

*Dossier*

Debates actuales sobre la Universidad

[segunda parte]



# Gobierno, gestión y participación docente en la universidad pública: un desafío pendiente



Norberto Fernández Lamarra\*, Mónica Marquina\*\*, Gabriel Rebello\*\*\*

## Introducción

**E**l presente trabajo tiene como propósito reflexionar acerca de las condiciones actuales de participación y gobierno en la universidad pública, colocando el énfasis en el rol de los docentes universitarios.

Habiéndose cumplido ya 90 años de la reforma universitaria, el anhelo de entonces por el logro de una renovada participación institucional que posibilitara la actualización de la enseñanza y la apertura de la universidad a nuevos sectores, se enfrenta actualmente con el debilitamiento de los canales institucionales de gobierno y participación, con las consecuentes dificultades para el logro de aquél

- 
- \* Norberto Fernández Lamarra es especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la planificación y la gestión de la educación, con énfasis en los últimos años en la educación superior. Es Director de Posgrados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) donde, además, dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación, el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación (Maestría y Especializaciones) y el Programa Interinstitucional de Doctorado en Educación UNTREF/UNLa. Ha sido Profesor Titular Ordinario/Regular de Administración de la Educación en las universidades nacionales de Buenos Aires y La Plata hasta el año 2004, por jubilación. Ha sido miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de la Argentina (CONEAU) entre los años 1996 y 2001. Se desempeña como Profesor de Posgrado en diversas universidades argentinas y de otros países de América Latina. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación Es autor de más de 100 publicaciones, estudios, trabajos y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana [nflamarra@fibertel.com.ar / nflamarra@untref.edu.ar].
  - \*\* Profesora investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) a cargo de las asignaturas Política Educativa y Educación Comparada de la Licenciatura en Educación, que además coordina. Es docente de Política Educativa (FFyL UBA). Es licenciada en Ciencias de la Educación (UBA) y Master of Arts in Higher Education Administration (BC USA). Ex becaria Fulbright. [mmarqui@ungs.edu.ar].
  - \*\*\* Investigador docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el área de Educación y Desarrollo. Docente de Administración de la Educación (FFyL, UBA). Licenciado en Ciencias de la Educación. [grebello@ungs.edu.ar].

propósito, que es complejo por su doble faceta: el de una universidad renovada y actualizada, en el marco de un proyecto realmente participativo y democratizador.

En este artículo presentamos algunos datos producto de la aplicación de una encuesta nacional representativa de la totalidad de los docentes de las universidades nacionales argentinas que estarían dando cuentas de este debilitamiento institucional. Sostenemos que estas respuestas se vinculan con las nuevas condiciones del trabajo académico configuradas a partir de las reformas recientes producidas en el sistema universitario, que han tenido impacto directo en la dimensión de gobierno y gestión de las instituciones universitarias públicas en Argentina.

### Gobernabilidad universitaria y sistema democrático

La universidad en América Latina, hasta las décadas del '70 y del '80, ha sido predominantemente estatal y con autonomía institucional y académica. Ese momento coincide con la introducción, en el marco de los procesos de globalización, de estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación. A pesar de ello, durante las décadas del '80 y el '90 se mantuvo –y se incrementó– la fuerte demanda por educación superior, que se inició en América Latina en la segunda mitad del siglo pasado (Fernández Lamarra, 2008).

Los contextos socio-políticos predominantes en América Latina en los últimos años muestran un difícil proceso hacia el mejoramiento de las condiciones para asegurar la gobernabilidad democrática de cada uno de los países. Muchos de ellos –como la Argentina– han transitado o están transitando complejas situaciones de consolidación gradual de la democracia, conjuntamente con los impactos de la globalización, de la imposición de las economías de mercado, de la internacionalización de las decisiones económicas, de las reformas del Estado de orientación neoliberal, de las crisis de las economías nacionales y de procesos crecientes de pobreza, exclusión social y marginalidad. Conjuntamente con esto, los países de América Latina realizan esfuerzos, a veces en condiciones muy difíciles, para integrarse en bloques regionales como por ejemplo, el MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, Centroamérica y el NAFTA y simultáneamente

hacer frente a los desafíos de la nueva sociedad del conocimiento y de la tecnología (Fernández Lamarra, 2003 y 2004).

Este marco justifica la importancia de estudiar la gobernabilidad de las universidades públicas a nivel de América Latina y de nuestro país. La pertinencia político-institucional de los sistemas universitarios se define en términos de sus contribuciones al afianzamiento de la gobernabilidad democrática de la región en su conjunto y en cada uno de sus países (Puelles y Urzúa, 1996). La universidad debe trabajar efectivamente para alcanzar consensos básicos en materia de políticas públicas a través de procesos de concertación, para promover nuevas modalidades de representación social, para establecer canales institucionales para las demandas de participación social, para el desarrollo y aceptación colectiva de valores ético-morales en el marco de una cultura cívica democrática, para el desarrollo en sus estudiantes y graduados de actitudes y juicios críticos sobre instituciones, procesos y actores y para que la educación y la universidad se constituyan nuevamente en medios de movilidad e integración social.

De aquí que la gobernabilidad democrática requiere de la mejor gobernabilidad de los sistemas educativos y de la universidad en términos de legitimidad, eficiencia y participación. Los debates vinculados al fortalecimiento de la gobernabilidad en las instituciones universitarias y su contribución al sistema democrático de los países de la región están prácticamente ausentes del ámbito de nuestras universidades. Estos debates son imprescindibles para fortalecer la pertinencia política e institucional de la educación superior en la región y evitar conflictos, en el seno de las universidades, que afecten seriamente su gobernabilidad (Fernández Lamarra, 2008).

En los últimos años, las universidades públicas más tradicionales de nuestro país han dado cuenta de problemas para el aseguramiento de esta gobernabilidad, a partir de objeciones respecto de sus mecanismos de representación y participación de sus protagonistas. Esta crisis debe ser enmarcada en un contexto en el que aparecen nuevas formas de protesta social que rechazan la utilización de los canales institucionales y formales tradicionales de un régimen democrático, así como de la vigencia de estatutos concebidos para instituciones de características y dimensiones sustancialmente distintas a las actuales, que suponía a una gran mayoría de profesores concursados y, por tanto, con ciudadanía universitaria, así como con un número limitado de auxiliares (Buchbinder y Marquina, 2008).



No obstante, esos estatutos siguieron vigentes luego de la masificación del sistema universitario. A partir de la recuperación democrática, el personal docente creció en las universidades más grandes, sobre la base del incremento del número de auxiliares. A la vez, se produjo una demora en el ritmo de sustanciación de los concursos, originada en motivos presupuestarios y burocráticos, pero también políticos y relacionados con la lógica de lucha facciosa surgida en los distintos ámbitos académicos. El aumento sustancial en el número de profesores interinos, no reconocidos como ciudadanos universitarios en los estatutos actuales, colaboró con la actual crisis de legitimidad de los sistemas de gobierno de las universidades más tradicionales.

Pero como ya dijimos, estas cuestiones internas a la universidad explican en parte la crisis de gobernabilidad de nuestras universidades. Las mismas deben considerar un marco más general de deterioro de las instituciones en la Argentina y que se agudizó desde finales de la década del noventa. Esta crisis de institucionalidad, presente en el conjunto del tejido social de la Argentina, ha invadido, en definitiva, también el territorio de las universidades (Buchbinder y Marquina, 2008).

### Algunas cuestiones conceptuales sobre gobierno y gestión universitaria

A fin de enmarcar teóricamente este trabajo, es necesario hacer explícita la concepción de gobierno y gestión desde la cual trabajamos. Siguiendo a Fernández Lamarra y Alonso Bra (2004) concebimos a la gestión como el quehacer que hace a la dirección y el sentido de la institución universitaria, concebida como unidad, en términos estructurales. Esta "unidad" se construye en la identificación de diferentes planos de reflexión mutuamente vinculables, dentro de los que destacamos para este trabajo a la dimensión del gobierno, concibiendo como principales sujetos que la conforman a los docentes universitarios y sus relaciones.

Desde esta perspectiva, la gestión abordaría lo que "significa" a la universidad como "unidad/totalidad", es decir, aquéllo que al interior integra al conjunto y que, hacia el exterior, simultáneamente, lo distingue de otras unidades o totalidades institucionales equiparables. En este caso, resultan determinantes la historia, la identidad y el proyecto institucional, así como las políticas institucionales más estructurales, tanto actuales como futuras.

La dimensión del gobierno universitario ha sido uno de los aspectos cuestionados en los enunciados de las reformas de los '90, a partir de la puesta en tela de juicio de la eficacia y eficiencia de los órganos de cogobierno. Para quienes llevaron adelante la reforma, las limitaciones de estos espacios se debían a la necesidad de asegurar mecanismos más flexibles y ejecutivos en el marco de modelos de gestión que privilegiaban el carácter técnico de los procesos, subestimando o descalificando el carácter político de estos ámbitos.

Desde estos planteos, la categoría "gobierno" como una dimensión de la gestión universitaria es reemplazada por una definición de gestión universitaria asociada a la dirección o gerencia empresarial, desconociendo al conflicto y las necesidades de deliberación, de construcción de consensos y de participación como elementos inherentes a dicha dimensión (Fernández Lamarra y Alonso Bra, 2004).

Esta mirada de la gestión institucional universitaria de los '90 se opuso fuertemente a las tradicionales y constitutivas concepciones de lo universitario en Argentina y en otros países latinoamericanos, propias de la Reforma de 1918 y que aún permanecen como valores arraigados en las comunidades universitarias. En este sentido, en el trabajo de referencia, sus autores sostienen que las últimas orientaciones reformistas predominantes no parecen haber tenido una fuerte penetración. En muchos casos han planteado la necesidad de un sincero debate respecto del funcionamiento de estas estructuras amplias, antes que generalizarse la exigencia de su retraimiento o de su reconfiguración "gerencial".

Desde otras miradas internas a las comunidades académicas, la dimensión del gobierno universitario aparece problematizada en su vinculación con la actividad política condicionada desde las estructuras político-partidarias nacionales (Krotsch, 2002). Esta perspectiva, con creciente incidencia en la actualidad en el claustro de profesores, involucra una toma de posición diferente de la reformista de los '90: restituye la validez de la política universitaria (que se considera propia de la vida académica) pero apunta a distanciarla de los conflictos o intereses de los partidos políticos en tanto éstos se evalúan distorsionando o limitando las potencialidades, el alcance o el sentido social de lo universitario. La política y, por lo tanto, el gobierno universitario debería ser el resultado del interjuego de necesidades e intereses propios de los diferentes sectores del colectivo institucional, es decir, concebirse y practicarse en términos inmediatamente "académicos" y no sujetos a los lineamientos, los cálculos, las estrategias, las disputas o los vaivenes "partidarios". Por su parte, otros análisis plantean

que la relación del gobierno universitario argentino con la política partidaria nacional es inherente a la propia historia de nuestras instituciones, por lo que se proponen líneas sobre las cuales pensar en hacer virtuosa a esta inevitable relación (Stubrin, 2001).

Los alcances del estudio al que hicimos referencia de Fernández Lamarra y Alonso Bra (2004) constituyen un antecedente de los resultados que aquí presentamos, y en este sentido apuntamos a complementar sus conclusiones. Allí sus autores identificaron, a partir del análisis de la dimensión "gestión" de los informes de evaluación institucional de la CONEAU, los principales problemas de gobierno y gestión universitaria que se reconocieron en esos procesos evaluativos. Un interesante señalamiento que realizan sostiene que las consideraciones y observaciones realizadas en esta dimensión "son globales, están provistas de menor cantidad de "referencias empíricas" o señalamientos puntuales y, casi sin excepción, indican acerca de una tensión entre consenso-conflicto abierto o participación-exclusión, de los diferentes sectores o claustros". Las recomendaciones formuladas se dirigen, en todos los casos, al fortalecimiento de la gobernabilidad, formulada en términos del acompañamiento del conjunto de la comunidad universitaria a las diferentes políticas en marcha. Recomendación que atiende a estrechar los vínculos de representatividad entre las autoridades electas y los diferentes claustros y sectores para viabilizar un proyecto convergente.

Este diagnóstico general se especifica haciendo referencia a dificultades en la participación directa de docentes y estudiantes en la construcción de los proyectos institucionales; a insuficiencias en la participación y generación de consenso en el conjunto de la comunidad universitaria para llevar adelante los procesos de gobierno; o en la necesidad de intensificar la democratización de los procesos electorales. El problema de la "integración" aparece con mayor visibilidad en la distribución de recursos, en un contexto restrictivo, haciéndose referencia a fuertes pujas y conflictos políticos entre las unidades académicas, los que requerirían de una auténtica participación de todos los sectores para asegurar la construcción de acuerdos en este sentido. Otras cuestiones se vinculan con la integración y comunicación organizacional interna. Se hace referencia a problemas de vinculación entre los diferentes órganos de gobierno, problemas de relación entre los diferentes estamentos y problemas de articulación entre las distintas instancias o unidades organizacionales en general.

Finalmente, los autores hacen alusión a dificultades en la relación entre gobierno y gestión. Ésta se diagnostica en términos de la existencia de una tensión entre la preservación de los órganos colectivos, la participación y el cogobierno y la profesionalización y "ejecutividad" de la gestión. Este tipo de formulación si bien surge de los actores institucionales, estaría asociada o sería emergente de los lineamientos más recientes de la política reformista noventista que convive confrontada con las concepciones históricas de la gestión universitaria.

Las nuevas direcciones identificadas dan cuenta de un campo muy complejo para la gestión, tanto para su diagnóstico y comprensión como para su práctica. Esta pérdida de sentido, de estabilidad y de referencias (que se expresa más visiblemente en un proceso de "centrifugación" interna de las instituciones y del sistema en su conjunto) constituye, probablemente, el principal condicionante de la gestión universitaria actual.

### La doble pertenencia del docente universitario: entre la disciplina y la institución

En esta parte del artículo nos concentraremos en las percepciones respecto de esta dimensión del gobierno y la gestión de un actor específico de la universidad: el docente universitario. Tal como sostuvimos en otro trabajo (Fernández Lamarra y Marquina, 2008), ciertas características de este actor han entrado en consonancia con las políticas instauradas en los '90, específicamente orientadas a la regulación de su trabajo. Aquí sostenemos que, a la vez, esta situación ha impactado fuertemente en la participación del docente en el gobierno y en la gestión institucional.

De acuerdo a desarrollos ya clásicos en el estudio de la "Profesión Académica", la principal particularidad del académico como sujeto viene dada por la tensión entre la heterogeneidad disciplinar y una posible unidad a partir de la pertenencia institucional (Becher y Trowler, 2001; Clark 1983). Efectivamente, la "división del trabajo" en la universidad se organiza en base a dos modalidades que se entrecruzan: la disciplina y la institución, en la que la primera atraviesa las fronteras de las instituciones mientras la segunda recoge a los subgrupos disciplinares para constituir "conglomerados locales" (Clark, 1983). Por su parte, tanto la disciplina como la institución son fuentes primordiales de "creencias" que constituyen la faceta simbólica que guía la vida académica.

En este marco, el trabajo y las creencias del docente universitario están regidos por reglas que corresponden a espacios diferenciados, a veces con puntos de coincidencia y otras con fuertes contradicciones. Los mecanismos para la promoción, legitimación y supervivencia en el trabajo del docente para cada ámbito están marcados por estas reglas, a las cuales debe ajustarse para su consagración. En muchas ocasiones, este sujeto debe optar o priorizar alguno de estos ámbitos, poniendo en riesgo tanto en uno como en otro caso el acceso a bienes materiales y simbólicos que se distribuyen en base a estas pertenencias diferenciadas<sup>1</sup>. Este marco conceptual nos ayuda a entender el dilema en el cual hoy se enfrentan los docentes de la universidad pública entre la institución y la disciplina, que impacta sobre el gobierno y la gestión institucional, dilema que a la vez está potenciado por las políticas que en los últimos años se han venido dando desde el Estado.

Los '90 significaron la puesta en funcionamiento de condicionantes externos que incidieron en las conductas del trabajo académico, a través de variadas políticas que tuvieron en común la introducción de nuevos mecanismos de asignación de recursos a las instituciones, sobre la base de procesos competitivos asignados desde el Estado. Estas nuevas modalidades de asignación de recursos son el ejemplo en Argentina de una tendencia que también se manifestó a nivel internacional, y que algunos autores la han asociado con la categoría "capitalismo académico" (Slaughter y Leslie, 1997), refiriéndose con ella a las respuestas y esfuerzos de los académicos para asegurarse ese financiamiento externo<sup>2</sup>.

El nuevo contexto afecta la autonomía, incrementa el status relativo de la investigación por sobre la docencia, e induce a los docentes a elegir problemas particulares para sus investigaciones por el sólo he-

- 1 Nos referimos a la noción de Bourdieu (1983, 1989) de "campo académico", en el que se da una disputa por bienes materiales y simbólicos en un ámbito como la universidad, creado socialmente para ello. Para el autor, el campo académico, como todo otro campo, es el espacio de autonomía relativa respecto de otros campos —político, económico, religioso—, en donde se plantea una pugna para determinar las condiciones y criterios de la pertenencia y la jerarquía legítima para decir la verdad.
- 2 "Con la utilización de "capitalismo académico" como concepto central, definimos la realidad de este entorno naciente en las universidades públicas orientadas hacia la investigación, un entorno lleno de contradicciones, en el que el cuerpo docente y el personal profesional gastan su stock de capital humano en situaciones competitivas de manera creciente. En estas situaciones, los empleados universitarios son empleados simultáneamente por el sector público y son crecientemente autónomos de éste. Ellos son académicos que actúan como capitalistas en el marco del sector público; ellos son emprendedores subsidiados por el estado" (Slaughter y Leslie, 1997, p. 9).

cho de existir fondos disponibles para esos fines, poniendo en riesgo no sólo la libertad académica sino también la ética del investigador (Kerr, 1994 y 1997). Además del impacto sobre el trabajo autónomo del académico, también se pone en riesgo la pertinencia social de la tarea académica en términos de su vinculación con las necesidades del medio, tarea que corresponde coordinar y direccionar a cada universidad en función de su misión institucional. Tanto en el plano objetivo de la "división del trabajo" como en el de las "creencias" o simbólico, parecieran estar primando aquellos sectores de la profesión académica más adaptativos a los valores de competitividad, con capacidad de dar respuesta rápida a las exigencias estatales y de mercado que impone el nuevo modelo.

Este fenómeno del capitalismo académico en la Argentina se manifestó claramente con la aplicación de algunas políticas específicas iniciadas en la década de los '90, y que determinan hasta hoy las condiciones actuales en que trabajan los docentes universitarios. El caso paradigmático e inaugural de esta nueva racionalidad lo marcó el FOMEC, un fondo que tuvo como objetivo el mejoramiento de la calidad universitaria a través de asignaciones orientadas directamente a los equipos de docencia e investigación en función de propuestas sometidas a mecanismos de selección, por fuera de los mecanismos tradicionales de financiación de la investigación. Otro ejemplo que hoy todavía sigue con fuerza, aunque más no sea como distribuidor de bienes simbólicos, es el programa de incentivos a los docentes investigadores.

Estas políticas sentaron las bases para nuevas prácticas académicas, que hoy se ponen en funcionamiento a partir de la activación de múltiples posibilidades de financiamiento que surgen desde el Estado, de las que el docente universitario es dependiente, atento a captar cuáles, dónde y cómo se abren, y de qué manera lo que cada uno de ellos hace, puede ajustarse en alguna de esas posibilidades. Estos mecanismos han asentado en nuestro país esa idea de capitalismo académico a la que nos referíamos antes.

Así, las nuevas modalidades de asignación de fondos impactan sobre la actividad académica en la medida en que las múltiples convocatorias a fondos competitivos han ido generando la práctica del diseño de proyectos, llenado de planillas y elaboración de informes, a partir de iniciativas que no necesariamente se corresponden con la misión y prioridades institucionales pero sí a políticas gubernamentales y a la vez funcionales a la lógica del funcionamiento de los campos disciplinares. A la vez que se incrementan los esfuerzos

invertidos en estas tareas, se debilita la posibilidad de participación en los espacios de gobierno y gestión institucional.

Las nuevas condiciones del trabajo académico han operado y operan con fuerza en este espacio de pugna que se da en el campo académico respecto de la distribución de bienes materiales y simbólicos. Por lo tanto nuestra hipótesis es que, además, debilitan a la institución universitaria como ámbito aglutinador y de identificación de la tarea académica.

### Gobierno y gestión universitaria según los docentes: resultados de investigación

A la luz del marco anteriormente desarrollado, a continuación presentaremos algunos datos que ponen de manifiesto las percepciones de los docentes universitarios argentinos sobre cuestiones de gobierno y gestión universitaria. Los resultados aquí presentados son producto de la aplicación de una encuesta enmarcada en un proyecto internacional<sup>3</sup> en el que participan 21 países, que se han propuesto dar continuidad a los resultados obtenidos en 1992 por un estudio similar de la *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*, incluyendo en esta oportunidad a un rango más amplio de países, entre los cuales ahora se encuentra Argentina.

Para la realización de la encuesta, el equipo argentino –integrado conjuntamente por investigadores de las universidades nacionales de Tres de Febrero y de General Sarmiento– consideró como universo de análisis a los docentes de universidades públicas, es decir, aquellos docentes de cualquier dedicación y cargo que tienen relación de dependencia con universidades nacionales. El diseño de la muestra se realizó en un solo paso, a partir de la base oficial disponible del Sistema de Información Universitaria (SIU) del Ministerio de Educación de la Nación. Del total de 119.000 docentes de universidades nacionales existentes, se diseñó la muestra aleatoria nacional de 2400 docentes, en virtud de lo acordado a nivel internacional, que tuvo como meta la obtención de 800 respuestas efectivas en cada país. El instrumento en su versión en castellano tuvo algunas pocas preguntas

---

3 "The Changing Academic Profession Project" (CAP), llevado adelante por una red de instituciones de 21 países: EEUU, Alemania, Holanda, Francia, Reino Unido, Finlandia, Noruega, Portugal, Italia, República Checa, Japón, China – Hong Kong, India, Malasia, Rusia, Sudáfrica, Canadá, México, Brasil y Argentina. Al respecto, se pueden consultar las siguientes páginas <http://www.capstudy.org>, <http://www.une.edu.au/chemp/projects/cap/index.php>, <http://www.usm.my/ipptr/fileup/CAP.pdf>, <http://en.rhe.hiroshima-u.ac.jp/hourouki.php>

agregadas respecto del original en inglés, vinculadas con particularidades del sistema argentino, las cuales resultaron de un proceso de discusión y prueba, además de consultas con otros equipos de América Latina (Brasil y México).

Los resultados que aquí se muestran surgen de la obtención de 826 encuestas respondidas de manera completa, con una distribución de los respondientes muy similar a la de la muestra total, salvo en el caso de las dedicaciones, en donde aparece un sesgo hacia las exclusivas que fue necesario ponderar a fin de asegurar la representatividad de los datos totales.

Desde ya estos resultados –y las conclusiones que de ellos se extraen– deberán ser profundizados en investigaciones y estudios posteriores ya que el análisis de la profesión académica en las universidades argentinas se constituye en un tema prioritario para las políticas universitarias.

En la selección de los resultados para presentar en este trabajo partimos de la hipótesis de que las políticas públicas hacia los docentes de la última década han generado cambios en el sistema de reconocimiento y recompensas de su trabajo que explican preferencias, intereses y percepciones respecto de la gestión y el gobierno universitario. De la encuesta aplicada, seleccionamos dos aspectos: referencia principal del docente y percepciones acerca de la gestión de sus instituciones.

### *Principal ámbito de referencia*

En términos generales, los encuestados definen como principal ámbito de referencia (“muy importante” en las opciones) a la disciplina (70,7%), seguido por la institución (56%) y finalmente por el departamento (51,4 %). Si consideramos la dedicación a la actividad académica, el orden de importancia dado a estos tres espacios de referencia no varía del total general. Tampoco se encontraron variaciones al considerar el cargo, el momento del acceso al primer cargo, ni en el género, como tampoco según áreas disciplinares<sup>4</sup>.

---

4 El peso de las respuestas de los docentes con dedicación simple en los resultados va en línea con lo indagado en otro trabajo (Fernández Lamarra y Marquina, 2008 en prensa), acerca del considerable porcentaje de docentes simples (47,5%) que manifestaron un fuerte interés por la investigación.



Indique el grado de importancia que tiene para Ud. cada uno de los siguientes referentes o afiliaciones (%)

		Muy importante	2	3	4	Nada importante	
Disciplina	Total	70,7	22,7	4,6	1,2	0,7	100
Departamento	Total	51,4	31,3	12,1	3,8	1,5	100
Institución	Total	56,0	30,2	10,4	2,7	0,6	100

Teniendo en cuenta la tensión anteriormente descrita entre los ámbitos de referencia de los académicos, estos datos estarían corroborando un mayor apego a la pertenencia disciplinar del docente respecto de la institucional<sup>5</sup>. Llama la atención que pese a la gran diversidad de campos disciplinares, con sus diferentes mecanismos de socialización y reconocimiento, así como grados de estructuración en torno a reglas muchas veces diferenciadas, se manifieste de manera generalizada la opción por la referencia a la disciplina. De igual manera se ha dado claramente esa opción entre docentes pertenecientes a diferentes generaciones etáreas y académicas y con distintos tipos de dedicación y, por lo tanto, con diversidad de anclajes institucionales. Es posible que esta opción sea congruente con el modelo de trabajo académico que se ha ido conformando a partir de las políticas públicas implementadas desde los '90 y, que por lo tanto, estarían demostrando ser relativamente exitosas en el marco de la actual universidad argentina.

- 5 Podría afirmarse que en la encuesta realizada en 1991 —de la que Argentina no participó— ya se observaba un interés de los académicos por la investigación y la pertenencia disciplinar, y por lo tanto que este interés es inherente a la profesión sin guardar relación con el contexto de políticas implementadas. Sin embargo, en la reciente conferencia realizada en Hiroshima (2008), en la que se presentaron los reportes de todos los países integrantes del proyecto, fue posible observar cómo los resultados de la encuesta de la Carnegie Foundation de 1992, que mostraban un mayor interés de los académicos por la tarea de investigación hoy parece revertirse hacia una mayor preocupación por la docencia. Allí se hizo referencia a la intervención institucional ejercida en la última década por revertir el efecto de los incentivos económicos en la tarea de investigación que impactaron de manera negativa sobre la actividad docente, en países como Estados Unidos e Inglaterra. Esta tendencia inversa no parece estar observándose en los países participantes de América Latina.

## Toma de decisiones institucionales

Al preguntárseles quién toma las decisiones en la institución respecto de algunos aspectos claves del funcionamiento institucional, los docentes atribuyen estas atribuciones a las autoridades institucionales o académicas. Decisiones tales como la designación de funcionarios y autoridades, la selección de docentes, su promoción y estabilidad, así como las prioridades presupuestarias, son atribuidas en más de un 50% al nivel ejecutivo de la institución o de la unidad académica<sup>6</sup>.

Indique para cada una de las siguientes decisiones, el actor que a su criterio tiene mayor influencia en su institución (%)

Tipo de decisión	Gobierno o agentes externos	Autoridades institucionales	Autoridades de su unidad académica	Consejos u órganos colegiados	Profesores de manera individual	Estudiantes
Designar funcionarios o autoridades	7,5%	29,6%	26,7%	29,6%	4,0%	2,5%
Seleccionar nuevo personal docente	0,7%	10,8%	48,4%	24,9%	14,8%	0,5%
Decisiones sobre promoción y estabilidad del personal docente	3,2%	21,5%	40,0%	28,4%	6,8%	0,1%
Determinar prioridades presupuestarias	10,8%	38,9%	32,2%	17,1%	0,9%	0,0%

Estas respuestas demuestran que los docentes consideran que las decisiones se toman en los ámbitos institucionales ejecutivos, subestimando el rol de los órganos colegiados definidos estatutariamente, y sin casi ninguna influencia externa ni la de ellos mismos. Evidencian que perciben lo institucional como un campo casi ajeno, lo que también incide en su decisión de apearse a lo disciplinario, como lo hemos planteado en el anterior apartado.

6 Podría afirmarse que una variable que incide en esta respuesta, y que no estamos contemplando, es el tipo de relación de dependencia del docente con la institución. Es decir, que la presencia mayoritaria de docentes no concursados que describimos en apartados anteriores sea una variable determinante en esta afirmación, mucho más fuerte que la de las políticas recientes. Tomando como indicador de esa condición a los docentes que manifiestan tener una relación de dependencia sin garantía de permanencia en la institución, efectivamente observamos que estos porcentajes superan al promedio general en 6 o 7 puntos. No obstante, al considerar a los que manifiestan una relación de estabilidad, los porcentajes siguen estando cerca del 50% que destacamos para el promedio. Este punto, de todas formas, deberá seguir analizándose con indicadores más precisos de la regularidad de los cargos.

## Capacidad de influencia en los diferentes niveles institucionales

Los datos anteriores se relacionan estrechamente con la percepción de los docentes respecto de su muy poca (38,3% y 29,1%) o ninguna (46,4% y 62,1%) influencia en las decisiones de la facultad y de la universidad respectivamente, siendo algo mayor –pero siempre muy limitada– en relación con las decisiones a nivel de los departamentos. Estos datos varían según la dedicación a la actividad académica de los encuestados: a mayor dedicación se observa una percepción de mayor influencia en los diferentes niveles. Sin embargo, estas diferencias no llegan a neutralizar el peso de la “poca” o “ninguna” influencia por sobre “alguna” o “mucho”.

Cuál es su nivel de influencia, en lo individual, en la definición de las políticas académicas claves de su institución. Totales y según dedicación (%)

		Totales	Exclusivas	Semiexclusivas	Simple
Departamento	Mucha influencia	4,6	12,7	6,1	1,9
	Alguna influencia	25,6	40,0	32,7	19,1
	Poca influencia	38,8	29,9	41,2	40,1
	Ninguna influencia	30,9	17,5	20,0	38,9
Facultad	Mucha influencia	2,3	4,8	3	1,3
	Alguna influencia	13,0	27,6	17	7,7
	Poca influencia	38,3	40,8	50,3	32,7
	Ninguna influencia	46,4	26,8	29,7	58,3
Institución	Mucha influencia	2,3	4,2	3,8	1,3
	Alguna influencia	6,5	15,8	10,7	2,6
	Poca influencia	29,1	39,7	39,0	22,4
	Ninguna influencia	62,1	40,3	46,5	73,7

Desde ya los profesores con dedicación exclusiva sienten que tienen alguna mayor influencia en el departamento y en la facultad pero muy limitada en la universidad. Si esto lo relacionamos con el muy bajo porcentaje de profesores con dedicación exclusiva en la universidad pública argentina (alrededor del 15% del total) esta percepción es mucho más significativa; es decir, ni los muy pocos docentes con dedicación exclusiva sienten tener influencia significativa en la universidad ni en la facultad.

## Características de la gestión institucional según los docentes

En este apartado seleccionamos preguntas vinculadas con las percepciones de los docentes encuestados respecto de aspectos específicos de la gestión y el gobierno de sus instituciones, en los que se les pide manifiesten su nivel de acuerdo con algunas afirmaciones. En primer término, llama la atención que las respuestas se concentran en un punto intermedio o “neutro” de acuerdo, lo cual podría estar mostrando cierta indefinición en la opinión formada de los docentes respecto de estos temas.

Indique su punto de vista sobre las siguientes afirmaciones: En mi institución existe... (%)

		1 Totalmente de acuerdo	2	3	4	5 Totalmente en desacuerdo
Principio del formulario	totales	25,1	20,8	32,1	11,0	10,9
Un fuerte énfasis en la misión de la institución	exclusivas	27,9	25,1	27,9	10,7	8,5
Final del formulario	semis	26,7	23,8	27,3	10,5	11,6
	simples	23,8	18,5	35,1	11,3	11,3
Principio del formulario	totales	14,0	22,7	31,4	15,8	16,1
Buena comunicación entre directivos y académicos	exclusivas	15,7	26,6	29,1	17,9	10,7
Final del formulario	semis	18,0	25,0	27,9	16,9	12,2
	simples	11,9	20,8	33,3	14,9	19,0
Principio del formulario	totales	23,5	21,5	31,8	13,3	9,9
Un estilo de gestión “verticalista”	exclusivas	18,9	21,9	29,9	17,7	11,7
Final del formulario	semis	23,8	19,8	27,3	15,1	14,0
	simples	24,7	22,2	34,2	11,4	7,6

Considerando nuevamente la variable “dedicación”, observamos que hay una relación directa entre mayores dedicaciones de los encuestados y mayor acuerdo sobre el énfasis en la misión institucional (8 puntos de diferencia respecto de la media entre niveles de acuerdo 1 y 2) y la buena comunicación entre directivos académicos (6 puntos de diferencia por encima de la media entre niveles 1 y 2 de acuerdo). Por su parte, a mayor dedicación se reduce la percepción del estilo de gestión “verticalista” en la institución. Nuevamente estos datos estarían mostrando un mayor nivel de involucramiento institucional del docente con mayor dedicación.

Otro conjunto de afirmaciones sobre las que se les pidió expresaran su nivel de acuerdo giró en torno del adecuado estilo de liderazgo

de las autoridades, de la información en la institución y sobre la falta de compromiso institucional de los docentes.

Indique su punto de vista sobre las siguientes afirmaciones: En mi institución... (%)

	1 Totalmente de acuerdo	2	3	4	5 Totalmente en desacuerdo	
Los altos cargos ejercen un liderazgo competente	Totales	9,7	23,9	34,9	18,5	13,2
	exclusivas	9,0	26,9	32,8	15,9	15,4
	Semis	10,5	25,0	35,5	15,7	13,4
	simples	9,5	22,6	35,1	20,2	12,5
Estoy al tanto de lo que pasa en mi institución Final del formulario	Totales	18,7	36,8	27,2	14,0	3,2
	exclusivas	29,9	41,3	17,9	8,0	3,0
	Semis	22,7	36,6	26,7	9,9	4,1
	simples	14,3	35,7	29,8	17,3	3,0
En esta institución es un problema la falta de compromiso institucional del personal académico	Totales	10,6	22,6	28,4	21,8	16,616,6
	exclusivas	13,7	23,6	31,3	20,1	11,2
	Semis	9,9	22,1	32,0	19,2	16,9
	simples	10,1	22,6	26,2	23,2	17,9

La opinión sobre el liderazgo de las autoridades se divide en tres grandes tercios, entre quienes están "totalmente de acuerdo" o "de acuerdo" (niveles 1 y 2 de acuerdo); los "neutros" (nivel 3 de acuerdo) y los que desacuerdan parcial o totalmente (niveles 4 y 5 de acuerdo). Estas opiniones no varían significativamente según dedicaciones docentes.

La percepción de los docentes acerca de su propio conocimiento de lo que acontece en su institución es alta. Un 55,5% (nivel de acuerdo 1 y 2) de los encuestados consideran que están al tanto de lo que sucede en sus instituciones. Significativamente, esta percepción se eleva al 71,2% si se consideran las dedicaciones exclusivas, y va reduciéndose a medida que se reducen las dedicaciones de los encuestados

Finalmente, al preguntárseles acerca de una supuesta falta de compromiso institucional de los docentes, sólo un 33,2% acuerda con esa afirmación (niveles 1 y 2 de acuerdo), con un 38,4% manifestándose en desacuerdo (niveles de acuerdo 4 y 5). Al indagar según dedicaciones, es interesante observar que los docentes con dedicaciones exclusivas reconocen en mayor medida que el resto una falta de compromiso institucional, y ese mayor reconocimiento

respecto de la media se va reduciendo hasta llegar a las dedicaciones simples, en donde un 41% manifiesta desacuerdo respecto de esa afirmación (niveles 4 y 5).

## **Gobernabilidad y participación universitaria: algunas claves para seguir pensando**

Con los recaudos propios del tipo de estudio que aquí presentamos, a continuación esbozamos algunas conclusiones que deberán seguir corroborándose con trabajos en profundidad. En efecto, cada una de las preguntas realizadas y sus correspondientes respuestas por parte de los encuestados están mediadas por un espacio imposible de desentrañar con esta metodología, que está vinculado con la subjetividad de cada encuestado. No obstante, y aún con estas mediaciones, las respuestas tienen un valor en sí mismas que permiten su análisis y cuyos resultados a continuación sintetizamos.

Como dijimos al comienzo, pasados 90 años de la Reforma Universitaria, el anhelo de entonces por el logro de una renovada participación institucional que posibilitara la actualización de la enseñanza y la apertura de la universidad a nuevos sectores se enfrenta actualmente a un debilitamiento de los canales institucionales de gobierno y participación, con las consecuentes dificultades para el logro de aquél propósito, que es complejo por su doble faceta: el de una universidad renovada y actualizada, en el marco de un proyecto participativo y democratizador.

Desde la recuperación de la democracia y de la autonomía universitaria, ambas facetas no han podido ser atendidas simultáneamente: en los '80 el esfuerzo estuvo centrado en la recuperación democrática de las universidades y de su autonomía, sin atender suficientemente a su renovación y actualización. En los '90 las reformas se orientaron al logro de la primera de esas facetas, con el consiguiente debilitamiento de la otra: así las regulaciones implementadas desde el gobierno durante esa década impactaron negativamente en la consolidación de proyectos institucionales autónomos, producto de la participación de sus actores, en particular en cuanto a los docentes. Los nuevos mecanismos de incentivación de la tarea académica fortalecieron una de las pertenencias de este actor, la disciplinar, limitando las posibilidades del desarrollo de su pertenencia institucional. Estas nuevas reglas se articularon con falencias previas a las reformas que no se revirtieron, como por ejemplo el nivel de precariedad institucional del cuerpo docente, que se manifiesta en el bajo número

de docentes concursados, dando lugar a una nueva configuración de las condiciones de trabajo académico. Estas tendencias –se puede señalar como hipótesis– van de la mano de la constitución de núcleos específicos de actores que han asumido el rol de gestores y decisores de una manera más profesionalizada, estableciéndose una división del trabajo institucional que explicaría, en parte, la crisis de gobernabilidad por la que atraviesan muchas de las universidades públicas. Habría que seguir indagando sobre el perfil de ese núcleo, ya sea si responde al modelo eficientista de la gestión, o bien a un perfil político tendiente a asegurar desde esos puestos la reproducción del poder institucional.

Los resultados aquí mostrados van en línea con las tendencias identificadas. Hemos visto que sin distinguir el campo disciplinar del que se trate, los docentes se referencian más con la disciplina que con la institución. Asumen que las instancias ejecutivas deciden sobre cuestiones institucionales claves, subestimando la capacidad de los órganos colegiados –de los que ellos deberían participar en calidad de representados o representantes– y de ellos mismos como individuos en esas cuestiones. Al preguntárseles sobre su capacidad de influencia, se perciben como muy poco influyentes en los asuntos de la institución y de la unidad académica, situación que varía levemente si se considera el reducido número de docentes con dedicaciones exclusivas.

Sin dudas la existencia de una mayoría de docentes con dedicaciones parciales en las universidades argentinas impacta sobre el funcionamiento institucional. Hemos visto que a menor dedicación se perciben mayores problemas respecto de la misión institucional, la comunicación, el estilo de gestión vertical y críticas al liderazgo de las autoridades, a la vez que se asume un compromiso con la institución por parte de los propios docentes que se percibe como no correspondido por la institución. Los docentes con mayores dedicaciones en la actividad académica aparecen más involucrados con el funcionamiento institucional. Sin embargo, cabe también destacar cierta neutralidad en la opinión de los docentes sobre estos aspectos claves de las dimensiones de gobierno y gestión institucional, que podrían estar demostrando desinterés o falta de opinión formada en estos temas.

Los datos aquí expuestos coincidirían con el debilitamiento institucional del que hablamos al principio, sobre la base de otros estudios ya analizados. Consideramos que la superación de esta situación de relativo estancamiento en materia del pensamiento y de definición de políticas que apunten al mejoramiento del gobierno y la gestión

institucional –en donde tiende a primar el mantenimiento del *statu quo*– es retomar la amplitud de criterio y el pensamiento innovador que tuvieron los jóvenes reformistas de Córdoba en 1918 –siempre en el marco de un proyecto democrático de futuro para el país, la educación y la universidad– y plantear un conjunto de ideas y propuestas para este nuevo siglo que consideren como unidad clave a la institución universitaria. El mejor homenaje a ellos y a la histórica Reforma Universitaria es poner en marcha procesos de reflexión, debate y acción que revaloricen las políticas y estrategias institucionales en el sistema universitario argentino. En estos procesos se presenta el gran desafío de sostener la filosofía del “18” pero sorteando el riesgo de seguir esgrimiendo las mismas demandas que las de entonces, porque el mundo, América Latina y la Argentina no son lo mismo que hace 90 años.

En este marco, resulta necesario y urgente desde las políticas institucionales y nacionales revitalizar el rol del docente como “ciudadano universitario”, desarrollando las estrategias requeridas para que efectivamente así se perciban y puedan por tanto ejercerlo en plenitud, con una participación activa y democrática. De esa manera, se convertirá en actor principal de las necesarias acciones de reforma e innovación que hoy requieren las instituciones universitarias argentinas.

## Bibliografía

- Becher, T. y Trowler, P. (2001) *Academic tribes and territories*. Second edition. Buckingham. The Society for Research into Higher Education & The Open University Press.
- Bourdieu, Pierre (1983) *Campo de Poder y Campo Intelectual*, Folios, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1989) *Homo Academicus*. Stanford University Press, California.
- Buchbinder, Pablo y Marquina, Mónica (2008) *Entre la masividad, la heterogeneidad y la fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2007*. UNGS. (En prensa).
- Clark, B. (1983) *El sistema de educación superior*. Nueva Imagen-Universidad Futura.
- Fernández Lamarra, Norberto (2003) *La Educación Superior Argentina en Debate. Situación, problemas y perspectiva*. EUDEBA-IESALC/UNESCO. Buenos Aires.



- Fernández Lamarra, Norberto (2004) *La gestión universitaria frente a la crisis, la integración regional y el futuro*. EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, Norberto (2008) "Desafíos políticos, sociales y académicos de la Universidad en América Latina". En: Fernández Lamarra, Norberto (Coordinador), *Universidad, Sociedad e Innovación. Una perspectiva internacional*. Proyecto RLEUS/ EDUNTREF (en prensa)
- Fernández Lamarra, Norberto y Alonso Bra, Mariana (2004) "La gestión universitaria en la Argentina: una aproximación a partir de la evaluación institucional externa". En: Colossi, Nelson y Dias de Souza Pinto, Marli (Org.) *Estudos e Perspectivas em Gestão Universitaria*, INPEAU-UFSC, Nova Letra, Blumenau-SC.
- Kerr, C. (1994) "Knowledge, Ethics and the New Academic Culture", *Change* 26 (January-February), 9-15.
- Kerr, C. (1995) *The Uses of the University*. Fourth Edition.
- Krotsch, Pedro (2002) *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. Ediciones Al Margen. La Plata.
- Marquina, Mónica y Fernández Lamarra, Norberto (2008) "The Academic Profession in Argentina: Characteristics and Trends in the Context of a Mass Higher Education System" Trabajo presentado en la Conferencia Internacional *The Changing Academic Profession in International, Comparative and Quantitative Perspectives*. RIHE, Hiroshima University and Hijiyyama University, Hiroshima, 28-30 de enero.
- Marquina, M. y Fernández Lamarra, Norberto (2008) "La profesión académica en Argentina: explorando su especificidad en el marco de las tendencias internacionales". *Revista Alternativas*. UNSL. (En prensa).
- Puelles, Manuel de y Urzúa, Ramón (1996) "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, No 12. OEI.
- Slaughter, S. y Leslie, L. (1997) *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. The John Hopkins University Press, Baltimore, MA.
- Stubrin, Adolfo (2001) "La política de los partidos y las universidades públicas en la Argentina. 1983- 2000". En : A. Chiroleu: *Repensando la Educación Superior*, UNR, Editora.

---

RESUMEN: El presente trabajo tiene como propósito reflexionar acerca de las condiciones actuales de participación y gobierno en la universidad pública, colocando el énfasis en el rol de los docentes universitarios. Luego de enmarcar contextualmente el problema y de realizar un rápido estado del arte a partir de escasos estudios que abordan la cuestión del gobierno y la gestión universitaria, presentamos algunos datos producto de la aplicación

de una encuesta nacional representativa de la totalidad de los docentes de las universidades nacionales argentinas. Estos resultados estarían dando cuenta de un debilitamiento de la pertenencia institucional de los docentes, producto de una percepción que indica mayor referencia con la disciplina y una reducida capacidad de influencia en las decisiones institucionales. Sostenemos que estos resultados se vinculan con las nuevas condiciones del trabajo académico configuradas a partir de las reformas recientes producidas en el sistema universitario, que han tenido impacto directo en la dimensión de gobierno y gestión de las instituciones. Estas conclusiones, que van en línea con otros escasos estudios existentes en la materia, deben seguir contrastándose con trabajos en profundidad que indaguen más a fondo en las causas de las conclusiones a las que arribamos.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno universitario, gestión universitaria, profesión académica, reformas de la educación superior, sistema universitario argentino.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to provide the reader with some thoughts on the current conditions of governance and participation in Argentina public university, with an emphasis on the role of academics. After locating the problem contextually and making a quick overview of the state of the art on a topic rarely researched, we present available data obtained through the implementation of a national representative survey. The results show a weakening of institutional membership of teachers, either because they are more identified with the discipline or because they consider themselves as having a limited ability to influence the institutional decisions. We believe that these findings are linked to the new academic working conditions configured since the recent reforms in the university system, which impacted on the management and governance dimensions of public universities. While it is premature to present any definitive conclusions, these results reinforce the findings of other scarce research in this area, which should continue to be contrasted with "in depth" studies.

**KEY WORDS:** Governance in higher education, university management, academic profession, higher education reforms, Argentinean university system.

---