

LA GESTIÓN UNIVERSITARIA EN LA ARGENTINA

Una aproximación a partir de la evaluación institucional externa.

Norberto Fernández Lamarra¹/ Mariana Alonso Brá²

1. Notas previas

El presente trabajo tiene un doble propósito: ofrecer un aporte a la elaboración conceptual de la gestión universitaria y analizarla a partir del diagnóstico que proveen los informes de evaluación institucional externa, producidos por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU-³, hasta principios del año 2001.⁴ Para esto último se examinan dichos informes⁵ desde una perspectiva que hace énfasis en las principales dificultades que presenta la gestión de estas instituciones en la actualidad.

¹ Especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la administración y la gestión de la educación con énfasis, en los últimos años, en la educación superior. Se desempeña como Vicerrector Académico, a cargo del Rectorado, del Instituto Universitario ISALUD y como Profesor Titular de Administración de la Educación en las universidades nacionales de Buenos Aires, La Plata y Tres de Febrero. En esta última dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) y el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Ha sido Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (años 1996-2001), Asesor de la Comisión de Educación del Senado de la Nación (años 1984-2000), Director Nacional de Planeamiento del Ministerio de Educación (años 1970-1975 y 1989-1992) y Coordinador del Sector Educación del Consejo Nacional de Desarrollo (1963-1970) Es autor de más de 100 publicaciones, estudios, trabajos y artículos sobre la educación argentina y latinoamericana y ha dictado en los últimos años alrededor de 100 seminarios de posgrado y más de 200 conferencias tanto en el país como en el exterior. Recientemente ha publicado los libros “Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas”, EDUNTREF, noviembre de 2002 y “La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas”, Eudeba-IESALC / UNESCO, mayo de 2003.

² Mg. Sc en Administración Pública (FCE-UBA), Lic. en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA), docente e investigadora del Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudio para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE) de la UNTREF. Investigadora adscripta del CESOT, Instituto de Investigaciones Administrativas (FCE-UBA)

³ Cabe tener presente que el proceso de evaluación externa, definido por esta institución, involucra la participación de pares académicos invitados que cubren las áreas disciplinares pero que, preferentemente, tienen experiencia en gestión universitaria y/o en evaluación. La participación de éstos resulta en la elaboración de un primer informe; éste se continua con la intervención de la Comisión para la elaboración de una versión final y pública.

⁴ Los informes considerados fueron los referidos a las siguientes universidades:

Universidades nacionales: Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de San Luis, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Nordeste

Universidades privadas: Universidad de Palermo, Universidad Adventista del Plata, Universidad Maimónides, Universidad de Mendoza, Universidad de San Andrés.

⁵ Especialmente, se tuvieron en cuenta las secciones de estos informes referidas a las conclusiones y las recomendaciones.

En cuanto a la validez del análisis de estos documentos, es importante tener en cuenta las siguientes cuestiones, directamente involucradas con el tipo de fuente empleada

- a) Hay una diversidad considerable en las cuestiones que se hacen objeto de evaluación en los distintos informes. Esto parece ocurrir por diferentes motivos: en principio, la singularidad de la institución y las preocupaciones presentes en la universidad en el momento de evaluación; en segundo lugar, porque se trata de una evaluación ‘de pares’ donde intervienen diferentes tipo de preocupaciones; las individuales (respecto a su propia experiencia universitaria y su formación) y las emergentes del trabajo conjunto del comité. Éstas en relación con representaciones y concepciones que tienen acerca del quehacer universitario ‘adecuado’ o ‘conveniente’. También incide la evaluación personal que hacen respecto de la conveniencia de formular públicamente determinados juicios. Finalmente, el tipo de cuestiones objeto de evaluación también está vinculada a la intervención final de la CONEAU en su elaboración.
- b) Salvo excepciones, las dificultades se atribuyen a las posibilidades/imposibilidades de la propia institución y no se acompañan por un análisis que contextualice la institución en el marco del sistema universitario nacional: su historia, los problemas comunes o la relación estado-universidad.
- c) En el caso de las universidades privadas, el tratamiento dado es complementario; es decir, se examinan y consideran en relación con las estatales.

La sistematización de problemas o dificultades relevados fueron organizadas en **cuatro dimensiones: gobierno, gestión institucional, gestión administrativa y gestión académica**. Esta clasificación supone una acepción amplia del concepto de gestión, que excede la más convencional asociada a la administración de recursos materiales, una cuestión que se analizará más adelante.

En relación con el tratamiento de la política universitaria reformista, esta se presenta sólo en grandes trazos y en relación con las cuestiones que se abordan en cada una de las dimensiones de la gestión consideradas. Este tratamiento genérico involucra sólo señalar algunas tendencias más importantes con el riesgo, tal vez, de simplificar el alcance y complejidad de estas políticas y de su impacto en las universidades.

Finalmente, en cuanto al aporte respecto de la conformación de la gestión universitaria como objeto de estudio, creemos que la perspectiva de trabajo elegida es muy fértil y que por lo tanto estas líneas sólo constituyen un avance inicial que requiere de su profundización y debate a través de futuros trabajos de investigación.

2. La gestión universitaria como concepto y como problema

La gestión de las instituciones universitarias y educativas en general, como ámbito de estudio tiene una constitución conceptual reciente y un desarrollo relativamente escaso. Puede señalarse ‘un fuerte déficit en materia de modelos alternativos de gestión, ya que ésta se constituye en uno de los aspectos menos tratados desde lo conceptual y desde nuevas perspectivas académicas y profesionales’ (Fernández Lamarra, 2003)

Como ‘problema’ tiene una constitución aún mas reciente, contemporánea a la que se produce en el campo de la política y la administración pública y vinculada a los procesos de reforma estatal de los 90 (Alonso Brá y Sverdlick, 2003)

Como ‘cuestión’ que se problematiza desde las políticas educativas de esa década, su emergencia se presenta como ‘superación’ de las ‘viejas’ fórmulas de ‘administración pública’ directamente asociadas a la burocratización e inercia de la actividad estatal, que requerirían de un cambio drástico orientado hacia la empresa (Krotsch, 2000)

Esta perspectiva, sostenida y promovida desde las instancias gubernamentales, iniciados los ’90, parece haber tenido, y aún mantener, una presencia no despreciable, en el imaginario y en la actividad universitaria. La política reformista universitaria de ese momento construyó un diagnóstico que ponía en cuestión múltiples aspectos de la educación universitaria: la conformación del sistema, las características de las carreras, la incorporación de la evaluación y acreditación, el financiamiento, el gobierno, la admisión y permanencia de los estudiantes, el tipo de conformación del cuerpo académico, etc. (Fanelli, 1996) A su vez, las tendencias identificadas a través de las prácticas de gestión universitaria más recientes habilitaba legítimamente a considerar la emergencia de un mercado en este campo (Fanelli, 1998)

Por su parte, como objeto de estudio, los desarrollos conceptuales respecto de la gestión en el campo educativo son recientes y variados, si bien es claramente predominante (tal vez por su carácter constitutivo) una perspectiva que la asimila excesivamente al campo de la administración empresarial. En esta diversidad, sin embargo, es posible identificar un denominar común: gana en alcance respecto de la anterior concepción de administración y la ‘gestión’ puede presentarse desde perspectivas que desbordan claramente lo ‘organizacional’ o ‘administrativo’ en el sentido restringido del término e involucrar abordajes institucionalistas, pedagógicos e, incluso, filosóficos o políticos.

Respecto del campo de los estudios referidos a la universidad, también se trata de un campo de débil y reciente conformación. Las universidades, en general, no se han ocupado de estudiarse a sí mismas y las investigaciones sobre la universidad como ‘objeto de estudio’ son muy escasas (Fernández Lamarra, 2003) El desarrollo de los procesos de evaluación institucional en los últimos años –tanto los de autoevaluación como los de evaluación externa- han generado una mayor disponibilidad de trabajos y estudios sobre la enseñanza universitaria y sobre las propias universidades en particular. Este trabajo aprovecha esta nueva fuente de información al utilizar los informes de evaluación externa producidos en el marco de la CONEAU, como ya ha sido señalado.

La diversidad y amplitud de enfoques parece ser una muestra elocuente acerca de la muy reciente configuración y tratamiento conceptual de la gestión educativa y de la gestión universitaria, en particular, como objeto de estudio (Krotsch y Suasnabar, 2000) que no cuenta con marcos conceptuales y desarrollos académicos consolidados y cuyos abordajes provienen de diferentes disciplinas (la educación, la sociología, la historia, la administración, etc.) Es decir, más allá de la construcción de la perspectiva de la política educativa de los ’90, con las características mencionadas, en el plano más ‘académico’ es posible reconocer la existencia de otras aproximaciones más críticas y sugerentes para

abordar, conceptualmente o desde las prácticas, la gestión educativa y la gestión universitaria.

En nuestro caso, entendemos la gestión *como el quehacer que hace a la dirección y el sentido de la institución universitaria, concebida como unidad, en términos estructurales*. Es decir, con este concepto aludimos al análisis y la comprensión de la universidad como institución, una ‘unidad’ que se construye conceptualmente en la identificación de diferentes planos de reflexión mutuamente vinculables (las diferentes facetas de ese quehacer) y que tiene como principales protagonistas a los sujetos que la conforman y sus relaciones.

Por lo tanto, antes que involucrar una delimitación temática sobre un sector de actividad universitaria particular (v.g. la administración de recursos materiales, ‘inmateriales’ o humanos) el tratamiento de la gestión conlleva *una mirada específica, comprehensiva, que recoge esta totalidad (la unidad universidad) definida desde diferentes dimensiones en relación*. Perspectiva, en principio, bastante consonante con el objeto de evaluación de los procesos de evaluación externa que desarrolla la CONEAU (Lineamientos para la evaluación institucional, 1997)

Tal vez, en relación con esto último, debería hacerse una importante salvedad, la interpretación de este tipo de análisis, debería partir y arribar, en última instancia, *desde y hacia la trama de relaciones sociales que se construye en el interior del espacio universitario y sus implicancias educativas y político-sociales más amplias*. Es decir, no debería descuidar la categoría de actor, agente o sujeto (y todo lo que ella conlleva) por una perspectiva restringida a una agregación de ‘objetos’ (procesos, resultados, recursos, instrumentos, etc.) desde una comprensión de lo organizacional limitada, que podría ‘cosificar’ conceptualmente la vida universitaria, velando su conformación como espacio social.

En este trabajo, estos planos de análisis o dimensiones están reflejados en el ‘ordenamiento’ que se le da a los problemas relevados en los informes de evaluación externa: gobierno, gestión institucional, gestión administrativa y gestión académica, entendidos todos ellos como recortes analíticos sobre las prácticas de los sujetos o los actores institucionales. Dimensiones a las que aludiremos inmediatamente y que también orientan el análisis final en la elaboración de nuestras primeras conclusiones.

3. El gobierno universitario

El gobierno universitario es una de las cuestiones abiertas en el debate respecto de la situación universitaria actual. Los enunciados de las reformas de los '90 la problematizan especialmente, poniendo en tela de juicio la ‘eficacia’ o la ‘eficiencia’ de los órganos colectivos, el carácter deliberativo y plural que los constituye, y las estructuras de representación involucradas. Las limitaciones se presentan por oposición a la necesidad de una estructura más eficiente, flexible y ejecutiva. Esta permitiría implementar una gestión a la medida de las necesidades ‘técnicas’ o ‘sustantivas’ (que se perciben como las ‘legítimas’ o las ‘reales’) definidas por oposición a aquellas ‘políticas’ connotadas

negativamente, en un sentido casi absoluto, en tanto se conciben ‘artificiosas’, innecesarias o distorsivas de la generación de ‘resultados’ o ‘productos educativos’ ciertos.

Podría sostenerse que, desde este planteo, la categoría ‘gobierno’ como una dimensión de comprensión de la gestión o la conducción universitaria- con el conflicto y las necesidades de deliberación, de construcción de consensos y de participación que involucra- queda opacada o reabsorbida por una definición de gestión universitaria *qua* dirección o gerencia que la aproxima claramente al modelo de gestión empresarial, desconociendo el carácter ‘abierto’, ‘plural’ o ‘público’ de estos espacios y sus implicancias en relación con la modalidad en que se construye la conducción institucional en sus múltiples instancias y espacios de trabajo.

El debate que abre la política universitaria de los ’90 se opone 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 convicciones compartidas en las comunidades universitarias respecto de la democratización educativa e institucional. En este sentido, podría especularse que las últimas orientaciones reformistas predominantes no parecen haber tenido una fuerte penetración; más bien, paradójicamente, en muchos casos han abierto la discusión respecto de la necesidad de un real y ‘sincero’ funcionamiento de estas estructuras amplias, antes que generalizarse la exigencia de su retraimiento o de su reconfiguración ‘gerencial’.

Desde otro lado, interno a las comunidades académicas, también el ‘gobierno’ universitario aparece problematizado en relación con la actividad ‘política’ involucrada, especialmente aquella delineada y condicionada desde las estructuras político- partidarias nacionales (Krotsch, 2002) Esta perspectiva, con creciente incidencia en la actualidad (aunque sólo predominante en el claustro de profesores) involucra una toma de posición diferente de la reformista: 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, entonces, resultar de los posicionamientos, 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, las evaluaciones externas producidas desde la CONEAU están permeadas, en alguna medida, por estos planteos, aunque no es reconocible ninguno en un estado puro o exclusivo.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que, en los informes de evaluación, las referencias a estas cuestiones son comparativamente menores (en cantidad, en profundidad y en nivel análisis) respecto de aquellas referidas a otros planos de la gestión. Esto se explica considerando el principio de ‘autonomía universitaria’ de las universidades nacionales. Esta situación de ‘tracción’ conlleva para el gobierno nacional y, en especial, para la CONEAU tratar dentro de determinados límites ‘prudenciales’ la problemática de la conducción institucional y sus mecanismos institucionalizados, de forma tal que la

evaluación no sea interpretada como una injerencia sobre las modalidades de gobierno que definen y practican ‘autónomamente’ los actores universitarios.

En segundo lugar, podría afirmarse que las consideraciones y observaciones al respecto 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, expreso o relativamente ‘unívoco’*. También, ocasionalmente, se alude a la *participación directa* de docentes y estudiantes en la construcción de este proyecto. Es decir, a la necesidad de que las políticas institucionales tengan sustento cierto en la ‘base’, más allá de las modalidades formalizadas de representación.

Consideradas en términos más puntuales, las dificultades que nosotros calificamos como “de gobernabilidad” aparecen en los informes desde una preocupación recurrente por la construcción *de consensos mínimos, básicos y compartidos, de estrategias democráticas de regulación del conjunto o de mecanismos eficaces de integración*.

En alguna medida, los criterios de evaluación parecen expresar una buena ecuación entre principios históricos de conducción universitaria e inquietudes propiamente reformistas. Este tipo de recomendaciones supone tanto la validez de lo político - concebido en términos de representación plural de la comunidad - como una preocupación instrumental que se expresa la necesidad de regulación. Es decir, la participación cierta y la construcción de consensos no sólo implican valores democráticos, sino que se trata de buenos instrumentos para conformar un proyecto y, entonces, una planificación e intervención precisa que permitan operar sobre el conjunto de forma racional, eficaz e, incluso, eficiente.

Así, en términos más textuales, los informes aluden a la *insuficiente participación y generación de consenso* en el conjunto de la comunidad universitaria para llevar adelante los procesos de gobierno. Cuestión que a veces aparece enunciada, más crudamente, como la necesidad de *intensificar la democratización de los procesos electorales*.

Estas limitaciones respecto de los mecanismos de gobierno también aparecen en términos más amplios como limitaciones serias para *definir políticas de mejora consensuadas, considerando a la universidad como una unidad, más allá de los intereses sectoriales*. Vinculado a esto último, se enuncia acerca de *la escasa participación docente en el análisis y discusión de proyectos, tanto de la universidad como de las distintas facultades*. Menos frecuentemente, también se señala la necesidad de promover *una mayor participación estudiantil* en instancias formales e informales.

El problema de la ‘integración’ aparece con mayor visibilidad en relación con la distribución de recursos, en un contexto de creciente restricción. Algunos de los informes recogen este problema y se alude a él en relación con las 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.

Otro tipo de cuestiones que se mencionan, derivables del problema más estructural de la gobernabilidad y de la regulación, refieren a 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*.

Por último, una cuestión que consideramos importante, aunque aparece expresa sólo ocasionalmente en los informes, es la relativa a *la relación entre gobierno y gestión*. Esta 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 recoge la existencia de una preocupación, en las concepciones de los actores institucionales, emergente de los lineamientos más recientes de la política reformista que convive confrontada con las concepciones históricas de la gestión universitaria

Como contrapartida, en *las universidades privadas*, la problemática pareciera ser, en términos muy generales, inversa: hay un fuerte peso de la función gestión sostenida en una estructura de gobierno vertical (que emana de los consejos de administración de las fundaciones - asociaciones) Esta parece contener los conflictos que pudiesen aparecer a partir de la participación, el pluralismo académico o los intereses de los distintos claustros de la comunidad universitaria.

En los informes referidos a este conjunto específico de universidades, la referencia a la participación es notoriamente menor y, cuando se la trata, se la considera en términos estrictamente "académicos", escindidos del plano de gobierno, en sentido estricto. La preocupación de la evaluación se focaliza en esa relación entre las instancias de gobierno máximas (consejos de administración) y las instancias de gobierno académico (rectorado y consejos superiores), especialmente respecto de los márgenes de libertad que mantienen estos últimos para la toma de decisiones "académicas". Estos excluyen aquellos aspectos vinculados a la definición del proyecto de universidad y a la política general de la institución; cuestiones medulares que se consideran atribución exclusiva de esas instancias máximas de acuerdo a los intereses, concepciones educativas o prioridades de las instituciones 'patrocinantes', según el principio de 'libertad de enseñanza' y en un marco más general nacional de desregulación progresiva de la educación superior privada desde la política pública.

Este tipo de diagnóstico sobre el gobierno universitario que proveen los informes, previsiblemente, ancla en aspectos propios de una modalidad de gobierno democrática (que conlleva la participación y representación de los diferentes grupos institucionales), ausente en la estructura, historia y constitución de la educación universitaria privada. Esta modalidad participativa de representación, implica casi ‘naturalmente’ una tendencia centrífuga propia de la controversia entre diferentes sectores, aunque actualmente agudizada en un contexto de crisis y resquebrajamiento de una realidad universitaria que ha dejado de ser relativamente estable y previsible.

Esta centrifugación institucional sólo es reversible a partir del diálogo, la negociación; o sea, de la articulación de intereses diferenciales o, aún, de los resultados de la confrontación abierta, de acuerdo a las configuración de las relaciones de poder. Su aparente resolución más inmediata, a través del cierre progresivo de la participación o de la actividad ‘política’ en la vida académica, operaría como una tendencia contraria a la dispersión, con un efecto ‘convergente’, ‘regulador’. Sin embargo, las consecuencias en el mediano plazo serían graves: el incremento de la falta de involucramiento cierto de profesores y estudiantes en la marcha institucional y, por lo tanto, el mayor deterioro de la legitimidad de las instancias de gobierno. Como ya mencionamos, esta legitimidad es expresión de concepciones democráticas institucionalizadas en la historia universitaria nacional y, en muchos casos, además, condición de posibilidad de una producción académica auténticamente plural que caracteriza a este tipo de instituciones educativas y resulta indispensable para la producción de conocimiento en muchas áreas disciplinarias (Dias Sobrinho, 1996)

4. La gestión institucional

La gestión institucional, desde nuestra perspectiva, puede ser considerada el núcleo de la gestión universitaria, en la medida que esta dimensión remitiría directamente a la universidad *qua institución, unidad o totalidad organizacional sobre la que se interviene desde las diferentes prácticas e instancias de conducción o ‘gestión’ y, a su vez, de las que es resultante.*

Esta dimensión de la gestión abordaría lo que ‘significa’ a la universidad como ‘unidad/totalidad’, es decir, *aquello que al interior integra al conjunto y que, hacia el exterior, simultáneamente, lo distingue de otras unidades o totalidades institucionales equiparables.* En este caso, caben considerar cuestiones tales como *la historia, la identidad y el proyecto institucional.* También, cabría atender a la construcción de *las políticas institucionales más estructurales,* tanto actuales como futuras, que involucran al conjunto de sus ámbitos de trabajo, en el mediano y largo plazo. Y, en un sentido menos abstracto, *la articulación de la actividad de los actores universitarios* desde las diversas áreas y tareas.

Es decir, la gestión institucional, en alguna medida, podría ser considerada *resultante de la yuxtaposición o articulación de los diferentes planos de la gestión.* Sería el resultado de las diversas prácticas de intervención y conducción, tanto de las directamente incluibles dentro del concepto de gobierno, en sentido estricto, como de aquellas más mediadas propias de la ‘base’ académica en lo que hace al desarrollo de la docencia, la investigación o la extensión

y las más instrumentales como la ‘administrativas’, consideradas en su sentido más restringido.

Podría considerarse que teóricamente se trata de un concepto o dimensión de ‘segundo grado’ que resulta del análisis de otras dimensiones. Y, concomitantemente, desde la práctica, un tipo de intervención o gestión mediada, no directa, que se configura sólo indirectamente a través de la acción en aquellos otros planos más inmediatos.

Así, por ejemplo, en los informes de evaluación externa las dificultades consideradas en el nivel de gobierno (v.g. el conflicto interno o la falta de participación) se pueden interpretar traducidas en este otro nivel más genérico como dificultades respecto de la dirección o el sentido de la institución universitaria y, por lo tanto, en la ausencia de una definición (o redefinición) expresa y convocante de un proyecto institucional. como marco compartido indispensable para orientar, en una forma relativamente coherente, el quehacer universitario en sus múltiples facetas.

Respecto de la política universitaria de los ’90, es difícil identificar prescripciones específicas para la ‘gestión institucional’ definida en estos términos más amplios. Las orientaciones más bien se dirigen a aspectos más inmediatos, pragmáticos o específicos (el cambio curricular, la modificación de los mecanismos de financiamiento nacional, la generación de nuevas ofertas, etc.) Aunque, analizadas en su conjunto, sí suponen la construcción de determinadas tendencias o marcos que delimitan la gestión institucional. Así, podría considerarse la tendencia al ‘particularismo’ institucional (Krostch, 2000) Las orientaciones reformistas estarían apuntando en esta dirección., promoviendo la desregulación de los encuadres normativos (formalizados o no) de la actividad universitaria, la diversificación de las ofertas académicas y la heterogeneización de los perfiles institucionales, entre otras cuestiones.

Podría sostenerse que las orientaciones reformistas de los 90 promueven la definición de una identidad institucional singular, de un proyecto propio y característico y, por lo tanto, la gestión de *cada* institución como conjunto coherente que establece una proyección racional, concreta y específica a futuro⁶. Una dirección que apunta a que las universidades sean “más instituciones” (y no sólo una agregación de áreas o disciplinas) y puedan construirse entonces sobre la diferencia y lo particular. Se trata de que se auto perciban y accionen sobre sí como una ‘unidad’ y una ‘peculiar’; con un funcionamiento ‘distintivo’ y ‘previsible’, dentro de un conjunto de unidades diversificadas (pero con un estatus equivalente) que conformarían el ‘sistema’. Como consecuencia, la gestión institucional en estos nuevos términos cobra un creciente protagonismo.

En alguna medida, la perspectiva de evaluación que se manifiesta en los informes recoge este protagonismo, aunque no linealmente los supuestos o implicancias sobre los que se asienta en los enunciados reformistas.

⁶ A través, de proyecciones tales como la ‘planificación estratégica’. Su implementación –nominal o real- en un número creciente de instituciones universitarias, es elocuente respecto de esta tendencia.

En términos generales, las principales cuestiones que emergen en los informes respecto de la gestión institucional refieren a la *definición de orientaciones profundas en la marcha institucional*. Estas orientaciones parecen involucrar la construcción compartida de un proyecto y una identidad que responda a las fuertes transformaciones estatales, políticas, económicas y sociales que atraviesa el quehacer universitario. Transformaciones que problematizan representaciones previas, cuestión que algún caso aparece en términos de situaciones ‘dilemáticas’. Por ello, en muchas universidades hay limitaciones en cuanto a la consolidación de su identidad y, por lo tanto, derivan en proyectos institucionales relativamente desdibujados (Fernández Lamarra, 2003)

A su vez, este primer plano del problema que presenta a la universidad ‘hacia fuera’ (es decir, en relación con otras universidades y con una realidad que la trasciende y que pone en cuestión su ‘sentido’), tiene una contracara ‘hacia adentro’ de dislocamiento, a través de tendencias tales como la *desarticulación institucional, disciplinaria, educativa e, incluso, geográfica*. Es así que se registran situaciones de desconexión entre universidades y facultades, entre facultades y departamentos y/o carreras y entre carreras y cátedras. Estos problemas organizacionales afectan y limitan la acción regional de muchas universidades y sus potencialidades en materia de extensión y transferencia y de vinculación comunitaria. En muchas regiones esto constituye una fuerte debilidad y genera una lamentable vacancia (Fernández Lamarra, 2003)

Es decir, las limitaciones respecto de la construcción de un proyecto institucional compartido parecen expresarse en dificultades respecto de su integración o cohesión, tanto interna como con en el ámbito local y regional. Lo que, también podría interpretarse en un sentido inverso y simultáneo: la segmentación institucional en unidades y sectores y la falta de una fuerte articulación y anclaje local o regional (en lo social, lo político o lo económico, en un sentido amplio) obstruye la posibilidad de contar con un proyecto común y, como se planteó en el punto anterior, dificulta la gobernabilidad de la institución.

En el caso de las *universidades privadas*, este nivel más abstracto de lo político y la gobernabilidad está ‘cerrado’ ya que, como señalamos, está presente una clara distinción entre “gobierno” y “gobierno académico”. Las dificultades que aparecen en los informes, entonces, pueden calificarse como restringidas a un plano técnico-académico, de racionalidad y coherencia, aunque sin excluir consideraciones que podríamos denominar de ‘micropolítica’ institucional.

Por lo que surge de los informes, la integración en estas instituciones aparece relativamente asegurada desde una lógica vertical o centralizada de gobierno y gestión, apoyada muchas veces en relaciones informales o personales antes que en una configuración estructural fuerte. Relaciones viables dada las dimensiones más acotadas, la constitución más reciente de la mayoría de estas instituciones y el carácter de espacio ‘privado’ o ‘no público’ que tienen o, en otros términos, el cambio respecto del ‘deber ser de una universidad’ que expresan. Por lo tanto, las limitaciones respecto de la gestión institucional se presentan en estos documentos, sólo en relación con la implementación de ese proyecto (no respecto de su definición) y, exclusivamente, en términos de coherencia y equilibrio.

Sin embargo, también surge que, en muchos casos, el desafío de la gestión institucional radica en fortalecer el carácter “universitario” del proyecto y de su desarrollo. Esto parece ocurrir porque el proyecto contiene desequilibradamente las distintas funciones universitarias, porque las fundaciones o asociaciones no tienen experiencia y tradición previas en este nivel educativo o, en un sentido más general, porque suponen y promueven una concepción de universidad cualitativamente diferente de la histórica estatal o, incluso, de la tradicional confesional.⁷

5. Gestión administrativa

En las universidades nacionales, por su condición de espacio ‘público’, la racionalidad eminentemente técnica de lo administrativo se ve permanentemente confrontada o “hibridada” con la racionalidad política involucrada en el cogobierno, la participación y el pluralismo. Las universidades estatales se constituyen en una complejidad particular que provee la dimensión política (entendida en un sentido amplio, no sólo partidario) que, desde nuestra perspectiva, invalida el examen de su gestión en términos exclusivos de eficiencia y eficacia administrativa.

En este sentido, consideramos que las dificultades de la gestión administrativa parecen estar fuertemente condicionadas por los niveles de análisis considerados previamente. Es decir, la gestión administrativa, en tanto ‘asistencia’ a las funciones sustantivas, no puede sino servir a determinado proyecto institucional, a determinadas políticas académicas definidas formalmente en los niveles de gobierno o a aquellas orientaciones más informales asentadas en las concepciones de los diferentes grupos académicos o disciplinarios.

En última instancia, se trata de una dimensión de la gestión, instrumental respecto de las orientaciones que surgen de coaliciones relativamente estables entre los diferentes actores y sectores de la comunidad universitaria.

Así muchas de las dificultades que enfrenta lo administrativo no pueden explicarse desde este nivel de gestión en sí mismo sino que deben interpretarse a la luz de la historia institucional, sus patrones e historia de crecimiento, el análisis de su gobierno, de la gestión institucional y, en definitiva, de la capacidad de articular diferentes concepciones y posicionamientos de los diversos sectores involucrados, formal o informalmente, en la conducción institucional.

Sin embargo, los enunciados reformistas de los 90 aíslan la gestión administrativa de este componente ‘político’. Al respecto, ya consideramos el significado ‘técnico’ o ‘neutro’ que construyen, fundado en principios de ‘eficacia’ o ‘eficiencia’, respecto de la gestión universitaria en general. Se trata de una tendencia de la política universitaria que trasciende la reforma en este campo. La gestión administrativa tiene un significado reformista común con el asignado, en ese mismo período, al ‘deber ser’ de la administración estatal en su conjunto.

⁷ Cabe señalar que las universidades privadas consideradas, en su mayoría, son instituciones creadas en la década de los ’90.

Los informes de evaluación externa mantienen este sesgo en la mayoría de los casos. Aunque, ocasionalmente, las limitaciones en este plano de la gestión aparecen interpretadas y analizadas en un encuadre más complejo y amplio que articula lo administrativo con lo político-institucional e, incluso, con determinaciones más estructurales del contexto político, cultural o social, nacional.

En los informes, la gestión administrativa de las universidades se presenta con problemas que podrían resumirse como la *falta de desarrollo técnico y racional*. Lo que, antes que una limitación simplemente ‘operativa’ debería ser interpretado a partir del diagnóstico de los restantes planos de la gestión. Es decir, creemos que las dificultades para definir, en el consenso, un proyecto institucional efectivamente compartido y la falta de integración institucional (interna o externa) desproveen de un marco institucional preciso o consolidado a la gestión administrativa, indispensable para que ésta gane en coherencia y se fortalezca. Por ello, muchas de las dificultades que las universidades afrontan en lo administrativo se explican más desde lo político, el gobierno y lo institucional que desde la propia gestión administrativa. Frente a las debilidades en lo político y en lo institucional, lo administrativo se caracteriza por su falta de consolidación, por su desarrollo azaroso –con criterios y orientaciones yuxtapuestos o contradictorios- y por sus inercias, desequilibrios y desconexiones (Fernández Lamarra, 2003)

En términos generales, el tipo de observaciones que aparecen señaladas en los informes de evaluación externa son susceptibles de ser clasificadas en tres grandes conjuntos:

a-Cuestiones más generales *vinculadas al fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de lo administrativo* (la necesidad de ‘jerarquización’ del personal, de establecer políticas integrales, de resolver la disociación entre la norma y la práctica de intervenir sobre desequilibrios entre áreas o tipos de unidad, de revisión de la distribución de recursos administrativos y del personal, etc.),

b- *Cuestiones vinculadas puntualmente a la administración de recursos materiales, en general asociables a la situación de restricción de los recursos nacionales* (búsqueda de recursos alternativos, definición de prioridades de asignación, eficiencia en la distribución, etc.) y,

c- *Cuestiones respecto del desarrollo de ‘insumos’ directamente involucrados en el quehacer académico* (limitaciones relativas a la informatización de la actividad administrativa y académica, déficit de disponibilidades en las bibliotecas, dificultades respecto de una distribución y disponibilidad adecuada de la infraestructura edilicia, etc.).⁸

Un aspecto, particularmente elocuente en este sentido, es la modalidad que asume la gestión presupuestaria y las principales dificultades o ‘dilemas’ que enfrenta. Esta cuestión, es especialmente reveladora ya que el contexto ajuste podría estar colaborando en la profundización del conflicto interno o presionando para la redefinición del proyecto institucional. En este caso, es muy evidente la profunda relación entre la dimensión política y administrativa de la gestión.(Fernández Lamarra, 1991)

Para las *universidades privadas*, las dificultades parecen ser comparativamente menores, por lo menos en alcance, al no mantener esta relación profunda con la dimensión política

⁸ Al respecto, ver la sección del ANEXO.

propia de las universidades nacionales. Esto ocurre porque la definición del proyecto universitario y de sus líneas fundamentales están predeterminados y, en cierta medida, ‘por fuera’, de la comunidad académica.

En un sentido similar a lo ya señalado respecto de la gestión institucional, las dificultades de la gestión administrativa son menos complejas y pueden resolverse casi exclusivamente en el plano técnico: *dotarla de mayor coherencia, equilibrio o racionalidad, para asegurar la correspondencia entre el proyecto fijado, su implementación y su desarrollo ‘administrativo’ o para fortalecerlo desde este plano instrumental en su carácter universitario.*⁹

6. Gestión académica

La gestión académica podría ser considerada el aspecto sustantivo que configura la gestión institucional, en la medida que orienta el quehacer que se considera socialmente ‘constitutivo’ o ‘básico’ de las universidades: *la docencia y la investigación*. A partir de nuestra perspectiva, entonces, esta dimensión de la gestión *atiende a estos dos conjuntos de prácticas en sus diferentes y múltiples instancias y modalidades desde donde se desarrollan*. Desde las superiores formalizadas de gobierno institucional, donde los actores universitarios delinear algunas de sus principales condiciones de producción, hasta aquellas más ‘imperceptibles’ que se generan informalmente, en la relación de profesores, investigadores y estudiantes, en la cotidianeidad de las aulas y de los centros de investigación.

Mirada desde la perspectiva de las políticas de reforma de los 90, la gestión académica no constituye un aspecto central de las transformaciones propuestas. Sí es posible vincularla directamente a una preocupación por la ‘calidad’. Esta emerge de un diagnóstico reformista de deterioro de la producción académica la que se explica, en términos generales, como resultante de la ‘masificación’ de este ámbito a partir de los ’70 y luego de los ’80 paralela a la progresiva apertura democrática. La calidad si bien es un término ambiguo (que emerge también en los discursos de las políticas de reforma de los 90 de los restantes niveles educativos), en el caso de la educación superior, es asociable a orientaciones como: la necesidad de establecer políticas de admisión, de fortalecer las áreas disciplinarias más desarrolladas o las líneas de investigación que representan alguna ‘ventaja competitiva’ respecto de otras áreas o universidades, la necesidad de desarrollar áreas con potencialidades especiales o de establecer un ‘ordenamiento’ de límites más en el cuerpo académico (en tanto proceso de jerarquización)¹⁰, etc. En trazos gruesos, se trataría de establecer criterios de acceso y crecimiento que provean delimitaciones más firmes al interior de las instituciones en procura de segmentos de ‘excelencia’. La gestión académica,

⁹ Por otro lado, cabe tener presente que los informes de evaluación de las universidades privadas se detienen poco en el análisis de la gestión administrativa de acuerdo a lo normado en la Ley de Educación Superior; (‘la función ‘gestión’ no se considera objeto de evaluación para estas universidades) Por lo tanto, las dificultades en este sentido pueden tener un “sub-registro” respecto de sus pares las nacionales, en este tipo de fuente.

¹⁰ Un antecedente claro en esta dirección fue la generación de un proceso de ‘categorización’ de todos los docentes universitarios, generado a partir de la política nacional de incentivos a la investigación.

entonces, debería operar en dirección a la construcción de esta clasificación interna, en procura de la ‘calidad académica’, antes que a atenuar los procesos de crecimiento desigual o de diferenciación interna.

Más allá de esta tendencia más ‘desdibujada’ o menos expresa, es posible identificar en la política reformista algunas orientaciones ‘fuertes’, especialmente en relación con el desarrollo de la ‘docencia’. La dirección hacia la eficiencia y la eficacia y el peso de los resultados involucra también desde el planteo reformista problematizar la gestión académica en términos de ‘productos finales’ o de ‘rendimiento’ cobrando así importancia aspectos como: el número de graduados (en relación con el de ingresantes), la duración real de las carreras (en relación con la estipulada formalmente), los indicadores de resultado o productividad, como parámetros centrales de la validez de los proyectos académicos, la orientación de las carreras a las demandas del mercado laboral o a los intereses productivos inmediatos como criterio de pertinencia, etc.

La gestión de lo académico, entonces, ya no aparece asociada a la movilidad social o a la producción de conocimiento o de cultura, en un sentido difuso, mediado o trascendente, sino directamente ligada y observada desde cuestiones de eficiencia interna o de eficiencia externa.

En los informes, este cambio tiene una incidencia variable, donde la preocupación por la eficiencia o los resultados no excluye otra orientada a la apertura, el desarrollo equilibrado de todas las áreas y disciplinas y la democratización. Probablemente porque en la comunidad universitaria aún subsisten con fuerza aquellos otros valores constitutivos, propios de una perspectiva ‘universalista’ antes que ‘focalizada’, por lo menos, al interior del espacio universitario. Esto resulta en la práctica en una convivencia, más o menos conflictiva, de los sentidos tradicionales de ‘lo académico’ con los nuevos lineamientos reformistas.¹¹

Desde la óptica de las evaluaciones externas, la gestión académica es un objeto central de evaluación y tiene un importante desarrollo en los informes. Estos documentos presentan dificultades que podrían agregarse, en términos globales, como *de articulación* y *fortalecimiento*. Aspectos que parecen traducir, en este nivel de análisis, las limitaciones consideradas respecto de la gestión institucional y de la gestión administrativa, en tanto ‘marco estructurante’ y ‘soporte’ de la gestión académica, respectivamente.

Las dificultades de *articulación* se presentan en relación con una organización académica - entre distintos tipos de unidades académicas, entre carreras y cátedras- que no favorece la integración y tiende a la dispersión, al aislamiento o a la segmentación.

Parecería que las estructuras académicas se han desarrollado por procesos de ‘agregación’ coyuntural y no como parte de proyectos institucionales definidos y con claros criterios epistemológicos, disciplinarios y pedagógicos (Fernández Lamarra, 2003)

¹¹ Para considerar este tema con mayor profundidad, sería necesario incorporar las cuestiones relativas a las diferentes ‘culturas disciplinarias’ a partir de las cuales es posible determinar tendencias respecto de una mayor o menor aproximación a las orientaciones reformistas de este tipo.

Así, la falta de *articulación vertical de la docencia* se observa en la imposibilidad de establecer continuidades o puentes entre los distintos niveles educativos; la educación secundaria con la universitaria, las carreras cortas con las largas y el grado con el posgrado.

Por su parte, la insuficiente *articulación horizontal* se expresa en términos curriculares (planes de estudio y actividades de enseñanza rígidas o compartimentadas), disciplinarios (la dificultad de construir abordajes pedagógicos inter o transdisciplinarios) y de funciones (la difícil integración en la docencia de las actividades de investigación y transferencia)

En el caso de *la investigación, lo que refiere a su débil integración* se manifiesta en la identificación de problemas tales como: la ausencia de políticas institucionales comprensivas, la creciente generalización del trabajo individual aislado o la falta de actividades conjuntas entre unidades o cooperativas entre diferentes instituciones.

Las dificultades en relación con el *fortalecimiento de la investigación y la docencia*, si bien se vinculan con la falta de articulación ya señalada, parecen también radicar en serios déficits *en las condiciones del trabajo académico de los docentes e investigadores*: la baja proporción de dedicaciones completas, la escasa regularidad de los concursos, las dificultades de movilidad en la carrera, las escasas alternativas de formación continua y de asesoramiento pedagógico y la limitada disponibilidad de recursos materiales. También estas condiciones son restrictivas para los *estudiantes*: la falta de contención, de atención académica y de orientación institucional y pedagógica.

Complementariamente, la capacidad institucional para la formación e inclusión de nuevos docentes e investigadores y la apertura a la comunidad universitaria nacional e internacional parecen ser dimensiones poco atendidas para fortalecer la vida académica.

En el caso de las *universidades privadas*, el principal obstáculo respecto de la gestión académica parece radicar en un *desarrollo desequilibrado entre las funciones de docencia, investigación y extensión*. El protagonismo, a veces excluyente, de la primera (orientada, en general, a la formación profesional) deteriora las condiciones del trabajo académico - especialmente respecto de las dedicaciones y la estabilidad de las designaciones- y debilita el compromiso institucional de los docentes con la institución. En el nivel de posgrado, caracterizado por un escaso desarrollo o una expansión muy acelerada, la gestión es débil tanto en relación con su articulación interna con el grado, careciendo de una política integral expresa y de vinculaciones ciertas con la investigación.

7. Consideraciones finales

Para nosotros, el análisis de las diferentes dimensiones que conforman la gestión universitaria, a través del tipo de cuestiones que problematiza la reforma y de los diagnósticos que proveen los informes de evaluación externa, es elocuente respecto de la importancia de concebir la gestión como una actividad compleja que involucra todos los aspectos y actores de la vida universitaria: desde aquellos propios del gobierno formalizado hasta los que llevan adelante las múltiples intervenciones administrativas y la actividad académica más informal de la base institucional.

Mirada la gestión universitaria en su conjunto, es posible determinar que las diferentes dimensiones analizadas se remiten entre sí. Así, las dificultades que enfrenta la gestión académica, como de articulación y de fortalecimiento, son sólo comprensibles en todo su alcance si se mantienen presentes las relativas a los otros planos. Por un lado, la gestión administrativa en tanto soporte de lo académico: la necesidad de su crecimiento y consolidación, en términos de mayores y mejores recursos o de equilibrios, racionalidad y rigurosidad técnica que coadyuven a un desarrollo académico integrado. Por otro lado, la gestión administrativa debería considerarse en tanto quehacer que incide directamente en lo académico y configura su gestión (v.g. el tipo de mecanismos o fórmulas ‘técnico-administrativas’ empleadas en la distribución recursos entre las propuestas de docencia y de investigación o entre las diferentes unidades)

La gestión académica debería entenderse también sobredeterminada por las limitaciones que enfrenta la gestión gubernamental: la necesidad de que las instancias formalizadas efectivamente sean instrumentos para la construcción de un proyecto académico institucional convocante, que interpele y articule intereses de diferentes actores, disciplinas o sectores de la comunidad, como requisito insoslayable de fortalecimiento y vinculación de la docencia y la investigación en los diversos aspectos considerados (educativos, geográficos, disciplinarios, etc.) Mientras que, a su vez, las condiciones en que se desarrolla el quehacer académico, su segmentación o su debilidad, condicionan más directa o indirectamente, la posibilidad de claustros ‘fuertes’ y de una implicación amplia y abierta de docentes y estudiantes en la marcha institucional, a través de las diferentes instancias de cogobierno.

En un mismo sentido, podrían considerarse las relaciones entre la gestión gubernamental y la administrativa. Al respecto, ya aludimos en las secciones previas al componente ‘político’ involucrado en ‘lo administrativo’, es decir, a la necesidad de contar con una perspectiva clara de intervención provista por un proyecto construido colectivamente, cuya expresión sean funcionarios que actúen como sus referentes legítimos. Sólo en estas condiciones parece ser posible desarrollar una ‘administración’ fuerte, dotada de rigurosidad, equilibrio o racionalidad. Es decir, la evaluación y desarrollo de este plano de la gestión sólo puede producirse en relación con un marco expreso y compartido, que otorgue dirección y sentido a las múltiples acciones administrativas, que se producen en los diferentes niveles institucionales.

En un sentido inverso, también cabría considerar las implicancias de lo administrativo sobre la gestión gubernamental. Si tenemos en cuenta que el proceso de conducción institucional no se desarrolla exclusivamente en las instancias máximas o formalizadas de gobierno, sino que tiene un desarrollo cierto, paralelo, en los diversos espacios administrativos que guardan márgenes de autonomía importante - incluso en las ‘pequeñas’ e imperceptibles tomas de decisión cotidianas-, las limitaciones identificadas en este plano de la gestión tienen una incidencia real en la conducción institucional. Así una administración débil, caracterizada por desequilibrios o ‘irracionalidades’, probablemente al servicio de proyectos particulares, aislados o en conflicto, no hará más que reproducir estos efectos sobre la marcha institucional y, entonces, profundizará las dificultades de las prácticas de gobierno, agudizando el problema de la gobernabilidad de la institución, en relación con las posibilidades de su mayor democratización.

Simultáneamente, estos tres planos, gubernamental, administrativo y académico, en forma consonante, parecen delinear las principales cuestiones que enfrenta la gestión institucional: la conformación de una identidad, una perspectiva y una proyección institucional común, que resulte en la articulación interna y el anclaje social de la institución.

Miradas en perspectiva, las limitaciones que relevan los informes de evaluación institucional e, incluso, las principales cuestiones que se abren, en relación con el fuerte cuestionamiento al quehacer universitario que traen las prescripciones reformistas, parecen confluir en la pérdida del sentido trascendente que portaba lo universitario: un dislocamiento de concepciones, representaciones y referencias, hasta hace poco tiempo naturalizadas para sus actores.

Las fuertes restricciones presupuestarias, la incorporación lenta de mecanismos de articulación competitivos entre instituciones y entre grupos internos, el crecimiento sostenido de instituciones privadas de nuevo cuño, los procesos de transnacionalización de las propuestas o titulaciones, la emergencia y la explosión del nivel de posgrado, la creación de un número considerable de instituciones nacionales en un período relativamente corto y la conformación progresiva de ‘mercados’ son algunas de las principales tendencias que ponen en cuestión la identidad histórica y el horizonte de lo universitario, en un escenario abierto, de incertidumbre y profundización de antiguas limitaciones y dificultades, de emergencia de nuevas o latentes pero, también, de potencial generación de alternativas críticas.

Estas tendencias no deberían interpretarse exclusivamente como resultado de la política educativa en este campo sino más bien de las profundas transformaciones sociales, políticas y económicas que comienzan a concretarse una década atrás y respecto de las cuales la política universitaria reformista es una de sus expresiones estatales.

Pensamos que 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.

Esta complejidad conlleva comenzar a ‘mirar’ la universidad desde un ‘afuera’, desde un plano social que la atraviesa y la conforma pero, también, al que construye, para reelaborar el sentido de ‘lo universitario’ y construir una trascendencia alternativa que las acerque a los principales problemas sociales, culturales y políticos.

El análisis de problemas y debilidades en materia de gestión de las universidades argentinas no está orientado a poner en cuestión, en un sentido absoluto, la gestión de estas instituciones, sino más bien de fortalecerla desde aquellas concepciones, experiencias y prácticas de gestión que sostenidas sobre un análisis y un diagnóstico comprensivo que no descuide sus determinaciones ‘contextuales’ actuales e históricas y destaque su relevancia como espacio de producción social en términos de formación, de constitución de campos

profesionales y de desarrollo disciplinar al servicio de las necesidades sociales más amplias de la población.

En este marco se plantea el desafío para las políticas de educación superior para una gestión universitaria autónoma, eficiente y responsable, ya que las actuales limitaciones condicionan el funcionamiento institucional y afectan el ejercicio responsable de la autonomía. De ahí, que sea necesario incluir en los debates sobre las políticas nacionales e institucionales los lineamientos y condiciones para el necesario tránsito hacia una cultura responsable de la gestión universitaria (Fernández Lamarra, 2003) Es de esperar que los análisis desarrollados en este trabajo puedan contribuir a esos debates.

Referencias bibliográficas

Alonso Brá, M. (2003); “Algunos aportes para reflexionar sobre la evaluación institucional universitaria”. En: *Revista El Investigador -l Centro de Investigaciones Socio-educativas*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Año 2 N° 9. Managua.

Alonso Brá, M. y Sverdlick I. (2003) “La evaluación de las universidades. Un análisis de las perspectivas de gestión de calidad”. En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. FFy L. UBA*. Buenos Aires

Dias Sobrinho (1998); “Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp”. En: Balzán y Dias Sobrinho (Orgs.) *Avaliação Institucional. Teorías y Experiencias*. San Pablo. Cortez Editora.

Dias Sobrinho, J. (2002), “Univeridades e Avaliação: entre a ética e o mercado”. Editora Insular. Florianópolis.

Fanelli, A. (1998); “La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado”. Buenos Aires. (Mimeo) CONICET-CEDES. Buenos Aires.

Fanelli, A. (1996); “La reforma de la educación superior en Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones”. En: *Revista Paraguaya de Sociología. Año 33, N° 97*. Asunción.

Fernández Lamarra (1991); *Nuevas perspectivas de la planificación en el proceso de transformación educativa*. MCE, Buenos Aires.

Fernández Lamarra (2002); *Veinte años de educación en la Argentina: Balance y perspectivas*. EDUNTREF. Buenos Aires.

Fernández Lamarra (2003); *La Educación Superior Argentina en debate: Situación, problemas y perspectivas*. EUDEBA/ IESALC-UNESCO. Buenos Aires.

Krotsch, P.(2000); “La universidad frente a los desafíos de la imprevisibilidad y la integración social”. En: *Revista Avaliação*. San Pablo. Vol. 5, n° 1.

Krotsch, P. (2002); “*La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*”. Ediciones Al Margen. La Plata.

Krotsch, P. y Suasnábar, C (2000); “Los estudios sobre la Educación Superior: una reflexión desde Argentina y América Latina”. Mimeo. Buenos Aires.

Documentos Institucionales

“Lineamientos para la Evaluación Institucional”. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 1997. Buenos Aires.

ANEXO

SISTEMATIZACIÓN DEL RELEVAMIENTO DE DIFICULTADES EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA A PARTIR DE EVALUACIONES EXTERNAS, PRODUCIDAS POR LA CONEAU EN EL PERÍODO 1998-2001.¹²

1.- GOBIERNO

a) Dificultades vinculadas a la gobernabilidad

- **Insuficiencia en la participación y generación de consenso** en el conjunto de la comunidad universitaria para llevar adelante los procesos de gobierno (UNPSJB) Necesidad de intensificar la democratización de los procesos electorales (“independencia y libertad de conciencia”) (UNL)
- Dificultades para definir **políticas de mejoramiento consensuadas**, considerando a la universidad como una unidad, más allá de los intereses sectoriales. (UNSJ, UNPSJB) O, falta de una visión política institucional unificadora (UNLu)
- Fuertes **pujas y conflictos políticos involucrados en la distribución presupuestaria** entre unidades (UNT, UNPSJB) Necesidad de una redefinición al respecto que involucre una auténtica participación de todos los sectores y asegure la construcción de consensos legítimos en este sentido. (UNT, UNNE)
- **Insuficiente vinculación e integración entre los órganos de gobierno:** el Consejo Superior, los Consejos Directivos, las secretarías vinculadas al rectorado y los equipos de gestión de las Facultades (UNSE, UNPSJB)
- **Poca comunicación entre los diferentes claustros e instancias organizacionales** (UNLu, UNSE, UNPSJB) Escasa **participación docente** en el análisis y discusión de proyectos, tanto de la Universidad como de las distintas Facultades (UNSE) Necesidad de promover una mayor **participación estudiantil** en instancias formales e informales (UNCPBA)

b) Dificultades vinculadas a la relación entre gobierno y gestión

- Tensión, expresa o latente, entre la preservación de los **órganos colectivos, la participación y el cogobierno** y **la profesionalización y “ejecutividad” de la gestión** y. (UNCPBA)

2.- GESTIÓN INSTITUCIONAL

a) *Problemas vinculados con la dirección y sentido de la gestión institucional*

- **Limitaciones en la consolidación la identidad institucional**, especialmente en universidades regionales, con sucesivos cambios estructurales en el tiempo:

¹² Siglas empleadas:

UNL- Universidad Nacional del Litoral

UNT- Universidad Nacional de Tucumán,

UNSE- Universidad Nacional de Santiago del Estero,

UNSJ- Universidad Nacional de San Juan,

UNLu- Universidad Nacional de Luján,

UNPSJB- Universidad Nacional Patagonia San Juan Bosco,

UNSL- Universidad Nacional de San Luis,

UNCPBA- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires,

UNNE- Universidad Nacional de Nordeste

UP- Universidad de Palermo,

UAP- Universidad Adventista del Plata,

UM- Universidad Maimónides,

UMZA- Universidad de Mendoza,

UdeSA- Universidad de San Andrés.

desmembramientos e incorporaciones. Esta configuración histórica suele resultar en estructuras singulares que contienen unidades heterogéneas en trayectoria y posibilidades y que, muchas veces, se sitúan en diferentes localidades e, incluso, distintas jurisdicciones provinciales. (UNL, UNSE, UNLu, UNPSJB, UNCPBA).

- **Proyecto institucional desdibujado.** En los casos en que se produjeron una sucesión de cambios y desarrollos institucionales relativamente recientes y sin integración en un proyecto expreso y compartido. Aparece así la necesidad de volver definir colectivamente el proyecto institucional de la universidad, y su perfil académico. (UNLu y UNSE)
- **Situaciones “dilemáticas” que se plantean en relación con la redefinición del proyecto institucional, en un contexto de ajuste presupuestario.** Disyuntiva, entre seguir atendiendo a las necesidades de educación superior en la región (inercialmente en expansión) y atender a la mejora de las actividades ya en desarrollo. (UNNE) Necesidad de explicitar, en un debate participativo, pluralista y amplio, las disyuntivas que se enfrentan y las opciones potenciales para la reconstrucción de un proyecto institucional colectivo (UNNE, UNLu, UNSE)
- **Falta de diagnósticos institucionales integrales** (UNPSJB) que colaboren en la construcción del proyecto institucional, su redefinición, o como punto de partida de la planificación (UNLu, UNCPBA) **Falta de políticas integrales de gestión** (UNSL)
- **Ausencia de planes de desarrollo institucional** que articulen efectivamente la política universitaria de la institución con las condiciones objetivas en las que se desarrollan sus actividades y las necesidades actuales y futuras de la educación superior en el país. (UNSE, UNLu, UNPSJB)). Desarrollo de una **planificación prospectiva con carácter informal**, que considera sólo **aspectos instrumentales sin abordar los aspectos sustantivos** que hacen a la definición de políticas a largo plazo. (UNLu) Necesidad de construir colectivamente una **visión estratégica de la universidad** con el propósito de tener una visión compartida respecto de las transformaciones futuras o en marcha (UNNE) Insuficiente formalización de instancias de **planificación estratégica** que defina explícitamente objetivos a alcanzar, recursos y tiempos –y que identifique capacidades institucionales existentes para asegurar que los proyectos tengan una concreción cierta- (UNCPBA) Falta de una organización programática para la ejecución presupuestaria (UNSL)
- **En el caso de las universidades privadas,** los problemas en la gestión institucional también aparecen vinculados al tipo de definición y desarrollo del proyecto universitario. En el caso de aquellas que mantienen un ritmo muy rápido de crecimiento y de expansión (en carreras, en número de estudiantes y docentes, con una rotación muy alta), las dificultades aparecen asociadas a la consolidación, estabilización e integración de lo ya desarrollado, en términos estrictamente académicos pero también en relación a la adecuación de su esquema de gestión (UP) En algunos casos el ritmo de desarrollo y crecimiento es diferencial entre disciplinas- unidades y genera fuertes desequilibrios internos (UM) En otros casos, si bien hay una fuerte integración institucional, esta aparece consolidada sobre proyectos institucionales previos, como instituciones terciarias, que requieren su fortalecimiento como proyecto universitario para reorientar su gestión (UAP)

b) Problemas de articulación (especialmente horizontal) y de integración entre unidades

- En general, falta de una **estructura organizacional equilibrada y dinámica** (UNSL)
- **Fuerte descentralización que resulta en fragmentación y desconexión entre unidades,** sin mecanismos compensatorios de integración coordinada. Falta de mecanismos de **coordinación horizontal** (UNSL, UNNE) **y vertical** (UNT, UNPSJB, y UNLu) Falta de integración multidisciplinar entre las diferentes unidades. Desconexión entre cátedras, entre carreras y entre Facultades (UNT, UNSE, UNSJ, UNNE)
- **Existencia de estructuras académicas por ‘agregación’ coyuntural** (facultades, departamentos y carreras) que **no reflejan claramente los objetivos institucionales,** producto de una conformación histórica y política antes que de un diseño a partir de criterios epistemológicos, pedagógicos o disciplinarios. Estas configuraciones singulares suelen dificultar la coordinación entre unidades y la integración institucional. (UNSE, en cierta medida UNLu y UNPSJB)

- Existencia de **estructuras caracterizadas por un criterio de especialización funcional (división del trabajo) entre la unidad central y las Facultades**, que limita la construcción un **proyecto institucional articulado** sobre unidades académicas fuertes y descentralizadas en las que se desarrollen las diferentes funciones (UNCPBA)
- **En cuanto a las universidades privadas**, por tratarse en su mayoría de instituciones pequeñas, relativamente más recientes y, generalmente, con una fuerte coordinación vertical desde los consejos de administración de las fundaciones o asociaciones, las dificultades de integración o articulación son comparativamente menores (UAP, UMza, UdeSA, UM) Si bien, cabe señalar que presentan algunas dificultades en cuanto a su estructura: son endeble, con excesivas relaciones informales, sin niveles intermedios, y con escaso desarrollo horizontal y vertical (UM, UP) Además presentan un desarrollo funcional desequilibrado: mayor en lo que hace a la docencia y muy pobre en lo que hace a la investigación y la extensión (UM, UAP, UP, UMza)
- c) ***Dificultades respecto de la integración (o para consolidar la presencia de la universidad) en el ámbito local y regional***
 - Limitaciones en la concreción de la **vocación regional** de algunas universidades. Riesgos potenciales de desmembramientos (UNNE) Necesidad de intensificar su participación en los procesos de transformación socio-económica y territorial actual (v.g. MERCOSUR) (UNL, UNNE, UNSE, UNSJ, UNSL).
 - **Desarrollo escaso de actividades de transferencia en relación con las posibilidades y potencialidades** de las universidades (UNT, UNSL) Ausencia de un análisis de líneas de transferencia de vacancia regional, respecto de otros posibles 'prestadores' no universitarios. (UNT, UNSJ)
 - Falta de **reconocimiento institucional a las actividades de extensión o transferencia** en relación con el de las actividades de investigación y docencia (UNT, UNSL)
 - Inexistencia, existencia sólo formal, o aislamiento de las unidades académicas respecto de las **unidades de vinculación** o de Consejos económico-sociales que favorezcan la relación de la universidad con organizaciones no gubernamentales, sociales y empresariales de la región de influencia. (UNT)
 - Desarrollo de actividades de vinculación comunitaria que no responden a un análisis profundo de las necesidades locales y por lo tanto, más allá de la coyuntura política, y la posibilidad de generar recursos propios, **pierden pertinencia social** en el contexto regional (UNSE, en parte UNPSJB)
 - **Ausencia de una política institucional de extensión y transferencia**, por lo que prevalecen emprendimientos aislados (UNT, UNSE, UNSJ, UNPSJB, UNSL, en parte UNCPBA) Necesidad de fortalecer el desarrollo de las actividades de extensión especialmente en términos relativos al interior de las universidades (UNSJ), **acompañando a aquellas unidades con menos tradición, articulando diferentes unidades académicas en programas comunes, y favoreciendo la articulación entre todas las actividades de extensión** que se realizan en la Universidad. (UNL)
 - **Falta de seguimiento de las experiencias de transferencia y extensión** que permitan dimensionar el impacto en la comunidad o región de la actividad universitaria (UNLu)
 - **Subvaloración de las actividades de extensión y transferencia** en el sistema nacional de evaluación y categorización de docentes (UNCPBA)
 - **En el caso de las universidades privadas** pareciera existir una tendencia general a un aislamiento respecto de la comunidad local, regional o nacional (con algunas excepciones -la UAP en lo local y regional-) (UM, UdeSA) Aunque la situación es más heterogénea respecto del ámbito internacional. En general, no existen políticas expresas e integrales de extensión y transferencia, e incluso las acciones de extensión tienen muy poco desarrollo (UM, UdeSA, UP) Este relativo aislamiento también a veces se expresa en la falta de integración con la comunidad universitaria nacional (UAP)

3.- GESTIÓN ADMINISTRATIVA

a) Dificultades para operar sobre la dimensión administrativa de la gestión

- Falta de **jerarquización de los temas de gestión administrativa** (UNL)
- Dificultades para intervenir integralmente sobre transformaciones en la gestión en el conjunto de las unidades académicas o desarrollo desigual entre unidades (especialmente entre el rectorado y las facultades) (UNCPBA, UNNE)
- Relativa **disociación entre las normas formalizadas (en estatutos y reglamentos) y las que efectivamente regulan las prácticas. Burocratización** de los procesos administrativos (UNL, UNSJ) Simultáneamente, falta de formalización y reglamentación de algunas actividades y procedimientos (UNSE, UNCPBA y en parte UNT)
- Limitaciones para intervenir sobre la **organización de los servicios administrativos** de forma de resolver los desequilibrios internos entre las distintas unidades académicas e instancias institucionales, de acuerdo a las reales necesidades actuales y futuras de cambio (UNT, UNSJ, UNLu)
- Ausencia de **políticas expresas en materia de recursos humanos** y escasa concreción en la **reorganización de procesos y procedimientos administrativos**. Insuficiencia en la **capacitación** del personal no docente. (UNLu, UNSJ, UNPSJB, UNSL) Desequilibrios en la **distribución del personal no docente** entre el rectorado y las facultades (UNSL) Deterioro escalafonario (UNSL)
- **En las universidades privadas**, ausencia de políticas de capacitación para el personal no docente (UM, UAP) y distribución desequilibrada entre unidades o carreras del personal no docente de apoyo (UM)

b) Dificultades en la gestión de los recursos materiales

- Limitaciones presupuestarias (UNPSJB, UNL) Necesidad de incrementar **el presupuesto** a través de vías no tradicionales (UNL) Presupuesto nacional limitado (a gastos operativos, sin márgenes de inversión) que conlleva dificultades **para conciliar las líneas institucionales prioritarias de desarrollo académico**, con los criterios externos de financiamiento (por incentivos) y con aquellos involucrados en la necesidad de generar recursos propios (UNCPBA)
- Falta de equilibrio en la **distribución presupuestaria** entre unidades académicas para el mejoramiento institucional (más allá de los requerimientos diferenciales de recursos materiales de acuerdo a los distintos desarrollos disciplinares) (UNL, UNSE, UNSJ, UNSL)
- Insuficiente sistematización de la gestión económica y financiera (UNSJ, UNNE)
- Falta de información o acuerdo participativo para definir los lineamientos y criterios institucionales de la **gestión de recursos; especialmente extrapresupuestarios** (UNT, UNSE), pero también **presupuestarios** (UNSJ, UNNE)
- Dificultades para asegurar la disponibilidad y mantenimiento de la **infraestructura edilicia**, así como para concebir e implementar una **organización general del espacio** que atienda a la organización y las necesidades institucionales actuales previendo las futuras.(UNL, UNSE, UNPSJB)

c) Dificultades en la gestión de las herramientas e instrumentos que hacen al desarrollo académico

- Insuficiente o inadecuada **producción** (UNSJ, UNLu) y **circulación de información en el conjunto de la comunidad universitaria**, (UNPSJB, en parte UNCPBA) como herramienta para la toma de decisiones académicas y para la participación colectiva en la gestión (UNSE, UNNE)
- Insuficiente **desarrollo informático** (UNPSJB), desequilibrios en la **distribución** de recursos informáticos entre unidades (UNSL) **insuficiente apropiación** de la capacidad instalada por

- parte del conjunto de la comunidad universitaria (UNL) o **resistencias para extender las herramientas informáticas a los ámbitos administrativos** (UNSL)
- Falta de **estimaciones precisas de costos** que permitan **redistribuir recursos** entre carreras, niveles y facultades, de acuerdo a las políticas y prioridades fijadas (UNT, UNSE) Gestión presupuestaria (y extrapresupuestaria) tan compleja que impide una apreciación y análisis cierto de los ingresos y egresos.(UNT, UNSJ)
 - Falta de **criterios y políticas comunes para la gestión de los sistemas de información y de las Bibliotecas**. (UNL, UNSE, UNLu, UNPSJB). Falta de jerarquización de estos ámbitos (UNSJ) **Déficits de disponibilidades** en títulos, cantidad de volúmenes, actualización y espacio disponible (UNLu, UNPSJB)
 - **En las universidades privadas:** insuficiente sistematización de la información para la planificación y gestión (UM, UP)

4.- GESTIÓN ACADÉMICA

1.- Docencia

a) *Dificultades para operar sobre las condiciones institucionales que afectan el desarrollo de la docencia*

Estas condiciones institucionales están directamente relacionadas con la cuestión señalada previamente referida al *fortalecimiento* de esta actividad. Hemos clasificado estos condicionamientos genéricos de acuerdo a dos dimensiones: la organización académica y las condiciones del trabajo académico. La primera reúne aquellas dificultades señaladas en los informes respecto de los diferentes ámbitos, funciones o unidades (y sus relaciones) a partir de los cuales se organizan y delimitan las tareas de docencia. La segunda refiere directamente a las condiciones institucionales de trabajo académico en que se desarrolla la docencia

En relación con la organización académica:

- **Dispersión** de carreras y materias, **desequilibrios** entre carreras y facultades o entre departamentos, carreras y sedes (UNSJ, UNSE, UNLu, UNPSJB, UNSL)
- Tensiones entre la organización departamental y la organización por carreras (UNLu) Insuficiente **fortalecimiento de las unidades departamentales** (cuando existen) en tanto instancias articuladoras de las tres funciones universitarias y como espacios de reflexión conjunta y coordinación entre docentes e investigadores de diferentes grupos. (UNLu, UNSL, en parte UNCPBA)
- Imposibilidad para construir una articulación cierta entre las actividades de **docencia y de investigación**. Tensiones entre la docencia y la investigación como prioridades institucionales excluyentes –expresas o tácitas- (UNLu, UNPSJB) Insuficiente **articulación de la docencia con las restantes funciones** (investigación, extensión o transferencia) por ejemplo en la utilización curricular (para la formación de grado) de los proyectos de transferencia e investigación (UNCPBA)
- La organización académica en el caso de las universidades privadas presenta dificultades vinculables al desarrollo desequilibrado entre las funciones de docencia y las de investigación y extensión. En general, la organización académica se construye considerando como criterio casi excluyente las actividades docentes. (Por ejemplo, la falta de profundización del modelo departamental como ámbitos de articulación de la docencia con la investigación y la extensión.

En relación con la carrera docente y las condiciones del trabajo académico:

- Baja proporción de **dedicaciones exclusivas** o completas para asegurar la concentración de recursos humanos en docencia e investigación (UNL, UNLu, UNPSJB) Proporción importante de docentes ‘viajeros’ sobre los residentes (UNPSJB, UNCPBA) Indefinición acerca del carácter ‘docente’ de los tutores en las experiencias de educación a distancia (UNPSJB)
- Falta de una políticas de relocalización de docentes con posgrados en el exterior (UNPSJB)

- Estratificación con **poca movilidad del cuerpo docente** (UNT, UNSJ)
- Desequilibrio en la distribución **de personal docente y no docente entre unidades** (UNL, UNSE) O **entre cargos** titulares y auxiliares (UNSL)
- **Exceso de tareas** para los docentes que desempeñan circunstancialmente tareas de gestión (UNSL)
- Ausencia de una política institucional de **formación pedagógica** de los docentes (UNT, UNSE, UNSJ), de **equipos internos de asesoría pedagógica** o de **formación disciplinar permanente** (UNPSJB)
- Desarrollo insuficiente de **concursos** docentes para cargos regulares (UNSE, UNLu, UNPSJB, en parte UNCPBA)
- En las universidades privadas las dificultades en relación con las condiciones del trabajo académico son bastante convergentes: inexistencia o poca consolidación de una carrera docente (selección y promoción) o de políticas de formación continua (UM, UAP, UP, UMza), baja proporción de dedicaciones semi, completas o exclusivas (UM, UAP, UP, UMza), designaciones docentes por períodos breves (proporción alta de interinatos) o alta rotación del personal docente (UP), falta de procedimientos formalizados para la convocatoria y selección de docentes (UMza, UdeSA), proporción baja de profesores titulares o adjuntos en relación con las restantes categorías (UMza), inexistencia de la figura de 'concursos'.

b) Dificultades para intervenir sobre las condiciones institucionales que afectan el desempeño académico de los estudiantes

En esta dimensión se incluyen aquellas observaciones o recomendaciones de los informes directamente involucradas con el desempeño académico de los estudiantes. En términos generales refieren a dos temas: la capacidad de éstos de intervenir en el recorrido curricular a seguir y todo lo involucrado con políticas de bienestar.

- Insuficiente profundización de las **reformas curriculares** emprendidas, o desarrollo desperejo entre unidades, en dirección a consolidar diseños flexibles, abiertos y optativos (UNSL, UNNE) que atiendan a los intereses y la autonomía de los estudiantes en la realización de sus propios itinerarios curriculares. (UNL, UNSE) Planes de estudio muy extensos, con asignaturas con excesiva cantidad de contenidos (UNT, UNSE, UNSJ, UNLu)
- Insuficiente profundización de los **programas de articulación de niveles o ciclos curriculares al interior de una misma carrera** (UNT, UNSE,UNSL) y entre carreras cortas (tecnicaturas) y largas que permitan la movilidad de los estudiantes (UNSL, UNNE) Insuficientes políticas expresas de cuidado de los ingresantes en los años críticos (respecto de la deserción) asegurando recursos docentes y materiales suficientes y adecuados (UNT, UNSE, UNPSJB). Ausencia de acciones de orientación al estudiante durante su recorrido por el plan de estudios como herramienta para cuidar la continuidad de los estudios, evitar el desgranamiento y mejorar las tasas de graduación (v.g. sistemas de tutorías, establecimiento de exigencias de regularidad diferenciales para aquellos que trabajan, etc.) (UNT, UNSE, UNSJ, UNLu, UNPSJB, UNSL)
- Ausencia de una **política institucional de bienestar estudiantil** que integre y oriente las diferentes acciones en este sentido (UNT)

c) Dificultades en la articulación horizontal de la función docencia

En este caso, se sistematizan todas las observaciones referidas a la articulación horizontal de la actividad docente desde diferentes perspectivas o focos de preocupación: las diferentes unidades académicas o institucionales, los planes curriculares, los niveles de grado y posgrado, etcétera. En general parece existir una fuerte segmentación que reflejan, en el plano de la docencia, las cuestiones ya consideradas respecto de la gestión institucional.

- Insuficiente desarrollo de **articulaciones curriculares horizontales** entre carreras y Facultades que dificulta la coherencia, la interdisciplinariedad y la permeabilidad curricular (UNL, UNNE) Falta de articulación por áreas de conocimiento con contenidos afines para el dictado de asignaturas comunes entre carreras y facultades (UNT, UNSE, UNNE) En el caso

de que existan unidades departamentales éstas quedan 'atrapadas' en las lógicas verticales de las Facultades y/o carreras (UNSE, UNLu, UNSL).

- Insuficiente **articulación horizontal entre unidades académicas** que considere no sólo la eficiencia en la gestión de recursos humanos y materiales sino, muy especialmente, la historia institucional, el desarrollo epistemológico y el funcional de cada una de ellas. (UNL, UNPSJB)
Desconocimiento recíproco de las actividades y proyectos académicos desarrollados por las diferentes unidades académicas (UNSE)
- **Desarrollo de subsedes, "extensiones áulicas" o "centros regionales"** como respuesta a pedidos gubernamentales o necesidades comunitarias, sin un análisis riguroso de las condiciones y posibilidades académicas. Estas experiencias, en las condiciones señaladas, provocan una segmentación intrainstitucional de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, ofreciendo experiencias educativas universitarias cualitativamente diferenciales, de acuerdo a su localización (UNSE, UNLu, UNPSJB)
- **Políticas expansivas de creación de nuevas carreras de grado**, con duplicaciones y yuxtaposiciones entre centros regionales, como consecuencia de conflictos entre localidades, sedes y jurisdicciones para ampliar cada una el control sobre los espacios académicos. (UNPSJB)

d) Dificultades en la articulación vertical de la función docencia

La falta de articulación en términos verticales, refiere centralmente a la articulación entre niveles educativos, en general, y entre el grado y el posgrado, en particular.

- Insuficiente profundización de los **programas de articulación de niveles educativos no universitarios y universitarios** de forma de aumentar la retención y mejorar el rendimiento académico de los alumnos (UNL, UNT, UNSL, UNNE)
- Expansión **desarticulada de la oferta de posgrado** (probablemente como estrategia de generación de recursos propios) sin una política integradora resultante de una reflexión institucional amplia que considere las reales posibilidades docentes locales, la fijación de líneas de desarrollo prioritarias, su relación con el desarrollo y las condiciones institucionales de la investigación y, particularmente, con la docencia de grado. (UNT, en parte UNL, UNPSJB,
- *En algunas universidades privadas es escaso desarrollo del nivel de posgrado (UM, UAP) o tiene una expansión excesivamente acelerada (UP) En general, falta una política integradora en este sentido (UM, UAP, UdeSA) o estructuras académicas y de gestión específicas (UMza) Las carreras desarrolladas tienen poca vinculación con el grado o con la investigación, como consecuencia de la falta de desarrollo de esta función (UP, UM, UdeSA, UAP)*

2.- Investigación

Respecto de la investigación, el tipo de problemas o dificultades que surgen de los informes de evaluación son bastante consonantes con aquellos referidos a la docencia, aunque también adquieren aristas particulares. La necesidad de políticas integradoras cobra más visibilidad para el caso de la investigación. A su vez, también aparece más enfatizada la importancia de establecer una gestión especializada en esta materia y de promover activamente un intercambio entre unidades y entre diferentes instituciones nacionales y extranjeras. En este caso, el alcance nacional e internacional de la investigación, en términos de comunidad científica, conduce a identificar un repertorio de dificultades particulares.

a) Dificultades para definir una política institucional integradora en esta materia

- Insuficiente **articulación** entre los diferentes institutos, programas y proyectos de investigación o dispersión de proyectos y programas en diferentes unidades institucionales con desarrollos heterogéneos. (UNL, UNT, UNSJ, UNLu, UNPSJB, UNSL, UNCPBA)
- Ausencia de **criterios participativos para la convergencia en la definición institucional de líneas de investigación**, que atiendan tanto a las áreas de vacancia en el área de influencia

de la Universidad, al interés de los investigadores, a su experiencia acumulada en determinada temática y a los pedidos externos. (UNL, UNSJ, en parte UNCPBA)

b) Dificultades que inhiben el fortalecimiento de la investigación

En relación con las condiciones del trabajo académico

- Falta de reaseguros institucionales que garanticen la disponibilidad en el tiempo de los **recursos materiales necesarios** (infraestructura edilicia, equipamiento y materiales) para el desarrollo de las actividades de investigación. (UNL, UNPSJB, UNSL)
- Insuficiente cantidad de cargos docentes con **dedicación exclusiva** (UNL, UNSJ, UNLu, UNPSJB)
- Insuficiente **personal no docente** de apoyo dedicado a esta función (UNSL)

En relación con la formación en investigación y la incorporación de nuevos investigadores

- Falta de **consolidación de muchos grupos** de investigación existentes e insuficiente acompañamiento institucional para la formación de nuevos grupos. (UNL, UNLu, UNPSJB, UNSL)
- Formación insuficiente en investigación de muchos de los docentes-investigadores (política ministerial de incentivos). (UNT, UNSJ, UNPSJB)
- Insuficiente desarrollo o integración de los **sistemas de becas** para que colaboren con la formación de posgrado y el desarrollo institucional de la investigación. (UNL, UNLu)
- Insuficiente desarrollo del **nivel del posgrado** como herramienta para fortalecer la investigación (UNL, UNPSJB)
- Ausencia de una política institucional activa para la incorporación (o relocalización) de jóvenes investigadores en las áreas menos consolidadas. (UNLu, en parte UNPSJB, en parte UNCPBA)

En relación con la apertura y el intercambio entre unidades académicas o disciplinas y con la comunidad científica en general

- Poco desarrollo de actividades de **cooperación e intercambio con las comunidades universitarias del país o del exterior**. (UNLu) Limitada participación conjunta en proyectos y programas **de los grupos más consolidados de la universidad** (sobre las líneas de investigación más desarrolladas) **y otros grupos externos** (UNSJ) Insuficiente desarrollo de actividades **multidisciplinarias y transdisciplinarias**. (UNLu, UNSL) Dificultades para emprender proyectos **comunes entre investigadores de diferentes unidades académicas – sedes-** (UNPSJB)
- Falta de sistematización y seguimiento de **los convenios vigentes**. (UNSL)
- Tendencia al **aislamiento (para una mejor producción personal)** entre investigadores, que desestima la producción colectiva, como consecuencia no deseada de la política de incentivos docentes y de la política tradicional de ciencia y técnica (UNCPBA)

c) Ausencia o escaso desarrollo de la gestión académica en materia de investigación

- *Esta dificultad es un problema notoriamente generalizado entre las universidades privadas. Existe un fuerte desequilibrio entre las funciones de docencia e investigación (UMza, UM, UAP, UP) En general, la presencia institucional de la investigación es indirecta, a través de docentes-investigadores que son docentes de la universidad pero cuyos proyectos de investigación se encuentran radicados en otras universidades, generalmente nacionales (UM, UdeSA) En los casos de que existen algunas iniciativas en investigación estas son aisladas y no resultan de una política institucional en la materia (UM, UdeSA, UAP, UMza). En todos los casos se recomienda, desarrollar o fortalecer la investigación.*