

La tensión Centralización - descentralización y su incidencia en términos de problemas en la UNSL.

Carlos Mazzola y Fernando Rodriguez Luiz.

Cita:

Carlos Mazzola y Fernando Rodriguez Luiz (2015). *La tensión Centralización - descentralización y su incidencia en términos de problemas en la UNSL. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/1143>

La tensión Centralización – descentralización y su incidencia en términos de problemas en la UNSL

Mazzola, Carlos UNSL/FCH
mazzolacarlos@gmail.com

Rodríguez Luiz, Fernando UNSL/FCH
rodriguezluiz@yahoo.com.ar

Resumen

Esta ponencia analiza las formas de organización del trabajo en la universidad, poniendo en foco la tensión entre centralización y descentralización, que se ve reflejada en el mayor protagonismo que tienen Rectorado y Facultades y/o las Áreas y Departamentos.

Nos interrogamos de qué manera la propia lógica del campo académico orienta las formas de organización llevándola a una creciente descentralización y autonomización en el caso que analizamos, la Universidad de San Luis.

Por otra parte, proponemos revisar la capacidad de los modelos de organización en su incidencia en la resolución de problemas específicos que se generan en el campo académico y deberían ser objeto de la gestión.

Palabras clave

Centralización - descentralización – universidad – organización - gestión

Desarrollo

La problemática de la descentralización es de interés en la administración pública en general y en el sector de la educación ha estado relacionada generalmente en políticas de descentralizaciones estatales en los niveles elementales y medios de manera destacada. La década del 90 tuvo como uno de sus rasgos distintivos la descentralización pública (Banco Mundial 1999). Según Rondinelli, N. y Cheema :

“...la descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas

de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias.” (Rondinelli, N. y Cheema 1983: 14)

La transferencia de las políticas de los 90' por parte de los estados centrales a instituciones y agentes locales fue acompañada de un discurso de justificación en torno al concepto de racionalidad.

La racionalización se sostenía bajo los argumentos de que la gestión llevada a cabo por los protagonistas, cercanos o inmediatos, posibilita decisiones rápidas, fundadas en las necesidades reales, con menor nivel de resistencia y mayor participación y compromiso de los actores. Todo lo cual implica mayor eficacia en los gastos, mayor calidad e inclusión. (Banco Mundial 1999)

Muchos dirigentes de Estados locales en ocasiones solicitaban dichas transferencias o vieron con agrado las mismas, en tanto que implicaba para los mismos un mayor control y manipulación de instituciones, recursos y actores, todo lo cual convertían en capital político.

La descentralización en el nivel universitario, no logra relevancia, por el contrario son políticas de centralización las que las caracterizan, sobremanera desde la década de los 90'a la actualidad.

No sólo la complejidad de instituciones hace que estemos frente a un escenario distinto, sino que muchas de las universidades Latinoamericanas al poseer un significativo nivel de autonomía, lo que se traduce en espacios educativos de gestión bastantes descentralizadas, hace que las políticas públicas de descentralizar no sean necesarias.

Se debe dar cuenta además de diversos tipos de instituciones universitarias con diversos anclajes políticos – administrativos. Hay que distinguir: Universidades públicas de privadas, dependientes de gobiernos centrales o locales, universidades de facultades e institutos, entre otros tipos de instituciones.

No obstante en los 90' los discursos de racionalizar el sistema estuvieron presentes, lo que implica que los propósitos de gastar menos, con mayor calidad e inclusión se buscaron. En muchas circunstancias promoviendo un proceso inverso al de descentralizar. Las políticas de evaluación, nuevos marcos legales, creaciones de organismos de regulación, etc. dan cuenta de un Estado activo que desconfía de los buenos caminos que nos puede conducir la autonomía.

Desde el punto de vista conceptual

Hay que plantear algunos pocos consensos que se producen en torno al tema de la descentralización y una gran confusión también en torno del mismo sobremanera cuando el mismo se lo vincula a la inclusión o la capacidad de resolución de problemas.

Se comparte la idea que la descentralización tiene como ventaja la flexibilidad y operatividad en el manejo de los recursos, tanto materiales como humanos, facilita la participación y el compromiso de los actores. Se menciona como una ventaja también que la descentralización puede generar servicios más inclusivos que los centralizados.

Como elemento negativo de la descentralización, lo que pasaría a ser positivo de la centralización, es la dificultad para diseñar políticas de alcance para el conjunto del sistema, lo que da cuenta de fragmentación y la formación de unidades resistentes a los cambios - cuando no verdaderas formaciones corporativas cerradas en sí- . La centralización implica la posibilidad de implementar activas políticas generales, control e instauración de la dimensión pública.

Una distinción que tomaremos como significativa se funda en sostener que habitualmente cuando pensamos la problemática de la tensión centralización-descentralización se lo hace en términos organizacionales. Lo cual es correcto más incompleto, dado que se debe anexar la dimensión política de dicha tensión, en tanto que nos podemos encontrar con instituciones o escenarios que en una dimensión se encuentra centralizados y en otra descentralizados. Así es que podemos entender que las universidades públicas han estado predominantemente centralizadas en lo económico y en validación de las titulaciones, más descentralizadas en lo político, administrativo y académico.

Distinguir niveles organizacionales y competencias operativas y políticas podría ayudar a comprender mejor esta problemática.

Tomaremos para el análisis hechos que en su mayoría acontecen desde los 90' en adelante,

En Argentina en general y en la UNSL en particular

A nivel País se han desarrollado una serie de políticas en donde la tensión centralización-descentralización está en juego. Estas se mencionan de modo muy breve a los efectos de señalar la

diversidad de temas o problemas en donde se pone en juego las categorías elegidas para el análisis, sin que el listado que se menciona agote la problemática.

1.- En relación a la autonomía. La misma supone la posibilidad de que las unidades académicas, que constituyen un sistema, posean la libertad de decidir temas importantes de su incumbencia; lo que implica poder descentralizado. La reforma de 1918 constituyó un modelo de universidad que se extiende por toda América Latina en donde la autonomía es uno de sus pilares. La misma ha sido un valor y un principio operativo ya que ha servido como axioma de identidad, sobre manera, para protegerse de los vaivenes políticos que ha atravesado la Argentina en el siglo pasado. Y operativamente como principio orientador de disposiciones y configuraciones organizativas y de procesos de decisión que se ven reflejados en las comunidades universitarias en su conjunto.

Para el Estado Argentino, la autonomía ha sido un obstáculo para incorporar a las instituciones en los diversos diseños políticos que sus gobiernos han pergeñado, sobremanera en la década de los 90'.

2.- El diseño de los 90'. La política neoliberal para las universidades desarrolla una serie de medidas todas las cuales buscan incrementar el poder central del Estado frente a instituciones que gozan de un importante nivel de autonomía. En dicha batería de medidas se debe destacar la Ley de Educación Superior 24.521 del año 1995. En ella se crean organismos de evaluación como fue la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Nacional (CONEAU) los centros de planificación regional (CEPRES), diversas disposiciones que buscan articular el sistema (niveles de enseñanza, jurisdicciones, etc.). La habilitación e impulso a la búsqueda de nuevos y propios recursos por parte de las universidades. Etc. Se debe añadir a la ley el papel activo de la creada Secretaria de Políticas Universitaria (SPU), la que entre otras estrategias busca de manera directa o a través del Consejo de Rectores articular medidas para el conjunto en sintonía con el diseño político general. Por último, sin que se agote las medidas, cabe mencionar una política de financiamiento orientada a programas cuya finalidad es orientar las acciones de los universitarios al diseño Ministerial.

3.- La Universidad de Buenos Aires (UBA), la tercera en tamaño en América Latina, es la que más resiste las políticas de los 90' y por ello vio la creación de nuevas universidades en el conurbano bonaerense bajo el argumento de descentralizar la oferta para poder ser más inclusivos

. Más allá de ello la UBA en términos de centralización-centralización atraviesa una conflictividad que parece imposible de resolver y que lleva más de dos décadas en vigencia, la misma se relaciona con los niveles mínimos necesarios de legitimidad política para elegir y renovar a sus autoridades. Vencidos los plazos de mandatos de Rectores y Decanos la consagración de sus reemplazos conlleva conflictos de tal magnitud que ponen en cuestión la viabilidad de la institución toda y aparece como alternativa de solución la división de su unidad. La fundamentación, de tal solución, además de basarse en acotar los problemas a las facultades más conflictivas (Filosofía y Sociales básicamente) tiene que ver con que dicha división legitimaría una situación que de hecho se da y consiste en dar cuenta de que la UBA como un único cuerpo institucional no existe en tanto que la misma es una confederación de facultades que muy pocas atribuciones delega en la instancia central, es decir en el Rectorado.

4.- Por último, y sin que esto agote las situaciones en donde se pone en juego la tensión en observación, señalamos la dificultad que se producen en torno a establecer la debida competencia o ubicación en el sistema de autoridad de la resolución de temas o problemas. Es decir, ubicar la toma de decisión de determinados temas en las instancias pertinentes: EL caso de la carrera docente, el llamado a concurso de docentes, el plan curricular, la distribución de presupuesto, la compra de insumos, etc. Son sólo algunas de las múltiples decisiones que se toman. La cuestión es por lo tanto establecer ¿en qué nivel de organización – más o menos centralizado- se debe decidir y resolver sobre tal o cuál tema?. Por ejemplo ¿Quiénes deben decidir acerca del llamado a concurso para promover la carrera docente?, ¿debe ser la unidad operativa más cercana a la prestación de servicio docente como podría ser un área o departamento? o por el contrario ¿debe ser la más lejana? como podría ser la SPU, que mediante comisiones evaluadoras externas podría asumir tan importante cuestión. Otro ejemplo ¿Quién debe resolver la compra de papel para las computadores? que resulta de insumo diario tanto para el cuerpo administrativo como el docente ¿debe hacerlo el Ministerio, el CIN, los Rectorados, las Facultades, las Áreas o Departamentos?.

El ubicar con eficiencia y justicia la resolución de problemas en los debidos niveles de autoridad constituye una compleja trama de distribución de poderes que lejos estamos los universitarios Argentinos de haber resultado esta cuestión de modo aceptable.

En el caso de la UNSL

Hemos elegido tomar algunas problemáticas que la universidad viene teniendo de modo sostenido desde la época de su normalización democrática, es decir 30 años. Y analizar si las mismas tienen relación con la tensión que venimos trabajando.

La resolución de problemas requiere de disponer de diversos tipos de poderes. Es preciso contar con la visualización de la resolución de los mismos, lo cual no es una tarea sencilla cuando se trata de complejas instituciones. Por otra parte, si el problema es importante, se requerirá de una labor diagnóstica como instancia previa a la resolución de la problemática, también disponer de un cierto nivel de consenso en los involucrados en la problemática para que la resolución pueda implementarse, contar con los recursos que generalmente se movilizan para poder transformar una situación, etc. Más a pesar de la complejidad que implica resolver problemas en instituciones complejas, no se justifica que existan tales situaciones que se prolongan con el paso de los años.

La Universidad Nacional de San Luis convive desde hace décadas con dos grandes problemas: Los Concursos docentes y la escuela, pre-universitaria: Normal Juan Pascual Pringles de nivel primario y medio, por mencionar sólo dos.

La Escuela Normal Juan Pascual Pringles

Esta institución de una larga historia da cuenta de interesantes proyectos académicos de articulación entre la escuela y la Universidad que dieron a la misma un renombrado prestigio. Hoy, junto a perder dicho reconocimiento, el nivel de conflictividad con la Universidad va en un proceso de incremento intenso. Estos intentos han quedado reflejado en el único proceso de autoevaluación institucional (1998)

El sector docente de la Escuela, que tiene un importante nivel de agremiación y que se encuentra inserto en el gremio docente universitario, viene manteniendo una ardua conflictividad con la Universidad, el que se ha expresado esencialmente en tres puntos: incremento salarial, efectivización sin concurso de la planta docente y ciudadanía plena de los docentes.

A pesar de que estos reclamos se han ido logrando, siendo el de ciudadanía el último en conquistarse (lo que ha implicado la reforma del estatuto universitario para incluirlos como miembros del Consejo Superior y poder votar al Rector de la Universidad), no obstante los paros

docentes, continúan y poseen una frecuencia mayor a cualquier escuela Provincial, lo que da cuenta de un importante nivel de insatisfacción del sector. (Estatuto Universitario 2014)

Quizás el ideal para una buena parte de los docentes de la Escuela sea preservar e incrementar los niveles salariales, que son muy superiores a la de otros docentes dependientes de la Provincia, y al mismo tiempo independizarse de la Universidad realmente aunque no nominalmente, lo que implicaría un máximo de autonomía más dependiendo del prestigio y los fondos de la Universidad. Para la Universidad, buena parte de la comunidad docente, no entienden tal dependencia y auspician una independencia total, otros en cambio insisten en las posibles bondades pedagógicas que tal nexos pudiera implicar.

Indudablemente el tema centralización-descentralización no está resuelto entre la universidad y la escuela y con ello se agudizan los problemas.

Concursos docentes

Hemos tomado el tema de los concursos docentes ya que entendemos que aquí se pone de manifiesto el problema más agudo que se da en la vida cotidiana entre los docentes. El concurso debiera ser un procedimiento público que garantizan la transparencia y equidad en la selección y promoción de las personas. En ellos pone en juego los cargos y es precisamente cuando las distintas instancias que se llevan a cabo no son todo lo transparentes o equitativas aparecen los conflictos.

Desde comienzo de la década del 90`venimos observando que en los distintos niveles organizacionales de toma de decisión en la UNSL: Asamblea de Áreas, Consejo Departamental, Consejo Directivo y Consejo Superior, el tema concurso es el tema que cuantitativamente y cualitativamente insume la mayor parte del tiempo y energía de los Consejeros en pos de resolver la conflictividad que en torno a ellos se genera.

Los cargos docentes son semejantes en todo el País y constituyen una estructura jerárquica y en donde cuatro dimensiones le aportan complejidad.

1.- Las categorías docentes: Cabe distinguir extraordinarios y ordinarios. En el primer caso hay dos tipos: eméritos y consultos - categorías que son un premio a docentes en edad de jubilarse y que con tal nombramiento pueden continuar la labor. Constituye el

reconocimiento simbólico más importante, además de sumar a la jubilación el plus salarial como docente.

En el caso de docentes ordinarios, se va de auxiliar de primera, JTP, adjunto, asociado y profesor titular.

2.- El tiempo que está dedicado a la institución es otra dimensión. El de dedicación simple con la obligación de cumplir 10 horas semanales, el semi-exclusivo con 20 horas y el exclusivo con 40 horas.

3.- El tipo de nexo laboral- legal que se establece entre la persona y la institución, lo que se denomina ciudadanía universitaria en tanto que de tal relación se desprenden una serie de derechos y obligaciones distintas tanto para el docente como para la institución. En este sentido está el docente contratado, cuyo tiempo de vinculación es breve dado que se establece esta relación para que cumpla una labor puntual, finalizada la misma se termina el vínculo. El efectivo que posee mayor estabilidad temporal, lo que de no mediar una evaluación negativa permanece en el cargo y el interino que anualmente debe renovar su vinculación en tanto que suele ser un cargo de reemplazo de otro efectivo que se encuentra en licencia.

4.- La antigüedad docente, es decir el tiempo que se lleva ejerciendo en el cargo. Lo cual es importante en tanto que hay un adicional salarial que va del 10 al 120% del salario básico en virtud de los años de trabajo.

5.- La titulación del docente que desempeña un cargo, en tanto que percibirá un plus salarial en virtud de ello.

Esto constituye una trama no sólo institucional sino también económica, política, social y simbólica muy diversa. Económicamente las escalas son muy diversas partiendo de salarios muy bajos hasta llegar a otros relativamente decorosos.

Desde el punto de vista social los docentes adjuntos, asociados y titulares están a cargo de asignaturas y con ello de docentes auxiliares, suelen también dirigir proyectos de investigación lo que también supone colaboradores bajo sus responsabilidades. Esta red social que se pone bajo la responsabilidad de los docentes con cargos superiores se traduce en poder político en tanto que en épocas electorales los números pesan y el liderazgo de grupos

adquiere un valor electoral significativo. Por otra parte institucionalmente para ocupar los cargos de gestión se realiza una distinción y exclusión a quienes no son profesores, como así también a quienes no son efectivos, los que por otra parte aquellos que son interinos o contratados no sólo no pueden ocupar cargos sino que ni siquiera pueden votar. El poder simbólico lo poseen el profesor emérito o consulto, también los titulares o asociados, los que logran el reconocimiento de la comunidad de pares, y se refleja en las distintas invitaciones que reciben para formar parte de comité de evaluadores, asesores, disertantes, etc.

Por todo esto es que en los concursos se pone mucho en juego y por ello resultan tan conflictivos.

En la UNSL la dinámica del llamado a concurso ha tenido en las últimas décadas diversos cambios. Uno de ellos se vincula a la modificación de organización que se vivió en década del 90` con la creación de nuevas unidades académicas-administrativas, en el marco de la existente estructura de Facultades ya que se agregaron las Áreas y Departamentos, conformando una estructura mixta. Con la estructura de Facultad, que supone un tipo de organización más centralizado, los cargos conformaban la mayor fortaleza de los Decanos al tener la posibilidad de distribuirlos en pos de una distribución racional en procura de la unidad del conjunto, aunque, dependiendo de algunos estilos de gestión se utilizaron para premiar a los amigos, ignorar a los adversarios y prometer a nuevos adherentes más y mejores cargos.

Más al crearse las Áreas y Departamentos el concurso ha dejado de ser un capital de los Decanos para pasar a ser de los jefes de Áreas, ya que son las Áreas las que proponen qué concurso llamar y quiénes conforman el jurado, quedando para las otras instancias el debate y análisis de factibilidades, lo que implica una descentralización o fragmentación muy importante del poder. Resulta difícil, en dicho marco, que los líderes de las Áreas no pujen para favorecer con cargos a sus colaboradores y a ellos mismos. Lo que implica resignar una planificación racional, ya que la visión del conjunto ha desaparecido por completo en tanto no es tarea de los coordinadores de áreas, ni siquiera de los directores de departamento.

Las Áreas, si son pequeñas pueden estar conducidas por un único docente, en la medida que su tamaño crece se suelen subdividir el liderazgo en dos o en tres. Generalmente son profesores titulares o asociados a cargos de algunas asignaturas y directores de proyectos

de investigación. De modo tal que al interior de las Áreas tenemos grupos y subgrupos liderados por Docentes cuya lógica de interacción se asemeja a las de las pequeñas corporaciones.

“No son los lazos partidarios, ni las ideologías, ni lo económico, sino que es este tipo particular de unidad la que teje un a un nutrido número de actores que forman los grupos de poder. ¿Qué es una corporación?. Se trata de un agrupamiento de personas que prioriza los intereses de su grupo de pertenencia, por sobre el interés del resto, con los cuales establece vínculos de lucha. La característica central de la corporación es que se delimita lo correcto de lo incorrecto, lo justo de lo injusto, el que tiene derechos del que no los tiene, tan sólo por el reconocimiento de pertenencia al grupo propio.” (Mazzola, C. 2013)

Es claro que en la institución existen muchos otros problemas: deserción o abandono estudiantil, presupuesto, dedicación docentes, (Anuario estadístico de la SPU 2014) la inserción laboral de los egresados, pertenencia y relevancia curricular, evaluación institucional ¹, carrera docente (CONADU 2014), las dificultades organizacionales como la transformación en departamentos de la universidad (Zamanillo, 1980) etc. Mas hemos mencionado solo dos para señalar y mostrar el impacto que tienen en la vida académica la tensión de referencia

Conclusiones

Hemos intentado ilustrar la complejidad del tema y lo distante que estamos conceptualmente de tener claridad al respecto. Centralizar o descentralizar la Educación Superior y su impacto en los procesos académicos, políticos y organizativos.

La falta de claridad sobre el tema es lo que más deseamos resaltar, en tanto que parece sencillo acordar y establecer que las grandes políticas, que hacen al interés general, es más pertinente que estén en instancias centralizadas, como el caso de la concurso docente, y otras cuestiones que requieren de resolución cotidiana, como puede ser el abastecimiento de papel, resulta lógico que estén descentralizados. Sin embargo no se observa que esto sea una realidad, por el contrario muchas veces se encuentra descentralizadas cuestiones fundamentales y centralizadas lo que no lo es tanto.

¹ Ver los informes de autoevaluación institucional de la UNSL

Poder avanzar sobre esta cuestión es importante cuando pensamos que atañe al sistema educativo en su conjunto, a pesar que nos hemos centrado en la Educación Superior, pero resulta aún más significativo cuando vemos que dicho tema es generalizable ya que también es una problemática que tiene que ver con el sistema de salud, seguridad, asistencia social, etc. Por ello hemos intentado realizar un aporte en este sentido.

Por otra parte al tomar el caso de la UNSL focalizando en un par de problemas, que estamos convencidos son semejantes al de muchas otras universidades nacionales, intentar responder a la pregunta de ¿por qué los problemas persisten? No hay una respuesta única y sencilla para cada uno de ellos. Es preciso pensar el nexo que puede o no existir entre los actores que padecen la problemática con los actores que la resuelven, reflexionar sobre la importancia de articular los procesos de elaboración de diagnósticos en la detección de problemas y la evaluación de la resolución del mismo. Pero más allá de esta carencia conceptual, podemos preguntarnos, refiriéndonos a los problemas tratados: ¿Qué poseen de común los mismos? o ¿Qué líneas de acciones y responsabilidades podemos trazar como ejes comunes?

Entendemos que una línea, tiene que ver con las condiciones de autonomía y descentralización, que en términos laborales se traduce en a un profundo proceso de fragmentación, en donde cada uno se orienta según sus propios criterios, operan como condiciones que obstaculizan proyectos comunes. Lo común aparece frente a la amenaza del “otro” ese fantasma externo que quiere atropellarnos; frente a ello una reacción conjunta surge. Un comportamiento corporativo que surge espontáneamente, como una tradición cultural y que en muchas ocasiones encuentra el apoyo de las organizaciones gremiales.

Referencias Bibliográficas

BANCO MUNDIAL (1999): Documento Estratégico del Banco Mundial: la educación en América Latina y el Caribe. Washington DC, LCSHD. En: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPEDUINSPA/0,,contentMDK:20468880~menuPK:1044947~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:703332,00.html>

Convenio Colectivo de Trabajo 2014 (CONADU). Disponible en:

<http://conadu.org.ar/convenio-colectivo-de-trabajo/> Consultado el 6 de agosto 2014

Estatuto Universitario Universidad Nacional de San Luis (UNSL) 2014. Disponible en:

<http://secgral.unsl.edu.ar/docs/Estatuto%20Universidad%20Nacional%20de%20San%20Luis%202012.pdf> Consultado el 2 de agosto 2014

Mazzola Carlos (2013) La trama del poder en la Universidad Nacional de San Luis. Categorías para su análisis. En Revista Cuestiones de Sociología. Nro. 8 primavera 2012 publicado 2013. ISSN 1668-1584. pp: 113-121. Editorial Universitaria (UNLP)

Ministerio de Educación.(1995) Ley de Educación Superior 24. 521 Publicada el 10 de agosto de 1995 (Boletín Oficial Nro 28.204) Bs. As. Argentina

Programa de Autoevaluación Institucional para el Mejoramiento de la Calidad. UNSL (1998) Informe de Autoevaluación Año. Escuela Normal "Juan Pascual Pringles"

Secretaría de Políticas Universitarias. Anuarios estadísticos 2000-2011. Disponible en:<http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/> Consultado el 21 de abril 2014

Zamanillo, E.(1980): "La organización departamental en instituciones de educación superior", Revista de la Educación Superior, N° 35, Vol. IX, N° 3, México: ANUIES.