



Revista de Extensión Universitaria +E

ISSN: 2250-4591

revistaextension@unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Menéndez, Gustavo

Extensión y políticas públicas: la universidad en el centro del debate

Revista de Extensión Universitaria +E, núm. 2, enero-diciembre, 2012, pp. 40-46

Universidad Nacional del Litoral

Santa Fe, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=564172831007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Extensión y políticas públicas: la universidad en el centro del debate

Construir ciudadanía /  
Desafíos de gestión

**Gustavo Menéndez**

Secretario de Bienestar Universitario. Universidad Nacional del Litoral.  
Miembro permanente de la Unión Latinoamericana de Extensión Universitaria (ULEU). Integrante de la Red Nacional de Extensión Universitaria (REXUNI).

## 1. Extensión y políticas públicas

Uno de los temas centrales de la agenda de extensión está vinculado a las políticas públicas, e identifica en las mismas espacios de encuentros y búsqueda de acuerdos entre organismos e instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la vida pública, de tal manera de contribuir significativamente en el diseño, desarrollo, calidad y evaluación de dichas políticas. Esta aproximación a las políticas públicas tiene como punto de partida la definición del rol que las universidades nacionales adoptan en relación con el Estado en sus diferentes jurisdicciones y la sociedad de la cual forman parte.

El vínculo entre Estado–universidad–sociedad está en los fundamentos mismos de la Reforma de 1918 y fue redefinido históricamente marcando un extenso, rico y plural camino para las universidades públicas nacionales. En marzo de 2012, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo de la Extensión 2012–2015<sup>1</sup> en el que se plantean líneas de acción y se renuevan los compromisos con el Estado y la sociedad, de los cuales la universidad forma parte. Desde esta posición, las universidades no sólo identifican a las políticas públicas como objeto de estudio e investigación sino que plantean el compromiso de contribuir de manera efectiva en su diseño, desarrollo y monitoreo. Si entendemos a las políticas públicas como

“las acciones que el Estado realiza, en un contexto histórico en particular, que sin duda remiten al modelo de acumulación vigente, como también al desarrollo de las políticas a nivel global. Reflejan tanto los vínculos existentes entre los habitantes de un territorio y las autoridades del poder público, como los mecanismos de distribución del poder. A su vez, constituyen espacios de interacción social, donde se definen intercambios entre sujetos que participan en un campo, que desde la óptica bourdesiana, está compuesto por relaciones históricas objetivas, entre posiciones que desnudan ciertas formas de poder o capital” (Beltramino y Kessler, s/f:3)

podemos afirmar que las universidades nacionales son parte de esas políticas públicas y, a la vez, son instituciones sociales y

agentes de transformación. Al poseer un capital simbólico y cultural importante (al decir de Bourdieu), la universidad obtiene legitimidad en aquellos espacios en donde el conocimiento se pone en juego. Al consagrarse particularmente el conocimiento científico como un vector de poder significativo para el mundo contemporáneo, las convierte en un espacio estratégico y en un interlocutor insoslayable a la hora de pensar en políticas de Estado.

En este sentido, no deja de ser significativa la relación de las universidades con las políticas públicas, en especial en el campo de la extensión universitaria. Toda práctica de extensión, toda intervención en espacios sociales y territoriales está vinculada a problemáticas concretas que ponen de manifiesto la presencia o la ausencia de políticas de Estado.

Muchas de estas intervenciones universitarias ponen en evidencia tensiones entre universidad y los gobiernos que proponen y llevan adelante las políticas de Estado. De allí que se plantee en términos muchas veces problemáticos esta relación y que sean permanentemente replanteados estos cuestionamientos: ¿son tenidas en cuenta a las universidades en la formulación, desarrollo y/o evaluación de las políticas públicas? ¿Requiere el Estado en sus diferentes jurisdicciones y la sociedad en sus diversas expresiones del aporte de la universidad con relación a las políticas públicas? ¿Cuál es la valoración que hace la propia universidad en esta relación? ¿Considera la universidad que debe intervenir en las políticas públicas? ¿De qué manera? ¿Cómo resuelve la universidad la compleja tensión entre extensión, autonomía y pensamiento crítico en cuanto a las políticas públicas? ¿Qué intereses se ponen en juego en esta relación?

## 2. Categorías de análisis para la formulación de políticas de extensión

En la edición anterior de esta revista definimos a la extensión desde cuatro dimensiones: académica–institucional; social, cultural y productiva; comunicacional y pedagógica.<sup>2</sup>

A la hora de definir las políticas de extensión y su vínculo con las

1) Para acceder al documento completo, ingresar a [www.rexuni.edu.ar](http://www.rexuni.edu.ar) Acuerdo Plenario 811/12.

2) Ver Revista +E nº 1, noviembre 2011. Se puede descargar de manera gratuita en [www.unl.edu.ar](http://www.unl.edu.ar) en la pestaña de Extensión, Publicaciones.



políticas públicas, se ponen en juego estas dimensiones y las maneras en que cada universidad las resuelve.

Estas dimensiones permiten identificar algunas categorías de análisis que deberían ser tenidas en cuenta para el diseño de dichas políticas institucionales.

En primer lugar, no podemos dejar de realizar una mirada reflexiva acerca de la educación. Tanto las conferencias mundiales y regionales de la educación superior como los diversos congresos y encuentros de educación han sido escenarios en los que han estado presentes diferentes enfoques respecto de la educación y sus aportes al desarrollo de los países. No es lo mismo desarrollar políticas desde las universidades con una visión sociocrítica, entendiendo a la educación como un derecho social y humano fundamental, que hacerlo considerando a la educación como un servicio que se rige por las leyes del mercado.

Por otra parte, aparece la universidad misma como objeto de estudio, en la que la autonomía, pertinencia y calidad se encuentran interactuando y retroalimentándose, en una muy sensible y delicada tensión permanente.

También, el conocimiento y el poder son categorías analíticas que no podemos soslayar a hora de formularse propuestas institucionales que planteen la participación de la universidad en el medio social, cultural y productivo en el que intervendrá. En este aspecto, se reconoce que el conocimiento es el “elemento” común que está presente en cada una de las funciones sustantivas de docencia, extensión e investigación. Es el conocimiento el que está en los procesos de formación, es el conocimiento científico y también social el que se pone en juego en cada programa, proyecto o práctica de extensión, y es el nuevo conocimiento a ser generado el que se plantea desde las políticas científicas. Precisamente, es desde la relación del conocimiento y poder donde surgen interrogantes tales como: ¿de qué manera se genera y circula el conocimiento? ¿Para qué y para quiénes se produce dicho conocimiento? ¿Se traduce en las políticas institucionales la efectiva democratización de los conocimientos? ¿Qué intereses se encuentran presentes? ¿Cómo se da la relación entre conocimiento y poder? Éstos son algunos de los tantos interrogantes que aparecen cuando se formulan políticas de extensión y que deben ser tenidos en cuenta

ya que la respuesta a los mismos determinan las direcciones que van a tener dichas políticas.

Por otra parte, cuando hablamos de extensión y su vínculo con las políticas públicas, no podemos dejar de analizar de manera muy profunda la sociedad en la que vivimos, sus paradigmas y complejidades, ya que toda acción de extensión se vincula directamente con actores concretos, en territorios definidos, abordando las más diversas problemáticas existentes.

A su vez, al entender a la extensión como un proceso de comunicación dialógica, los términos de alteridad y empatía

emergen como categorías de análisis importantes a la hora de definir propuestas de extensión: ¿qué lugar tiene “el otro” en cada una de nuestras prácticas? ¿Cómo veo ese “otro” y qué opinión percibo que tiene ese “otro” sobre mí? ¿Considero que su palabra es tan importante como la mía? Si estas consideraciones y predisposiciones no están presentes a la hora de realizar un trabajo con la comunidad, podemos estar hablando de muchas cosas menos de extensión universitaria.

La visión acerca del Desarrollo Humano Sustentable, en cuanto a inclusión y cohesión social, aparece también como una categoría de análisis que se constituye en el objetivo central hacia el cual van dirigidos los esfuerzos de la universidad a través de la extensión universitaria.

Cada acción, trabajo o proyecto de extensión tiende a realizar un aporte concreto al fortalecimiento de la democracia, ciudadanía y políticas públicas, las que se constituyen en categorías analíticas centrales en el momento de formular y desarrollar políticas de extensión.

### **3. Extensión, políticas públicas e inclusión y cohesión social**

Al coincidir en la definición:

“La extensión es una función sustantiva que integrada con la docencia y la investigación forman parte de un modelo de universidad que caracteriza al sistema universitario nacional. La extensión —desde su dimensión académica, dialógica, pedagógica y transformadora— le confiere a la propia universidad la posibilidad de ‘mirar’ de manera crítica y permanente sus propias prácticas académicas y repensar sus políticas institucionales. Las políticas de Extensión ubican a la Universidad en diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, contribuyendo a partir del conocimiento y el pensamiento crítico, al estudio, diseño, formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en la búsqueda de una mayor y mejor calidad de vida para todos sus habitantes.” (CIN, 2012:3)

se sientan las bases del papel preponderante que se le asigna a la extensión hacia el interior de la universidad y marca una posición respecto del tipo de aporte que se espera que realice hacia la sociedad en su conjunto.

De allí que el abordaje de una “mirada crítica” señala un “deber ser”, una “ética” que orienta el imaginario institucional y que indica un modo de vinculación con el Estado y con la comunidad. Este “deber ser” impacta sobre la propia apuesta en “mejorar la calidad de vida de la población”. Ésta también deberá estar sometida a la mirada crítica: ¿qué significa calidad de vida? ¿Hay una o muchas calidades posibles? ¿Entre quiénes se precisan esas concepciones?

¿Para quiénes es así y no de otro modo? ¿De qué manera participan las distintas voces en estas definiciones? ¿Cómo se construye la agenda de trabajo con la sociedad? ¿Quiénes participan en esta construcción? ¿Cómo se definen los problemas más relevantes a ser abordados? ¿Cómo y de qué manera se resuelven al interior de la propia universidad las distintas posiciones?

Estos planteos e interrogantes nos aproximan a conceptos sobre inclusión y cohesión social, ciudadanía y su relación con las políticas públicas. Si bien no hay una clara y unívoca acepción de los conceptos de cohesión ni de exclusión-inclusión social, no obstante, encontramos que el concepto de cohesión social tiende a verse constituido por otros conceptos de género próximos, como la equidad, la inclusión social y el bienestar y, a su vez, tienen estrecha vinculación con los conceptos de ciudadanía y democracia. Precisamente, inclusión y pertenencia o igualdad y pertenencia son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en sociedades ordenadas bajo los preceptos del Estado de Bienestar. Existen múltiples aproximaciones conceptuales de la cohesión social que dependen de cada sociedad y que se distinguen según el rol de los actores implicados, según las áreas a intervenir, los grupos de intereses y el modo escogido para desarrollar dicha cohesión. Decimos que la cohesión social es fruto de las interrelaciones entre individuos libres e instituciones privadas y públicas en un marco de normas y leyes reconocidas como legítimas por toda la comunidad. Particularmente, las leyes relativas a los derechos sociales y políticos se encuentran ampliamente legitimadas y existe consenso social sobre su pertinencia.

La cohesión social se vincula a su vez al concepto de exclusión-inclusión social a partir de las relaciones sociales que se genera entre individuos, grupos e instituciones. Son las interacciones sociales las que provocan la visibilidad de ciertos grupos con relación a la sociedad a la que pertenecen.

La cohesión social aparece como un concepto orientador para avanzar hacia sociedades inclusivas, en las que se respeten y hagan efectivos tanto los derechos políticos como los derechos sociales. En ese sentido, la cohesión social es también fuerte elemento de potenciación de la democracia, pues busca canalizar y potenciar el pleno ejercicio de la ciudadanía como condición democrática de la unión de la sociedad y de la autonomía de los individuos.

Debe tenerse en cuenta que en la mayoría de las veces las exclusiones y discriminaciones tienen profundas raíces histórico-culturales. Pero en el contexto de los cambios generados por los procesos de globalización, la emergencia de nuevos modelos productivos, de nuevas formas de organización del trabajo, de nuevos modelos familiares y de la relación entre géneros, se producen a su vez nuevas fragmentaciones y condiciones de exclusión social. En este marco de fracturas de la cohesión social donde los procesos de exclusión social son dinámicos y cambiantes y los

riesgos de las personas de ser parte de esos procesos no sólo afectan a quienes viven situaciones de pobreza, las tradicionales respuestas de las políticas públicas sectorizadas homogéneas y centralizadas resultan adecuadas a esta realidad. Los mecanismos de protección social centralizados en la asistencialidad o las acciones paliativas son una respuesta limitada e insuficiente. Los mecanismos de inclusión social deberían encaminarse a una lógica de protección social sustentada en los derechos económicos, sociales y culturales que influyen de manera positiva y perdurable en la cohesión social, y tiene que ser el Estado el principal garante de todos ellos. Con esta impronta de derecho, las políticas públicas en general y las sociales en particular deben contribuir de manera decidida con el fin de atenuar o eliminar los temores, incertidumbres e inseguridades de las personas al tiempo que se previenen las vulnerabilidades y las discriminaciones que causan la exclusión y se actúa sobre ellas.

Es por ello que la cohesión social se sitúa en la base misma de la democracia y apela a la búsqueda de lógicas de consensos entre actores e instituciones, en el marco de los derechos, como mecanismos que promuevan una plena expresión a las capacidades individuales de las personas, grupos sociales y organizaciones, con el fin de evitar la profundización de formas de marginalización y de exclusión mediante la reducción de los riesgos y vulnerabilidades.

En sociedades inclusivas, el sistema de derechos humanos es el que le da sustancia a todo el proceso de democratización. Como afirma Bobbio (1991), esta época es el “tiempo de derechos”, pues se ha producido en los ciudadanos una cierta cultura o conciencia de los derechos que no ha cesado de legitimarse.

Por eso la búsqueda de un concepto claro y coherente de cohesión social corresponde a la necesidad de una sociedad que quiere definir su propio modelo de desarrollo. La cohesión social se afirma antes que nada como un concepto político, que se plantea como objetivo poner en perspectiva un proyecto de desarrollo, y tiene como base una sociedad moderna que quiere ser legítima y perdurable como sociedad. Desde este lugar, se interpela a la democracia, al Estado y sus instituciones y a la sociedad toda en la búsqueda de políticas públicas que surjan del más amplio consenso que puedan dar respuesta a la gran complejidad y diversidad de problemáticas sociales.

Esto implica el deber de proyectar acciones tendientes al fortalecimiento de las políticas públicas, la construcción de procesos de aprendizaje social y la formación de una ciudadanía crítica y responsable que exija y trabaje con el Estado en políticas inclusivas en todos sus órdenes. Entonces, podemos decir que mejorar la calidad de vida de la población en términos de inclusión y cohesión social está en una relación de contigüidad con la construcción social de políticas públicas consensuadas, en las cuales el Estado y sus



instituciones deben estar preparados para afrontar estos desafíos. En este sentido, el aporte que pueden realizar las universidades es de un valor estratégico extraordinario, no sólo con sus conocimientos, desarrollos, tecnologías y experiencias sino también sumando esfuerzos en las mesas de consensos y en la construcción de la agenda social de trabajo conjunto.

#### **4. Políticas públicas, autonomía y pensamiento crítico**

Al momento de plantearse la intervención de la universidad en el espacio de las políticas públicas en los más diversos campos temáticos y en las diferentes jurisdicciones del Estado, se ponen en tensión tres cuestiones importantes: la noción de autonomía universitaria, el tipo de relación que se pretende entablar con las políticas públicas y la posición acerca del pensamiento crítico que se adopte.

Mientras que la autonomía es un principio fundamental que, juntamente con el cogobierno y el ejercicio democrático de gobierno, la pertinencia y compromiso social, la calidad y el pensamiento crítico, configura la esencia de un modelo de universidad que ha sido adoptado por el sistema universitario nacional y por una importante cantidad de universidades en los países latinoamericanos y caribeños, no es tan evidente el tipo de relación que se establece con las políticas públicas. Los debates recientemente planteados en congresos nacionales y latinoamericanos dan cuenta de la dificultad con que se plantea la relación entre la universidad (como parte del Estado) y los distintos niveles de gobierno que son los que llevan adelante esas políticas públicas. Es evidente que la situación política de cada país (o de cada región) marca los ritmos del debate y de las preocupaciones. Cuanto más se pone en tela de juicio la autonomía universitaria, más problemática se encuentra la discusión en torno al papel de la universidad respecto de su vinculación con las políticas públicas. No es posible pensar desde la universidad a las políticas públicas sin que se comprenda el contenido y los alcances de la noción de la autonomía ya que, entre otros aspectos, es su condición de autónoma la que convierte a la universidad, a su vez, en un interlocutor insoslayable para la sociedad civil.

La autonomía es un rasgo central y distintivo que imprime a la universidad un estatus particular en el concierto de las instituciones públicas. Elegir sus propias autoridades sin injerencia del poder político, económico o religioso; promover la libertad académica y de cátedras; determinar la forma de gobierno; designar su planta docente, administrativa, de servicios y de gestión; darse sus propios estatutos y programas de estudio y definir modalidades de intervención social son algunas de sus características más importantes.

En principio, hablar de universidad significa hablar de un colectivo heterogéneo en donde se juegan intereses disciplinares, políticos, ideológicos, partidarios, en los que participan distintos claustros y

sectores de la vida política de la institución. De allí la imposibilidad de hablar de un solo pensamiento como si se tratara de un “bloque monolítico” porque las posibilidades de actuación son tan diversas como posiciones haya. De todas maneras, bien es sabido que el juego institucional y los modos de anclaje del pensamiento hegemónico privilegian unas políticas por sobre otras. Lo que la hace peculiar como institución del Estado es el principio de libertad de acción (desde la legitimidad del espacio de las cátedras, desde la investigación y desde la extensión) que no requiere otra validación que la que proponen los términos académicos. La “lógica” académica prima o debe primar a otras “lógicas” como las de mercado, religiosas, políticas.

Y más aún, lo que hace a las universidades instituciones esencialmente singulares y diferentes de otras es la posibilidad de desarrollar un pensamiento crítico que está presente en todas y cada una de sus funciones sustantivas (docencia, extensión e investigación). Pensamiento crítico como antítesis del pensamiento único, hegemónico, sumiso o abyecto, que rescata la esencia de una reflexión que no se quede en la mera contemplación, aceptación o apología de todo lo existente. Promueve el diálogo, el debate y la diversidad de miradas y reconoce el valor del “otro”. Por lo contrario, el pensamiento único, totalitario, hegemónico, niega o reprime todo pensamiento diferente a sí mismo, le otorga validez sólo al propio y como tal es esencialmente alienante, violento, dominador y antidemocrático.

La autonomía y el desarrollo pleno del pensamiento crítico son las condiciones indispensables que posibilitan a las universidades definir, con identidad e independencia de criterios, roles y aportes significativos en el campo de las políticas públicas, enriqueciéndolas desde diferentes miradas y concepciones. Una universidad sin autonomía y sin capacidad de desarrollar pensamiento crítico es una institución vacía, que se agota y muere por inanición, ya que pierde incluso su capacidad de autocrítica y la posibilidad de repensarse a sí misma.

Se puede afirmar que autonomía y pensamiento crítico son dimensiones diferentes, pero también podemos decir que la profundidad de este último depende necesariamente de la primera: no se puede desarrollar pensamiento crítico (al menos desplegarlo públicamente) sin una autonomía que lo cobije. Como dice Naishat (1996:8): “Esta autonomía académica es condición indispensable para la comprensión crítica y la producción y reproducción de la crítica social”.

#### **5. Políticas públicas, universidad y gobiernos democráticos interpelados**

Poner la discusión en que si la universidad debe acompañar o resistir a una determinada política pública impulsada desde el gobierno democrático de turno, además de ser un error conceptual,



es inconducente. En principio, es un error conceptual porque la universidad reafirma de manera permanente su valor como bien público, su compromiso social y su incondicional responsabilidad con la democracia. Desde ese lugar se plantean sus aportes e intervenciones. Por lo tanto, desde su posición crítica y autónoma, en todo caso reflexionará acerca de: ¿qué significa ese proyecto o iniciativa? ¿Qué sectores incluye y a quiénes no? ¿Qué aspectos de las políticas que se proponen son relevantes, contradictorios o perjudiciales? ¿Cuáles habría que modificar y en qué dirección? Y estas cuestiones están en sintonía con estas otras: ¿qué aportes puede realizar la universidad desde su desarrollo académico, científico y tecnológico? ¿Requiere de nuevos estudios e investigaciones? ¿Cómo y desde qué lugar visibilizamos un problema? ¿De qué manera participa la sociedad o una determinada política se legitima socialmente? ¿Cómo socializamos lo que se produce al interior de las universidades en beneficio de la sociedad? ¿Qué líneas de investigación y de extensión estamos jerarquizando?

El desarrollo de capacidad crítica, sensibilidad y profundidad en el análisis posibilitará al actor universitario participante poder advertir algún sesgo de ilegitimidad, discriminación, de abuso de poder, de condiciones antiéticas o de violencia política por parte del poder político. Son situaciones límite que exigen respuestas claras y muy firmes. No es casualidad que el primer síntoma que tienen los gobiernos totalitarios sea la tentación de intervenir, silenciar o neutralizar a las universidades. Ellas (sus docentes, sus estudiantes, sus dirigentes) se tornan riesgosas porque la autonomía y el pensamiento crítico constituyen una amenaza para cualquier régimen autoritario. La disidencia es inaceptable y lo diferente pasa a ser “enemigo”. Como se ve, el compromiso es

siempre con la democracia, con el ejercicio pleno de los derechos humanos, la inclusión y cohesión social y el desarrollo de la capacidad del pensamiento crítico. Por eso es imposible pensar al “sujeto universitario” (si es que se puede mencionar de esa manera) en términos de “amigo” o “enemigo” del poder de turno. Plantarse desde alguna de esas dos lógicas sería falaz y representaría una devastación de su condición autónoma y crítica.

El hecho de intervenir y tomar posición con respecto a determinadas políticas públicas no hace a la universidad ni más ni menos funcional o dependiente a los gobiernos de turno. En todo caso, se hace explícito el aval o la disidencia hacia una política de Estado determinada. Los aportes que pueda realizar desde el campo del conocimiento y de la extensión deben ser —y sólo en este sentido restringido— siempre funcionales a las políticas públicas: deben mejorarlas, velar por su cumplimiento, hacer aportes en sus formulaciones, desarrollos y evaluaciones, denunciarlas si son excluyentes o enriquecerlas en beneficio de la comunidad. Si este objetivo se logra no sólo se beneficia la sociedad en su conjunto sino que, tal como la experiencia lo demuestra, se jerarquiza la propia universidad y cada una de sus funciones sustantivas.

Desde esta visión se re-significa el sentido de la pertinencia de la universidad y su función social, profundizando los vínculos de la universidad con la sociedad y el Estado para el desarrollo de las políticas públicas inclusivas. Esta mirada no sólo se propone contribuir a una mayor calidad del sistema democrático sino que además se plantea favorecer las políticas académicas de docencia, investigación y de extensión permitiendo interpelar el conocimiento científico y generar condiciones de diálogo con los saberes locales, de modo de lograr una mutua imbricación y un mutuo aprendizaje que enriquezcan tanto a las ciencias como a las comunidades.

## Bibliografía

- Beltramino, Tamara y Kessler, María Elena (s/f). “Las políticas públicas frente al desafío de la inclusión social.” Inédito.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Buenos Aires: Sisma.
- CIN (2012). *Plan Estratégico 2012–2015*. Acuerdo Plenario 811/12, marzo.
- Menéndez, Gustavo (2011). “Los desafíos presentes y futuros de la extensión universitaria.” Revista +E. Santa Fe, Argentina: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Naishat, Francisco y otros (1996). “Filosofía política de la vida universitaria.” Revista *Perfiles Educativos*. Vol. XVIII, n° 73. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.