionales de la Universidad.
- En la UNLP se busca que con cada uno de los actores previo a la toma de decisión formal y establecida por los estatutos que puede ser la Asamblea Universitaria; o básicamente el Consejo Superior, realizándose muchas reuniones que intentan asimilar la cantidad de solicitudes o los pedidos, expectativas y/o necesidades de los diferentes grupos y amalgamarlas en una propuesta concreta integradora. Hay veces que se logra y a veces que no. Generalmente la Universidad ha encontrado un mecanismo de toma de decisiones, que le ha permitido construir una mayoría como

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada el 3/5/2010.

<sup>114</sup> En una breve entrevista realizada en diciembre 2009, que se complementan con otras de mayo de 2004, el Dr. Rogelio Simonato (primer Decano electo en 1986 de la FCE y ex Vicepresidente de la UNLP en 2001-2004, aclara este concepto al afirmar que en la UNLP el consenso se logra siguiendo la corriente, es decir acompañar a aquella propuesta que por su enunciación reúne el apoyo de más del 66% de la comunidad universitaria.

la que se ha visto reflejada con la elección del Presidente de la Universidad con un 82 % de votos positivos en 2007, en la Asamblea<sup>115</sup> que votó la reelección del Actual Presidente Arquitecto Gustavo Azpiazú, porque que tiene que ver con un mecanismo de trabajo, instalado y estructurado sobre la base de tratar de entender las diferentes lógicas y los diferentes matices de todas las instituciones políticas que integran la asamblea universitaria y convertirlo en un proyecto orgánico que permita que de alguna manera todos se sientan parte.

- Si analizamos la Universidad Nacional de La Plata, indagando en sus intereses, valores, creencias, es posible verlos a nivel político en función de los diferentes actores y los diferentes grupos que construyen el poder político de la universidad y en función de estas representaciones implican contener a los diferentes intereses que se estructuran como: grupo político, grupos académicos y como grupos independientes que de alguna manera tienen la una idea de universidad, básicamente acuerdan que la universidad se estructura bajo los proyectos reformistas y después hay matices que se intentan mediatizar mediante la discusión política en esto se da mucho la actitud de los funcionarios de intentar permanentemente generar acuerdos de líneas básicas de gestión.

Luego de la narrativa del funcionariado que gentilmente nos brindó su parecer en la cuestión central de este trabajo, de manera complementaria y siendo un requisito que creemos elemental al efecto de indagar en cuestiones de gestión, y poder integrar de manera orgánica ambas temática, es decir el título de esta tesis, verificado en la práctica, sin ninguna otra pretensión que no sea un ejercicio académico con la operatoria de realizar el análisis a partir de estudiar documentos públicos, evitando la teorización de supuestos y/o ejercicios de simulación.

---

<sup>115</sup> Por cuestiones de seguridad, luego de dos intentos fallidos en La Plata y ante la imposibilidad del ingreso de los asambleístas al recinto del Colegio Nacional, por primera vez, la Asamblea Universitaria se reunió en la Escuela Agropecuaria "Inchausti". La Asamblea Universitaria de la UNLP había intentado sesionar el pasado sábado 12 de mayo en el Colegio Nacional de la ciudad de La Plata, pero un grupo de estudiantes impidió el ingreso de los asambleístas. Con este antecedente y ante la firme advertencia de estos grupos minoritarios de que continuarían impidiendo el normal funcionamiento de la Asamblea, fue que las autoridades decidieron sesionar en la localidad de 25 de Mayo. los asambleístas ausentes podía votar en cualquier escribanía de La Plata, debiendo llevar su documentación personal y la citación del Consejo Superior que acredite su condición de asambleísta y luego de certificar ante el Escribano podía emitir su voto debiendo informar a su respectivo decano. Esa autoridad informará a la UNLP sobre el voto.

En línea <http://www.universia.com.ar/materia/materia.jsp?materia=25074>

Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008

Difusión de él control de gestión en la UNLP a partir de la Ley 25156/92. Un disparador que permite combinar el tema de la gestión con la cultura institucional.

20 UNIVERSIDAD Hoy La Plata, martes 7 de abril de 1998

**Sin control**

Desde que salió a la luz el informe realizado por la Sindicatura General de la Nación, que si bien no formula cargos contra la administración del presidente de la Universidad Nacional de La Plata, Luis Lima, se puso de manifiesto un tenaz reclamo a estructuras irregulares por la falta de controles existentes en la casa de altos estudios de nuestra ciudad.

**Qué dice el informe**

Según ese informe, la Universidad de La Plata no cuenta con los mecanismos adecuados para que en caso de presentarse alguna anomalía pueda ser detectada a tiempo.

May por el contrario, el manejo al que ha sido sometida la casa de altos estudios, facilita el accionar por fuera de los canales adecuados.

"Hoy" pudo comprobar cómo en casos específicos, el mecanismo interno de la Universidad, es ignorado por el propio titular de la UNLP.

**CUANDO DUHALDE LE ENCARGO MONITOREAR EQUIPOS POLICIALES**

# Lima saltó los mecanismos

Cuando el Gobierno provincial le encargó a la UNLP el testeo de equipos de comunicaciones de la Policía, Lima lo derivó directamente a un laboratorio, obviando los mecanismos correspondientes

A poco de asumir su primer mandato al frente de la Universidad en 1992, Luis Lima fue invitado por el gobierno bonaerense para que la UNLP actuara como una sucursal de análisis de las inversiones realizadas a través del Ente de Regeneración Urbana del Conurbano bonaerense.

El convenio no llegó a firmarse debido a la renuncia del fiscal de Estado Ricardo Szteglowsky, que opinó se trataba de un procedimiento legal, porque se obviaba los mecanismos de control previstos en la administración pública.

Sin embargo, dos años más tarde, Eduardo Duhalde recurrió a su "amigo" Lima para que la Universidad se encargara del testeo de equipos de comunicaciones para la Policía bonaerense.

Controló a la UNLP

Al margen del procedimiento utilizado por Duhalde para la compra de los equipos de comunicaciones para la Bonaerense (ver aparte), la Universidad Nacional de La Plata fue controlada por el gobierno provincial para que monitoreara la calidad de los equipos.

La Universidad, habitualmente hace este tipo de prestaciones a quienes recurren a sus servicios en distintas áreas y, por supuesto, los ensayos o investigaciones que realiza son cobrados como lo haría cualquier consultora privada.

**El trabajo**

El gobernador Duhalde le encargó el trabajo a Lima, quien derivó el estudio al CETAD (Centro de Estudios Tecnológicos Analógicos Digitales), uno de los laboratorios que cuenta el Departamento Electrotécnica de la Facultad de Ingeniería.

Quiénes tuvieron a su cargo la tarea fueron los ingenieros Osvaldo Quijano y Lorente. Pero las muestras de los equipos nunca llegaron a la ciudad para ser analizadas, sino que los tres viajaron a Francia junto a dos funcionarios de



JCL CLINICA ETICA AL SERVICIO  
E M PRIVADA DE LA SALUD  
ENRIQUE CALLE 8 N° 3419

La Plata, martes 7 de abril de 1998

# que son habituales

la Policía entre el 14 y el 17 de diciembre del 93.

El CETAD percibió 100.000 dólares por el trabajo. Hasta aquí nada poco común, sin embargo, según pudo conocer este medio, el titular de la UNLP, había incurrido en serias "despropiedades".

**Procedimiento**

El caso es que, normalmente, todo trabajo que llega a la Universidad, ingresa directamente a la Facultad correspondiente (en este caso Ingeniería) o bien, es derivado del rectorado a la misma, y de la facultad es derivado al departamento correspondiente. Finalmente, el trabajo es suscitado, recibe en el laboratorio específico. Cabe destacar que en el caso de la facultad de ingeniería, la misma cuenta con nueve departamentos y 13 laboratorios.

Este mecanismo resulta fundamental para el control del repaso del dinero ingresado a la Universidad una vez finalizado el trabajo.

En tal sentido, la UNLP expone que, el 85 por ciento del monto de la operación se deriva al laboratorio, el 3 por ciento al departamento, el 8,2 queda para la Facultad, y el 1,8 por ciento se destina al rectorado de la Universidad. Este es el camino que habitualmente debería utilizarse, para que así exista un verdadero control sobre los trabajos que se realizan.

**Atajo**

Sin embargo, y generando una vez más las condiciones propicias para que se incurra en incómodos irregularidades tal como lo observa el último informe de la SGEN (ver aparte), en el caso del testeo de los equipos de comunicaciones de SOFREMI-ALCATEL, el rectorado derivó el trabajo directamente al laboratorio, ignorando a las autoridades de la facultad y el departamento correspondiente.

"Hoy" pudo saber que el laboratorio que realizó el estudio se tortó con 100.000 dólares, pero no se pudo establecer si el Departamento y la Facultad correspondientes percibieron sus respectivos porcentajes, como así tampoco cuál fue la suma de dinero exacta que recibió finalmente el rectorado.

Tal es así que el por entonces decano de la facultad de ingeniería, Pablo Massa, reconoció haberse enterado por los diarios que la UNLP y más exactamente uno de sus laboratorios, había realizado el trabajo en cuestión.

**El Presidente de la UNLP derivó el trabajo ignorando a las autoridades de la facultad correspondiente**

**Prueba única**

Según el propio ingeniero Quijano, en febrero, sobre 4.500 equipos fueron testeados 50, tomados por ventura. Además, siempre de acuerdo con el ahora Secretario de Asuntos Académicos de la Facultad de Ingeniería, los equipos satisficieron tanto el protocolo de fábrica como a la calidad y características técnicas requeridas entre SOFREMI-ALCATEL y el Gobierno bonaerense.

Cabe destacar que las pruebas se hicieron en Francia y que los diez equipos probados fueron los correspondientes a la empresa a la que el gobierno bonaerense le compró los equipos, sin haberse realizado ningún tipo de trabajo comparativo.



Duhalde encargó un exámen y Lima lo encargó directamente

**Hoja "El P..."**  
Un... para el...  
Cuchera...  
Video...  
Genera...  
Tornos dde \$1...  
Pomota...  
Tarjetas...  
Consumic...  
Pintado...  
Villa del Plata...  
Puerto Loma...

	<b>FICHA DEL INFORME</b>	
<b>Sector No Financiero - Adm. Central y Universidades</b>	<b>Universidad Nacional de la Plata - Ambiente de Control y Ejecución Presupuestaria.</b>	
<b>Datos del Informe</b>	<b>CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>Res. N°: 141/2008 - Fecha: 07/10/08</b> <b>ASPECTOS PRINCIPALES</b>
<p>La auditoría se propuso realizar un examen en el ámbito de la Universidad Nacional de la Plata con el objeto de examinar el ambiente de control y la ejecución presupuestaria mediante el análisis de los componentes de <b>mayor</b> significación económica vinculados con las áreas de presupuesto, personal, compras y contrataciones.</p>	<p>La Universidad Nacional de La Plata (UNLP), es una persona jurídica de derecho público con autonomía académica e institucional y autarquía financiera en el carácter previsto en el artículo 48 de la Ley de Educación Superior n° 24.521. Es una institución educacional de estudios superiores con la misión específica de crear, preservar y transmitir la cultura universal. Reconoce la libertad de enseñar, aprender e investigar y promueve la formación plena del hombre como sujeto y destinatario de la cultura. Todo ello inspirado en los principios reformistas y sobre la base de una Universidad Nacional, pública, gratuita, abierta, laica, autónoma y democráticamente gobernada.</p> <p>La Sección 1 del Capítulo 3 del Título IV de la citada Ley de Educación Superior contiene disposiciones referidas a las condiciones para el funcionamiento de las instituciones universitarias nacionales, en su artículo 34 dispone: "Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación..." Los estatutos deben prever explícitamente: su sede central, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económica y financiera."</p>	<p>Las tareas realizadas en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata han evidenciado fallas de control y deficiencias, tales como:</p> <p><b>Personal</b></p> <p>Inexistencia de una estructura organizativa instituida por autoridad competente lo que trae aparejadas dificultades en la integración e interacción de las distintas áreas y la imperfección del circuito de control.</p> <p>Carencia de dotación de personal formalmente aprobada (cargos financiados).</p> <p>Debilidades e inconsistencias en el circuito de comunicación de movimientos de personal.</p> <p>Actos administrativos que avalan los movimientos de personal, contravienen las normas que rigen la materia, a saber:</p> <p>Se promueve y disponen suplementos con carácter retroactivo.</p> <p>Se asignan funciones en forma transitoria en cargos de mayor jerarquía sin que surja del acto administrativo que lo dispone el cumplimiento de los requisitos establecidos.</p> <p>Se designa personal en el "agrupamiento personal de gabinete" y a los fines de la retribución se lo equipara a cargos correspondientes a autoridades superiores.</p> <p>Se designa personal en forma transitoria en cargos de dirección o de apoyo en distintas áreas con retribución asimilada a cargos docentes.</p> <p>Se reconocen retroactivamente servicios prestados y liquidados correspondientes a</p>
<b>Período Auditado</b>	..... Salto de sección (Continua) .....	
<p>Distintos momentos para diferentes tareas que involucran los años 2004, 2005 y 2006 conforme consta en cada uno de los capítulos.</p> <p>..... Salto de columna .....</p>	<p><b>Sistema SIU-PAMPA</b></p> <p>Conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley n° 24.447, incorporado al artículo 48 de la Ley n° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (T.O. 1999), las Universidades Nacionales están facultadas para fijar su régimen salarial y de administración de personal, asumiendo la representación que corresponde al sector.</p>	

	<p><b>Compras y Contrataciones -- Anticipos de Fondos -- ¶</b></p> <p>Otorgamiento de anticipos de fondos cuya metodología de asignación no surge de normativa vigente que regule su otorgamiento, periodicidad y rendición, lo que dificulta el control de las operaciones, y ausencia de un procedimiento sistemático en el control de las rendiciones de cuentas de los anticipos de fondos. ¶</p> <p>Deficiencias de control e incumplimiento de la normativa aplicable en materia de contrataciones (Decreto N° 436/00 y sus normas modificatorias y ampliatorias). ¶</p> <p>Ausencia de Manuales de Procedimientos aprobados por autoridad competente para las adquisiciones de bienes y/o servicios. ¶</p> <p>Inexistencia de un área de Depósito y/o Almacenes. Los elementos son recepcionados por los usuarios que los solicitan. ¶</p> <p>Inexistencia del Plan Anual de Compras, los gastos se efectúan conforme a las disponibilidades de fondos. ¶</p> <p>Los contratos de locación de servicio no siguen las pautas establecidas para este tipo de contratos de acuerdo con la normativa que rige la materia (Reglamentación del art. 9° del Anexo de la Ley 25.164, aprobada por Decreto N° 1421/02). ¶</p>	
--	---	--

Luego de la realización del informe de SIGEN, la difusión en la prensa, etc., conforme lo establece el procedimiento establecido en la Ley 24156/92, el informe se envió al Senado de la Nación que realizó un Pedido de Informe, que hemos incorporado al presente trabajo a continuación como anexo

Anexo. Cumplimiento del Art. 85 de la Constitución Nacional. Pedido de Informe del Senado y La Cámara de Diputados al Presidente de la UNLP



EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

RESUELVEN:

1. Dirigirse a la Universidad Nacional de La Plata, a los efectos de solicitarle informe a este H. Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por el control externo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnica-contable y de gestión.
2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, al Rector de la Universidad Nacional de La Plata, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, EL VEINTE DE JUNIO DE DOS MIL UNO



*Paul*  
R. F.H.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

  
  
*H. Cámara de Diputados de la Nación*  
*Presidencia*  
50-S-01  
00 2221

Buenos Aires, 20 JUN 2001

Señor Rector  
de la Universidad de La Plata

Tengo el agrado de dirigirme  
comunicándole que el H. Senado y esta H. Cámara han aprobado, en  
la fecha, la resolución cuyo texto se acompaña.

Saludo a usted atentamente.



*Passeral*  
*R. I. H.*

*Senado de la Nación*

*Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración*

FUNDAMENTOS



La Auditoría General de la Nación procedió a relevar el sistema de información vigente en la Universidad Nacional de La Plata, a evaluar las actividades de control de las distintas fuentes de financiamiento, y analizar los sistemas administrativos y de control interno relacionados con el área de personal, vigentes durante el ejercicio 1997.

La tarea realizada arroja diversas observaciones, así como recomendaciones enderezadas a su corrección. Entre las mismas se destacan.

**Sistema de Información para la toma de decisiones.**

- Desarrollar un sistema integral de información que proporcione información oportuna, integrada, uniforme y confiable para la toma de decisiones, así como control periódico con información precisa y oportuna.

- Adoptar mecanismos de asignación presupuestaria que contemplen las diferentes estructuras y las características del organismo. Al respecto, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) cuenta con trabajos relacionados al tema.

- Adecuar la base de datos manejada por el Centro Superior para el Procesamiento de la Información, de forma tal que permita relacionar la cantidad total de alumnos con los recursos y gastos de la Universidad.

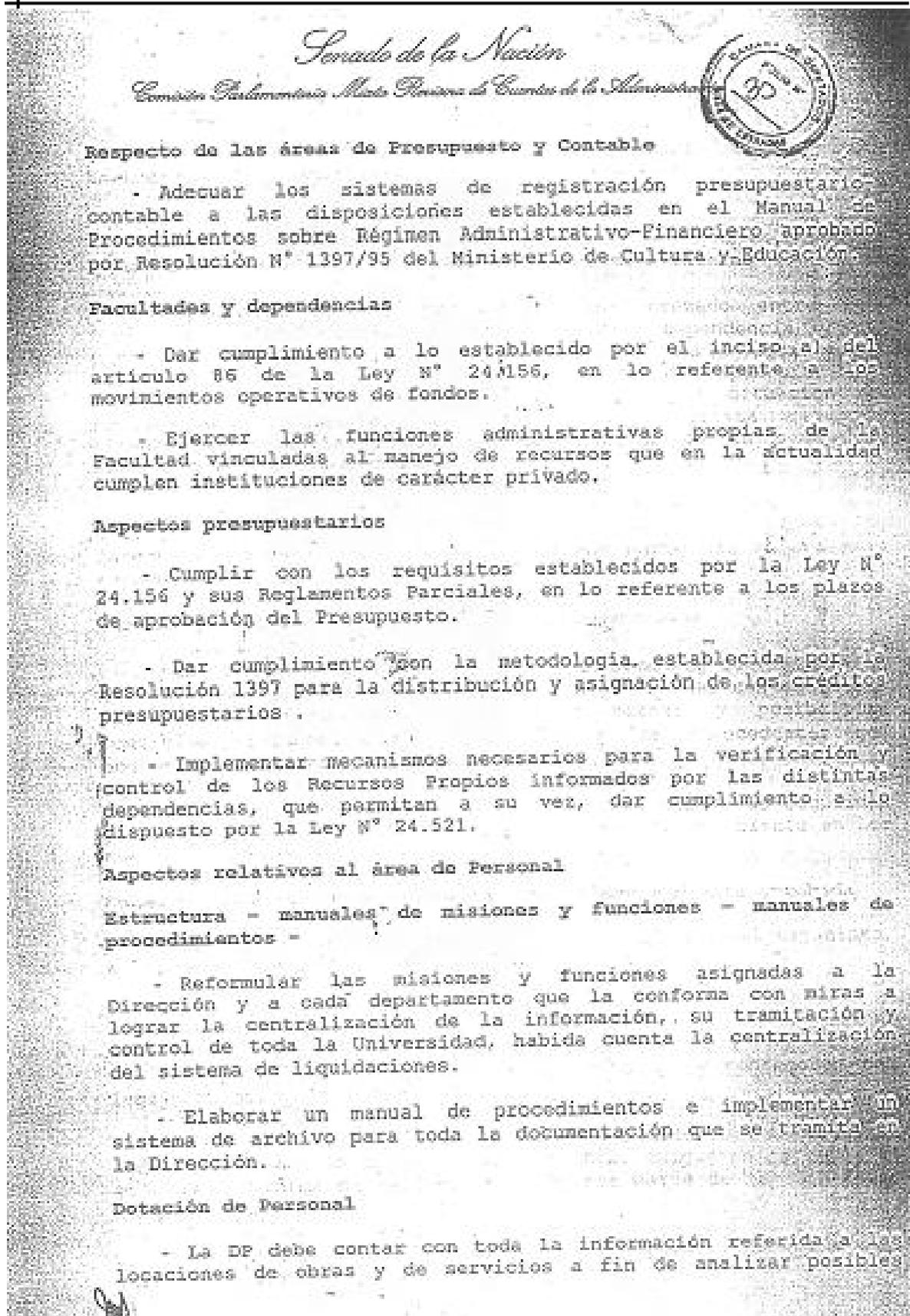
- Tomar los recaudos necesarios a fin de que toda modificación o situación que pudiera modificar la situación de revista de los distintos agentes sea comunicada inmediatamente a la Dirección de Personal. Asimismo certificar los datos volcados en la documentación incorporada a los legajos del personal.

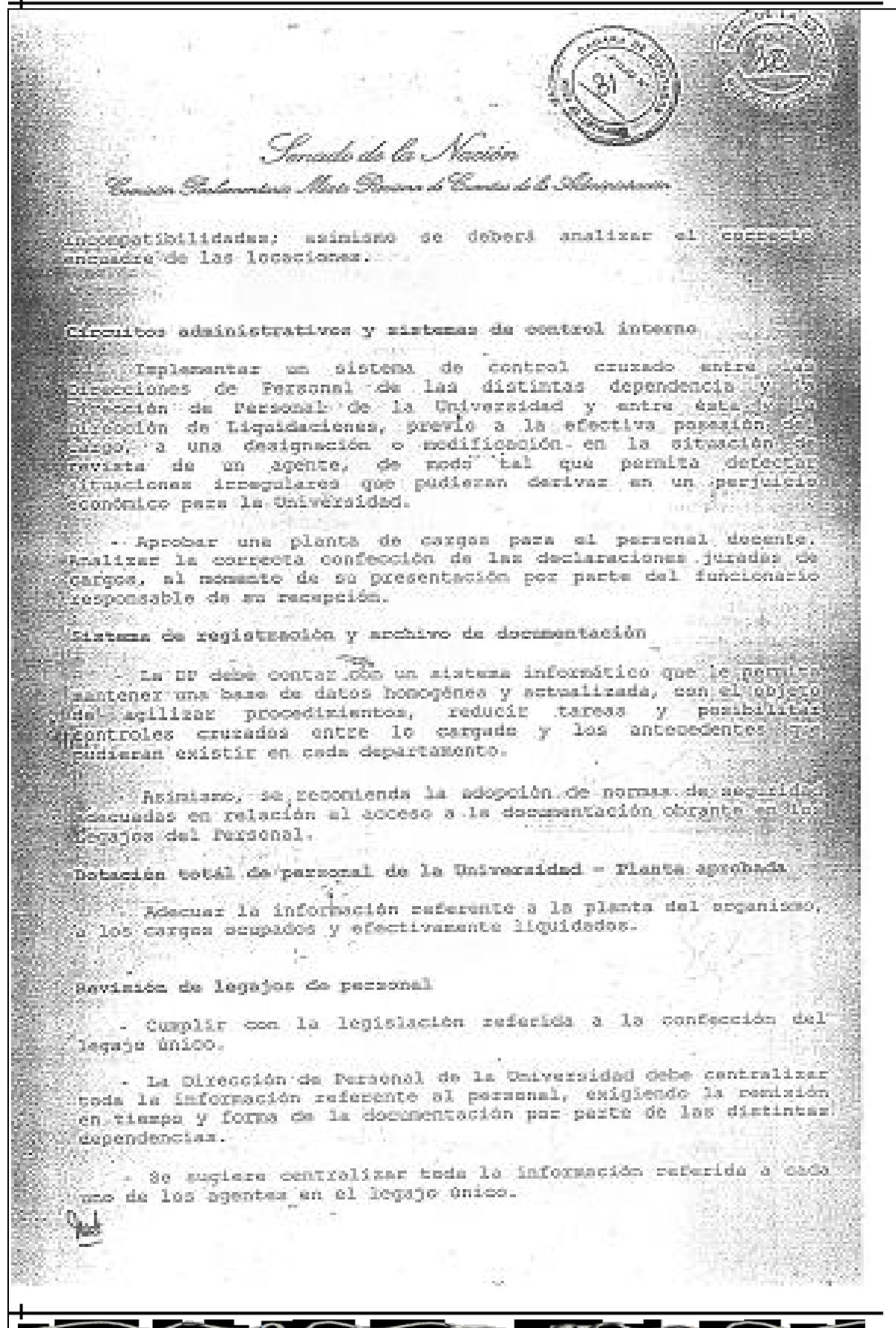
**Estructura organizativa y funcional de la UNLP.**

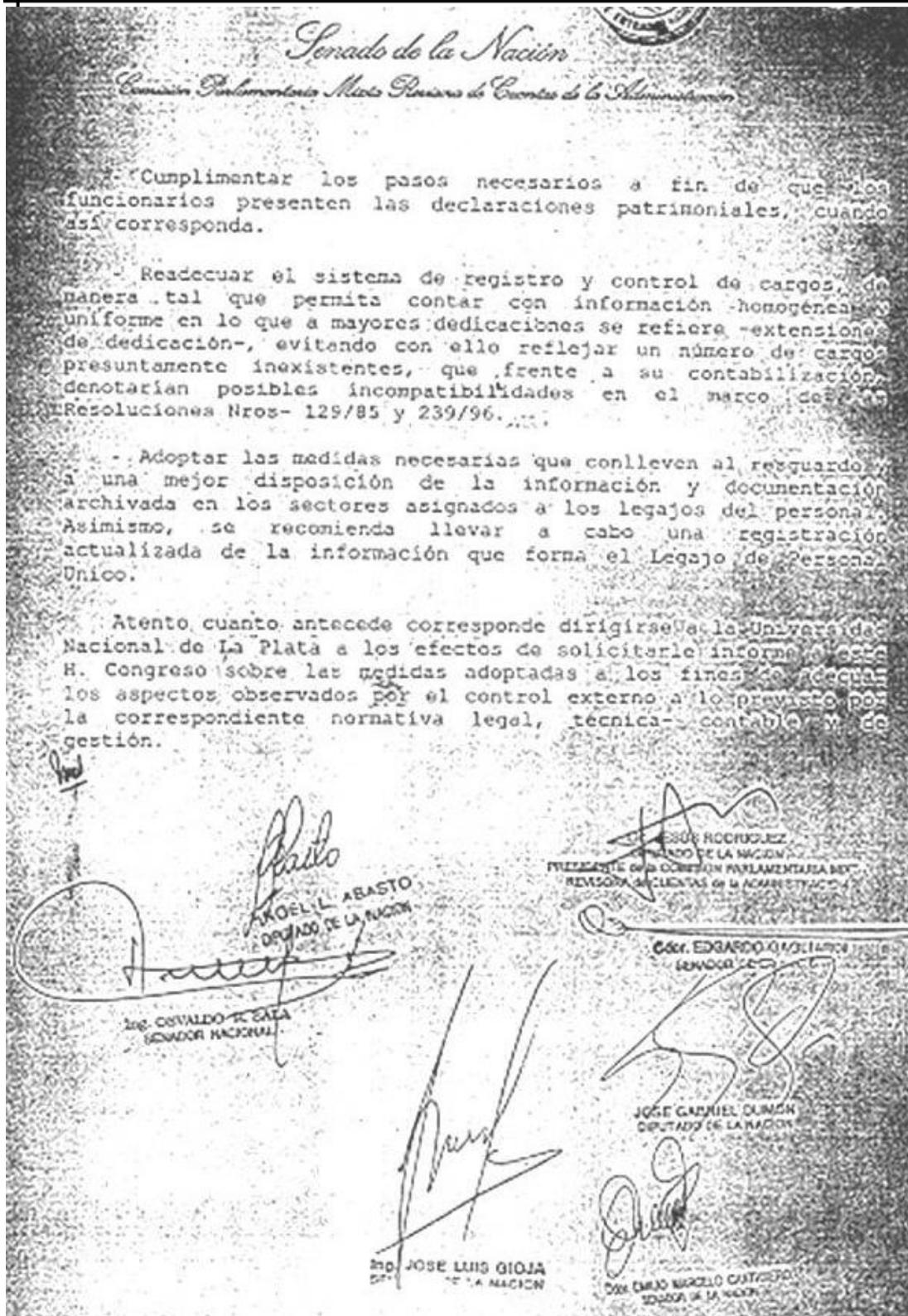
- Aprobar la estructura organizativa y funcional de la Universidad de acuerdo a la normativa vigente.

- Aprobar el Manual de Normas y Procedimientos que determine las misiones y funciones de las distintas áreas del organismo.

*[Handwritten signature]*







Anexo. Cumplimiento del Art. 85 de la Constitución Nacional. Pedido de Informe COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION al Presidente de la UNLP<sup>116</sup>

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION O.D. N° 2.221 1°

2001°

ORDEN DEL DIA N° 2221  
COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS  
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 7 de junio de 2001°

Término del artículo 113: 19 de junio de 2001°

Salto de sección (Continua)

SUMARIO: **Pedido** de informes a la Universidad Nacional de La Plata sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por el control externo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnico-contable y de gestión. (50-S.-2001.)

versidad Nacional de La Plata, a evaluar las actividades de control de las distintas fuentes de financiamiento, y analizar los sistemas administrativos y de control interno relacionados con el área de personal vigentes durante el ejercicio 1997.

La tarea realizada arroja diversas observaciones, así como recomendaciones enderezadas a su corrección. Entre las mismas se destacan:

Buenos Aires, 23 de mayo de 2001.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Rafael M. Pascual.

Sistema de información para la toma de decisiones

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de resolución:

- Desarrollar un sistema integral de información que proporcione información oportuna, integrada, uniforme y confiable para la toma de decisiones, así como control periódico con información precisa y oportuna.

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

- Adoptar mecanismos de asignación presupuestaria que contemplen las diferentes estructuras y las características del organismo. Al respecto, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) cuenta con trabajos relacionados al tema.

1. Dirigirse a la Universidad Nacional de La Plata a los efectos de solicitarle informe a este Honorable Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por el control externo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnico-contable y de gestión.

- Adecuar la base de datos manejada por el Centro Superior para el Procesamiento de la Información, de forma tal que permita relacionar la cantidad total de alumnos con los recursos y gastos de la Universidad.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, al rector de la Universidad Nacional de La Plata y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

- Tomar los recaudos necesarios a fin de que toda modificación o situación que pudiera modificar la situación de revista de los distintos agentes sea comunicada inmediatamente a la dirección de personal. Asimismo certificar los datos volcados en la documentación incorporada a los legajos del personal.

Saludo a usted muy atentamente.

MARIO A. LOSADA.  
Juan J. Canals.

Estructura organizativa y funcional de la UNLP

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación procedió a revisar el sistema de información vigente en la Uni.

- Aprobar la estructura organizativa y funcional de la Universidad de acuerdo a la normativa vigente.

<sup>116</sup> <http://www.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-118/118-2218.pdf>

cambios en cuanto a su confección, así como demoras en su aprobación, que le fueron restando importancia como herramientas de planificación operativa anual. Asimismo la falta del seguimiento y análisis de los desvíos, así como las tareas no ejecutadas limita la utilidad de los planes operativos anuales como herramienta de gestión.

### 2. Investigación y conservación

- Respecto al funcionamiento de la Delegación Técnica y del Centro de Investigación, se destaca la falta de implementación de algunos proyectos así como la discontinuidad de otros, resultando insuficiente el personal de planta para realizar un seguimiento de los proyectos propios y de terceros.

- No se encontró evidencia de la utilización de los proyectos de investigación externa e interna en la programación.

- No se encontró evidencia de conocimiento por parte de la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas del grado de avance y de los resultados obtenidos por los proyectos de investigación externos.

- No existe evidencia de integración entre las tareas de investigación y las de conservación y manejo.

### 3. Área Cataratas

La AGN manifiesta que, si bien a la fecha del relevamiento *in situ*, el área en cuestión era objeto de un importante plan de obras (que no formó parte de la auditoría) se observó:

- La cartelera indicativa y de interpretación es deficiente.

- Insuficiencia de folletería y material de difusión para los visitantes.

- El centro de visitantes así como el museo funcionan en forma precaria.

- Pese a encontrarse el 66,66 % de los paseos tradicionales y más visitados cerrados al visitante (Círculo Inferior y Garganta del Diablo), se cobraba el importe total de acceso.

Atento lo informado por la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión del organismo auditado, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional para que informe sobre las medidas adoptadas en orden a mejorar la gestión del Parque Nacional Iguazú - Administración de Parques Nacionales, su-

perando las situaciones observadas por el control externo en dicho ámbito.

*Jesús Rodríguez. - Osvaldo R. Sala. - Angel L. Abasto. - José G. Dumón. - Emilio M. Cantarero. - Edgardo Gagliardi. - José L. Gioja.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 443/99, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre auditoría de gestión ambiental realizada en el ámbito del Parque Nacional Iguazú - Administración de Parques Nacionales; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

#### RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, para que informe sobre las medidas adoptadas a mejorar la gestión del Parque Nacional Iguazú - Administración de Parques Nacionales, superando las situaciones observadas por el control externo en dicho ámbito.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos\*.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 8 de mayo de 2001.

*Jesús Rodríguez. - Osvaldo R. Sala. - Angel L. Abasto. - José G. Dumón. - Emilio M. Cantarero. - Edgardo Gagliardi. - José L. Gioja.*

### 2

Ver expediente 47-S.-2001.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.

### **Responsabilidad de Gestión. Ciclo 1997 - 2008**

---

Para analizar los principales problemas de la Universidad, que son responsabilidad de Presidencia, según lo establecido por el Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata, podemos analizar brevemente a modo de comentario referente al ciclo que abarca desde el año 1996 a 2008, los elementos de análisis correspondientes a los informes de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) e informes de Auditoría Externa (AGN), complementado por la solicitud de aclaraciones por la parte de la Cámara de Diputados de La Nación. Comenzando nuestra tarea (trabajo de campo) indagando en documentos públicos que referencian e manera formal los hallazgos de los desvíos de la gestión de Presidencia, dichos hallazgos surgen en coincidencia con los lineamientos del marco conceptual que hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, para culminar el desarrollo de la temática de este capítulo integrada a las otras temáticas analizadas en este trabajo.

#### **Instrumentación de Nuevos controles en la Administración Pública, su impacto en la órbita universitaria. El Caso de SIGEN-AG-UNLP desde 1997 a 2008**

#### **Anexo Texto completo del Informe de Auditoría Externa, emitido por la Auditoría General de La Nación (Ciclo 1997-2007)**

---

Al Señor Presidente de la Universidad Nacional de La Plata Arq. Gustavo Adolfo AZPIAZU  
Avenida 7 N° 776 – La Plata

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional, en uso de las facultades establecidas por el artículo 118 de la Ley n° 24.156 y tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley n° 25.107, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen en el ámbito de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

##### 1.- OBJETO.

La labor de auditoría tuvo por objeto el ambiente de control y la ejecución presupuestaria mediante el análisis de los componentes de mayor significación económica vinculados con las áreas de presupuesto, personal, compras y contrataciones.

##### 2.- ALCANCE DE LAS TAREAS.

El alcance del examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por Resolución n° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley n° 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

##### 2.1. Liquidación de Haberes

Análisis selectivo de la liquidación de las remuneraciones del personal de la Universidad correspondientes a la muestra definida, en aquellos aspectos concernientes al sistema de gestión de administración y liquidación de haberes cumpliendo los recaudos legales de los conceptos e importes que integran la retribución y pago de aportes y contribuciones a la Seguridad Social.

##### 2.2. Ejecución Presupuestaria

En lo atinente a la información de la ejecución presupuestaria referida al Ente: a) análisis de la normativa de aprobación del crédito presupuestario y su registración, b) verificación de la registración contable de las diferentes etapas de la ejecución presupuestaria a través del listado de Crédito Disponible y Ejecución Presupuestaria, habiéndose controlado la correspondencia de los datos allí expuestos con los que surgen de la información remitida al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), c) verificación del cumplimiento a las exigencias establecidas por la Ley n° 24.156 y Resolución n° 1.397/95 MCyE.

##### 2.3. Cuentas Bancarias

Cumplimiento de recaudos formales en la apertura y operatoria de las cuentas bancarias, análisis de las conciliaciones y verificación de la existencia de una adecuada segregación de

funciones de los funcionarios responsables del manejo de dichas cuentas.

#### 2.4. Compras y Contrataciones

2.4.1. Relevamiento y evaluación del ambiente de control y de los controles sobre los procedimientos de las áreas vinculadas con la Secretaría de Administración y Finanzas, a los efectos de evaluar el circuito administrativo y el control interno relacionado con el Sistema de Generación de Compras.

2.4.2. Pruebas de procedimiento de compras y contrataciones, seleccionando, a tal efecto con un criterio de significatividad económica una muestra de expedientes que representa el 23% del total de los montos devengados de los incisos 2 (Bienes de Consumo), 3 (Servicios No Personales) y 4 (Bienes de Uso). A tal efecto, se ha verificado la adecuada confección de las liquidaciones seleccionadas, realizando la revisión de los cálculos practicados, de la intervención de los funcionarios con facultades para su autorización y aprobación, y de la debida ejecución presupuestaria, constatando, asimismo, la existencia de la pertinente documentación respaldatoria.

Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas efectuando diversas visitas a la sede de la Universidad, analizando en dependencias de la AGN la información obtenida hasta marzo/2007, según se indica en cada caso, siendo comunicado el resultado del mismo mediante Nota N° 14/07- GCSNF de fecha 04/10/07 a fin de que el Organismo auditado efectúe los comentarios o aclaraciones que considere pertinentes. Con fecha 30/11/07 y 04/12/07 la Universidad produjo su descargo de cuyo texto surge una serie de comentarios sobre el proyecto de informe, que fueron tenidos en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

### 3.- ACLARACIONES PREVIAS

La Universidad Nacional de La Plata (UNLP), es una persona jurídica de derecho público con autonomía académica e institucional y autarquía financiera en el carácter previsto en el artículo 48 de la Ley de Educación Superior n° 24.521. Es una institución educacional de estudios superiores con la misión específica de crear, preservar y transmitir la cultura universal. Reconoce la libertad de enseñar, aprender e investigar y promueve la formación plena del hombre como sujeto y destinatario de la cultura. Todo ello inspirado en los principios reformistas y sobre la base de una Universidad Nacional, pública, gratuita, abierta, laica, autónoma y democráticamente co-gobernada.

La Sección 1 del Capítulo 3 del Título IV de la citada Ley de Educación Superior contiene disposiciones referidas a las condiciones para el funcionamiento de las instituciones universitarias nacionales, en su artículo 34 dispone: "Los estatutos, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial, debiendo ser comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a efectos de verificar su adecuación a la presente ley y ordenar, en su caso, dicha publicación..." "...Los estatutos deben prever explícitamente: su sede central, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera."

La Universidad modificó su Estatuto de conformidad con las previsiones de la Ley de Educación Superior n° 24.521, del cual consta la intervención por parte del entonces Ministerio de Cultura y Educación de acuerdo con las facultades conferidas por el artículo 34 de la citada Ley. Como resultado de la evaluación que la mencionada normativa prevé, fueron observados por Resolución Ministerial n° 642/96 dieciséis (16) artículos del Estatuto de la Universidad por no adecuarse a las disposiciones de la Ley de Educación Superior, encontrándose dichos artículos actualmente en instancia judicial, siguiendo, por lo tanto vigentes sus concordantes del Estatuto de 1986. No obstante lo manifestado, por Resolución Ministerial N° 673/96 se ordenó la publicación en el Boletín Oficial del Estatuto reformado, a efectos de posibilitar la puesta en vigencia del mismo, con excepción de las normas observadas en dicha resolución.

Conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley n° 24.447, incorporado al artículo 48 de la Ley n° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (T.O. 1999), las Universidades Nacionales están facultadas para fijar su régimen salarial y de administración de personal, asumiendo la

representación que corresponde al sector empleador en el desarrollo de las negociaciones colectivas dispuestas por las Leyes nros. 23.929 y 24.185.

La puesta en vigencia de los acuerdos a los que se arribe en las respectivas Comisiones Negociadoras, deberá seguir el procedimiento establecido en los artículos 10, 11, 12 y 13 del Decreto n° 1.007/95, previa intervención del Ministerio de Cultura y Educación.

Finalmente, cabe señalar que durante el primer semestre del año 2004 se verificó la no aplicación del límite de las remuneraciones dispuesto por el artículo 1° del Decreto n°

172/2002 aclaratorio del artículo 1° del Decreto n° 23 del 23 de diciembre de 2001, sustituido por el artículo 1° del Decreto n° 344/02. Tal proceder, conforme Dictamen n° 16.444/03

Expte. n° 100-55012/03 de la Prosecretaría de Asuntos Jurídicos- Legales de la Universidad

Nacional de La Plata, tiene como fundamento, la disposición del artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional que garantiza a las Universidades Nacionales la autonomía y autarquía, y en particular en la aplicación del artículo 52 de la Ley n° 24.521 de Educación Superior.

#### **4.- COMENTARIOS Y OBSERVACIONES**

##### **PERSONAL**

##### **4.1. Circuito Administrativo de Liquidación de Haberes**

Algunos de los aspectos que seguidamente se observan son tratados con mayor detalle en el Anexo I adjunto al presente informe.

4.1.1.- El Ente carece de organización formalmente instituida por autoridad competente, aun cuando se ha tomado conocimiento de actos por los que, en el orden interno, se crean algunas unidades orgánicas en el ámbito de la Presidencia sólo a nivel de dirección, en tanto que en los hechos funcionan áreas correspondientes a aperturas inferiores.

La falta de la referida organización integral afecta la determinación de las funciones inherentes a cada dependencia e incide desfavorablemente en el deslinde de las responsabilidades y en la exigibilidad de su cumplimiento a los agentes. Del mismo modo impide la adecuada fiscalización sobre el ejercicio de cargos de jefatura o subrogancias.

4.1.2.- La Universidad carece de dotación de personal formalmente aprobada. Los fondos del Tesoro le son asignados mediante una contribución global, que luego el Consejo Superior distribuye por incisos.

4.1.3.- La Dirección General de Personal no cuenta con Normas y Manuales de Procedimientos.

4.1.4.- El sistema SIU PAMPA de gestión de personal y liquidación de haberes, cuyo objetivo es facilitar la administración de personal y la liquidación de haberes a través de un legajo electrónico único, no es aprovechado en su totalidad. La carga de datos en el referido sistema se encuentra desactualizada y sólo se implementó para los agentes de la Presidencia.

4.1.5.- El circuito de comunicación de movimientos de personal (altas y bajas relacionadas con designaciones, promociones, otorgamiento de licencias sin goce de haberes, renunciaciones, etc.) evidenció debilidades y/o inconsistencias debido a diversos factores, tales como, información remitida incompleta o presentada fuera de término por las distintas dependencias, como así también, por la metodología utilizada por el auditado denominada "alta anticipada" por la cual en la planilla mensual de movimientos del personal de la Presidencia de la UNLP se registra la novedad pero sin contar en tiempo y forma con el acto administrativo que lo avale. Esta falta de control es susceptible de generar eventuales perjuicios económicos a la Universidad como al agente, por haberes liquidados en exceso o en menos, a raíz de inclusiones erróneas en la nómina respectiva, lo que conlleva asimismo, la correspondiente tramitación administrativa del reclamo a efectos de regularizar dichas situaciones.

**4.1.6.- Un número significativo de actos administrativos que avalan los movimientos de personal, contravienen las normas que rigen la materia:**

**Se promueve y disponen suplementos con carácter retroactivo,**

**Se asignan funciones en forma transitoria en cargos de mayor jerarquía sin que surja del acto administrativo que lo dispone el cumplimiento de los requisitos establecidos,**

**Se designa personal en el "agrupamiento personal de gabinete" y a los fines de la retribución se lo equipara a cargos correspondientes a autoridades superiores,**

**Se designa personal en forma transitoria en cargos de dirección o de apoyo en distintas áreas con retribución asimilada a cargos docentes,**

**Se reconocen retroactivamente servicios prestados y liquidados correspondientes a períodos anteriores a la fecha del dictado del acto administrativo,**

**Se convalidan pagos a agentes no docentes con motivo de la promoción de una categoría respecto del nivel escalafonario de cada agente,**

**Se fija la remuneración de docentes designados en cargos de autoridad superior por Resolución del Presidente de la Universidad ad-referéndum del Consejo Superior excediendo sus atribuciones.**

**4.1.7.- Se designa personal docente en forma interina con fundamento en el artículo 2 de la Resolución n° 2.063/79-PUNLP, de carácter transitoria, incumpliendo en consecuencia lo prescripto por el artículo 52 –Capítulo V del Estatuto de la Universidad Nacional de la Plata en el sentido que es facultad del Consejo Superior confirmar los profesores designados por los Consejos Académicos, Departamentos de Universidad o Escuela Superior, atribución esta que es de carácter indelegable, con el agravante que por ordenanza n° 179/86 modificada por sus similares nros. 223/92, 228/93 y 230/94 ya se encontraban reglamentados los concursos para la provisión de cargos de profesores ordinarios, resulta improcedente lo dispuesto en los comentados actos administrativos de designación.**

#### **4.2. Liquidación de Haberes**

Del análisis practicado sobre la liquidación de haberes de diciembre/04 se observaron los siguientes aspectos, que, en aquellos casos que requieren mayor detalle, se incorporan en Anexo I adjunto al presente informe.

**4.2.1.- El régimen de dedicaciones y compatibilidades aprobado por la Ordenanza n° 164/85, modificado por Ordenanza n° 239/96 implementado en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata, permite a agentes que desempeñan tareas en relación de dependencia, la acumulación de cargos con una carga horaria que va de 65 a 75 horas semanales, lo que supondría una jornada de 13 a 15 horas diarias sobre una base de cinco (5) días laborales, situación que conlleva a una transgresión al límite de 12 horas que debe mediar entre el fin de una jornada y el comienzo de la otra.**

**4.2.2.- El sistema implementado para la liquidación de haberes carece de controles que impidan liquidar el Adicional por Ejercicio de Jefatura a: a) personal no permanente incumpliendo las disposiciones del artículo 9 del Anexo de la Ley n° 25.164 reglamentado por Decreto n° 1.421/02 y b) personal que poseen categorías inferiores a las establecidas en el Escalafón del Personal No Docente. No existiendo en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata estructura orgánica aprobada por autoridad competente, liquidar el adicional por ejercicio de cargo de jefatura contradice lo normado por el artículo 121 del Decreto n° 2.213/87, ya que un requisito previsto en dicho artículo es la existencia de estructura orgánica para poder obtener el beneficio.**

**4.2.3.- No se obtuvo normativa o acuerdo paritario que respalde la liquidación de los conceptos 016 y 019 "Extensión Dedicación Docente" y 054 "Aumento Docente y No Docente No Remunerativo No Bonificable".**

---

4.2.4.- Se liquidó el Adicional por Responsabilidad Profesional (código 036) y por Título (código 037) de nivel Universitario, a agentes no docentes de planta permanente cuando según surge de la base de datos de la liquidación de haberes del mes analizado, dichos agentes tienen estudios primarios y/o secundarios no correspondiendo en consecuencia, el pago de los referidos emolumentos. (Decretos nros. 2.213/87 y 1.429/92).

De la misma forma, a agentes no docentes de planta permanente que según surge de la base de datos tienen título universitario o secundario, se les liquidó el código 037 por un importe inferior al establecido por la normativa vigente.

4.2.5.- Se liquidaron remuneraciones a agentes pertenecientes a los escalafones Docentes y No Docentes que no se corresponden con las establecidas por la normativa vigente o acuerdo paritario.

4.2.6.- Se asignó a diversos agentes una renta en calidad de "Monto Fijo", cuyo monto oscila entre \$100,00 y \$2.700,00, según cada caso, otorgados de manera discrecional por la Presidencia de la Universidad para ejercer distinto tipo de tareas y funciones, situación esta que no halla amparo legal en norma alguna.

4.2.7.- Se liquidaron como autoridades superiores cargos que no están definidos como tales en el Decreto n° 283/94 modificatorio de los Decretos nros. 1.610/93 y 965/92, así como también por importes diferentes a los allí establecidos. Dichos cargos e importes fueron asignados a través de actos administrativos dictados por la Presidencia de la Universidad de La Plata, careciendo dicha autoridad de competencia para fijar las remuneraciones. El monto total liquidado en el mes asciende a \$33.994,00 (sueldo básico) y \$33.994,00 (gastos de representación).

4.2.8.- Sin perjuicio de lo expuesto en el punto anterior, se verificó que en los conceptos 21 (antigüedad) y 37 (título) los importes liquidados, en su mayoría, no se adecuan a lo establecido en el Decreto n° 802/90 que extiende el régimen aprobado por los artículos 43 y

44 del Decreto n° 1.428/73. Los importes totales liquidados en concepto de antigüedad y en concepto de título ascienden a: a) \$29.067,22 correspondientes a 70 (setenta) agentes de los cuales 17 (diecisiete) corresponden a cargos no previstos en el Decreto n° 283/94 y b) \$12.137,42 correspondiente a 64 (sesenta y cuatro) agentes de los cuales 18 cargos no están previstos en la citada normativa, respectivamente.

4.2.9.- Se observa en el período auditado una reducción en las alícuotas de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, amparándose en una presentación judicial entablada a raíz de la sanción de los Decretos nros. 2.609/93, 1.791/94, 372/95, 814/01 y 1.034/01 que establecen ese régimen para las Universidades Privadas y la resolución de la acción (n° 30/01 del Poder Judicial de la Nación) que, entre otros, concede la medida cautelar de no innovar solicitada por la UNLP ordenando al Estado Nacional (AFIP) se abstenga de aplicar el Decreto n° 1.034/01 hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

La situación detallada provoca incertidumbre, dado que no se cuenta a la fecha de elaboración del presente informe con la resolución de la cuestión de fondo.

#### **Ejecución Presupuestaria**

4.3.-Del análisis de la ejecución presupuestaria se han verificado incumplimientos de las disposiciones de la Ley n° 24.156 y de la Resolución n° 1.397/95 MCyE:

4.3.1.- No se encuentra constituida un área de Presupuesto, siendo que las funciones inherentes a la misma en los hechos fueron llevadas a cabo por la Dirección Contable Central, que tuvo a su cargo el registro de los créditos asignados, su compromiso, devengado y pagado, lo que denota la inexistencia de una adecuada segregación de funciones.

4.3.2.- El Consejo Superior no efectuó la incorporación y distribución de los créditos de las fuentes de financiamiento: 12 "Recursos Propios", 13 "Afectación Específica",

**14 “Transferencias Internas” y 22 “Crédito Externo”, por cuanto se ha ejecutado el presupuesto de gastos en dichas fuentes de financiamiento sin la debida autorización para ello.**

4.3.3. La aprobación del crédito correspondiente a la fuente de financiamiento 11 –Tesoro Nacional se aprobó en forma extemporánea en los ejercicios 2004, 2005 y 2006 (Disposiciones Nros. 112/04 -16/09/04-, 109/05 -08/06/05- y 39/06 -06/07/06-, respectivamente). Como agravante cabe señalar, que durante el ejercicio 2004, \$9.108.268,00 no contaron con la debida autorización del Consejo Superior y \$12.695.439,00 se incorporaron sin contar con las resoluciones de asignación presupuestaria por parte del MECyT. Lo expuesto contraviene las disposiciones de la Resolución n° 1.397/95 MCyE.

4.3.4.- La aprobación y distribución de los créditos de la fuente de financiamiento 11 “Tesoro Nacional” ejercicios 2004, 2005 y 2006 se efectuaron a nivel de inciso, incumpliendo las disposiciones de la Resolución n° 1.397/95 MCyE apéndice 1 Manual de Ejecución Presupuestaria para las Universidades Nacionales que exige una apertura por finalidad y función, categoría programática, fuente de financiamiento, tipo de moneda y por objeto del gasto a nivel de partida principal para los incisos 1, 4 y 5. Por otra parte, del sistema contable surge que en la distribución a nivel de función de los créditos aprobados no se cumplimentaron los límites establecidos en la planilla anexa al artículo 18 de la Ley n° 25.827 "Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional del ejercicio 2004", pudiéndose identificar que a la Función Salud como a la de Educación, Ciencia y Tecnología le fue asignado un monto inferior al establecido por Ley.

4.3.5.- Durante el año 2004 se registraron operaciones de gastos devengados en el ejercicio anterior.

**4.3.6.- No se han respetado los niveles de competencia en algunos actos administrativos que establecen decisiones en materia presupuestaria, debido a que son dictados por la Presidencia y/o Vicepresidencia de la Universidad, en algunos casos ad-referéndum del Consejo Superior y sobre los cuales no se tuvo conocimiento de una ratificación posterior por parte de dicho Cuerpo, que es la autoridad competente de acuerdo con el Capítulo III y IV del Estatuto de la UNLP. Entre ellos cabe mencionar: la incorporación de recursos reservados contablemente bajo la denominación de Fondos de Terceros, como recursos propios del ejercicio con el objeto de proveer de crédito suficiente para la ejecución del programa de refacciones de obras y provisión de equipos. Al respecto, de los considerandos del acto resolutivo al que se hace referencia, surge que los recursos reservados contablemente como Fondos de Terceros constituyen un cúmulo de ingresos que por su indefinición, antigüedad e inmovilidad, se presumen recursos no identificables y no reclamados anteriores al ejercicio 2001, lo cual evidencia el desorden administrativo y la consecuente falla de control interno existente, en el circuito de ingresos del Ente.**

**4.3.7.- Se omitió la incorporación del Remanente de Economías de Ejercicios Anteriores originado en la Fuente 22 Crédito Externo, afectando la exposición de la información presupuestaria.**

4.3.8.- De la ejecución presupuestaria se verificaron casos en los que no se cumplimentan las etapas del gasto incumpliendo las disposiciones de las Resoluciones nros. 358/92 SH, 11/93 SH y 1.397/95 MCyE. También se verificaron imputaciones de gastos de una dependencia con cargo al presupuesto de otra dependencia del Ente, siendo que cada una de ellas tiene su propio presupuesto, con lo cual se realiza una indebida imputación de los mismos. La situación expuesta se trata en mayor detalle en el acápite 4.7. “Análisis de la muestra de expedientes de tramitación de compras” del presente informe.

#### **4.4. Cuentas Bancarias.**

4.4.1.- No se registran en tiempo y forma los movimientos relacionados con los débitos y créditos de las cuentas corrientes, impidiendo su imputación al ejercicio al cual corresponden y afectando los saldos que arroja el sistema de información contable.

4.4.2.- Las firmas autorizadas para operar en las distintas cuentas, no cuentan con las Resoluciones aprobatorias por parte de las Autoridades de la Universidad, lo que denota una falla de control en la salvaguarda de activos.

4.4.3.- Se verifican firmas conjuntas de responsables que revisten en un mismo sector, incumpliendo con la condición de control por oposición.

#### **COMPRAS Y CONTRATACIONES**

##### 4.5. Anticipos de Fondos

4.5.1.- Se verificó en algunos casos el otorgamiento de anticipos de fondos cuya metodología de asignación de fondos no surge de normativa vigente que regule los requisitos mínimos para su otorgamiento, periodicidad y rendición. Si bien el Ente informa que no es frecuente otorgar anticipos de fondos a responsables y que cuando se han producido en la Dirección de Administración fueron solicitados por memorandos de la Autoridad Superior quien ha evaluado la urgencia de otorgar dicho anticipo hasta que se realice el correspondiente pedido de fondos, esta metodología afecta el control de las operaciones.

4.5.2.- No se acreditó que en el período auditado se hayan realizado controles destinados a verificar la rendición de cuentas o en su defecto el recupero de los fondos transferidos, atento a que se encuentran pendientes de rendición \$20.521,74 correspondiente a anticipos de fondos otorgados entre el 16-03-01 y el 13-01-04.

##### 4.6. Circuito Administrativo Compras y Contrataciones

4.6.1.- La Universidad no cuenta con manuales de normas y procedimientos aprobados por autoridad competente para las adquisiciones de bienes y/o servicios y trabajos de obra pública que permitan conocer adecuadamente las rutinas operativas, afectando tanto a la generación como la ejecución y control de las operaciones.

4.6.2.- No cuenta el sector de compras con un reglamento de compras que determine el plazo máximo de intervención de cada uno de los sectores involucrados en la gestión de compras.

4.6.3.- No se ha desarrollado en la División Compras un sistema informático que permita el control integral de la gestión de contrataciones.

4.6.4.- El Ente no cuenta con un área de Depósito y/o Almacenes, en consecuencia, los elementos son recepcionados por los usuarios que los solicitan. Este factor puede influir en la ausencia de una política definida de inventarios.

4.6.5.- No existen métodos razonables establecidos para la determinación de la necesidad y oportunidad de las compras, lo cual no permite optimizar los niveles de existencia. Asimismo, la Universidad no confeccionó un Plan de Compras, los gastos se efectuaron conforme a las disponibilidades de fondos, circunstancia ésta que denota falta de previsibilidad en la formulación del presupuesto y en la consiguiente ejecución de los gastos.

4.6.6.- El Ente no cumplió con las disposiciones establecidas en la Decisión Administrativa n° 344/97, Resolución n° 515/00 SH y Decreto n° 436/00 en lo que respecta a la utilización de: a) el Sistema de Identificación Bienes y Servicios de Utilización Común, b) confección de la solicitud de gastos implementada y diseñada por la Oficina Nacional de Contrataciones, c) el envío a la Oficina Nacional de Contrataciones de los pliegos de bases y condiciones particulares para su difusión en Internet y la obligatoriedad de la transmisión electrónica o medio magnético de la información derivada de los procedimientos de contrataciones.

Con respecto a los ítems a) y c) mencionados precedentemente, el Organismo manifiesta, que con posterioridad al período auditado, se han impulsado acciones concretas confeccionándose un Sistema Unificado de Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles de esa Casa de Altos Estudios, así como, la implementación del envío a la Oficina Nacional de Contrataciones de los pliegos de bases y condiciones particulares para su difusión en Internet.

4.6.7.- Por Resolución n° 678/03-PUNLP, prorrogada por su similar n° 62/05-PUNLP se mantienen vigentes las disposiciones del inciso a) del Anexo I de la Resolución n° 95/96- PUNLP en cuanto define la compra irrelevante hasta la suma de \$2.000,00, y la solicitud de un solo presupuesto a proveedores, contraviniendo la modalidad "Trámite Simplificado" establecida en el artículo 27 de la reglamentación aprobada por Decreto n° 436/00 que contempla montos estimados de compras de hasta \$10.000,00.

4.6.8.- La Comisión Evaluadora se constituye para cada contratación (adquisición de bienes y/o servicios y de obra pública) mediante un proveído resolutivo interno, siendo que la misma debería tener carácter permanente a tenor de lo dispuesto por el artículo 77 del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes aprobado por Decreto n° 436/00. El procedimiento llevado a cabo por el Ente resta transparencia a la gestión.

4.6.9.- Del listado de "Movimientos de Valores en Garantía" obtenido del sistema contable "SIPEFCO" se verifica el registro de garantías de oferta de antigua data, cuya constitución opera desde el año 2001.

4.6.10.- La Comisión de Recepción Definitiva no se encuentra regulada por normas internas.

4.6.11.- Las liquidaciones no son prenumeradas por imprenta, la numeración la asigna el sistema SIPEFCO en el momento de confeccionar el formulario, permitiendo la emisión de varios ejemplares de la misma liquidación sin identificar el original, sumado a que el proceso implementado por el auditado no contempla que las liquidaciones sean firmadas manualmente por los funcionarios que intervienen en su confección y autorización, sino solamente llevan la firma electrónica de éstos de acuerdo a los niveles de responsabilidad a través de claves de acceso, no permite afirmar que el sistema por sí sólo asegure el control.

4.6.12.- El sistema contable "SIPEFCO" no brinda información relativa a los débitos, créditos y saldos por proveedor.

4.6.13.- De las órdenes de compra emitidas por la División de Compras y Licitaciones de la Presidencia de la Universidad, correspondientes al período auditado y anteriores, y del cotejo con los registros que al efecto lleva la citada División, se realizan las siguientes consideraciones las que son tratadas para algunos casos en mayor detalle en el Anexo II adjunto al presente informe:

a) Errores en la numeración y falta de correlatividad numérica de las órdenes de compra registradas (se ha detectado un caso).

b) Existencia de órdenes de compra con la leyenda "anulado" que figuran en el registro sin anular (p.e. órdenes de compra nros.: 100/04, 103/04 y 127/04).

c) Ampliaciones y prórrogas con carácter retroactivo y bajo la modalidad de contrataciones directas, del servicio de seguridad y vigilancia para las zonas grupo bosque este y grupo oeste. A través de las órdenes de compra se reconocen gastos realizados en el ejercicio anterior afectando el ejercicio vigente.

d) las sucesivas prórrogas así como la ampliación del comentado servicio de seguridad y vigilancia, incumplen las disposiciones del artículo 99 del régimen aprobado por el Decreto n° 436/00 y punto 19 del Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, aprobado por Resolución S.H. n° 515/00, en cuanto excede el monto máximo para contratar en forma directa. Asimismo contraviene lo establecido en el artículo 22 del citado Decreto, en cuanto prescribe que para la elección del procedimiento de selección, según el monto estimado del contrato, se considerara el importe total incluidas las opciones de prórroga.

e) Si se toma en consideración, además de las sucesivas prórrogas y la ampliación antes referida, la contratación del aludido servicio de seguridad y vigilancia en el período auditado, se obtiene un monto que asciende a \$343.970,04 el cual exige, según lo previsto por la normativa, la elección del procedimiento de licitación pública.

#### **4.7. Análisis de la muestra de expedientes de tramitación de compras**

4.7.1. En las actuaciones analizadas no constan los mecanismos ni antecedentes de referencias de precios que permitan establecer si la estimación del gasto en los distintos procesos licitatorios, ha sido efectuada de acuerdo con las cotizaciones de plaza. En ese orden de ideas se advirtió que en las contrataciones referidas a obra pública los presupuestos elaborados por el Ente son sensiblemente menores a las cotizaciones presentadas por los oferentes.

4.7.2. En los expedientes analizados, que representan un 23% de la ejecución presupuestaria de los incisos 2 Bienes de Consumo, 3 Servicios No Personales y 4 Bienes de Uso, no se verifica la intervención del servicio jurídico del auditado con la emisión de opinión fundada en el dictado de los actos administrativos por los que se aprueban contrataciones, ampliaciones, locaciones de servicios, etc., tal como lo establece el Título III, artículo 7º, inciso d) de la Ley de Procedimientos Administrativos n° 19.549.

**4.7.3. En algunos expedientes de obra pública el gasto se imputó a presupuestos correspondientes a distintas Unidades Académicas. La circunstancia descrita no resulta procedente, puesto que cada Dependencia tiene su propio presupuesto, con lo cual se realiza una indebida apropiación de los fondos en detrimento de los créditos asignados para otros fines. Por otra parte, esta situación distorsiona y dificulta el control de la integridad de la ejecución de los gastos correspondiente a cada una de las dependencias de la Universidad.**

4.7.4. En general en las actuaciones correspondientes a las adquisiciones de bienes y/o servicios no consta la intervención de la Comisión de Recepción Definitiva avalando que los elementos recibidos respondan en cantidad y calidad a las especificaciones de las órdenes de compra, tal como lo establece el artículo 91 del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional, aprobado por el Decreto n° 436/00.

4.7.5. Asimismo, en las actuaciones de pago correspondientes a expedientes de contratos de locación de obra y/o de prestación de servicios no consta en todos los casos, adjunto a la factura, la conformidad de la prestación del servicio por parte del/los responsable/s de la UNLP, incumpliendo las cláusulas previstas en los respectivos contratos y/o

Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. (p.e. Expedientes nros. 100-55687/03, 100-548/04, AR-393/04, AR-394/04).

4.7.6. En los certificados de obra correspondientes a contratos de obra pública, no consta la declaración expresa por parte de los contratistas de haber dado cumplimiento al punto 1.9.2. de las cláusulas generales del Pliego de Bases y Condiciones. La constancia escrita de haberse cumplimentado las condiciones mencionadas anteriormente, constituye una condición necesaria para el pago. A pesar del incumplimiento el Ente procedió al pago de los certificados.

4.7.7. La documentación de pago (factura, remito, etc.) no se anula de modo de impedir su presentación para un nuevo pago.

4.7.8. En la sustanciación de algunas licitaciones o contrataciones de obra pública, se asignan distintos números de expediente durante su tramitación. (p.e. Expte. 100-054263/0/03-002 Licitación Pública n° 1-04 Comedor Universitario en Red Alimentaria, en determinada instancia del proceso licitatorio tramita bajo el n° 3000-044/04). Asimismo, las actuaciones de pago de las distintas contrataciones tanto de obra pública como de adquisiciones de bienes y/o servicios, también se registran con números diferentes al número de expediente por el que tramita el proceso licitatorio y sin vinculación alguna con este último, circunstancia esta que dificulta su identificación y consiguiente correlato en la ejecución presupuestaria. (p.e. El trámite licitatorio se inicia por Expte. n° 100.55687/03 - Licitación Privada n° 01/2004 Servicio de Seguridad y Vigilancia, en tanto que las actuaciones de pago tramitan por los nros. AR-363/04, AR-440/04 y AR-468/04).

El procedimiento descrito en los puntos precedentes no resulta compatible con lo dispuesto en el Título II, artículo 7º de la Reglamentación de la ley de Procedimientos Administrativos aprobada por Decreto n° 1.759/72 y sus modificatorios.

4.7.9. En la mayoría de las actuaciones por las que tramitan distintos procesos licitatorios no se cumplimentan las etapas del gasto, en consecuencia, se realizan gastos sin determinar la existencia de crédito disponible en partida presupuestaria correspondiente, contraviniendo las disposiciones de las Resoluciones S.H. nros. 358/92 y 11/93. (p.e. Exptes. Nros. MECON 129/04, MECON 134/04, MECON 146/04)

**4.7.10. Con respecto a los Expedientes nros. AR-04/04, Ar-393/04 y AR-394/04 por los que tramitan contratos de personal, en los cuales si bien en su encabezado consta "Locación de Obra" y contemplan en sus cláusulas las formas de rigor, los mismos tienen un objeto genérico que no permite establecer la obra a realizar, ni los resultados a alcanzar, por lo que se trata en realidad de locaciones de servicio, debiendo señalarse asimismo, que tampoco se ajustan a las pautas establecidas para este tipo de contratos por la normativa que rige la materia (reglamentación del artículo 9º del Anexo de la Ley 25.164, aprobada por Decreto nº 1.421/02), habiéndose verificado que: Las retribuciones son fijadas discrecionalmente sin un criterio o parámetros objetivos para su determinación.**

**No se ha acreditado que se hayan preestablecidos los requisitos específicos para cada función, ni existe evidencia de un proceso de selección para la contratación del personal.**

**Las contrataciones del personal tienen por objeto realizar tareas propias del personal de planta permanente.**

**No existe constancia que con carácter previo a la contratación se haya dado cumplimiento a lo prescripto en los artículos 4º y 5º de la reglamentación de la Ley 25.164, aprobada por el citado Decreto nº 1.421/02, referidos a la verificación de la acreditación de los requisitos e impedimentos para el ingreso.**

**Lo expuesto en los puntos precedentes no permite evaluar si el personal que se contrata reúne o no los requisitos para llevar a cabo las tareas encomendadas.**

4.7.11. Por Expediente nº 2400-017467/03 se anticipan fondos con cargo de rendir cuenta a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo por \$41.336,00 para la compra de mobiliario el cual fue adquirido y pagado en el período marzo/abril del año 2002. Dicho gasto fue convalidado por la autoridad competente un año y medio más tarde (17/12/03), e imputándose las tres etapas del gasto en un mismo momento y con cargo al presupuesto 2004 de la Presidencia de la UNLP, contraviniendo los criterios establecidos para el registro de las distintas etapas del gasto y con cargo al presupuesto de otra dependencia, vulnerando las normas contenidas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público.

4.7.12. En el Expediente nº 100-256/04 por el que tramita la compra de resmas de papel a través de una contratación directa por \$34.436,90, no consta: a) la verificación de la existencia de crédito en la partida correspondiente (imputación preventiva) con carácter previo a la autorización del gasto, b) las invitaciones cursadas por el Departamento de Compras a los potenciales proveedores, c) la presentación por parte de los oferentes del certificado fiscal para contratar y d) la recepción de los elementos por parte de la Comisión de Recepción Definitiva. Por otra parte, el Cuadro Comparativo de Ofertas carece de firma y fecha y presenta enmiendas sin salvar.

#### **CONEU. La Gestión de la UNLP. Breve extracto de la Autoevaluación Institucional**

---

En línea con lo formulado por los informes precedentes, nuevamente se plantea en el Documento de Autoevaluación emitido por CONEAU<sup>117</sup>, que "La organización de la Presidencia, según la Estructura Orgánico Funcional y el organigrama aportado al Comité de Pares, demuestra una excesiva acumulación de funciones en la Secretaría General, ya que ella es responsable de la Unidad de Planificación y Control de Gestión, pero además coordina cuatro Secretarías y seis

---

<sup>117</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA Informe Final de Evaluación Externa Relevamiento 2008-2009. Fecha de Visita Marzo 2009. <http://www.coneau.edu.ar/archivos/893.pdf>

Subsecretarías. La incorporación de un segundo Vicepresidente al equipo de gestión, de acuerdo al nuevo Estatuto, permitirá a la Universidad, si así lo dispone, descargar de actividades al cargo de Secretario General que, en el anterior Estatuto, aparecía sobrecargado de responsabilidades.

En lo vinculado al proceso de toma de decisiones y procedimientos estratégicos para la consecución de metas y objetivos fijados, entre otros aspectos se evidencia que:

- De las entrevistas realizadas surge que un número considerable de miembros de la comunidad universitaria no tienen en claro los objetivos.
- En la interpretación y aplicación de normas y procedimientos quedan resquicios para criterios subjetivos.
- El modelo organizacional tiende al incremento de la cantidad de funcionarios debido a la superposición de sus tareas e incumbencias específicas.

## Conclusión

*“El platonismo, en la medida en que nos propone encontrar el camino que nos lleve a la idea entendida como realidad no sujeta al tiempo, nos propone, paradójicamente, un camino de fuga de nuestra finitud. Si podemos concentrarlo o no, tampoco Platón se anima a asegurarlo: no olvidemos que Platón no era platónico. En el Teeteto, se oye decir a Sócrates, en diálogo con el muchacho más dotado para el estudio de la geometría, que la verdadera palabra es ni: ni esto ni lo otro. Cada uno de nosotros, si bien cabe en parte en el nombre que lo designa, excede ese nombre que lo designa y no sabemos qué hacer con ese excedente. Escribe Borges en “Limites”, un texto del libro El otro, el mismo:*

*“Creo que el alba oír un atareado rumor de multitudes que se alejan;  
son los que me han querido y olvidado;  
espacio y tiempo y Borges ya me dejan.”  
Santiago Kovadloff*

Luego de la transición normalizadora del co-gobierno a la instrumentación y puesta en marcha del co-gobierno universitario y las reformas realizadas al Estatuto en 1996 y recientemente en 2008.

Aquí a modo de conclusión, creemos haber reunidos los elementos para responder de manera breve y a modo de reflexión final a aquellas preguntas que se repiten en la mayoría de los textos bibliográficos consultados y también formaban parte de nuestras incógnitas a resolver como disparador de nuestra actividad.

### **¿La reforma del Estado impacto en la gestión universitaria?**

No es posible analizar la Ley de Educación superior sin analizar las Políticas Públicas del Estado y por consiguiente toda crisis generada desde la instrumentación de políticas pública, deriva como hemos observado en la transferencia de tensiones confundiendo a una minoría que tal vez logró cierto protagonismo a partir de ser funcional al gobierno nacional, confrontando no contra el gobierno central, sino contra las autoridades de la propia Universidad Nacional de La Plata, simplemente el gobierno de turno como pronunció Pedro Andrieu (2002) en una Ciclo de Conferencias en el recinto del Consejo Superior, se creyó que “a grandes males, grandes remedios, lo cual no significa hacer apresuradamente cualquier cosa para salir del paso, o para demostrar que se toman decisiones sin medir las consecuencias... Hay que tomar en cuenta las experiencias propias, y sobre todo, las ajenas, si es el caso.

Así es que al analizar la Reforma del Estado y la Reforma del Estatuto, desde el vamos, la tensión entre la formulación de la política pública y su instrumentación es un denominador común. En la Argentina, consecuencia de los procesos dictatoriales suelen convivir leyes, decretos-leyes y reglamentos de manera residual con la normativa aprobada según establece la Constitución Nacional por el Congreso. En este caso la Ley de Educación Superior surgió claramente como una Política Pública de reforma hacia el costado, es decir hacia aquello descentralizado.

De la Reforma de la CN 1994, surgen a las claras con identidad constitucional por primera vez en la historia, conceptos vinculados directamente a los valores universitarios de la reforma universitaria de 1918 como ser gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Consecuente con lo anterior, la Universidad Nacional de La Plata que forma parte del Estado Nacional, debió reformar su Estatuto realizando en forma previa a ello todos los caminos para no hacerlo. Decimos aquí y porque es necesario repetirlo que por primera vez en la historia con la sanción de la Ley de Educación Superior, el rol del Estado no es menor ni pasivo. Se le asigna, por lo pronto, una “responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público (artículo 2).

El camino de la Reforma del Estatuto no fue a las claras ni voluntario ni ordenado, pero nos permite afirmar que las autoridades que judicialmente se oponían a la Ley de Educación Superior, demostraron una vez que se cumple aquel mandamiento teórico enunciado por Michael Porter (1979) “en estrategia, el arte consiste en transformar una amenaza en una oportunidad y así ocurrió, porque la amenaza de intervención por no reformar del Estatuto, permitió la oportunidad de un tercer mandato del Presidente de la Universidad a partir de la aprobación por Asamblea del artículo 139<sup>118</sup> que le permitía por única vez hacer uso de él a las autoridades que formalmente daba instrucciones al cuerpo jurídico de la UNLP para la realización de presentaciones judiciales.

Evidentemente la Ley 24251 vigente desde 1995 dificulta su evaluación aunque no forma parte de este trabajo, hubo como hemos mencionado muchas resistencias, precisamente porque no fue percibido como un instrumento destinado a ordenar los complementos del sistema que se correspondía con los lineamientos de una normativa de 1983, según Norberto Consani (1996) “para no hablar de 1958”, he inclusive cierta resistencia manifestadas en su momento ha ido disminuyendo desde la instrumentación de ciertos cambios en la UNLP y se han ido incorporando a las prácticas cotidianas, en tanto otras, más vinculadas a la estructura de poder y a los intereses de las colaciones internas no se ha modificado, por el contrario en algunos casos se ha incrementado la tensión, no sólo en el discurso sino en la confrontación directa, como es el caso del Examen de ingreso de la Facultad de Ciencias Médicas, que ha llegado a la órbita judicial lugar donde la Universidad ha sido derrotada nuevamente al momento de confrontar respecto a la aplicabilidad de la Ley.

Casualidad o no! El 29 de diciembre de 1993 el Congreso Nacional aprobaba y promulgaba Ley número 24.309. Declaración de la necesidad de su reforma y el 29 de diciembre de 1995 el Consejo Superior de la UNLP, aprobó la convocatoria a Asamblea Universitaria para modificar el Estatuto (una especie de necesidad de reforma)-

Como anunciamos al principio de este trabajo, aquí adherimos como premisa válida, la formulación esgrimida por varios autores, primeramente citamos a Burton Clark (1998) para quien, las universidades del mundo han entrado en un tiempo de intranquila agitación que parece no tener un fin a la vista ya que han perdido su anterior estabilidad y no pueden lograr un nuevo estado de equilibrio. Esta cuestión se verifica al analizar el proceso de reforma del Estatuto

Los elementos reunidos en el presente trabajo nos permiten afirmar que evidente, la Universidad ha sentido el impacto de la reforma del Estado, no por adhesión ni por coincidencias de objetivos, sino por la falta de capacidad para construir alternativas e inclusive para anticiparse a los cambios, además de verse superada por las circunstancias. Que no sólo se verifica en la modificación formal del Estatuto, sino que la composición del co-gobierno, en la modificación de su estructura orgánico funcional, en la distribución de su presupuesto y el hecho positivo que como pocas veces, la Universidad Nacional de La Plata, ha elaborado y publicado un Plan Estratégico, que de alguna manera es una guía de la política a seguir, por parte de sus autoridades, parte de sus recursos humanos y por parte de la comunidad de la cual forma parte.

A su vez, el impacto más evidente se verifica en las áreas de control de gestión y de autoevaluación institucional, que si bien tienen una posición y rol no vinculante, tomamos como positivo que realizan una tarea inédita hasta la Sanción de la Ley de Educación Superior como ser, la construcción de datos, la elaboración de informes y el ordenamiento de los datos que se transforman en información institucional que es utilizado como insumo de manera interna y externa para la toma de conocimiento al momento de emitir un juicio sobre la realidad institucional.

Otro elemento a tener en cuenta es que “la sanción de la Ley 24156/92 de Administración Financiera y Control de Sector Público significo un profundísimo cambio en los principios y criterios rectores, en los organismos responsables, y en los sistemas y procedimientos para su implementación, después de casi cuarenta años de vigencia del régimen al que sustituyo.

---

<sup>118</sup> Repetimos la cita, por lo oportuno de la misma. ARTÍCULO 139º (del Estatuto reformado el 20/2/1996): Para la primera elección que se realice en virtud de las disposiciones contenidas en este Estatuto, no serán aplicadas las normas que el mismo establece para la reelección de autoridades.

En particular se pasó como enfoques generales de los controles totales, preventivos y concomitantes, con énfasis en los procesos y procedimientos, a un sistema basado en el procesamiento y control por medios electrónicos al máximo posible, y en la auditoría interna y externa, orientada hacia la gestión y los resultados, y por esa razón, necesariamente multidisciplinaria. Estos cambios contribuyeron muy significativamente a crear un contexto propicio a la gerencia pública moderna.

**¿Todo proceso de cambio implica cambios en la cultura organizacional? ¿Ha cambiado la cultura organizacional de la Universidad Nacional de La Plata, luego de las reformas de su Estatuto y del marco normativo general?**

Aquí la literatura consultada y referenciada, nos permitiría dar una respuesta afirmativa, pero creemos más importante reiterar un hallazgo, no percibido por quienes estábamos siguiendo el desarrollo de la Asamblea, ni al realizar la primera lectura de la versión taquigráfica, por lo cual repetimos nuevamente las palabras del Presidente de la Universidad Nacional de La Plata en 1996 Ingeniero Luis Julián Lima que de algún modo sintetizan nuestro parecer sobre la cuestión aquí analizada y que repetiremos al final de este trabajo "A la Universidad no se la cambia con Estatutos impuestos desde afuera ni desde adentro de la Universidad, y las más negras noches militares no la lograron destruir.

La Universidad siguió viva en 1983 y no la tuvimos que re fundar y así avanzamos doce años tratando de seguir construyendo esta Universidad autónoma, cogobernada, gratuita y abierta a todos los que estén dispuestos de hacer el enorme esfuerzo de mejorar y crecer a través de la cultura.

De todas maneras, a mi juicio, pese a las transformaciones y modificaciones que hoy se aprueben aquí, sólo se va a transformar como cuerpo vivo en la medida en que todos los asambleístas aquí presentes estén dispuestos a cambiar.

Por eso es que tengo la absoluta certeza de que a pesar de que a partir de hoy habremos adecuado nuestro Estatuto a las exigencias de la Ley, esta Universidad va a seguir siendo la misma. Seguirá siendo la Universidad.."

**¿El resultado de la gestión condiciona la continuidad de los funcionarios?**

Como bien se dijo, el grado de profesionalismo de la función pública es mínimo y otro tanto ocurre con el gerenciamiento universitario; por lo cual el modelo de Gestión por Resultado que se ha instrumentado en el Estado Nacional, no condiciona de ninguna manera la continuidad del funcionariado universitario, por el caso, desde que se han generado los Informes de SIGEN alimentado por los informes de la Auditoría Interna de la UNLP, ampliados por los informes de la Auditoría General de La Nación, y complementados todos por las solicitudes de informes de la Cámara de Senadores de La Nación, no ha renunciado ningún funcionario, máxime teniendo en cuenta que estos son sugeridos por el Presidente de la Universidad y aprobados por el Consejo Superior, y en el ciclo analizado nunca se rechazó la designación de un funcionario.

Hay coincidencia en la literatura respecto a la afirmación que se suele esgrimirse respecto a que, cada universidad es un microcosmos particular y distinto que está condicionado por sus políticas, sus modos de encarar la realidad, sus formas de articulación y sus actores. Por tal motivo es necesario abordar el conocimiento de esa complejidad sabiendo que no todas las instituciones son iguales, que cada una es esencialmente ella misma, que una cosa es "el ser institucional" distinto la mayoría de las veces al "deber ser" y a lo que cada organización se "cree que es". El tener en claro esto va a permitir comprender la dinámica institucional, va a posibilitar la interpretación de lo que realmente pasa en la institución a fin de racionalizar en mayor medida los procesos decisorios y contribuir a la mejora del logro de los objetivos de la institución.

Sin embargo, resulta muy interesante la consulta de la bibliografía referente a la educación superior, a partir de verificar que mayoritariamente todos los enfoques se direccionan en observaciones macro ya que desde el título de los distintos trabajos que hemos consultado, se deduce que ello es así, por el caso Reformas Universitarias Internacionales comparadas; Las transformaciones del sistema internacional de educación superior; La educación superior en América

Latina etc. Sin embargo al realizar un análisis micro organizacional es verificable que muchos de los grandes lineamientos conceptuales se corresponden con la Universidad observada.

En línea con la afirmación anterior, hemos verificado que se cumplen los lineamientos sugeridos por Augusto Pérez Lindo, y luego de nuestro estudio podemos afirmar que en la UNLP se evidencia un estilo de gerenciamiento: “político, porque se caracteriza por la toma de decisiones en función de las relaciones internas de poder, o en función de la dependencia respecto a los partidos políticos o ideologías políticas; tiende a estimular la cultura de poder que a menudo degenera el internismo; clientelismo o sectarismo. Con poca incidencia de la órbita parlamentarista multisectorial, pero con fuerte condicionante del gerenciamiento cultural, ya que las decisiones se corresponden con la identidad y el comportamiento de los actores universitarios y básicamente de poder debido a que en el ciclo analizado, los referente de la gestión, suelen referenciarse con los partidos políticos tradicionales a nivel nacional.

En el caso de la Universidad Nacional de La Plata, se evidencia de las entrevistas y de la consulta de documentos institucionales, una combinación de las concepciones monodisciplinarias, funcionalistas, gerencialistas e ideologistas, tendiendo a “reducir” la compleja trama de la vida universitaria a ciertos factores simples”. En este sentido, hemos verificado que es cierto que resulta difícil transmitir una cultura integral, pero esto no justifica que nos contentemos con formar operadores de tecnologías y conocimientos con mentalidades reduccionistas.

Siguiendo los lineamientos de José Miguel Hartasánchez Garaña (2002) podemos afirmar además que en la UNLP se verifica como desafío en la actualidad la gestión del cambio, pero es evidente que se identifica una cultura organizacional dominante que conforma y condiciona las respuestas de la institución hacia los usuarios. El ejemplo que hemos citado de los candidatos a Presidentes y las entrevistas realizadas fundamentan esta afirmación, sobre todo, cuando se verifica que los funcionarios de trayectorias diversas entienden los procesos internos de toma de decisiones, de comunicación, en forma conjunta con sus propios criterios de progreso individual, de evaluación del desempeño y de control.

A lo largo de sus más de 100 años, se han construidos premisas elementales que ayudan a sus miembros a irse adaptando hacia el exterior y hacia el interior de la UNLP como organización, a tal grado que se generan mecanismos de acción y de respuestas características o previsibles de dicha organización antes cualquier situación. Estos principios culturales como organización, no están escritos (tal vez puedan deducirse con mucha imaginación del Estatuto reformado en 1996 y más aún en de 2008 donde por primera vez se incluyó un Preámbulo, además de haberse realizado una gran cantidad aportes, consecuencia de una gran participación de la totalidad de la comunidad universitaria) en ningún lado, aunque pueden estar presentes en símbolos, lenguajes, costumbres y otro tipo de manifestaciones que actúan más en la mente de sus miembros cuya adhesión y comportamientos se conforman de su interpretación y acción diaria, llegándose a percibir como un conjunto de valores aceptados, y cualquier persona que quiera integrarse al equipo de gestión (y nos ha ocurrido en nuestro breve paso por la gestión y nuevamente al realizar las entrevistas y cada vez que realizamos algún trámite) percibirá del resto de la organización las maneras “correctas” de pensar, sentir, valorar y actuar, que deberán aceptarse y seguirse para formar parte de ella. En el caso de la Universidad de La Plata como seguramente en otros entes públicos, la cultura es un sistema que funciona como puente entre la interpretación personal del entorno y el conocimiento colectivo del grupo al que pertenece.

A modo de síntesis, tal vez lo planteado Pierre Bourdieu (2004), resume lo anterior “en realidad lo esencial de la herencia cultural se trasmite de manera más discreta y más directa e incluso con ausencia de todo esfuerzo metódico y de toda acción manifiesta”<sup>119</sup>...

---

<sup>119</sup> Pierre Bourdieu – Jean Claude Passeron. La elección de los elegidos. Texto extracto del libro “Los herederos”. Siglo XXI Editores. La Nación Revista. Edición impresa. 18/1/2004.  
En línea [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=564952](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=564952).

Como bien se dijo, y ya no es ninguna novedad, simplemente lo hemos verificado en el campo “la mayoría de los administradores universitarios se rigen por criterios políticos o corporativos que ignoran los criterios científicos y pedagógicos. **La racionalidad que las universidades transmiten en sus carreras no se aplica en las instituciones.**

*Todos los ríos  
siempre volverán a donde salieron  
para comenzar a correr de nuevo.  
Lo que siempre fue, lo mismo será,  
lo que siempre hicieron, repetirán.  
Profecía. Canción de Vox Dei*

---

**Anexo Documental y Bibliográfico**

Alonso, Benito L. E., La mirada cualitativa en sociología, Madrid, Ed. Fundamentos, 1998.

Andrieu<sup>120</sup> Pedro Enrique. Material publicado del programa de estudios sobre la modernización del estado y las políticas públicas. Sociedad, economía Edición 2009. Editorial FCE UBA / Libros

Berry Michel. La investigación en administración: tendencias actuales y nuevos desafíos. Conferencia inaugural del programa de preseminarios 1999, organizado por la secretaría de investigación y doctorado. Editado Imprenta FCE. UBA 1999

Brunner, Joaquín. Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato en COURARD, H, (editor) Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO. Programa Chile, 1993.

- Clark, Burton. El Sistema de Educación Superior: una visión comparativa de la organización académica. Nueva Visión, México, 1993

Eco, Umberto. Cómo se hace una tesis. Edit. Gedisa 2001

Fernández, L. Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas. Buenos Aires: Edit. Paidós. 1998

Flaherty, John. Peter Drucker. La esencia de la administración moderna. Ed. Prentice Hall. México 2001.

Frigerio, G. Y Otros. Las instituciones educativas. Cara y ceca. Buenos Aires: Edit. Troquel. 1992

García De Fanelli Ana María. Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional. Serie nuevas tendencias. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaria de Políticas Universitarias. 1998.

Klimovsky Gregorio. Descubrimiento y creatividad en ciencia, en coautoría con Félix Gustavo Schuster. Ed, EUDEBA 2000

- Krotsch, Pedro y PUIGGRÓS, Adriana. (comp). Universidad y Evaluación: estado del debate. Aique, Buenos Aires, 1994.

- Krotsch, Pedro (organizador) La universidad Cautiva. Ediciones Al Margen, La Plata, 2002

Martínez Nogueira Roberto. Sociedad civil y gestión pública. Los ámbitos de participación. Revista Encrucijadas. UBA Abril 2001

- Merton, R. La ciencia y el orden social en Teoría y Estructura Sociales, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

- Suasanábar, Claudio. Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica, en Políticas de modernización universitaria y cambio institucional, UNLP, 1999.

UNESCO ( 2005) "Nuevos desafíos de la Educación Superior en el mundo global" IIFE Buenos Aires, Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Argentina, septiembre de 2005

Valles, M. Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica Y Práctica Profesional, Madrid, Síntesis, 1997

---

<sup>120</sup> Disponible en CD de Cátedra y en línea

<http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/andrieu/index.htm>

**Tesis: La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambios. Períodos 1996-2008**

---

Biblioteca electrónica de la Secretaría de Políticas Universitaria En Internet  
<http://www.me.gov.ar/spu/>

**Documentos**

1. Legislación

Ley 23.068: "Universidades Nacionales. Régimen Provisorio de Normalización".

Ley 23.569: "Régimen Económico – Financiero de las Universidades Nacionales".

Decreto – Ley: 2.461: Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Proyectos de Ley para las Universidades Nacionales: Diputados G. Estevez Boero, Carlos Freytes, José Dumón, Carlos Auyero, Vanossi-Storani, Aceñolaza, Cevallos, Becerra. Senadores: De la Rúa, Rivas y los Proyectos de ley sobre Educación Superior enviados por el P.E.N. en 1994.

Ley General de Educación, Abril de 1993.

"Ley de Educación Superior No. 24.521 y Decretos Reglamentarios." 1997. Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.

Congreso de la Nación: "Universidades Nacionales". Dirección de Información Parlamentaria. Serie Estudios e Investigación. N° 3. Bs. As. Julio. 1985.

María I. Virgili de Rodríguez: "Legislación Universitaria Argentina". Universidad Católica de Salta. Salta. 1995.

"La Educación Superior en Argentina. Una visión compartida". Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires. 1998.

"La Educación Superior en Argentina. Un proceso de transformación en marcha". Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires. 1998.

Ordenanzas Universidad Nacional de La Plata.

-Resoluciones del Consejo Superior -Resoluciones de la Presidencia de la UN.LP -Sesiones del Consejo Superior de la UN.LP. -Leyes Universitarias

-Resoluciones de las Intervenciones de la UN.LP –

Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata.

Diarios

-El Día (La Plata)

-La Nación (Buenos Aires)

-Página 12 (Buenos Aires) -Publicaciones de la UNLP

### **Detalle de Entrevista**

---

Grupo encuestado. Secretarios de Universidad/Subsecretarios/ Directores de Direcciones Generales con más de 10 años de antigüedad en la UNLP

Periodo realización. Diciembre 2009; Abril y Mayo 2010

El grupo seleccionado para realizar la encuesta estuvo determinado por el objetivo de la misma. Según los datos relevados al momento de realizarse revelaba el siguiente comportamiento:

Presidente: Ausente por Renuncia para asumir como Decano Electo en 2010. Cargo al que tuvo que renunciar en 2004 para asumir como Presidente de la UNLP.

Vicepresidente: En ejercicio de la Presidencia. Encuesta enviada por mail a sugerencia de secretarios. No hubo respuesta

Secretaria General: Encuesta entregada en despacho. No hubo confirmación de fecha para entrevista.

Secretaria de Asuntos Académicos: Encuesta entregada en despacho. No hubo confirmación de fecha para entrevista.

Secretaria de Extensión: Encuesta entregada en despacho. No hubo confirmación de fecha para entrevista.

Secretaria de Asuntos Jurídicos y Legales: Encuesta realizada en la primera semana de mayo. 10/5 (esta no fue digitalizada)

Secretaria de Administración y Finanzas: Encuesta realizada en la primera semana de mayo.  
3/5

Secretaria de Relaciones Institucionales: Encuesta entregada en despacho. No hubo confirmación de fecha para entrevista.

Secretaria de Planeamiento, Obras y Servicios: Encuesta entregada en despacho. No hubo confirmación de fecha para entrevista.

Secretaria de Ciencia y Técnica: Encuesta entregada en despacho. Reunión pactada para el lunes 10/5, en la misma no se realizó la entrevista. Envío de mail con la encuesta en formato digital. No hubo respuesta. 10/5

Prosecretaria de Bienestar Universitario: Encuesta realizada en la primera semana de mayo.  
5/5

Prosecretaria de Asuntos Estudiantiles: Encuesta realizada en la segunda semana de mayo.  
3/5

Entrevistas: Carlos Carrizo y Auxiliares (becas de experiencia laboral) Alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas Sr. Michele Brambilla / Digitalización: Señorita: Gisela Sibona

Entre los principales aspectos a indagar se utilizaron distintas técnicas y estrategias de base cuantitativa y de base cualitativa. Mediante el uso de la técnica de la entrevista, entendida como el arte de formular preguntas y de saber escuchar respuestas (Ruiz de Olabuénaga, 1996: 122). Este instrumento es un proceso de comunicación en el transcurso del cual entrevistador y entrevistado pueden influirse mutuamente de manera consciente o inconsciente. De los diversos tipos de entrevista se aplicó la denominada técnicamente como semiestructurada o de final abierto, en el que hay un guión flexible de tópicos que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta sobre determinados temas

Corrección de redacción. Cra. Griselda Bellante. Cra. Analía Crispiani

En forma complementaria, se utilizó como insumo los relevamientos correspondiente al Trabajo Práctico integral "Elaboración de un Plan Anual de Auditoria Interna. Caso UNLP", realizados por los alumnos del Curso de Administración Pública II durante el mes de mayo de 2008 y 2009.

Acta de Aprobación de Tesis 7/7/2010

La Plata, 7 de Julio de 2010.

En la ciudad de La Plata, a los siete días del mes de Julio de dos mil diez, siendo la hora 10:20, se reúne el jurado de Tesis, designado por Resolución N° 230/10 del Decanato de esta Casa de Altos Estudios (Expte. N° 400-1104/09) a fin de evaluar la Tesis presentada por el Lic. Carlos Alberto Carrizo en la Carrera de Maestría en Ciencia Política. Integran el mismo los Sres. Profesores Dr. Antonio Camou, Lic. Roberto Montenegro y Lic. Alejandro Estévez. Asimismo se encuentra presente el Sr. Director de la Tesis, Dr. Pedro Enrique Andrieu. Aceptado el trabajo de Tesis que versa sobre "La cultura organizacional como un determinante de la gestión en tiempos de cambio. Períodos 1996-2008", procede el Lic. Carlos Alberto Carrizo a realizar su defensa pública.

El texto presentado realiza un aporte original que contribuye a cubrir un área de vacancia en los estudios sobre la gestión universitaria. Asimismo, evidencia un esfuerzo de articulación teórica y empírica sobre el campo elegido.

Teniendo en cuenta que se trata de una tesis de maestría, que debe encuadrarse dentro de los límites que ello impone, el jurado recomienda atender una serie de consideraciones que se desprenden del trabajo y que permitirían enriquecerlo y aportar heurísticamente a la línea de investigación trazada. Entre estas consideraciones se destaca profundizar:

- la noción de distintas culturas universitarias;

- la relación entre factores exógenos y endógenos del cambio organizacional;
- y la relación entre actores política y cultura en la Universidad.

Por otro lado, la presentación del postulante fue muy buena, clara, bien articulada, ajustada al tiempo previsto, y en la que reunió los principales hallazgos del trabajo presentado.

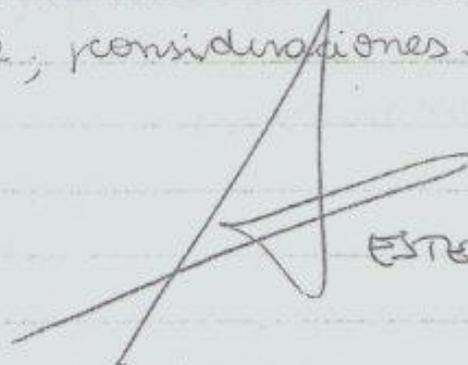
Finalmente, en el intercambio con el jurado el Tesisista respondió adecuadamente las inquietudes, comentarios y preguntas del Tribunal.

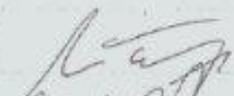
Por todo lo expuesto, el Jurado resuelve por unanimidad aprobar la Tesis del Lic. Carlos Carrizo y calificarle con la nota de 9 (nueve).

Siendo las 13:35 del día de la fecha, se da por terminado el acto.

S/R: un ave, consideraciones. Vale

  
Antonio Cmon

  
ESTEBAN, AUGUSTO

  
Roberto R. Quintanilla