

## **Incidencia de las políticas de gestión universitaria en la relación estado-sociedad-universidad.**

*Autor Artículo: Doctorando Mirtha Tancredi Olmos.*

*Palabras Clave:*

*Políticas de gestión universitaria, estado, sociedad y universidad.*

*Proyecto de investigación SECTyP 2009 – 2011:*

*Atributos e instrumentos en los procesos de construcción de la gobernabilidad democrática universitaria.*

*Director: Lic. y Prof. Mirtha Tancredi Olmos.*

*Unidad Académica: Facultad de Educación Elemental y Especial. UNCuyo.*

*e-mail: j\_tancredi@speedy.com.ar*

La Universidad se encuentra condicionada por las políticas de gestión y la toma de decisiones para construir una cultura institucional que optimice la relación Universidad-Estado-Sociedad.

Así es como, esta demanda justifica la gran diversificación de carreras de grado en el caso de Argentina gratuitas, y la proliferación casi desmedida de carreras de postgrado que además por su condición de aranceladas, colaboran con el aporte de recursos que las universidades necesitan para dar respuesta a sus desafíos.

Para ello se requiere de una institución que se piense a sí misma y piense a la sociedad, por lo que se deberá indagar sobre los requerimientos que ella le realiza y las posibilidades de adaptarse a los mismos en un marco de oportunidad y calidad, aplicando estrategias adaptativas que sin renegar de todas las prácticas del pasado incorporen nuevas herramientas, modelos pedagógicos y prácticas asociativas con la sociedad.

La investigación en Educación Superior en América Latina tiene sus propios rasgos específicos, en relación con sus antecedentes históricos coloniales y con las características de la concepción estado – sociedad, con los constructos culturales y con los modos de regulación y financiamiento en cada comunidad. En la región existe la presencia de organismos regionales e internacionales que si bien facilitan el desarrollo de las bases institucionales de la investigación en educación superior, no necesariamente contribuyen a una vinculación más efectiva entre las esferas de investigación, toma de decisiones y cambio organizacional (Rinesi, Soprano y Suasnábar, 2005).

Por lo tanto, enfatizo que el Estado es el que cumple con la acción reguladora que ha puesto en tensión a las universidades para repensarse a si mismas, a sus modos organizativos, a su responsabilidad y a la articulación de universidad con la sociedad. Otras de las tensiones que ha impulsado esta acción reguladora del Estado es que las universidades implementan ofertas relacionadas con demandas coyunturales requeridas por la sociedad a los nuevos modos de producción.

Tal es así, que las universidades debieron implementar estrategias para autoorganizar sus estructuras, sus normas y diversificar la toma de decisiones según acciones diferenciales de docencia, investigación, extensión y postgrado.

La reforma de la Educación Superior, encarada en la Argentina en los años 1990 presentó ciertas particularidades que adquieren mayor visibilidad si se las contrasta con los ejes que definieron el proceso de reforma del estado instrumentado en esa época.

Las singularidades del sector y la dinámica que le imprimieron sus principales actores pusieron tempranamente límite a la pretensión de subordinarla a la agenda reformista diseñada globalmente por el Estado, que según el Banco Mundial conjugaba políticas de desregulación, descentralización, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal y tercerización.

Esas particularidades de la Educación Superior si bien no bastaron para detener o desalentar los impulsos reformistas oficiales, forzaron una constante reformulación de sus modalidades y contenidos y un ritmo más lento y gradual en su implementación.

La retracción del Estado en algunos aspectos de la vida universitaria coexiste con una mayor regulación y mayor presencia estatal en otros. No es que se sugiera que la universidad haya permanecido blindada o encapsulada mientras el Estado era sometido a una reformulación de sus tareas y dimensiones, más bien resalta la necesidad de indagar de qué modo internalizó ese contexto común a todo el sector público estatal y qué singularidades la distinguen dentro de aquél proceso más amplio.

La tensión y tendencia antiestatista de los años 1980 y 1990 produjo una metamorfosis de la sociedad argentina y de su estado, expresó un cambio de época, signado por el dominio de la idea de que la solución a los problemas de desarrollo residía en la reducción de las responsabilidades estatales.

Debo afirmar que en los períodos mencionados en el párrafo anterior, el Estado se retira de sus responsabilidades, favoreciendo al mercado y construyendo un nuevo ciclo cultural, marcado por la decepción frente a toda expresión de lo público estatal y estimando aceptable la privatización de bienes hasta entonces considerados públicos y comunes. De este modo se desplaza la preferencia desde lo público a lo privado que ponía en tela de juicio la legitimidad y autoridad del Estado para producir bienes públicos.

Debo destacar que los bienes públicos son aquellos que comprenden la educación, salud, previsión social y seguridad, y con esta tendencia se introduce una nueva idea para redefinir el límite entre lo público y lo privado.

Para entender el sentido de bien público, se debe comprender que cuando una sociedad democrática dice bien público, dice bien ciudadano. En tanto que, si este bien público pasa a ser un bien de la sociedad de mercado es considerado como un bien intercambiable que se accede a él según las oportunidades y capacidades de intercambio individual regulados por el libre comercio.

En relación con esta reflexión cabe recordar que a finales de 1991 en la provincia de San Juan, Argentina, el Subsecretario de Coordinación Educativa definió la Educación Superior como un bien "social preferencial" ya que "beneficia" a un porcentaje identificable de la sociedad (Aguilar, 1991)

La retirada del Estado de sus responsabilidades sociales respecto a la Educación Superior se asienta en el descompromiso y la indiferencia de sectores más pudientes, negando las posibilidades y oportunidades de

sectores más carenciados sin considerar que también son ciudadanos que comparten esa comunidad.

Este descompromiso del Estado se concibe como idea central, entendiendo al concepto de bien común, sustentado como principio de solidaridad social que se funda más en el principio de responsabilidad individual es decir que cada uno responde aisladamente por su éxito y fracaso.

Así se conformó la tensión y problemática en la relación estado-sociedad-universidad reflejándose en ofertas de servicios dualizadas, por un lado la oferta deteriorada de la educación estatal que brinda a los modestos, y por el otro, la oferta que el mercado realiza a quienes disponen de mayores ingresos beneficiando más el interés individual que el interés común de una sociedad.

Esta noción, según Altbach (2001, p. 8) está ampliamente aceptada en países del eje noroeste. En tanto que, en nuestro país llevó a profundas discusiones, dado que la Educación Universitaria entendida como bien común y con la responsabilidad plena del Estado es la que promovió la dinámica en el cambio del estatus social durante varias décadas.

No debemos olvidar el antecedente histórico de las generaciones de hijos de inmigrantes europeos en la Argentina, que lograron un cambio social intelectual y cultural gracias a esta responsabilidad del Estado.

Aunque las reformas del Estado orientadas al mercado y que permitieron desregular, descentralizar, privatizar, achicar las dotaciones de personal y tercerizar según los postulados planteados por el consenso de Washington a fin de los años ochenta y los criterios políticos del Banco Mundial en la década del noventa, es el Estado Argentino en su conjunto por decisión propia el que se subsume en una combinación compleja de sus roles respecto a la Educación Superior y Universitaria en especial.

Por un lado este Estado retira el apoyo pleno a las Universidades estatales, retaceando y limitando su financiamiento, y dando gran apoyo al nacimiento y expansión de universidades privadas. Y por otro lado, el Estado se asume como estado supervisor, configurando nuevas funciones a partir de políticas de dirección, control en la evaluación de las universidades y de las políticas de investigación (creación de CONEAU y Programas de Incentivos de Investigación).

En la década de 1980, 1990 y 2000 se incluyó a la universidad dentro de las políticas de reforma del Estado. Este nuevo molde o configuración de reforma fue aplicado a diversos niveles educativos, pero la mayor resistencia de los actores fueron los integrantes de la vida universitaria, en especial por las singularidades y peculiaridades de las formas de gobierno o de los modos de gobierno universitario tales como autonomía, cogobierno y democracia interna.

Toda reforma de la universidad debía ser consensuada entre los claustros e incluso dentro de los propios claustros. La universidad, históricamente desde su conformación se distinguió en Argentina por un pluralismo proyectado en los espacios deliberativos (excepto en los reiterados gobiernos de facto), haciendo que la toma de decisiones se viera sometida a intensas negociaciones.

Esa complejidad es una particularidad de la organización universitaria sin correlato con otros organismos estatales, por lo tanto la reforma del Estado se

implementó de modo lento, sin abandonar sus configuraciones fundantes y creando dentro de las mismas facultades y/o universidades modos organizativos paralelos que respondían coyunturalmente a las características de las necesidades de la reforma pero nunca abandonó la forma estructural del modelo inicial.

Esta situación creó debates plurales y agendas reformistas que frenaron el avance y la aplicación de las estrategias del mercado. El segundo elemento particular de la universidad es que es una institución que tiende a ser conservadora, en general no se propone un proyecto de transformación institucional.

Aunque desde el Estado Nacional, con la creación de sus sistemas de evaluaciones institucionales (CONEAU) y la implementación del Programa de Incentivos a docentes investigadores, segmentó el rol entre docente e investigador, no por ello se ha asegurado una aplicación real de la reforma universitaria dado que a pesar de haberse iniciado hace más de veinte años todavía está en debate.

Otra tensión que debo destacar en la relación Universidad-Estado-Sociedad, fue que el modelo propuesto para su cambio devino con características prefijadas de organismos multilaterales de crédito y no de un debate institucional y nacional ó de un debate que evidenciara la valoración de la sociedad respecto a la educación universitaria. Los organismos internacionales plantearon metas de modo agresivo y a corto plazo, esto llevó a implementar estrategias de fragmentación institucional y de relaciones individuales de competitividad entre los miembros de la comunidad universitaria.

El sistema de educación superior en Argentina, se encuentra enfrentado a un cambio de direccionalidad que le permita conservar su legitimidad como factor de desarrollo, más allá del aporte que pueda brindar al proceso de modernización. Se trata de que el país, pueda ubicarse con dignidad en el escenario de una globalización que si bien significa un incremento constante de interdependencia en lo económico financiero, interfiere en las dimensiones social, cultural y política del pueblo generando segmentación, polarización y exclusión.

Nuestro Sistema de Educación Superior en Argentina, debe tener en cuenta las características más fundamentales de su expansión y el efecto de las mismas sobre la dinámica de su transformación para apreciar la urgencia de los cambios necesarios.

Desde la perspectiva de la dinámica interna institucional, la expansión ha tenido repercusiones nada despreciables sobre los patrones de organización académica y la orientación en general de las instituciones. A este respecto, puntualizo que los resultados positivos no deben pasarse por alto. Las instituciones han satisfecho las necesidades de profesionalización del país; algunas de ellas han participado activamente en la creación de una cultura de la evaluación; han replanteado las metodologías de docencia tradicionales y han realizado innovaciones relevantes en el marco de sus perfiles institucionales.

A su vez, en las instituciones más consolidadas, los grupos de investigación se han ido fortaleciendo y mejorando su productividad. En general, las

instituciones han buscado dar respuestas a las exigencias que el crecimiento de la matrícula ha ido imponiendo. Las condiciones generales de trabajo sin embargo han sufrido deterioro.

Las instituciones educativas de Educación Superior, tienen una responsabilidad y un compromiso con objetivos, metas, bienes y servicios que responden a la voluntad general y a los intereses de la sociedad. La Universidad se debe a la sociedad, es parte de lo que ésta incorpora dentro del espectro de sus intereses generales, es decir, dentro del ámbito de lo público; la universidad tiene como deber responder con excelencia a esa expectativa.

Considero relevante explicar el sentido del concepto de lo público. Lo público en la universidad significa varias cosas: saberse gobernar integralmente; formar individuos idóneos y competentes, sensibles a la cultura, a la ética y la estética, socializarlos en los principios y valores que hacen posible un Estado social de derecho y en lo que la sociedad establece como límites y fronteras para vivir en comunidad. En una palabra, formar personas con capacidad para hacer uso público de su razón, y aprender a reflexionar y superar los conflictos de la sociedad.

La Universidad al servicio de lo público, desde la perspectiva del saber, exige el ejercicio, por parte de quienes la integran una voluntad de verdad al servicio del bien común.

Para Pérez Lindo (2000):

La universidad tiene como tarea central apropiar y ampliar el saber necesario para el desarrollo colectivo. El estudiante, el maestro y el maestro-investigador deben valorar esencialmente su capacidad de prestar un servicio a la sociedad; este objetivo debe ser mucho más fuerte y mucho más integrador de las distintas voluntades que se dan cita en la universidad, que los intereses personales o de grupo.

Todos los indicadores económicos, sociales o políticos muestran que Argentina se encuentra en un estado crítico. Cualquiera sea el punto de vista que se adopte podemos reconocer por lo menos estas situaciones límites: el derrumbe del Estado, la parálisis del sistema productivo, la generalización de la pobreza (que afecta a más del 30% de la población), la deslegitimación del poder político, la creciente inseguridad y la crisis de valores, la quiebra del sistema financiero y la generalización de la anomia.

Por lo que postulo que ninguna política universitaria, sea a nivel del sistema en general, como a nivel de las instituciones en particular, puede ignorar los desafíos que enfrenta la sociedad en Argentina. Muchos actores han señalado que para encontrar respuestas adecuadas frente a la catástrofe actual sería necesario un consenso para la reconstrucción del país, porque más allá de las diferencias ideológicas lo que está en juego es el contrato social, la democracia, el proyecto de Nación. Cada sector tiene que aportar los objetivos específicos para una política de reconstrucción educativa, social y cultural.

Las universidades en Argentina, públicas o privadas, comparten asimismo una serie de transformaciones propias de la educación superior en todo el mundo. Estas transformaciones pueden interpretarse como aspectos de un cambio en el modo de producción y de difusión de los conocimientos. También puedo

discernir en esos procesos fenómenos inherentes a la evolución de los conocimientos o respuestas a los cambios de contextos en la sociedad.

Partiendo de la comprensión de los contextos nacionales e internacionales de la Universidad Argentina, puedo admitir que no se puede pensar una gestión realista de la misma reproduciendo las pautas convencionales y los modelos vigentes. Se necesita un enfoque para un tiempo crítico siguiendo al pensamiento de Rinesi, Soprano y Suasnábar (2005), un modo de gestión asociado a la reconstrucción del país y al mismo tiempo capaz de asegurar a las universidades su participación en las transformaciones del mundo actual.

Los factores que he señalado muestran que sería un error continuar ignorando la interdependencia entre las políticas universitarias, los problemas sociales y el desarrollo nacional. Es necesario imaginar nuevas modalidades de interacción entre la universidad, la economía, la sociedad y el Estado en busca de un "círculo virtuoso" que asegure crecimiento y también mejor calidad de vida con el uso intensivo del potencial de recursos humanos calificados del país. Formarse en la Universidad hoy no sólo requiere adquirir saberes sino el desarrollo de potencialidades de un sujeto educativo crítico y reflexivo.

El derrumbe del Estado es otro aspecto decisivo que hay que reconocer en toda su magnitud. Por diversos caminos, en las últimas décadas el país ha tendido a desmantelar el sistema público.

El Sistema Universitario refleja la atomización del sistema estatal y la ausencia de políticas públicas consistentes evidenciando tres relaciones de alejamiento o divorcio.

El primer divorcio se evidencia entre los objetivos del Estado Nacional referido a políticas universitarias y los objetivos propios que preservan las universidades nacionales.

Otro divorcio importante es entre el funcionamiento y desempeño de las universidades públicas y privadas respecto a políticas de investigación o de reforma de la enseñanza.

Por último, el tercer divorcio es entre las mismas universidades públicas por necesidades de subsistencia, de competitividad en relación a la retención de matrículas y creación de carreras y las posibilidades expansionistas para realizar ofertas educativas más allá de sus límites territoriales, creando la figura del docente itinerante y virtual.

Por lo que los efectos perversos de las incongruencias institucionales fueron ampliamente subestimados y saltan a la vista en un contexto de catástrofe. La falta de planificación y de políticas públicas en el Sistema Universitario tiene sus costos. No existen prioridades para tiempos de crisis y se pierden oportunidades para acceder a fondos internacionales en forma cooperativa, consensuadas y con relaciones interuniversitarias participativas.

El retroceso económico y el derrumbe del Estado se asocian con la pauperización creciente de la población en Argentina generando situaciones límites jamás imaginadas.

Así es como, la universidad en Argentina se encuentra ante un desafío histórico: contribuir a la reconstrucción del Estado, de la economía y de la

sociedad perseverando al mismo tiempo en sus fines sustantivos de enseñanza e investigación que la vinculan con los cambios del mundo.

Otro efecto perverso, es el desaprovechamiento de las potencialidades y la dispersión de esfuerzos como uno de los factores que más conspira contra el mejor rendimiento institucional, científico y académico de las universidades en Argentina.

El sistema universitario en Argentina ha crecido de manera desordenada y esto le impide aprovechar plenamente los beneficios de la expansión.

La cultura de gestión imperante en las universidades nacionales no ha contribuido a una mejor integración del sistema. La politización y la apropiación corporativa del espacio público y académico podrían interpretarse inclusive como una especie de privatización encubierta. Estos factores convergen en la feudalización de las dependencias universitarias nacionales incrementando la ineficiencia y los costos.

El sistema electoral que la mayoría de las universidades en Argentina todavía sustenta, parte del principio democrático de la elección directa de representantes en cada claustro. Estos representantes a su vez eligen al Rector y Decanos. El desgaste de este sistema electoral aunque, es denominado democrático representativo, muchas veces representa intereses personales y configura espacios de negociaciones y de clientelismos, no cumpliendo con la función plena de delegación de sus representados.

Por ello, algunas universidades nacionales han decidido introducir la elección directa del Rector y Decanos para evitar el reparto clientelístico de cargos en la cadena de representaciones.

El problema además, es que en los sistemas representativos en las universidades nacionales se configuran y coexisten varias culturas organizacionales: la de los actores políticos, la de las carreras profesionales, la de los gremios de empleados y docentes, la del claustro estudiantil y graduados, y a veces las de los intereses locales. Los procesos de toma de decisiones se vuelven lentos y problemáticos.

Las “pérdidas de oportunidades” en la relación Universidad-sociedad tienen que ver en parte con la ausencia de una cultura emprendedora que no solo afecta las universidades públicas sino también a las privadas. A su vez, este fenómeno se vincula con la tradición academicista que ha tendido a desvincular las universidades de las demandas económicas, sociales o del Estado.

Por lo tanto, es conveniente afirmar que la idea de la universidad como agente de desarrollo, de servicios y de producción cultural es todavía marginal. Esto significa que las iniciativas que van en ese sentido deben enfrentar obstáculos administrativos y políticos dentro de las mismas instituciones.

La crisis en Argentina ni es coyuntural ni es sectorial (económica o política o social). El Estado, la economía, la sociedad civil, las instituciones políticas, el modelo cultural, la solidaridad social, la ética ciudadana, todo se encuentra en debate y en derrumbe.

Por eso, pienso que el principal actor histórico, junto con la sociedad civil, capaz de garantizar la vigencia de la democracia, la solidaridad colectiva y la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo solidario es el Estado, siempre y

cuando este promueva y respete los procesos democráticos legitimados por la sociedad.

### **1.5. A modo de conclusión:**

Las universidades se enfrentan hoy con un mundo diferente al conocido desde sus modelos fundantes, aunque muchos de estos modelos tuvieron diversas reformas, pero a pesar de ello hoy resulta de vital importancia revisar el funcionamiento en lo que respecta a políticas de gestión institucional.

Diversas tareas complejas tales como la gestión de los recursos, las políticas de matriculación, las decisiones sobre el personal, la aplicación de normas, la eficiencia de las tecnologías de la información y de la comunicación, la diversidad de servicios locales, nacionales e internacionales y ofertas académicas diferenciadas en estrategias de enseñanza y uso de equipamiento demandan configurar un modelo que responda a las necesidades requeridas.

A medida que las instituciones se hacen más grandes y complejas, la presión para que se imponga una administración más profesional y eficiente va creciendo a pesar de que suelen ser ineficientes en este aspecto.

Las nuevas demandas sociales de conocimiento avanzado obligan a las universidades a redefinir sus objetivos. Actualmente para ser competitivas es necesario conocer cómo producir con métodos modernos, cómo prever los cambios de escenario y fundamentalmente cómo acceder al conocimiento de todo eso.

La Educación Superior hoy está postergada en la agenda política de los gobiernos de Argentina y Latinoamérica. Un claro espejo de esto son las problemáticas entre el gobierno educativo y los docentes universitarios (en Argentina y América Latina) que se ha traducido en continuos conflictos que han devenido en paros, descontento y reclamos de diversos tipos. Al mismo tiempo, estas instituciones enfrentan presiones ante un crecimiento de la matrícula de los alumnos debido a un crecimiento demográfico de la población, que requiere y demanda a la Educación Superior formación en nuevas configuraciones por las necesidades del contexto y por los procesos de globalización.

La Educación Superior como objeto de investigación representa un campo de estudio que se ha ido desarrollando paulatinamente desde hace tres décadas. Si bien emerge a partir de la gran expansión de este nivel educativo en la década de los sesenta, no en todos los países ha tenido el mismo grado de desarrollo. Pero incluso en los países en los cuales las bases institucionales se han constituido más firmemente, existe preocupación por su carácter disperso y por la poca articulación entre los distintos espacios de producción, uso del conocimiento, formación académica e investigación, y consolidación de políticas de gestión institucional.

Actualmente la educación superior como campo de estudio cuenta con asociaciones internacionales, revistas especializadas, centros de información e investigación, programas de postgrado, bases de datos. Todos estos avances, en la región, han permitido el desarrollo de un espacio básico de discusión teórica que contribuye a enriquecer el nivel de interpretación y conceptualización indispensable para el avance de la educación superior como espacio de reflexión y búsqueda de una nueva identidad.

Es certero que las universidades Argentinas requieren repensarse a si mismas y lograr procesos decisionales coherentes y estratégicos, también es necesario no olvidar que la universidad es un bien público nacional, que requerirá construir redes y alianzas para configurar una educación transfronteriza, potenciándose como bien público internacional.

El punto central de la tensión en las universidades argentinas, surge de la contradicción entre criterios políticos nacionales e institucionales y estructuras organizativas que emergieron del modelo tradicional y de los roles y funciones, que dentro de estas organizaciones con estos modelos deben sus integrantes desempeñarse según los requerimientos del nuevo contexto.

Por último, los procesos decisionales en las universidades argentinas deben resolver la tensión entre Estado–Sociedad–universidad, repensándose a si mismas, a sus modos organizativos, a su responsabilidad y ser anticipatoria al avance del conocimiento y la gestión que propicia la sociedad.