

ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LO PÚBLICO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS

ANA IRENE MEDINA*

Introducción

A través de los años el vínculo Universidad-Comunidad se ha fortalecido y como prueba de ello basta observar el ingreso al ámbito académico de convenios, contratos, prestación de servicios, asesoramientos, becas, pasantías. Se ha empezado a hablar de las relaciones del medio académico con la industria, de las relaciones de la universidad con el sector productivo, y también con el mercado, en una multiplicidad de prestaciones, algunas de las cuales tienen poco o nada que ver con la concepción tradicional de la investigación académica (Vessuri, 1997: 46). La relación de la universidad con el medio, se puede entender de diversas formas, sin embargo existe una dicotomía que interesa resaltar: la dimensión de interés público y la de interés particular. La universidad es una institución pública, no obstante, legítima e ilegítimamente se asientan intereses particulares.

El vínculo con la comunidad puede estar orientado para ahondar intereses particulares o bien públicos. Las actividades de servicio se entienden conceptualmente como la relación entre la Universidad-Comunidad basadas en el interés particular. Mientras que, las actividades de extensión son conceptualmente aquellas que se basan en el interés público que relaciona a la universidad con el medio.

La dimensión pública se puede entender como “el poder visible opuesto a lo secreto”, “lo común a todos”, lo que representa “el interés universalista en oposición al interés particularista”, pero en realidad sería un concepto más complejo que incluiría a “los contenidos institucionales de la Universidad en su gestión autónoma”. Por el contrario, la dimensión privada responde al interés particular o privado, la cual está netamente limitada por los intereses del mercado (Iazzeta, 2001: 45).

Es necesario, esclarecer los conceptos de servicio y extensión, utilizados asiduamente, debido a que en varias oportunidades se entienden como sinónimos y en otras se distinguen desde el criterio de lo económico y lo cultural, reservando para el primero el concepto de servicio y para el segundo el de extensión.

Al considerar el interés público y el particular, se puede superar la distinción entre servicio y extensión antes expresada resaltada por una diferencia

* Profesora de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina.
Correo e: aim@unsl.edu.ar

más criteriosa: denominar a una misma actividad (por ej. el dictado de un curso de capacitación) como una tarea de servicio o de extensión bajo determinadas circunstancias. Esta distinción no solamente es útil para poder calificar apropiadamente estas tareas, sino además que la misma es pertinente para analizar los estilos de gestión.

A partir del planteo legítimo entre miembros del Consejo Directivo de la Facultad de Química, Bioquímica y Farmacia (FQByF) de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), de contar con información concreta sobre aspectos básicos relativos a las tareas de servicios, dado que desde la percepción inmediata sobre el estado de situación, no aparecían elementos que pudieran evaluar la existencia de un servicio o la justificación de su desaparición, como así también la articulación de los mismos, el estado de funcionamiento, los aspectos edilicios, de higiene, seguridad, administrativos, etcétera, se pone en marcha la realización de un estudio diagnóstico. Se rescata de este estudio su valor como instrumento para poder redefinir políticas institucionales que orienten y pongan racionalidad a las actividades del servicio.

Con el fin de relevar la información requerida, se inició la búsqueda de las ordenanzas y resoluciones vigentes que regulan la actividad del servicio, tanto en el Comité de Extensión como en la Fundación de la UNSL. Además, se usaron los datos resultantes de una encuesta¹ realizada (en el marco del informe diagnóstico) a los directores de los servicios que se brindan en la Facultad de la UNSL.

El presente trabajo toma como base el estudio diagnóstico realizado en la unidad académica de la FQByF de la UNSL. Su objetivo es profundizar el análisis sobre algunos aspectos que aparecen en el estudio mencionado, tales como las implicancias de gestión que se ponen de manifiesto en la tensión entre el manejo de la dimensión pública con la dimensión privada.

Desarrollo

Actualmente la estructura de los servicios que operan en la FQByF poseen una complejidad que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. La misma se presenta en la Figura 1.

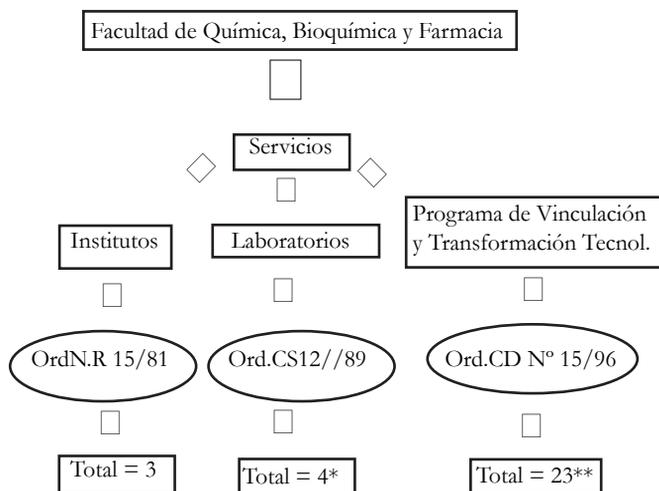
Los Institutos creados en el año 1981 fueron la primera organización de servicios. Posteriormente aparecen los Laboratorios (1989) y finalmente en el año 1996 el Programa de Vinculación y Transformación Tecnológica.

La estructura manifiesta una cierta racionalidad en virtud de la diferenciación de funciones, pero en la práctica se encuentra con diversos problemas de superposición de control de gestión e incluso en algunos casos la ausencia misma de funcionamiento.

¹ Los servicios que están anunciados por la Fundación suman un total de 25, de los cuales confirmaron estar en funcionamiento solamente 18. Se diseñó una encuesta cerrada, contemplando varios aspectos, de los que se destacan en este trabajo los administrativos y económicos. Se tomaron 16 casos de 18 y se utilizaron las proporciones estimadas adjudicándole una categoría en cada caso, óptimo, adecuado o inadecuado.

Dentro de los Institutos existen sólo tres unidades, las cuales se dedican principalmente a la investigación y secundariamente al servicio. Las justificaciones de su creación fueron: a) están previstas en el Estatuto; b) ampliar la función de investigación y de servicios en la Universidad; c) la conveniencia de promover el volumen de los trabajos, la disponibilidad y ampliación de los recursos humanos.

Figura 1
Estructura organizacional de los servicios que se brindan en la FQByF



* Un laboratorio compartido con la Fac. FM y CN

** El total indica el N° de servicios y laboratorios publicados en la red, en el año 2001 sólo 10 ratificaron la oferta.

A diferencia del resto de los servicios, éstos están financiados por partidas de la SUBCyT (Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología), y por partidas que provienen desde la unidad académica, o por retribución del servicio.

Los Laboratorios de la Universidad Nacional de San Luis de Investigación y Servicios llamados LUNSI, son cuatro en total. Poseen un complejo sistema interno de organización y fueron creados desde el Consejo Superior. Entre los objetivos más relevantes para los cuales fueron creados figuran los siguientes: a) generar sistemas de colaboración para el desarrollo de metodologías y técnicas de interés común entre distintas líneas de investigación de la universidad; b) contar con grupos de investigación de envergadura y calidad adecuada tanto para el uso de la tecnología a incorporar como para brindar asesoramiento a otros usuarios y formar recursos humanos; c) concentrar equipos que permitan desarrollar en la Universidad investigación con tecnología de avanzada, disponible al menos en un 30% a todos los interesados para evitar la duplicación de inversiones y la diversificación de recursos para gastos de funcionamiento y mantenimiento.

Los LUNSI dependerán de la Facultad y las funciones de administración serán delegadas a una o más Áreas vinculadas al mismo. Tendrán un Director designado por el Consejo Superior, a propuesta del Consejo Asesor de Investigaciones (CAI). Cada LUNSI realizará un informe anual de actividades a los fines de control de gestión.

Finalmente el Programa de Vinculación y Transformación Tecnológica, intenta integrar todos los servicios que prestan las distintas áreas de la FQByF de la UNSL y concretar políticas de apertura y vinculación con la sociedad. Las acciones del programa son las siguientes: convenios entre instituciones, empresas o terceros con la Facultad y asesorías técnicas que comprendan desde consultas, ensayos analíticos simples hasta complejas técnicas.

Constituyen este programa toda área y/o asignaturas que manifiesten su intención y capacidad de prestar servicios. Deberán conformar un Directorio formado por un titular y suplente de cada área y será coordinado por un Coordinador que elevará un informe semestral al Consejo Directivo. Por esta razón, dentro de este programa se formaron 25 áreas/servicios, cuya vinculación al programa con terceros quedó regulada en primera instancia por la Ordenanza CS 15/92 y posteriormente por la Ordenanza CS 28/97 que modificó a la anterior. Mediante esta última se norman las modalidades de prestación de servicios en conjunción con la Fundación de la Universidad Nacional de San Luis (FUNSL).

A los efectos de poder articular y reglamentar bajo una misma normativa esta diversidad estructural es que el Consejo Superior elabora la Ordenanza N° 28 (en vigencia) con los fines de homogeneizar todos los servicios que se brindan en el ámbito de toda la universidad. Es de interés resaltar en esta ordenanza algunos puntos en virtud de su importancia y el contraste que se observan con la práctica y ejecución de la misma.

1. En el Artículo N° 5 se ordena "...que las unidades académicas deberán instrumentar la instancia que consideren pertinente a los efectos de realizar un estricto control sobre la conformación de los grupos de trabajo, incumbencias y tipo de servicio que estarán autorizados a realizar".
2. Artículo N° 6.- "Los grupos de trabajos que se constituyan deberán contar con la aprobación de la autoridad respectiva, quien a su vez designará al responsable y subresponsable del mismo..."
3. Artículo N° 12 "... las unidades ejecutoras deberán elevar cuatrimestralmente a las Autoridades de la(s) Unidad(es) Académica(s) correspondiente, un informe sobre los trabajos realizados y en curso..."
4. Artículo N° 15.- "Sobre el costo total, excluido equipamiento, se aplicará un recargo correspondiente al Margen del Beneficio Universitario que corresponderá al valor de la utilización de la capacidad universitaria por parte del usuario externo. Este margen no podrá ser inferior al 20% y dependerá del grado de consolidación o envergadura de la institución en esa área y será establecida por el Decano sobre la base de una propuesta del responsable de la unidad ejecutora..."

Confrontando la información recogida a partir del análisis de las normativas, se observa que:

- El ámbito de la Secretaría de Posgrado y Extensión, Comité de Extensión y del Consejo Directivo de la Facultad no cuenta con los informes anuales de los Ins-

titutos, por lo que se desconoce el desarrollo de los servicios desde el año 1982 hasta hoy (20 años). Dichos informes tampoco fueron solicitados oportunamente por el Consejo Directivo. Aunque elevan un informe a la CAI el Consejo Directivo (CD) desconoce dicho informe.

- Los LUNISIS, no presentan informes anuales por lo que no se puede inferir sobre los beneficios de su implementación para la institución. Se desconoce la frecuencia de dichos servicios como así también el arancelamiento de los mismos.
- Los servicios que presta la Facultad bajo el Programa de Vinculación y Transformación Tecnológica, tampoco cumplen con las normativas vigentes. Solamente existen dos servicios de tipo estructurados que elevan informes periódicos e incluso han sido auditados y cumplen con los requisitos recomendados para su funcionamiento.

Los datos cuantitativos que resultan del procesamiento de las encuestas, en el campo de lo administrativo (Figura 2) y económico (Figura 3), son:

- Respecto a la frecuencia del servicio brindado por las áreas, sólo el 37.5% realiza servicios en forma mensual y el resto lo hace con una periodicidad menor.
- Respecto a si poseen protocolos operacionales estandarizados (POE), el 62.5% afirma NO poseer tales protocolos.
- En relación con el artículo N° 12 de la Ordenanza N° 28/97 del C.S, sólo el 12.5% eleva el informe a la Unidad Académica correspondiente.
- Entre el 68.75 y el 81.25% de los encuestados llevan los registros del número de servicios, datos del solicitante, costos y nombre del personal que lo realiza. El 31.25% registra los insumos que utiliza en cada uno de los servicios realizados. El 18.75% registra los problemas que se desprenden de la ejecución de los mismos.
- El 87.5% declara no tener control periódico desde los órganos de gobierno pertenecientes a la institución.
- Teniendo en cuenta el artículo N°15 de la Ordenanza 28/97, los recursos económicos utilizados para los gastos que ocasiona la prestación del servicio es devengado del Margen del Beneficio Universitario (20%) que vuelve a la unidad ejecutora, ya que el 60% afirma utilizar los recursos que provienen de la Facultad que ingresan por el servicio prestado.
- Sólo un 6.67% utiliza recursos de Agencias o Entidades extra-universitarias.
- El 50% de los encuestados realiza un presupuesto considerando todos los costos, incluyendo los gastos proporcionales de amortización de equipo, energía, gas, etcétera.
- Sólo el 33.33% lleva los registros en forma organizada de los presupuestos realizados para cada servicio prestado.

Conclusiones

Se pueden realizar dos niveles de análisis: uno que se refiere estrictamente a los datos recogidos y otro posterior que apunta a comprender por qué se producen estos resultados.

Figura 2
Aspecto administrativo. Porcentajes de los servicios que cumplen con los requisitos administrativos

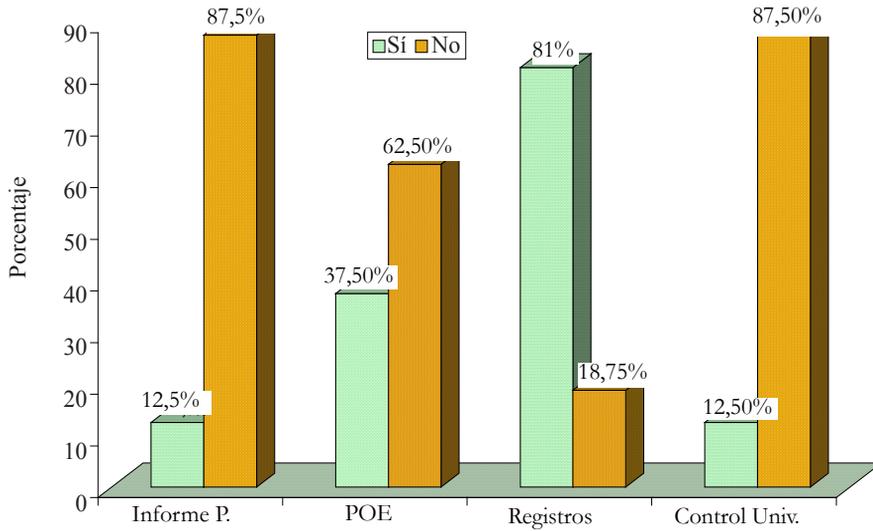
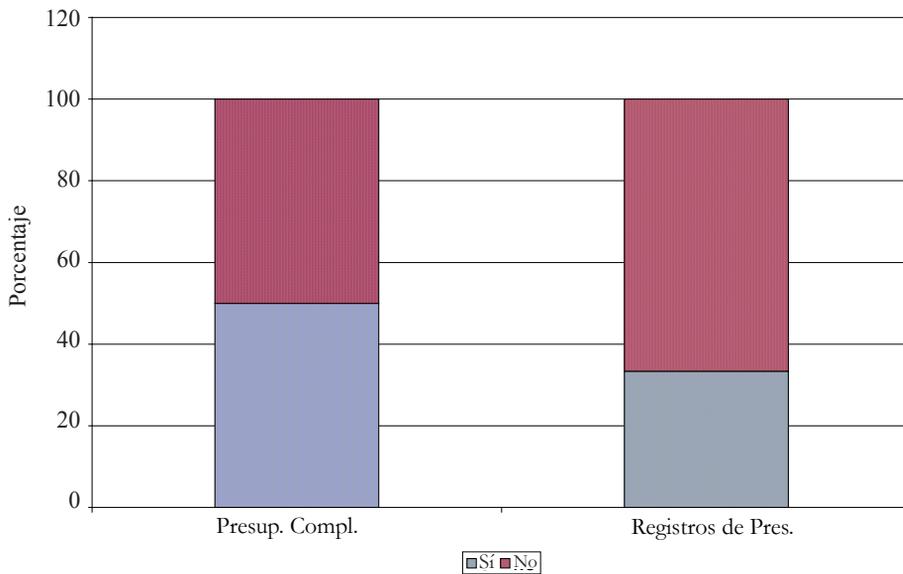


Figura 3
Aspecto económico. Proporciones de los servicios que realizan presupuestos completos y los registros de esos presupuestos



En un primer nivel de análisis se puede señalar:

- El desconocimiento de la gestión respecto a los servicios se refleja en la no existencia de un seguimiento de la calidad de los mismos.
- Insuficiente información sobre los costos y beneficios, la frecuencia y así como también sobre los profesionales implicados en el servicio.
- No se elevan los informes correspondientes, tal como se estipula en las ordenanzas.
- Inadecuados registros de las unidades que brindan los servicios.
- Ausencia de control que implica ausencia de una evaluación y, por ello, también la imposibilidad de ratificar o rectificar rumbos.
- La imposibilidad de realizar un análisis para verificar la coherencia entre la justificación de la creación de los servicios y las acciones realizadas.
- La falta de Protocolos Estandarizados Operacionales (POE) no garantiza la calidad de los servicios.

Las conclusiones hasta aquí arribadas, describen un panorama que dista de lo que la propia institución se ha propuesto y ha plasmado en sus marcos normativos, por ello, tratar de comprender el significado de estas acciones es una de las metas que la institución debería alcanzar adoptando políticas correctivas.

Estos resultados no se visualizan en las tareas de docencia e investigación, dado que el nivel de control o evaluación por parte de la gestión y de los docentes no manifiestan el mismo grado de incumplimiento que en los servicios.

Tal como se señala en el comienzo del trabajo, la distinción de lo público con lo privado, al igual que lo que se entiende por servicio y extensión son categorías que permiten reflexionar sobre el por qué suceden estas situaciones. Por lo tanto en un segundo nivel de análisis se pueden revisar estos conceptos.

La gestión administrativa es un instrumento utilizado para el cumplimiento de los objetivos de la institución. En la formación del Estado moderno se separan los poseedores de los bienes materiales de la administración de los mismos, esta lógica también se reproduce en las universidades, que si bien no son instituciones surgidas en la modernidad alcanzan allí un gran impulso y son receptivas del cambio que se produce en el contexto, es así que se observa un desprendimiento entre los responsables de la vida académica con la administración de la enseñanza (Weber, 1976).

En los servicios sería muy positivo poder separar claramente, por un lado, los bienes materiales y, por otro, los administradores de los mismos, dado que ello echaría la misma luz que la razón desplegó en la modernidad:

... con el advenimiento de la democracia como un poder “visible” se instala la visión de lo “público” como opuesto a “secreto”. La importancia concedida a la “publicidad” de los actos de gobierno está directamente asociada a la expectativa luminista de reducir el margen de discrecionalidad en sus decisiones. “¡Qué funcionario público puede declarar que usará el dinero público para intereses privados!” exclama Bobbio (1994) recordando el razonamiento Kantiano” (Iazzeta, 2001: 46-47).

La falta de informes, de registros, de asientos contables, pero sobre todo la ausencia de un control sobre los servicios, crea las condiciones no sólo para que se diluya la separación entre lo público con lo privado por parte de quienes realizan servicios, sino que deja abierta la puerta para que se interprete dicha inacción como un favor o regalo que hay que retribuir con alguna forma de apoyo². Se da lugar así a un estilo no universalista de relaciones (Universidad-Comunidad) sino más bien particularista:

Cuando el gobierno nacional administra la política universitaria adoptando un régimen de gratificaciones y recompensas fundado en consideraciones particularistas (respaldo a las universidades “amigas” y castigos a las universidades “adversarias”) está eludiendo un componente insoslayable de lo público que se asocia a la idea del interés universal. La politización del Estado –confundiendo a éste con el gobierno de turno– erosiona su dimensión pública del mismo modo que ocurre en las universidades cuando sus autoridades no privilegian intercambios universalistas (Iazzeta, 2001: 49).

La dimensión pública del Estado también se debilita cuando sus instituciones se “politizan” y se tornan arena de disputas de grupos privados, renunciando a la tarea de arbitrar, atendiendo a los intereses de todos los sectores de la sociedad. La “politización del Estado” –confundiendo a éste con el partido gobernante– lo aparta de su función de garante del interés general, “capturándolo” en beneficio de intereses particulares.

Refiriéndose a la calidad de las democracias, plantea Iazzeta (2001), al imprescindible control e independencia de los poderes:

...el avasallamiento de la Justicia y de los órganos de control, la ausencia de equilibrio de poderes y el abuso de recursos de excepción por parte del Ejecutivo, representan “transgresiones” que expresan un deterioro de la institucionalidad democrática. Dicho deterioro asume una doble modalidad: representa una transgresión cuando una agencia estatal invade ilegalmente la autoridad de otra; en cambio, adquiere el carácter de corrupción cuando un funcionario público obtiene ventajas ilícitas para sí mismo y/o sus asociados (O’Donell, 1998 en: Iazzeta, 2001: 53).

La lógica de los canjes no son novedad en el sistema educativo, la cual se profundiza en la década del noventa, cuando desde los organismos internacionales se ofrecen créditos para las universidades a cambio de instituir los mecanismos de evaluación y acreditaciones. No sería de extrañar que esta misma lógica fuera también reproducida por los agentes responsables de gestión al interior de las propias universidades.

² Se crean las condiciones para prácticas poco transparentes y se crea un clima de sospechas, pero no consta la existencia de acciones ilegales.

El clientelismo es una práctica hasta ahora descrita en la esfera política partidaria, cuya lógica esencial de conformación es precisamente un intercambio de un puesto de trabajo, dinero, etcétera, por un voto. El uso de un lenguaje y prácticas rodeadas de eufemismos es una de las características más importantes de los campos culturales y simbólicos (Bourdieu, 1997). En ellos se explicita sólo interés por el desinterés, en donde el “como si...” cumple un rol fundamental en la regulación de las prácticas. Por ello en la institución universitaria si se dieran estas prácticas clientelísticas o de toma y daca, la no explicitación es un hecho fundamental.

La gestión hace como si controlara, pero no controla, hace como si le preocupara el tema, pero no le preocupa; es capaz de plantear reformas como si fuera a modificar la situación, pero no modifica nada. Por su parte, los agentes hacen como si sirvieran al interés general, pero en realidad trabajan para el interés personal, asumen como si fuera natural la ausencia de control, cuando en realidad es muy extraña.

En este contexto, queda claro que la posibilidad de realizar servicios con el espíritu de extensión, está muy lejos porque ello significaría un compromiso con la comunidad, y no con uno mismo, en donde los docentes, la institución y la comunidad integrada en una comunidad de valores se torna en fuente de cohesión e identidad.

Es fácil caer también en el error de suponer que tales integraciones sólo son posible a costa de sacrificar la producción de nuevos conocimientos. Sin embargo, esta misma cohesión es la que ordena y da sentido a la investigación, tanto básica como aplicada, en tanto que le indica qué problemas son relevantes, qué aspectos deben profundizarse, y por cierto, luego transferirse. Crear, transferir y reproducir conocimientos son funciones que se separan y consolidan en estructuras y organizaciones concretas, dado que evidentemente la complejidad torna inevitable que así sea. No obstante hay puntos de convergencias que recuerdan el para qué o por qué se está en tal dirección. Tal como fundamentó detalladamente Durkheim (1995) cuando señala que la articulación entre división e integración son las claves para desarrollar una sociedad. Es con base a este principio que Burton Clark (1983) plantea sus clásicos textos en educación superior, para quien las disciplinas tienden a la divergencia, las creencias a la convergencia y ambas encuentran su punto de asentamiento en la institución.

Por todo ello, es que extensión y servicio, como interés particular y público, equidad y calidad, igualdad y eficiencia, democracia y meritocracia, etcétera, no deben concebirse como antagonismos irresolubles, sino por el contrario, deben constituir los dos ejes sobre los cuales la tarea de gestión debe hallar los mecanismos y estrategias para el logro de su integración.

Referencias

- BOBBIO, N. (1994). *El futuro de la democracia*, Barcelona, Planeta/Agostini.
- BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas*, Madrid, Ed. Anagrama.
- CLARK, Burton R. (1983). *El sistema de educación superior*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Nueva Imagen, Editorial Patria.
- CARRASCO, M., et al. (2003). *Informe del estudio diagnóstico sobre los servicios de la Fac. de Qca. Bioqca. y Fcia.* (Resol. CD FQByF N° 173/02).
- DURKHEIM, E. (1995). *La división del trabajo social*, Madrid, Editorial Universitaria Akal.
- IAZZETA, O. (2001). “La recreación de la dimensión pública en la universidad”, *Pensamiento Universitario*, Año 9, N° 9, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- O’DONNELL, G.(1998). “Accountability horizontal”, *Agora* N° 8, Buenos Aires.
- VESSURI, H. (1997). “La academia va al mercado”, *Pensamiento Universitario*, Año 5, N° 6, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- WEBER, M. (1976). *Política y ciencia*, Buenos Aires, Ed. La Plébadá.