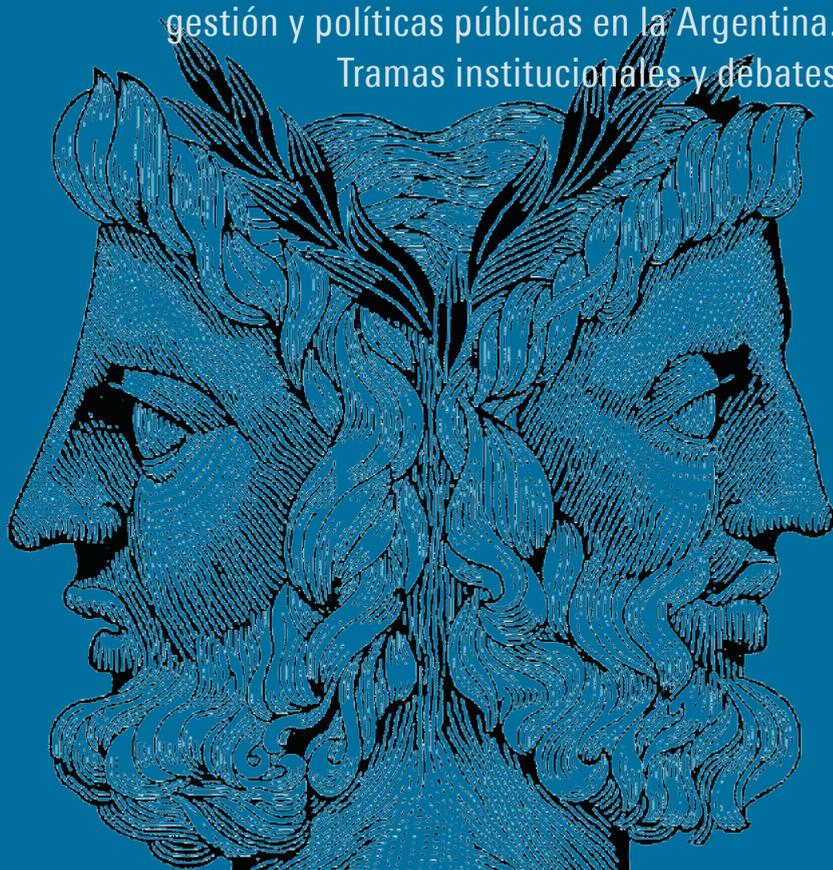


¿Qué es una carrera universitaria?

Experiencias de carreras en administración,
gestión y políticas públicas en la Argentina.
Tramas institucionales y debates



Colección Educación

Sergio Agoff
(organizador)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

¿Qué es una carrera universitaria?

Sergio Agoff
(organizador)

¿Qué es una carrera universitaria?
Experiencias de carreras en
administración, gestión y políticas
públicas en la Argentina.
Tramas institucionales y debates

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

¿Qué es una carrera universitaria?: experiencias de carreras en administración, gestión y políticas públicas en la Argentina: tramas institucionales y debates / Sergio Agoff ... [et al.]; compilación de Sergio Agoff. - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

Libro digital, PDF - (Educación ; 36)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-646-1

1. Carreras Universitarias. 2. Universidades. 3. Educación. I. Agoff, Sergio, comp.

CDD 378.00982

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa Ediciones

UNGS Diseño de tapa: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Gustavo Castaño



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	9
<i>Sergio Agoff</i>	

Primera parte

Capítulo I. Currículo universitario. Actores y definiciones.....	23
<i>Damián Tornese</i>	

Capítulo II. El vínculo entre Estado, debates académicos y profesionales en la formación universitaria en administración y gestión pública. Una propuesta metodológica para su estudio	45
<i>Gabriela Mansilla y Karina Montes</i>	

Capítulo III. Experiencias de carrera. Un abordaje metodológico	73
<i>Sergio Agoff</i>	

Segunda parte

Capítulo IV. La formación universitaria en el campo de la administración pública en la Patagonia argentina. La experiencia del Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.....	101
<i>Dora A. Bonardo, Gustavo R. Alonso y Luis E. Pravatto</i>	

Capítulo V. Haciendo carrera (y universidad) al andar. Notas sobre el surgimiento y el desarrollo de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo	119
<i>Diego Pando y Sebastián Barbosa</i>	

Capítulo VI. Itinerarios, sentidos y biografías de una formación de posgrado. Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas y Maestría en Gestión Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario135

Patricia Nari

Capítulo VII. La experiencia de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.....147

Bruno Ariel Rezzoagli y Néstor Darío Mejías

Introducción

*Sergio Agoff**

Las carreras universitarias son procesos y no unidades organizacionales. Esto es así porque los recursos que forman parte de ellas son asignados a unidades organizativas de reclutamiento de docentes, sean cátedras o departamentos, de modo que la carrera puede verse como un encadenamiento de esas unidades, pero no conforma una unidad organizativa en sí misma. En ninguna universidad, ya sea que asuma la organización por facultades, departamentos, institutos, centros o cualquier combinación de esas formas, las carreras son una unidad de asignación presupuestaria. Es por eso que tendemos a verlas como procesos, esto es, como un conjunto de secuencias de actividades que conducen a la elaboración de determinados productos y con ello a la obtención de resultados (diseño, planificación, dictado de asignaturas, evaluación, promoción de graduados, etc.).

No obstante lo anterior, el público en general y sus estudiantes en particular sí las ven como entidades concretas. Socialmente, una carrera universitaria es un trayecto, pero es también una unidad que, las más de las veces, se confunde con el campo de práctica de sus egresados; esto, especialmente, en las que tienen una orientación a la formación profesional.

* Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Por otra parte, en ocasiones, la oferta de una carrera podría verse en el marco de una situación ambigua: se oferta una carrera institucional, se enuncian las bondades de un trayecto de formación, se promete una inserción laboral de élite y, simultáneamente, se atiende, hacia adentro, a los intereses de ciertos grupos profesoriales o de espacios políticos que pugnan por el manejo de recursos institucionales, desprendidos o ligados débilmente a la suerte de la carrera, en términos del reclutamiento de matrícula, de la promoción de graduados y de su inserción laboral.

Estudiar, por tanto, una carrera universitaria es ocuparse al mismo tiempo de una selección de contenidos, de una secuencia definida, de un conjunto de regulaciones institucionales y también de un trayecto “vacío” de recursos, de una promesa, de un horizonte posible.

Al situarnos en el ámbito específico de la formación en administración, gestión y política pública, esa condición bifronte que referíamos en general se nos ocurre aún más inquietante, dado que se trata de un espacio de preparación para la gestión pública, caracterizada por las tensiones propias de la decisión y la acción política, recorrida por conflictos e intereses, configurada como “arena”, al decir de muchos.

Esa cuestión, que planteada en un plano abstracto es inquietante, se vuelve crítica si se la sitúa en el contexto histórico en que le toca jugar. Efectivamente, si pensamos en las carreras universitarias de formación en estos asuntos en el último tramo del siglo pasado, que es cuando comienzan a desplegarse definitivamente, podemos tener una idea de la cuestión al advertir los procesos políticos de reforma social y estatal que se desplegaron en la región y con inusitada potencia en la Argentina. De tal modo, los interrogantes que se abren sobre el sentido y los objetivos específicos de la formación para la gestión pública en un tiempo político de primacía de las opciones “promercado” se multiplican.

Es sobre todo ello que proponemos trabajar y enfrentar el desafío de caracterizar ese espacio de contrastes en el que se mueven las carreras universitarias de formación en administración, gestión y política pública.

Notas sobre el campo de la administración, gestión y política pública en la Argentina

En la Argentina, la cuestión de la administración, gestión y políticas públicas aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización de la

ciencia política.¹ A partir de la mitad de la década del ochenta y fuertemente en la década del noventa, comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo. Esto se da en paralelo con la instalación de programas de formación dentro del propio aparato estatal (Programa de Formación de Administradores Gubernamentales –PROFAG–, en realidad a partir de 1984; 10 años después, el Programa de Economistas de Gobierno).²

Si en el caso de las ciencias sociales en Europa es posible reconocer una demanda por el conocimiento que ellas son históricamente capaces de producir (Wagner, 1999), en el caso de la Argentina el despliegue dentro del ámbito universitario de carreras de administración, gestión y política pública no parece estar ligado directamente a una demanda específica. Su desarrollo en la segunda mitad de los ochenta y durante los noventa, especialmente, señalan quizás una línea más ligada a las políticas de reforma estatal y administrativa y a las condicionalidades exigidas por los organismos internacionales que financiaron esos procesos. Como lo reconoce Oscar Oszlak:

En años recientes, el mundo “menos desarrollado” se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del estatus académico otorgado en los centros universitarios “noroccidentales” a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte, también se debió a que el contexto de los países “más desarrollados” comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio. La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en “países

¹ Hay que decir que desde los años treinta –de consolidación de las formas institucionales del proceso de expansión estatal–, en cuanto a la preparación de los funcionarios de élite, el campo de la administración pública aparecía identificado con el del derecho, particularmente el derecho administrativo.

² Estas propuestas se suman a la formación de otros cuerpos profesionales, como el de los diplomáticos a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), un caso particularmente estudiado por Hugo Dallbosco (2019) y Natalia Rizzo (2016).

menos desarrollados”. La “administración para el desarrollo” y la “administración comparada” son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión y proporcionaron los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica. Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollos paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables contextuales sobre la organización y el funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y “probados” en el terreno académico (1984: 290-291).

Se despliega así la hipótesis de la importación “acrítica” de conocimientos (carreras, en este caso). La marca de origen, pues, la génesis social de la formación en administración, gestión y política pública en la Argentina, parece estar dada entonces por un modelo aplicativo, “profesionalista”, en el cual la producción de conocimiento relevante queda reservada a actores internacionales.

Sin embargo, la formación en administración pública, quizá no considerada bajo ese mismo nombre, se da en el país, por ejemplo, en el sector de salud desde los años sesenta, con la formación de la Escuela de Salud Pública, inicialmente dependiente del ministerio del área y luego inserta en la Universidad de Buenos Aires. En esos mismos años se crea el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP), antecedente inmediato del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con funciones de formación e investigación destinadas al estudio y el mejoramiento del funcionamiento estatal; y el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Si bien estas iniciativas no fundan necesariamente un campo académico disciplinario, no es posible soslayarlas como elementos ya presentes, incluso con antecedentes (especialmente en el sector salud), que cifrarían la posibilidad de identificar los elementos locales de la experiencia argentina en el desarrollo de este campo de conocimiento y práctica.

En cuanto a la investigación en la Argentina en el campo de la administración pública, como otro de los componentes de la constitución disciplinaria, se advierte su debilidad tanto en su calidad como en la continuidad de los esfuerzos destinados a ella. Aquí, Oszlak (1997) y Repetto (1998) coinciden en

que, probablemente, las causas de los magros resultados que se observan deban buscarse en las alternativas tumultuosas del proceso político argentino de las últimas cinco décadas del siglo XX, con las alternancias entre dictaduras militares y gobiernos democráticos más preocupados por las cuestiones de coyuntura que por desarrollar un cuerpo de conocimientos generales para la gestión.

Al pretender trazar un panorama del desarrollo del campo de la administración, gestión y política pública en la Argentina, se procura escapar a la idea de la aplicación automática de esquemas más adecuados a la evaluación de otras experiencias nacionales o a la hipótesis “negativa” de la importación de conocimiento (a la que, por otra parte, no desmentimos en un sentido más general). Para ello, seguimos un esquema conceptual elaborado por Francisco Suárez (1973) que establece un tránsito que va desde la *emergencia*, como momento de constitución de problemas e interrogantes sobre cuestiones que no obtienen respuestas satisfactorias dentro de la oferta existente, pasa por la *institucionalización*, como momento de instalación de estos problemas dentro del marco institucional existente y el desarrollo de elementos que le son propios (entre los que se encontrarían la investigación básica, la formación, la investigación aplicada, el desarrollo de tecnologías, etc.), para llegar a la *profesionalización*, como momento de exteriorización, de retorno al campo de problemas con una oferta nueva de conocimiento aplicable.

Se trata, si se quiere, de una secuencia normalizada, esto es, podría pensarse que se parte de un supuesto en el que los temas o cuestiones se imponen por su propio peso, para luego encarnarse en actores regidos por una lógica o estructura de acción. Pero también es posible, como lo muestra el propio Suárez, que la secuencia se altere y comience por el ejercicio de una práctica profesional, seguido por la aparición de carreras, cursos o cátedras dedicadas a la formación; y, en esos casos, solo tardíamente se abordarían problemas locales-originales del campo.

Entendiendo que en la Argentina esa secuencia “dislocada” –que comienza por la fase profesional– ha sido la dominante, la descripción de lo ocurrido en los últimos 50 años nos muestra que este campo de la formación ha crecido en todos los niveles del sistema de educación superior (universitario y no universitario).

En términos de la caracterización de la oferta según el período de creación de las carreras desde 1960 hasta la fecha, hallamos que el 42,3% del total se ubica en la década de 2010, seguida por la de 2000 con el 34,2%, mientras que la de 1990 representa el 12,6% sobre el total de 110 carreras. Entre 1968 (fecha de surgimiento de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración

Pública de la Universidad Nacional de Cuyo) y 1990, el porcentaje de creación se ubica en un 2,7%, mientras que en la década de 1970 no se verificaron carreras creadas. La observación y el análisis de los períodos de auge de ofertas formativas en administración pública constituyen un elemento que indica la dinámica del funcionamiento del sistema educativo universitario, lo que abre la posibilidad de reflexionar acerca de la vinculación entre los procesos de formación y el Estado, en sus distintos niveles, y las características que este asume en su derrotero histórico (Agoff *et al.*, 2020).

Ejes del proceso de investigación: campo de formación-carreras-asignaturas

En el trabajo *Mapa de la formación en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017* (Agoff *et al.*: 2020), procuramos la descripción del campo de la formación en su conjunto. En él comparamos dos momentos distintos de creación y desarrollo de carreras y pudimos consolidar algunas ideas que ya estaban en ciernes en el primer momento. Verificamos, como ocurre en otros campos, la cristalización de ciertos ejes formativos para el conjunto, expresada en las semejanzas evidentes en los distintos planes de estudios revisados. Trabajamos para su descripción con las nociones de cambio institucional e isomorfismo, lo que nos permitió caracterizar las lógicas de esos parecidos.

Nuestras fuentes informativas fueron las páginas institucionales de las universidades, así como de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Sin embargo, siempre en la búsqueda de dar cuenta de las relaciones entre formación en el campo y niveles de gestión pública, nos interrogamos por las diferencias que podían producirse en los distintos sujetos del campo: las carreras.

De ese modo, devino nuestro proyecto “Actores y tramas institucionales presentes en la formación del currículum de administración pública en la Argentina desde 1990 hasta la actualidad”, cuyos hallazgos y conclusiones han dado pie a las reflexiones que constituyen el cuerpo de esta publicación. Para indagar en ese objeto nos situamos en el nivel de las carreras, a partir de una selección que realizamos de las existentes en el campo, tratando de que la elección de los casos contemplara las dimensiones de nivel, geográficas y de sector (público y privado). Las tareas y producciones realizadas en el marco del proyecto de investigación fueron las siguientes: a) la comparación con otros campos de

formación; b) la sistematización de “debates o discusiones” en el campo; y c) el trabajo con casos de carreras universitarias: las licenciaturas de la Universidad Nacional del Comahue (UNComa) y de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), y las maestrías de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Como se ve, en esta apretada presentación general, el trayecto recorrido fue surgiendo *indicialmente*; es decir, en la búsqueda de caracterizar las relaciones entre formación y contexto, nos hemos deslizado metonímicamente hacia espacios en los que ese vínculo exprese su mayor presencia y potencialidad. Podríamos ilustrarlo con esta ecuación: lo que las declaraciones muestran en vacío (abstracto), las prácticas lo hacen en relieve (concreto). Las declaraciones son parte constitutiva de los documentos institucionales revisados: estatutos universitarios, planes de estudios, programas. Las prácticas se producen en todos los niveles, pero se hacen visibles en las decisiones que se toman en los trayectos de carreras, en sus asignaturas, acerca de los materiales con los que trabajan y las redes de vinculación presentes en las experiencias que en ellas se proponen.

La estructura de esta obra

Este trabajo se presenta como una publicación de carácter teórico-metodológico, en la que se intenta formular un marco de referencia para el análisis de las carreras y las relaciones entre actores del ámbito de la gestión estatal.

El texto está organizado en dos partes diferenciadas: la primera, conceptual, presenta las nociones teórico-metodológicas que proponemos para el análisis de las carreras; la segunda presenta casos concretos de carreras de grado y posgrado en el campo de la formación en administración, gestión y política pública. La primera parte consta de tres capítulos. A continuación, de manera sumaria, presentamos cada uno de ellos.

En el capítulo inicial sobre el currículum universitario, Damián Tornese desarrolla un conjunto de conceptos fundamentales sobre currículum universitario, comenzando por la definición y la diferenciación entre currículum universitario y plan de estudios. Su trabajo procura desplegar un dispositivo de interpretación de los procesos de cambio curricular en las universidades, atendiendo a los diferentes actores que pueden formar parte del proceso.

Con el desarrollo de la cuestión pueden identificarse dos grandes ejes estructurantes del currículum universitario: la formación para las profesiones y el tipo

de conocimiento que se imparte y se gesta en las instituciones de nivel superior. Estos dos pilares de la estructuración curricular se hallan en constante juego y tensión. Por otra parte, el currículo puede aludir tanto al documento escrito como a las prácticas de enseñanza que efectivamente se proponen, mientras que el plan de estudios alude a la secuencia organizada de asignaturas, que además debería ser comprendida como “proyecto formativo integrado”.

La elaboración de un plan de estudios en el nivel universitario es un proceso complejo del que participa una variedad de actores. La consideración de la diversidad de actores que participan de estos procesos encuentra estrechas vinculaciones con la noción de “tramas institucionales”. El juego entre actores y conceptos lleva a pensar en la noción de “determinación curricular”, que refiere al “proceso social de luchas, negociaciones o imposiciones en el ámbito de la determinación, estructuración y desarrollo curricular entre grupos y sectores” (Salit, 2011: 13).

En el segundo capítulo, Gabriela Mansilla y Karina Montes presentan una propuesta de análisis para los planes de estudios de las carreras universitarias en administración, gestión y política pública partiendo del supuesto de su vinculación con las tendencias observadas en los debates académicos.

Las autoras establecen que la conexión entre los temas de debates académicos y el currículum cobra sentido en referencia a un determinado modelo de Estado. Fundado en ello, se presenta un esquema instrumental que permite analizar los debates —que interpelan al Estado— a partir del establecimiento de los principales temas de interés en torno al Estado y la administración pública, *vis a vis* los tipos de Estado.

Así, el vínculo dual entre tipo de Estado y debates académicos se transforma en una tríada con la inclusión de los planes de estudios y las asignaturas, en la medida en que retoman y procesan las cuestiones de la agenda social e institucional que, asimismo, son reprocesadas en los debates, cuyos materiales o contenidos luego se conservan, incorporan, citan o reemplazan para programar las asignaturas por sus docentes, en el marco de influencias externas y del plan de estudios.

Sergio Agoff, cerrando la primera parte, toma como punto de partida el interrogante acerca de cómo abordar el trabajo de análisis de las propuestas en el campo de la administración, gestión y política pública, del que desprende otros subsidiarios: ¿qué grado de pertinencia y eficacia tiene la formación una vez incorporada el/la sujeto al espacio laboral?, ¿cuánto inciden los intereses particulares del mundo del trabajo en la estructura de la formación?

Para esos vínculos entre el mundo de la formación y el mundo del trabajo, el autor destaca dos tipos de relaciones significativas: las de carácter instrumental y las “de sentido”, y combina esas relaciones externas con las urdimbres institucionales universitarias en las que se desarrolla cada una de las ofertas. Ese conjunto de relaciones contribuye a delinear el concepto de “experiencia de carrera” como la dinámica institucional de desarrollo de la oferta formativa desde su nacimiento, y es abordada en cuatro planos de relación o intercambio: a) la normativa y los recursos económico-financieros para el sostenimiento de la carrera; b) el público de las carreras; c) los espacios de prácticas y/o convenios para el desarrollo de las actividades de la carrera; y d) la integración del cuerpo docente. Las experiencias de una carrera en el manejo de las relaciones con distintos actores y el despliegue de las redes de vinculación política, organizacional y académica configuran singularidades. Ese conjunto de relaciones es el que el trabajo define como tramas institucionales: el universo de relaciones entre actores sociales y político-institucionales que inciden sobre los procesos de formación.

En el camino de caracterización conceptual de las tramas institucionales y las experiencias de carrera se desarrolla una comparación entre distintos campos de formación acerca de cómo se ha abordado el análisis de las propuestas de carrera. En la selección de los campos académico-profesionales observados se toman las áreas de derecho, administración, economía y ciencia política por tratarse de las cuatro principales disciplinas de referencia para la formación en administración, gestión y política pública, lo que es complementado con los estudios en medicina e ingeniería por tratarse de carreras reguladas que tienen el mandato institucional de revisar periódicamente su estructura de formación.

La segunda parte, casuística, presenta la palabra de los propios protagonistas del campo a partir de cuatro capítulos escritos desde las carreras que fueron seleccionadas para su participación en el proyecto de investigación. Esta parte muestra la variedad de experiencias, lo que se expresa también en la construcción de los textos. Efectivamente, cada uno de ellos pone el acento en dimensiones concurrentes pero variadas, lo que es ilustrativo de cada proceso institucional. No se leerá en ellos, pues, el comportamiento de un conjunto de variables e indicadores comunes que permita una comparación punto por punto. Sí, en su lugar, podrán leerse los ejes principales que cada autor/a, como parte de los equipos directivos y docentes de cada propuesta, ha decidido que presentaba de mejor modo los asuntos de carácter crítico para cada carrera.

En el capítulo escrito por Dora Bonardo, Gustavo Alonso y Luis Pravatto se presenta el caso de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue (UNComa). Como afirman los autorxs, el objetivo de describir la historia de la carrera “es compartir una visión integral del nacimiento y de la evolución de la formación”. El trabajo repasa históricamente las últimas tres décadas del siglo XX y la primera del XXI y muestra cómo se van tomando decisiones respecto del plan de estudios, la duración de la carrera y las vinculaciones institucionales, a partir de la lectura de los sucesivos contextos que enfrenta la institución.

El trabajo pretende aportar a la planificación del desarrollo futuro de la carrera para que se adecúe a las exigencias actuales de la gestión pública, al tiempo que le otorga un valor a la integración en redes académicas de docentes e investigadores que sumen a la disciplina.

En relación con lo afirmado respecto de las exigencias o demandas de la propia gestión pública, los autorxs sostienen que es necesario fortalecer una consideración de los vínculos con los gobiernos provincial y municipal de su área de referencia.

A su turno, Diego Pando y Sebastián Barbosa describen el surgimiento y desarrollo de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno (LPPG) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Como afirman los autores, dado lo reciente del proceso de creación institucional, la suerte de la universidad y de la carrera se entrelazan fuertemente, de modo que procuran desarrollar la descripción señalada enmarcándola en decisiones institucionales más generales.

Además de dar cuenta de la carrera y de sus actividades y propuestas, en el trabajo se advierte sobre el perfil de los estudiantes, caracterizados por su heterogeneidad en lo que concierne tanto a su procedencia institucional de formación como a los capitales sociales y culturales que poseen. Dicha heterogeneidad aparece como un objeto de trabajo en la carrera que se describe en el capítulo. En ese punto, hay una referencia específica a las decisiones que se toman a la hora de pensar en estrategias pedagógicas que den cuenta de la diversidad.

La preocupación por el vínculo con lo estatal también está presente en el relato de una experiencia que se caracteriza por su novedad, tanto en términos cronológicos como de los actores implicados en su desarrollo.

Por su parte, Patricia Nari sintetiza “el recorrido de 17 años de formación de postgrado de la Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas (EGEOP) y de la Maestría en Gestión Pública (MGP) de la Universidad

Nacional de Rosario (UNR)”. Esta perspectiva de “recorrido” por la experiencia pasa por el señalamiento de las distintas etapas de surgimiento, desarrollo y consolidación de la propuesta.

El trayecto se presenta como un “proyecto de formación en un contexto socioinstitucional que de alguna manera fue delineando su derrotero”, y se asume desde una perspectiva federal. Se señala el papel de ciertos grupos o enclaves institucionales (por ejemplo, el Grupo Política & Gestión) que fueron iniciadores de esta propuesta formativa, en un permanente tándem entre la experiencia en el campo profesional (en la asistencia técnica, la consultoría, etc.) y la investigación.

Los desafíos de una propuesta como esta se ligan a la intención de innovar en cuestiones pedagógicas y de superar posibles restricciones y vacancias académicas, al tiempo que de integrar una visión multidisciplinaria. Estos esfuerzos constituyeron los primeros acuerdos institucionales y fueron un valor sostenido para ofrecer una carrera que contuviera a profesionales de la gestión de distintas proveniencias, a docentes investigadores formados o en formación y, fundamentalmente, como lo expresa la autora, a técnicos y funcionarios de la gestión pública (estatal y no estatal).

Finalmente, Bruno Rezzoagli y Darío Mejías, en relación con la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), dan cuenta de la creación y el desarrollo de esa propuesta. Una primera cuestión es la puesta en foco del proceso y el contexto de creación de la maestría en 1997, a partir de la observación del marco de políticas de reforma estatal de aquel momento. Desde el inicio, la propuesta de la maestría toma como referencia no solo desarrollos nacionales, sino también regionales e internacionales en general.

El trabajo repara en la “relevante inserción de la carrera en los medios local y regional” y da cuenta de sus múltiples vínculos y contactos con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, y de las municipalidades de Santa Fe y de ciudades cercanas como Santo Tomé, Rafaela, Esperanza, Reconquista, etc., a través de los ingresantes a la carrera (muchos de ellos, servidores públicos). También se hace referencia a las relaciones con organismos específicos nacionales como la ANSES o la AFIP. Un punto significativo es el que muestra el fuerte apoyo que los gobiernos –especialmente el de la provincia– han dado a la carrera a través de su sistema de becas. También se muestra la vinculación con organismos profesionales. Todos estos actores, además, se hallan reunidos en un “consejo consultivo” de asesoramiento y deliberación respecto de ejes de trabajo y actividades de la maestría. Las páginas de este artículo dan una idea de la inserción

institucional de la propuesta y sus objetivos ligados tanto a los medios local y nacional como al internacional.

Referencias bibliográficas

- Agoff, S.; Mansilla, G.; Fagundez, P.; Montes, K.; Cousillas, N. y Barrau Vera, M. P. (2020). *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina: su conformación en 2006 y en 2017*. Primera edición. Los Polvorines: UNGS. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/02/9789876304450-completo.pdf>.
- Dallbosco, H. L. (2019). *La trayectoria formativa y organizacional del Instituto del Servicio Exterior de la Nación 1963-2016*. ISEN. Mimeo.
- Dubar, C. y Tripier, P. (1998). *Sociologie des professions*. París: Armand Colin.
- Oszlak, O. (1984). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- (1997). “La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina”. Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado. Isla Margarita, Venezuela.
- Repetto, F. (1998). “Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación”. Documento de trabajo sobre la administración pública argentina. Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires: CEDI.
- Rizzo, N. (2016). “Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina. Afinidades y diferencias con Brasil y Chile”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, vol. 16, n° 27, pp. 37-66. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Salit, C. (2011). “Procesos de cambio curricular en la universidad. Aportes desde una lectura en clave pedagógica”. *Revista Argentina de Educación Superior*, año 3, n° 3, pp. 10-25.
- Suárez, F. (1973). *Los economistas argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones*. Buenos Aires: Eudeba.
- Wagner, P. et al. (1999). *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Primera parte

Capítulo I

Currículo universitario

Actores y definiciones

*Damián Tornese**

El objetivo de este capítulo es presentar los desarrollos que en el campo de los estudios sobre currículo se han realizado sobre las universidades, procurando establecer un mapa de sus principales conceptos para el análisis y el diseño curricular en este nivel.

Los estudios sobre currículo universitario, y en particular sobre la elaboración de planes de estudios en ese nivel, aparecen dispersos en la literatura especializada en educación superior. Miguel Zabalza planteaba, a principios de siglo, que “... hoy por hoy no existe un discurso común, incluso dentro de la universidad, sobre el tema de los planes de estudios. Ni en el tipo de planteamientos, ni en las prioridades, ni en las condiciones para su desarrollo” (2000: 3). Una idea similar puede encontrarse en una publicación mucho más reciente, en la que dos investigadoras estadounidenses afirman que en las instituciones

* Investigador y docente de la Facultad de Filosofía y Letras y el Rectorado de la Universidad de Buenos Aires.

de nivel superior no suele encontrarse una definición clara de lo que es un plan de estudios, confusión que puede observarse incluso entre quienes están encargados de trabajar con planes de estudios en el interior de esas instituciones (Lattuca y Stark, 2014).

Este capítulo articula un conjunto de conceptos fundamentales sobre currículo universitario. Se ha pensado que una manera sencilla de organizar la revisión de la literatura en torno al tema es presentar una definición de currículo universitario y de plan de estudios, proponiendo un modelo teórico que integre diferentes elementos; y después avanzar hacia un marco de interpretación de los procesos de cambio curricular en las universidades, atendiendo a los diferentes actores que pueden formar parte del proceso, así como a las elecciones que se pueden realizar respecto de cómo conformar el plan de estudios de una carrera (formatos, opciones, etc.).

Esta propuesta, en conjunto con los otros dos capítulos que integran la primera parte de la obra, proveerá un entramado conceptual que permitirá interpretar, de manera más compleja, los casos que se presentan en la segunda parte del libro.

Currículo universitario y plan de estudios. Definiciones

Ejes estructurantes del currículo universitario

El primer registro que se tiene del empleo del término *curriculum* vinculado a un recorrido de enseñanza aparece en el siglo XVII en la Universidad de Glasgow (Gvirtz y Palamidessi, 1999; Cols, 2007), pero la teoría del currículo, ese campo de conocimiento que se propone pensar qué es y qué debería ser el currículo, comienza a gestarse a principios del siglo XX, “y pone en duda lo que las tradiciones, como capas geológicas, habían ido acumulando en los programas de formación que se ofrecían en las escuelas y en las universidades” (Camilloni, 2001: 23).

En lo que refiere a este trabajo, una primera definición que es necesario establecer es qué se va a entender por currículo universitario, qué características lo diferencian del currículo de los niveles educativos anteriores. Los autores coinciden en que una primera nota distintiva del currículo en la universidad tiene que ver con la variedad de actores que participan de su conformación: profesores y estudiantes, asesores, autoridades de la institución como decanos

y rectores, agencias por fuera de la institución y organismos internacionales (Camilloni, 2001; Collazo, 2010; Lattuca y Stark, 2014; Salit, 2011; Zabalza, 2012). Luego, podemos identificar dos grandes *ejes estructurantes* del currículo universitario: la formación para las profesiones y el tipo de conocimiento que se imparte y se gesta en las instituciones de nivel superior (Lucarelli, en Collazo, 2010).

La *formación de profesionales* constituye una característica del nivel superior que lo diferencia de los niveles anteriores, puesto que no se forman profesionales en los niveles inicial, primario y secundario. Para el abordaje de este primer estructurante, Collazo retoma la propuesta de Lucarelli de recurrir a la sociología de las profesiones, a los fines de responder la pregunta acerca de qué es una profesión y qué no lo es. La pregunta podría responderse a partir de trabajos clásicos como el de Gómez Campo y Tenti Fanfani (1993), pero es menester considerar la importancia de trabajar con una sociología de las profesiones actualizada, que dé cuenta de los cambios estructurales en el mundo del trabajo a partir de la sociedad globalizada y (podría añadirse) de la revolución tecnológica y de las comunicaciones desde la década de 2000. Es decir, es importante analizar qué se va a considerar profesión y qué no, pero el debate debería estar actualizado a las realidades cambiantes del siglo XXI.

La pregunta orientadora de este primer eje estructurante será de qué manera incide, en la constitución del currículo universitario, la profesión para la que se está formando a los estudiantes en una determinada carrera, ya que la manera en que se concibe la profesión llevará a tomar determinadas decisiones curriculares. En este sentido, Follari y Berruezo (1981) sostienen que todo proceso de elaboración curricular en la universidad debe determinar tanto la profesión para la que se forma como el campo profesional de actuación del futuro graduado. Como veremos en la segunda parte del capítulo, en la que se explicará la distinción entre profesión y campo profesional, la falta de definiciones con respecto a estos dos puntos llevará a favorecer, implícitamente, ciertas prácticas profesionales en detrimento de otras.

El segundo eje estructurante del currículum universitario es el *tipo de conocimiento* que producen y reproducen las universidades: a diferencia del conocimiento que circula en los niveles anteriores, en el nivel superior se trabaja con conocimiento científico, tecnológico y/o artístico altamente especializado. Este estructurante guarda vinculaciones con el anterior, en tanto que el conocimiento que se imparte en las universidades se relaciona con el tipo de profesión para la que está formando.

Las preguntas de orden epistemológico que deberían plantearse están, en primer lugar, referidas al grado de estructuración del tipo de conocimiento que se desea impartir: ¿qué disciplina, o conjunto de disciplinas, sostienen la propuesta formativa de la carrera?, ¿qué grado de legitimidad o de tradición tienen? En segundo lugar, la pregunta por el conocimiento lleva a la distinción de grupos académicos dentro de la institución universitaria, los cuales, siguiendo el planteo de Becher (1993), constituyen una cierta identidad a partir del tipo de disciplina con la que trabajan (en la tipología del autor: duras-puras, blandas-puras, duras-aplicadas y blandas-aplicadas). Para Lucarelli, la diferenciación entre grupos disciplinarios le exige a la didáctica del nivel superior la elaboración de propuestas de enseñanza distintas, no solo porque el conocimiento con el que se trabaja es diferente, sino también porque las culturas de los grupos disciplinarios no son semejantes entre sí. En lo que refiere a la conformación del currículo universitario, podría plantearse el mismo interrogante: hasta qué punto la participación de un individuo en un determinado grupo disciplinario lo lleva a promover ciertas prácticas curriculares¹ (y hasta qué punto esto es deseable o debería revisarse).

El currículo universitario, entonces, es un fenómeno (un proceso, un producto, una práctica) de cuya constitución participa una variedad de actores, que se encuentra orientado a la formación de un profesional (que puede ser un profesional académico, no necesariamente un profesional liberal) y cuya sustancia (aquello que lo conforma) es conocimiento de elevado nivel. Seguidamente, veremos de qué maneras se manifiesta el currículo universitario en distintos planos.

Niveles de concreción en el currículo universitario

Celia Salit (2011) se pregunta en qué planos se objetiva el currículo universitario, y en su respuesta distingue las prescripciones de organismos internacionales, los planes de estudios en sí y el programa de la asignatura del profesor. Esta distinción permitiría delimitar aquello que en didáctica suele denominarse

¹ A modo de ejemplo, las carreras de ciencias médicas tienden a delimitar fuertemente los contenidos mínimos de sus asignaturas en los planes de estudios, lo que prescribe buena parte del programa que debería dictar el profesor. Una práctica de ese estilo sería resistida en el ámbito de las ciencias sociales, ya que podría percibirse como una limitación severa de la libertad de cátedra.

“niveles de concreción curricular”, aunque cabe destacar que la autora no utiliza ese concepto y prefiere la idea de “planos de objetivación”.

Para Salit, un primer plano de objetivación está vinculado a las *prescripciones-tendencias de los organismos internacionales*, que si bien no constituyen obligaciones a cumplir, de todos modos impactan en los procesos de elaboración curricular. A modo de ejemplo, la autora menciona el acortamiento de carreras y la inclusión de títulos intermedios, que fueron recomendaciones de organismos internacionales durante la década de 1990. Ampliando la mirada hacia la incidencia de organismos dentro de un mismo Estado, Lattuca y Stark (2014) proponen las recomendaciones de los organismos de acreditación como otro factor externo a tener en cuenta, aunque en ese caso sí se estaría haciendo referencia a prescripciones que la universidad debe acatar.²

El segundo plano de objetivación estaría constituido por los planes de estudios en sí (la autora utiliza el término “diseños curriculares”) elaborados por las unidades académicas. En este caso, Salit comenta que la conformación de un plan es un tipo de diseño cuya elaboración recorre un camino inverso al del resto del sistema, porque se construye en el interior de la institución y luego es elevado a instancias superiores. Es decir, en los niveles obligatorios del sistema educativo, las prescripciones emanan, primero, del Estado nacional (a través de los hoy denominados núcleos de aprendizaje prioritarios), luego de la jurisdicción (con la elaboración de los respectivos diseños curriculares), y solo en tercer lugar se definen en la institución.

En el nivel universitario, por su parte, un plan de estudios suele concebirse en el marco de una determinada carrera o grupo institucional, luego es refrendado por la unidad académica de la que forma parte, posteriormente recibe discusión y aprobación de la autoridad máxima de la universidad (como puede ser el Consejo Superior), y en un cuarto momento es elevado a la instancia suprainstitucional respectiva. Esto no significa que los niveles suprainstitucionales carezcan de incidencia en la gestación del plan dentro de las instituciones, sino que la propuesta surge en primer término de la institución en sí y después recibe la aprobación de otros organismos.

² En términos de objetivación, en el contexto argentino, en este nivel podrían ubicarse las resoluciones ministeriales de estándares de acreditación para las carreras que se inscriben en el régimen del art. 43 de la Ley de Educación Superior, así como los acuerdos marco del Consejo Federal de Educación respecto a determinadas profesiones que, si bien no resultan vinculantes para el nivel universitario (porque regulan las carreras del nivel superior no universitario), de todos modos marcan un rumbo que se tiene en cuenta en las universidades.

Por último, una tercera elaboración del currículum universitario es, para Salit, el programa que propone el docente, espacio en el que los dos planos arriba mencionados (las prescripciones externas y el plan de estudios de la carrera) se entretejen con la lógica de la libertad de cátedra. Esto quiere decir que, si bien el docente ve restringida su acción a partir de la “imposición” del plan de estudios, de todos modos conserva determinado margen de acción para presentar una propuesta propia que se vincule, de manera más o menos directa, con lo que establece el plan. Incluso, cuando el profesor concibe la elaboración de su programa como un requisito de carácter administrativo, su propuesta de enseñanza termina por definir aquello que en los niveles de concreción anteriores aparecía como una intención. El análisis del programa del profesor pone de manifiesto con mayor detalle qué tipo de formación se ofrece al estudiante.

Por lo tanto, Salit refuerza la idea de que el concepto de currículum universitario no es equiparable al de plan de estudios, ya que el plan es apenas un nivel de objetivación entre otros: podemos hablar de currículum universitario tanto a partir de las prescripciones y/o recomendaciones externas, así como al enfocar la mirada en el programa del profesor. Una distinción complementaria se encuentra en Camilloni (2001), cuando diferencia entre currículum establecido (esto es, el plan de estudios escrito) y currículum en acción, que puede referir tanto al currículum que se enseña a partir de, y más allá de, el plan de estudios escrito, como al currículum que efectivamente se aprende a partir de las decisiones que toman los alumnos a la hora de estudiar.

El plan de estudios como proyecto formativo integrado

De los apartados anteriores se desprende una distinción entre el concepto de currículum universitario y el de plan de estudios. El currículum puede aludir tanto al documento escrito como a las prácticas de enseñanza que efectivamente se proponen, mientras que el plan de estudios alude a la secuencia organizada de asignaturas, que además debería ser comprendida como “proyecto formativo integrado” (Camilloni, 2001; Zabalza, 2000, 2012).

Para Zabalza, un plan de estudios es, ante todo, un proyecto, “algo que se ha pensado y diseñado en su totalidad” (2000: 5), es decir, tomando en consideración el proceso en su conjunto y no los elementos de manera aislada. Un proyecto, además, requiere de formalización (es decir, debe estar escrito), y esto

lo convierte en un documento público que puede someterse a discusión, a la vez que deviene en compromiso para con los estudiantes.

Que se trate de un proyecto formativo implica que su finalidad es lograr mejoras en la formación de los estudiantes. Siguiendo la explicación de Zabalza, la intención de un plan de estudios no se circunscribe a que el estudiante “aprenda cosas”, sino que promueve la formación integral del sujeto. Esto es una idea clave que comparten otros autores: Lattuca y Stark (2014), por ejemplo, subrayan que la finalidad última de un proceso de elaboración curricular es la mejora en el proceso de aprendizaje de los alumnos.

En un trabajo posterior, Zabalza (2012) desarrolla esta dimensión formativa del currículum universitario y se pregunta qué tipo de formación debería promover un plan de estudios. En este sentido, el autor propone que la finalidad del plan no es únicamente la transmisión de conocimiento, sino la formación en cuatro grandes ámbitos: el de los aprendizajes disciplinares y especializados, el de los aprendizajes de naturaleza práctica y profesional, el de los aprendizajes vinculados con lo académico y el aprendizaje de actitudes y valores. Esta cuestión de presentar una tipología de saberes, que ya se había planteado en las discusiones sobre contenidos en educación obligatoria (por ejemplo, en la tipología de saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales), se redefine ahora en el marco del nivel superior, puesto que, desde el sentido común, en la universidad se tiende a favorecer la formación en aprendizajes disciplinares y se otorga menos atención a los otros tipos de aprendizajes.

Por último, para Zabalza un plan de estudios es un proyecto formativo *integrado*, en el sentido de que no se trata de un “amontonamiento” de saberes y experiencias, sino que presenta unidad y coherencia interna, idea que rompe con la noción intuitiva, mencionada más arriba, de plan de estudios como mera sumatoria de asignaturas. Así, Zabalza distingue entre modelos curriculares por yuxtaposición y modelos curriculares integrados. En el primer caso, “cada disciplina es autónoma y funciona según el mejor criterio del profesor [...]”. Cada materia se convierte en un proyecto independiente”, mientras que en los modelos curriculares integrados, “la unidad curricular no es ya cada materia impartida por un profesor/a individual, sino el *proyecto institucional* que da sentido a todo el proceso formativo de la carrera” (2012: 25; el destacado es propio).

La conceptualización de Zabalza permite concebir al plan de estudios como un proyecto formativo integrado, pero todavía no explicita qué componentes debería incluir el documento escrito. Para esto, se puede recurrir a un trabajo

como el de Lattuca y Stark y complementarlo con la normativa que se apruebe a nivel sistema y a nivel institucional. Es lo que se comenta a continuación.

El plan de estudios como plan académico. Modelo teórico y normativa

En el trabajo titulado *La elaboración del plan de estudios en la Universidad*, Lattuca y Stark plantean que:

... para suministrar un marco para discusiones productivas y decisiones sabias, los administradores y el plantel docente necesitan una comprensión más precisa que pueda facilitarles la identificación de los aspectos específicos del plan de estudios que deben considerarse. ¿Se debe ajustar el contenido de un plan de estudios o se deben utilizar métodos de enseñanza diferentes [...]? ¿Se deben adoptar nuevos procedimientos para evaluar mejor el aprendizaje de los estudiantes? (2014: 30-31).

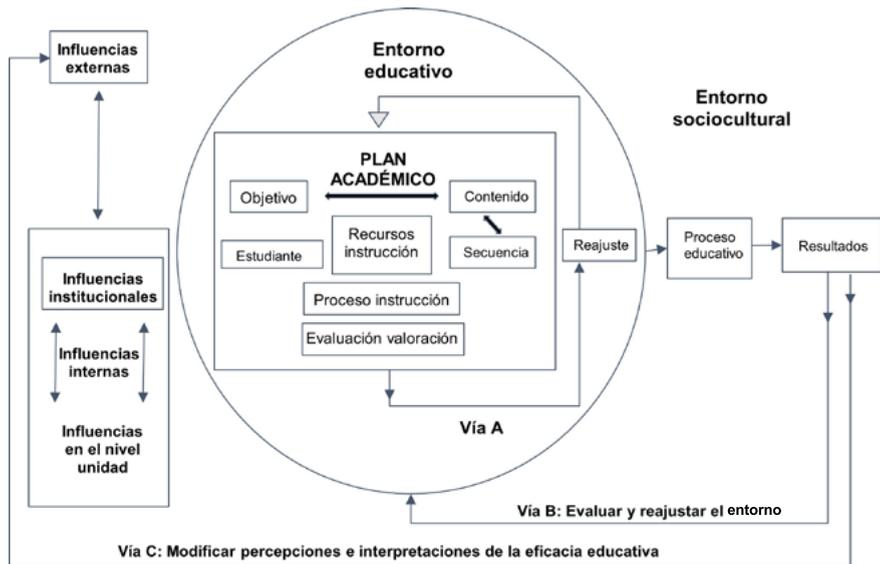
Estas autoras defienden la idea de plan de estudios como “plan académico”. Si un plan de estudios es más que la sumatoria de las asignaturas que lo integran, su definición como plan académico implicará identificar aquellos puntos de decisión sobre los que es preciso discutir a fin de fortalecer la enseñanza en una determinada carrera. Un plan académico, según la perspectiva de Lattuca y Stark, implica tomar decisiones con respecto a los siguientes elementos:

1. Los *objetivos* de la formación universitaria.
2. Los *contenidos* a enseñar en esa carrera.
3. La *secuencia* en la que se presentarán los contenidos.
4. Las características y necesidades de los estudiantes.
5. Los *procesos de instrucción* o actividades de aprendizaje.
6. Los *recursos de instrucción* (materiales y entornos).
7. Las instancias de *evaluación* del plan.
8. Las propuestas de *reajuste* o mejoras del plan.

Estos elementos, a su vez, se encuentran inmersos en un contexto sociocultural dentro del cual las autoras distinguen las influencias internas (como la misión de la institución o el plantel docente con el que se cuenta) de las externas (como

las fuerzas del mercado y los organismos de acreditación). El modelo completo se encuentra ilustrado en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1. Los planes académicos en su contexto sociocultural.
El modelo teórico de Lattuca y Stark**



Fuente: Lattuca y Stark (2014).

El modelo del Lattuca y Stark permite sistematizar sobre qué cuestiones debería debatir una institución durante el proceso de elaboración de un plan de estudios, a la vez que visibiliza qué factores internos y externos podrían incidir en dicho proceso. Algunos de estos elementos podrán plasmarse, de manera explícita, en el texto escrito del plan de estudios, y esto dependerá, en gran medida, de la normativa que reglamente la conformación de los planes.

En la Argentina, a nivel nacional, existe normativa ministerial que regula qué componentes debería contener un plan de estudios. Actualmente, la Disposición DNGyFU 3052/19 (DI-2019-3052-APN-DNGYFU#MECCYT) ordena que un plan de estudios de una carrera universitaria debería incluir:

- Nombre de la carrera.

- Nivel académico (pregrado, grado, posgrado).
- Modalidad de la carrera.
- Localización de la propuesta.
- Duración de la carrera.
- Denominación del título a otorgar.
- Alcances del título.
- Condiciones de ingreso.
- Organización de los espacios académicos.
- Asignación horaria semanal y total de cada espacio académico.
- Régimen de cursado de cada espacio académico.
- Modalidad de dictado de cada espacio académico.
- Otros requisitos.
- Asignación horaria total de la carrera.

Cada institución, a su vez, puede aprobar normativa propia que reglamente la presentación del documento del plan de estudios e incorporar algunos otros componentes, como fundamentación u objetivos de la carrera. De esta manera, las instituciones garantizan la conformación del plan como proyecto formativo integrado y superan la práctica tradicional de listar asignaturas con su correspondiente carga horaria.

En el proceso de elaboración de un plan de estudios, la determinación de cada uno de estos componentes será resultado de un proceso de diálogo y confrontación entre diferentes actores que estén interesados en participar de la conformación del plan, es decir que la redacción de ese currículo escrito seguramente resulte más trabajosa de lo que puede parecer a simple vista. En el siguiente apartado, se discutirá quiénes pueden ser esos actores y qué decisiones sobre formatos podrían considerar.

El proceso de elaboración del currículo universitario. Actores y decisiones

Actores

La elaboración de un plan de estudios en el nivel universitario es un proceso complejo del que participa una variedad de actores. Para Salit:

Abordar procesos de elaboración curricular en el nivel superior demanda reconocer en el punto de partida que los mismos asumen una dinámica diferente de la que se desarrolla en otros niveles del sistema. [...] En la universidad [...], dada la posibilidad de que el currículo sea pensado, debatido, definido y formulado por los propios agentes implicados, se trata de procesos, la mayoría de las veces, participativos y de relativa autonomía (2011: 11).

A los fines de organizar la identificación de la diversidad de actores que pueden participar, Salit recupera la noción de *determinación curricular* de Alicia de Alba, que refiere al “proceso social de luchas, negociaciones o imposiciones en el ámbito de la determinación, estructuración y desarrollo curricular entre grupos y sectores” (ibídem: 13). De Alba distingue tres tipos de sujetos:

- de la *determinación curricular*, que refiere a quienes están interesados en establecer los rasgos básicos del currículo, pero que en muchas ocasiones no tienen una presencia directa en la institución (como el Estado, las empresas, las Iglesias, los partidos políticos, los colegios profesionales, los gremios y los organismos internacionales);
- de la *estructuración formal del currículo*, que en el ámbito institucional le otorgan forma a la propuesta (como consejos de facultades, equipos de asesoramiento, docentes y alumnos);
- y sujetos del *desarrollo curricular*, que convierten en práctica cotidiana la propuesta curricular (fundamentalmente, docentes y estudiantes).

Por esto, Salit propone “pensar la determinación curricular como una síntesis compleja en la que intervienen diversos sujetos sociales” (ibídem: 14), y señala que “la responsabilidad de la práctica curricular es una responsabilidad generalmente compartida, distribuida en una red difusa de personas y organizaciones” (ibídem: 15).

Esta noción de diversidad de actores se encuentra presente en los otros autores analizados. Lattuca y Stark, por ejemplo, plantean que:

La falta de una definición [de plan de estudios] no impide que el claustro docente, las comisiones a cargo de los planes de estudio, los decanos, los vicepresidentes académicos, los especialistas en desarrollo educativo, los investigadores de instituciones y los asistentes de los docentes tomen decisiones en forma regular sobre el plan de estudios (2014: 30).

Una cuestión que sería interesante considerar, habida cuenta de la variedad de actores que participan de la conformación del currículo universitario, refiere al nivel de *formación* que poseen estos actores para encarar la tarea de elaboración del currículo. Para Collazo, por ejemplo:

El conocimiento técnico curricular no ha formado parte de los procesos de renovación curricular de manera generalizada y sistemática en las universidades públicas y, probablemente, han sido más determinantes las experiencias “comparadas” introducidas por los académicos a partir de la propia experiencia académica internacional (2010: 9).

La variedad de actores y su posible falta de conocimiento técnico especializado pueden traer aparejadas dos dificultades. Por un lado, que las decisiones curriculares no se encuentren rigurosamente fundamentadas, sino que respondan a la visión personal de algún actor determinado (o que se conforme una yuxtaposición de visiones personales). Por otro lado, que el debate pedagógico-didáctico que debiera subyacer a todo proceso de elaboración curricular termine opacado por las disputas entre actores institucionales enfrentados. En palabras de Salit:

Si bien el proceso de cambio de planes de estudios en la universidad plantea como tópico nuclear a resolver los problemas relativos a la transmisión/ apropiación del conocimiento, dada la fuerza que cobra la dinámica institucional y los vínculos entre los sujetos, suele producirse una suerte de *corrimiento de la centralidad pedagógica* (2011: 20; el destacado es propio).

Es decir que durante el proceso de elaboración de un determinado plan de estudios será necesario ejercer una cierta vigilancia para que las preguntas respecto de cómo mejorar las experiencias de formación de los estudiantes no pierdan el debido protagonismo.

Por esto, Lattuca y Stark señalan que “un plan académico no es el producto de deliberaciones totalmente racionales y sin contexto, sino más bien el resultado de un proceso complicado sumergido en un conjunto de contextos más grande,

más complejo y, de alguna manera, imprevisible” (2014: 48). La consideración de la diversidad de actores que participan de estos procesos encuentra estrechas vinculaciones con la noción de “tramas institucionales”, que se propone en otro capítulo de este trabajo.

Decisiones

Los actores que dan forma al currículo universitario, particularmente aquellos que De Alba ha denominado “de la estructuración formal del currículo”, deberán tomar una serie de decisiones que, en líneas generales, podrían dividirse en tres grandes grupos. En primer lugar, las referidas a la magnitud del cambio que buscan promover; en segundo lugar, las que atañen al tipo de profesión para la que se formará y a la titulación que se va a otorgar; y por último, las vinculadas a la estructura del plan de estudios.

Una primera decisión que debe tomarse en todo proceso de elaboración curricular, afirma Camilloni (2001), es si se trabajará en el nivel del currículo establecido (el plan escrito), en el del currículo “en acción” (analizando e interviniendo sobre las propuestas de enseñanza de los docentes) o en ambos. Esta cuestión resulta fundamental en los procesos de modificación curricular, dado que si bien la tendencia suele ser dirigirse hacia la renovación del plan escrito de una carrera, es común que ocurra que lo que requiere intervención no sea el texto del plan en sí, sino cómo se está implementando. Modificar el texto de un plan cuando en realidad lo que debería mejorarse es la implementación, no solo significaría un esfuerzo innecesario para la institución, sino que muy posiblemente no altere el “currículo en acción”, que es, en definitiva, lo que siempre se busca mejorar.

En segundo lugar, deberán atenderse las decisiones referidas a la profesión, al campo profesional y a la titulación. Para Follari y Berruezo (1981), el proceso de elaboración del plan debe comenzar con la delimitación de la profesión para la que se va a formar al estudiante, así como del campo profesional, o de los campos profesionales, en los cuales va a desempeñarse como graduado.

Respecto de la primera cuestión, los autores comentan que las instituciones suelen desarrollar definiciones de las carreras universitarias que ofrecen, pero no así de las *profesiones* a las que dichas carreras aluden, con la consecuente confusión entre profesiones afines (por ejemplo, entre un licenciado en química y un ingeniero químico). Para Follari y Berruezo, la definición de la profesión

en un plan de estudios requiere un análisis respecto de tres dimensiones: su grado de discriminación (cómo se diferencia esta profesión de profesiones afines), su precisión (qué características concretas tiene dicha profesión y con qué exhaustividad se encuentran expresadas) y su grado de comprensividad (es decir, hasta qué punto resulta comprensible para quienes están relacionados con el área profesional). Como se planteaba anteriormente, una primera discusión con respecto a este tema debería ser qué se entenderá como profesión, atendiendo a los cambios sociales propios del siglo XXI, y, por otra parte, la elaboración del plan requerirá que se explicita la manera en que se concibe la profesión para la que se está formando. En los casos de profesiones con menor grado de tradición, este punto resulta de suma importancia.

La determinación del *campo profesional* se vincula con la pregunta sobre los tipos de prácticas profesionales para los que la carrera prepara al estudiante. En este caso, Follari y Berruezo sugieren diferenciar entre prácticas dominantes, emergentes y decadentes. La falta de claridad respecto de los diferentes tipos de prácticas lleva a favorecer, de manera implícita, las prácticas dominantes, que además suelen estar vinculadas con la manera de practicar la profesión en países centrales. Las prácticas decadentes son definidas por los autores como aquellas que han entrado (o están entrando) en obsolescencia; podría decirse que, por los avances tecnológicos, están en desuso. Las prácticas emergentes, por su parte, suelen relacionarse más con los requerimientos de la sociedad circundante, pero precisan recibir un tratamiento específico si se piensa otorgarles espacio dentro del plan de estudios. Un interrogante que puede resultar fructífero es la relación entre el tipo de práctica profesional que se desea promover y los sujetos de la determinación interesados en promover esa práctica. ¿Qué grupos o actores sociales buscan fomentar un determinado tipo de práctica profesional? ¿Se observan tensiones entre ellos?

Con respecto al tema de la formación de profesionales, Camilloni (2016) señala que si bien la universidad se encarga de su formación inicial, también debe mirar de qué forma está preparando al futuro graduado para su desarrollo profesional continuo. En ese sentido, debería promover habilidades de autorregulación, autoaprendizaje y autoevaluación. Es importante subrayar que, para el caso argentino, el hecho de que el título universitario habilite para el ejercicio profesional puede plantear requerimientos adicionales que se encuentran con menor intensidad en los sistemas universitarios que otorgan únicamente titulaciones académicas.

La cuestión de la profesión se relaciona con un tercer grupo de decisiones, que son las referidas a la *titulación* que la carrera va a ofrecer. En primer lugar, hay decisiones respecto de si la carrera, y su correspondiente titulación, serán de *pregrado*, *grado* o *posgrado*,³ y dónde se establecerá el límite entre los tres niveles. Camilloni propone que un camino para quien esté diseñando el plan de estudios es analizar los estudios de posgrado que son requeridos a los profesionales en actividad, para de esa forma obtener pistas sobre cómo actualizar la carrera de grado. La segunda cuestión refiere al grado de *generalidad o especificidad* que se quiera dar a la titulación. No es lo mismo formar a un licenciado en administración que a un licenciado en administración de empresas o, incluso, a un licenciado en administración de empresas hoteleras. Las decisiones respecto del grado de generalidad o de especificidad deberían considerar de qué manera la titulación deseada se relaciona con otras similares en el sistema de educación superior, y en el caso de optar por una titulación con un alto grado de especificidad,⁴ esta elección debería fundamentarse de manera apropiada. En tercer lugar, una tendencia identificada por Camilloni es la consideración de otorgar un *título intermedio*,⁵ que para la autora “es una decisión importante que se debe calibrar cuidadosamente en relación con su significado respecto del título mayor y su posible relación con una carrera corta” (ibídem: 13).

Por último, un tercer grupo de decisiones refiere a la *organización y secuenciación del contenido* en el plan de estudios. En líneas muy generales, Alicia Camilloni (2001) plantea que un plan de estudios es una secuencia organizada de asignaturas que corresponden a un determinado nivel de enseñanza. En esta sencilla definición, las asignaturas o, para decirlo en términos más abarcativos, las “unidades curriculares” constituyen los “ladrillos” que conforman el plan de estudios.

³ Cabe destacar que estas denominaciones podrían variar dependiendo del sistema de educación superior que se esté analizando. En los países anglosajones, por ejemplo, la distinción “grado-posgrado” se traduce como *undergraduate-graduate*.

⁴ Krotzsch y Atairo (2008), por ejemplo, han analizado el conglomerado de titulaciones universitarias en la ciudad de Buenos Aires y alrededores, y llegaron a la conclusión de que la proliferación de titulaciones en la región no se justificaba por cuestiones de orden epistemológico, sino que obedecía a intenciones de diferenciación respecto de otras titulaciones similares.

⁵ En la Argentina, una discusión interesante es la que refiere al otorgamiento del título intermedio de bachiller universitario, que por momentos cobra mucho impulso. Las universidades nacionales de Córdoba y de Rosario aprobaron su otorgamiento a principios de la década de 2000, y la Universidad de Buenos Aires hizo lo propio en 2019.

Las *unidades curriculares* podrán ser de diferentes tipos, y cada uno de ellos responderá a propósitos de enseñanza diferenciados. Por ejemplo, las *materias* o *asignaturas* son conjuntos de contenidos que han sido tomados de una o varias disciplinas para ser enseñados en un determinado período de tiempo; los *seminarios* son instancias de estudio en mayor profundidad sobre una temática, problema o corriente teórica; los *talleres* son unidades curriculares orientadas a la producción de algo y/o a la formación práctica; y los *ateneos* son espacios de discusión de una diversidad de casos que, en general, se vinculan con la actuación profesional del futuro graduado.⁶

Las unidades curriculares de un plan podrán *relacionarse* de diferentes maneras (Camilloni, 2001). Cuando las unidades son *independientes*, cada equipo de profesores elaborará su propuesta con total libertad en la medida en que no necesita establecer relaciones con lo que se proponga en otras unidades curriculares, pero recaerá en el estudiante la difícil tarea de integrar los conocimientos que va adquiriendo. Un primer nivel de relación puede observarse cuando los docentes hacen referencia a contenidos trabajados en otras asignaturas (previas, posteriores o que se estén cursando en simultáneo con la propia), aunque el programa de cada materia permanezca inalterado. Camilloni denomina a esto *correlación*. Ahora bien, si se desea profundizar las relaciones entre unidades curriculares, se puede plantear lo que la autora llama *currículos globalizados*, que son aquellos en los que se proponen problemas o proyectos en torno a los cuales orbitan las distintas unidades curriculares (disciplinares) que se van cursando. En este sentido, para Camilloni (2016) el currículo basado en problemas, el basado en proyectos y el currículo por competencias constituyen tres grandes *tendencias* que van ganando terreno a la hora de diseñar nuevos planes de estudios.

El *currículo basado en problemas* se relaciona estrechamente con la estrategia denominada aprendizaje basado en problemas (ABP) (aunque puede suceder que en una determinada materia de un plan se trabaje con la estrategia de ABP sin que el currículo en sí se encuentre organizado por problemas). Se trata de un diseño en el que la enseñanza de asignaturas aisladas es reemplazada por el planteo de problemas multidisciplinares que se van presentando a los estudiantes de manera progresiva en el transcurso de la carrera. Los estudiantes abordan estos

⁶ Una explicación de estos tipos de unidades curriculares se puede encontrar en el anexo de la Resolución CFE N° 24/07, aunque cabe destacar que es una norma que aprueba lineamientos para la formación docente en instituciones de nivel superior no universitarias.

problemas de manera grupal y con la asistencia de docentes que los acompañan en el recorrido. Más que encontrar una respuesta unívoca, como sucedería con ejercicios de aplicación de algoritmos enseñados, al tratarse de casos complejos el desafío consiste en identificar los saberes necesarios para trabajar el problema en cuestión y dedicarse a estudiar esos conocimientos relevantes. El profesor Howard Barrows, pionero del currículo basado en problemas, lo desarrolló para carreras de medicina en la Universidad McMaster de Canadá, y posteriormente ganó protagonismo a nivel mundial en carreras de ciencias de la salud, ciencias económicas e ingenierías.

Un tipo de propuesta similar es el *currículo por proyectos*, en el cual (nuevamente) en vez de tomar las asignaturas como ejes estructurantes del diseño, se proponen proyectos que los estudiantes deberán ir desarrollando a lo largo de la carrera. En este caso, más que la comprensión y/o resolución de un problema complejo, el foco estará puesto en la capacidad de creación de algo nuevo, mientras que la organización de asignaturas se realizará teniendo en cuenta qué conocimientos deberá poseer el estudiante para llevar adelante el proyecto de ese cuatrimestre o de ese año. Por ello, el currículo por proyectos resulta muy apropiado para carreras de arquitectura, diseño o ingeniería.

La tercera tendencia identificada por Camilloni es el *currículo por competencias*, que se diferencia de los dos anteriores en que se encuentra planteado desde una dimensión diferente (lo cual no significa que sea excluyente; es decir, podríamos tener un currículo basado en problemas que también esté estructurado por competencias). En la tradición argentina, en los planes de estudios de nivel superior el contenido a enseñar suele concebirse en términos de saberes conceptuales, es decir, qué cuerpos de conocimientos, leyes y teorías se intentará transmitir a los estudiantes. Pero al hablar de competencias, la manera de comprender el contenido a enseñar cambia. Las competencias son, en términos muy generales, un saber en acción, y encuentran su razón de ser en el supuesto de que no resulta suficiente conocer de manera declarativa, sino que lo aprendido por el estudiante deberá ser utilizado en la acción. Por lo tanto, en un currículo por competencias, más que la enunciación de un conjunto de saberes conceptuales a transmitir en las distintas unidades curriculares, lo que se establecen son conjuntos de competencias a desarrollar, y los docentes posteriormente definirán qué conocimientos conceptuales, procedimentales y actitudinales podrán acompañar el desarrollo de esas competencias. La noción de competencias se utilizó primeramente en Inglaterra, y fue adoptada por el

Espacio Europeo de Educación Superior después de la Declaración de Bolonia, en 1999.

Por último, además de estas tres grandes tendencias, Camilloni (2016) distingue diferentes alternativas de *formatos curriculares*. Algunas de ellas podrán combinarse con las tendencias y/o con las modalidades de relación entre unidades curriculares anteriormente mencionadas, porque se trata de grandes estructuras que puede adoptar el diseño curricular.

El *currículo por asignaturas* es el formato más conocido en la Argentina. En él, se establecen las asignaturas a cursar por el estudiante (con contenidos tomados de una disciplina o de varias), se determina la carga horaria o la cantidad de créditos que otorgará y se define si se tratará de una asignatura obligatoria, electiva u optativa. El estudiante irá cursando las distintas asignaturas siguiendo el recorrido que el sistema de correlatividades le determine.

En un *currículo por disciplinas*, primero se determinan las disciplinas a enseñar y luego las asignaturas que conformarán la propuesta. Por ejemplo, si la disciplina es literatura, el estudiante podrá elegir literatura española o literatura griega, porque la idea que preside este formato es que lo que tiene valor es la disciplina en sí, no la asignatura específica. Este tipo de currículo otorga un mayor grado de libertad al estudiante respecto de qué asignatura seleccionar dentro de cada disciplina, pero puede resultar menos apropiado en carreras en las que se requiere formar al estudiante en determinados conocimientos.⁷

El *currículo es por ciclos* cuando contiene etapas sucesivas de formación que tienen objetivos o características propias. Por ejemplo, la carrera puede iniciarse con un primer ciclo que se comparta con otras carreras afines, luego continuar con un segundo ciclo en el que se impartan los conocimientos propios de la titulación para la que se está formando, y finalizar con un tercer ciclo en el que se encuentren las unidades curriculares más vinculadas con el ejercicio de la profesión. Para el análisis de este tipo de formato, Camilloni propone diferenciar la formación general de la formación básica y la profesional.⁸ Este tipo

⁷ Por ejemplo, si en una determinada carrera de ingeniería los estándares de acreditación exigen que el graduado posea conocimientos de mecánica clásica, no será posible que se le ofrezca al estudiante la posibilidad de elegir entre una materia de física que trabaje esos conocimientos y otra materia de física en la que se enseñe solo termodinámica.

⁸ La *formación general* es aquella pertinente para cualquier estudiante universitario, independientemente de la profesión para la que se esté formando. Por ejemplo, saberes vinculados con historia y política nacional y regional, con epistemología de las ciencias, con alfabetización digital o con manejo de idiomas. La *formación básica* es aquella que provee los fundamentos necesarios

de formato es muy difundido, pero su dificultad reside en la poca articulación entre los mencionados tipos de formación.

El *currículo por columnas* es, para Camilloni, el que mejor resuelve los problemas actuales de diseño curricular en la universidad, porque si lo que suele suceder es que la formación básica queda alojada en los primeros años, mientras que la formación profesional es parte de los últimos, en un currículo por columnas, desde los primeros años, se dedica parte del tiempo a los tres tipos de formación (general, básica y profesional), que pueden tener mayor o menor protagonismo, pero nunca dejan de estar presentes. En un currículo por columnas, el estudiante ya participa de instancias de formación profesional en los primeros años y estudia algunas asignaturas de formación general o de formación básica en los últimos.

Como puede observarse, las decisiones a tomar en el proceso de elaboración del plan son múltiples, y de cada una de ellas podría derivarse un estudio diferenciado. Hay mucha literatura especializada en ABP o en el concepto de competencias y en cómo implementar estas en el currículo universitario, por mencionar solo dos ejemplos. En esta segunda parte del capítulo, la propuesta ha sido identificar algunos núcleos problemáticos que requieren decisiones informadas para la toma de decisiones a la hora de diseñar un plan de estudios.

Conclusiones

La elaboración de un plan de estudios universitario es un proceso complejo del que participa una variedad de actores, con diferente grado de autoridad y de conocimiento sobre currículo universitario. La consideración de los interrogantes planteados lleva a la conclusión de que un *currículo universitario* es una totalidad compleja que “opera como *bisagra* entre lo político, lo académico-pedagógico y lo institucional-organizacional” (Salit, 2011: 17). Una noción muy parecida se encuentra en Zabalza (2000), cuando propone que el currículo constituye un punto de cruce de lógicas y perspectivas diferentes.

A modo de cierre, resulta de interés analizar, con Zabalza, la reforma curricular como un proceso de innovación, lo que implica considerar que atravesará los mismos avatares que cualquier innovación en el interior de una institución

para la posterior construcción de los saberes específicos (en una carrera de medicina, por ejemplo, pueden ser nociones básicas de biofísica y de biología celular).

(cfr. John Campbell, 2009). El cambio encontrará reticencias, propias de la institución, y por ello será imprescindible que haya una conciencia compartida sobre su necesidad. Será imperioso promover una cultura del consenso entre los distintos actores, aunque Zabalza aclara que difícilmente sea factible conseguir un consenso pleno. Parte de ese acuerdo compartido se fundará en la capacidad de atender la problemática individual de los actores que, probablemente, resulten afectados por el cambio (por ejemplo, en el caso de profesores que tengan que dictar una materia completamente distinta de la que estaban acostumbrados). Por último, resulta necesario que alguien ejerza un cierto liderazgo que oriente y gestione el cambio, y que lo pueda sostener en un contexto de conflicto, ya que, como expresa Zabalza,

Es poco probable que la innovación y el cambio en los modelos curriculares por yuxtaposición nazcan y se fortalezcan desde las actuaciones individuales. En términos generales, los individuos vamos a actuar como contrapeso, reforzando la tendencia a la homeostasis [...] de las instituciones (2012: 45).

La noción de plan de estudios que propone Collazo sintetiza las consideraciones que hemos analizado. Como proyecto formativo integrado,

... cada plan de estudios es la resultante del nivel de acuerdo alcanzado por un colectivo académico en un momento histórico dado y, en ese sentido, constituye el proyecto educativo posible que orienta las prácticas durante un determinado período de la vida institucional (2010: 10).

Más allá de la rigurosidad con la que se encare la tarea de diseño curricular en la universidad, tendremos que considerar que el texto del plan no equivale a todo lo que el estudiante finalmente aprende durante su paso por la institución, que el proyecto en sí tiene un carácter contingente y temporal, y que será revisado con cierta periodicidad a los fines de evaluar su grado de pertinencia respecto de las intenciones de la institución y de los actores que la conforman.

Referencias bibliográficas

Atairo, D. y Krotsch, P. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Becher, T. (1993). “Las disciplinas y la identidad de los académicos”. *Pensamiento Universitario*, 1(1), pp. 56-77.
- Camilloni, A. (2001). “Modalidades y proyectos de cambio curricular”. En AA. VV., *Aportes para un cambio curricular en Argentina 2001*. Buenos Aires: OPS-FMed UBA.
- (2016). “Tendencias y formatos en el currículum universitario”. *Itinerarios Educativos* 9, pp. 59-87.
- Campbell, John (2009). “Surgimiento y transformación del análisis institucional”. En Ibarra Colado, Eduardo, *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. México: Gedisa.
- Cols, E. (2007). “Problemas de la enseñanza y propuestas didácticas a través del tiempo”. En Camilloni, A., *El saber didáctico*. Buenos Aires: Paidós.
- Collazo, M. (2010). “El currículo universitario como escenario de tensiones sociales y académicas”. *Didáskomai*, nº 1, pp. 5-23.
- Follari, R. y Berruezo, J. (1981). “Criterios e instrumentos para la revisión de planes de estudios”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XI, nº 1.
- Gómez Campo, V. y Tenti Fanfani, E. (1993). *Universidad y profesiones*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gvirtz, S. y Palamidessi, M. (1999). *El ABC de la tarea docente: currículum y enseñanza*. Buenos Aires: Aique.
- Lattuca, L. y Stark, J. (2014). *La elaboración del plan de estudios en la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Salit, C. (2011). “Procesos de cambio curricular en la universidad. Aportes desde una lectura en clave pedagógica”. *Revista Argentina de Educación Superior*, año 3, nº 3, pp. 10-25.
- Tavela, D. (2018). *Áreas de vacancia. Vinculación, pertinencia y planificación del sistema universitario*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Zabalza, M. (2000). “Los planes de estudio en la universidad. Algunas reflexiones para el cambio”. *Revista Fuentes I*. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/fuentes/article/view/2289>.
- (2012). “Articulación y rediseño curricular: el eterno desafío institucional”. *Revista de Docencia Universitaria*, vol. 10(3), pp. 17-48.

Capítulo II

El vínculo entre Estado, debates académicos y profesionales en la formación universitaria en administración y gestión pública

Una propuesta metodológica para su estudio

*Gabriela Mansilla y Karina Montes**

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo la presentación de una propuesta de análisis para los planes de estudios de las carreras universitarias en administración y gestión pública, partiendo del supuesto de una vinculación con la tendencia de los debates académicos y profesionales, en un período determinado y regido por un cierto tipo de Estado.

En el marco de un proyecto de investigación,¹ iniciamos un relevamiento acerca de cuáles han sido las orientaciones temáticas que han tenido como

* Investigadoras docentes del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública y de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Proyecto de investigación “Actores y tramas institucionales presentes en la formación del currículum de administración pública en Argentina desde 1990 a la actualidad”, inscripto en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Equipo de investigación: Sergio Agoff (director), Estela Bernardinelli, Nora Cousillas, Nicolás Gómez, Bárbara Guzmán y Malena Leiva.

eje las discusiones y *debates sobre el Estado y la administración pública* en el ámbito académico-profesional en la Argentina en el período 1990-2018, en tres contextos diferentes que se corresponden con diversos tipos de Estado, que presentan, no obstante, tanto cambios como continuidades: el correspondiente al Estado neoliberal (1990-2000), el considerado período transicional (2001-2003) y, posteriormente, un Estado mayormente intervencionista en lo económico y social (2004-2018). Para el logro de este objetivo, se relevaron y clasificaron trabajos académicos de diversas bases de datos correspondientes a revistas científicas de los campos de la ciencia política y la administración pública, bibliotecas especializadas y ponencias presentadas en congresos de la especialidad.²

En este sentido, consideramos que los temas que han formado parte de esos debates y discusiones son aquellos considerados clásicos del Estado y la administración pública en términos de estructuras, recursos, normas, actores, funciones internas y externas; y procesos sin distinción de niveles de gobierno. Dichos temas son los siguientes: burocracia; capacidades institucionales/estatales; coordinación; derecho administrativo; empresas públicas; ética pública; fiscalidad estatal; gestión pública; gestión de recursos humanos; gobierno, gobernabilidad y gobernanza; gobiernos provinciales y municipales; modernización; políticas públicas; políticas sectoriales; procesos de descentralización; regulación y control de los servicios públicos; reforma del Estado y reforma administrativa; y tipo de Estado.

Las evidencias halladas en proyectos anteriores mostraron que el campo de la formación universitaria en la Argentina en administración pública se caracteriza por la existencia de carreras de pregrado, grado y posgrado ofertadas tanto por universidades públicas como privadas y cuyo currículum –si bien con peso distinto según el nivel– se caracteriza por el predominio de las asignaturas de tipo disciplinar, lo que señala que son carreras que marcan una tendencia a la transmisión de conocimientos ya establecidos y no al tratamiento de cuestiones y temas abiertos como problemas o que respondan a cuestiones vigentes en el sector público. Justamente, en el caso de estos espacios se considera la vinculación con los debates académico-profesionales.

Ahora bien, ¿qué es lo que explicaría parcial o totalmente el contenido de los planes de estudios, de sus asignaturas? El estudio sobre las asignaturas que componen los planes de estudios se presenta como una prioridad a partir de

² Los resultados de esta investigación fueron presentados en Mansilla y Montes (2019).

preguntarnos cuál es la lógica de selección y priorización de los contenidos de las asignaturas. Al respecto, consideramos que un ámbito de referencia a partir del cual se piensan los contenidos son los debates en el ámbito académico-profesional (a través de ponencias, publicaciones, informes), mediante la articulación con los espacios de circulación del saber-hacer de los sujetos formados en la materia. En este nivel de análisis (el de las asignaturas), los docentes que están al frente de ellas se constituyen en los actores centrales de la definición de esos contenidos o, como lo denomina Alicia de Alba, de la estructuración formal del currículo (citado en Salit, 2011), lo que a su vez nos lleva a preguntarnos acerca de cuáles son los factores que influyen en sus elecciones, más allá de la existencia de procesos de isomorfismo institucional que operan en el campo de la formación en administración pública.

Consideramos que existe conexión entre los temas de debate y currículum, en referencia a un determinado modelo de Estado. Este vínculo comenzó a consolidarse a fines de la década de 1980 –como señala Oszlak (2004)–, a partir de los problemas de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las burocracias estatales, lo que dio lugar a programas de investigación, de formación de posgrado y de capacitación profesional de funcionarios en temas de administración y políticas públicas. En este sentido, los cambios en el rol estatal respecto de su relación con la sociedad y sus implicancias en la estructura y la dinámica de su propio aparato impactan sobre las orientaciones temáticas del debate académico acerca del Estado y la administración pública y, en consecuencia, sobre el currículum y los planes de estudios de carreras orientados a la formación de un perfil profesional específico. Así, nos encontraríamos con un vínculo entre el tipo de Estado, la tendencia de los debates y los contenidos de los planes de estudios, si bien con la precaución de considerar que ello no constituye una relación lineal, sino que también operan procesos de recontextualización y traducción de los temas vigentes en la agenda del Estado y su apropiación por parte de la comunidad académica, que constituye su propia agenda. En este sentido, se adopta la noción de que un currículum universitario es una totalidad compleja que “opera como bisagra entre lo político, lo académico-pedagógico y lo institucional-organizacional” (Salit, 2011: 17).

El primer paso del estudio de los debates refiere al relevamiento y análisis de los temas que son objeto de interés en este ámbito, en un período determinado que tiene como referencia el tipo de Estado predominante. Un segundo paso busca relacionar dichos temas con los contenidos de los programas de asignaturas de las ofertas formativas en este campo, que son conservados, incor-

porados, citados o reemplazados en el terreno de la enseñanza por académicos, investigadores y docentes.

Gráfico 1. Modelo de articulación Estado-debates-planes



Fuente: elaboración propia.

Entonces, a partir del vínculo aquí graficado, se presenta un esquema instrumental que nos permite analizar los debates –que interpelan al Estado– a partir del establecimiento de los principales temas de interés en torno al Estado y la administración pública, *vis a vis* los tipos de Estado argentinos. Para ello, el capítulo se divide, en primer lugar, en un apartado que describe cómo hemos estudiado los debates desde un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo. En segundo lugar, se presenta un análisis descriptivo de cada uno de los temas a partir del relevamiento de los subtemas que los caracterizan y sus principales autores. Por último, se presenta la vinculación entre el tipo de Estado y los resultados obtenidos del análisis de los debates según sus temas/subtemas, así como también se plantea la relación entre dichos debates, los planes de estudios y las asignaturas.

¿Cómo estudiamos los debates académicos y profesionales en torno al Estado y la administración pública?

El estudio de los debates se estructuró a partir de las siguientes preguntas que guiaron la búsqueda: ¿cuáles son los principales temas de discusión en los ámbitos académicos en el período 1990-2018?, ¿cuáles son los temas que más atención han concitado en los períodos 1990-2000, 2001-2003 y 2004-2018?,

¿qué subtemas aparecen con más frecuencia en cada tema y en cada período?, ¿qué autores se presentan como referentes de los temas?

Para ello, en primera instancia, fue necesario establecer cuáles fueron las orientaciones temáticas predominantes en las discusiones y debates sobre el Estado y la administración pública en el ámbito académico de la Argentina en el período 1990-2018, así como las más clásicas. Estos temas son los siguientes: burocracia; capacidades institucionales/estatales; coordinación; derecho administrativo; empresas públicas; ética pública; fiscalidad estatal; gestión pública; gestión de recursos humanos; gobierno, gobernabilidad y gobernanza; gobiernos provinciales y municipales; modernización; políticas públicas; políticas sectoriales; procesos de descentralización; regulación y control de los servicios públicos; reforma del Estado y reforma administrativa; y tipo de Estado. Los temas, a los cuales les corresponden una serie de subtemas, se presentan como “puros” a fin de realizar la clasificación.

Para establecer la relevancia de las temáticas, se llevó a cabo una clasificación a partir de la cuantificación de los trabajos presentados en el período tomado en su totalidad,³ así como la discriminación por subperíodo de producción, el establecimiento de los períodos que han sido estudiados en dichos trabajos (aunque, en la mayoría, ello no es consignado en el título), el relevamiento de los subtemas que caracterizan cada uno de esos tópicos y cuál es su variación en cada uno de los períodos estatales, o si muestran una tendencia sostenida, más allá de si ocupan o no lugares de relevancia. El período 1990-2018 se dividió siguiendo los momentos diferentes del Estado: el Estado neoliberal (1990-2000), el período transicional (2001-2003) y, posteriormente, el Estado intervencionista en lo económico y social.⁴

³ El relevamiento mostró que la producción académica en el período 1990-2018 arrojó los siguientes resultados: los temas que captaron la mayor atención (con porcentajes superiores al 10%) han sido, en primer lugar, “fiscalidad estatal”, seguido por “políticas sectoriales”, “gestión pública” y “derecho administrativo”. Estos cierran el lote de tópicos que concentran el principal interés académico. En segundo lugar, se ubica un conjunto de temas que obtuvieron entre el 7,5% y el 5%, encabezados por “reforma del Estado y reforma administrativa”, seguido por “gobierno, gobernanza y gobernabilidad”, “modernización”, “tipo de Estado” y “regulación y control”; y completa este grupo “gestión de recursos humanos”. Por último, encontramos un grupo de temas de menor atención en los debates, conformado por “procesos de descentralización”, “burocracia”, “coordinación”, “ética pública”, “gobiernos provinciales y municipales” y, por último, “empresas públicas” (Mansilla y Montes, 2019).

⁴ Cabe aclarar que si bien a finales de 2015 se produjo un cambio de gobierno nacional y probablemente debamos reubicarlo en otro tipo de Estado, optamos, de todos modos, por

Entendiendo que sus títulos dan cuenta de la fidelidad de su contenido, los trabajos han sido clasificados según su título. El análisis por contenido no constituyó un objetivo primordial al trabajar con el universo de los trabajos registrados en las diversas bases. En segundo lugar, los trabajos no solo se clasificaron por su pertenencia a una temática particular, sino por su año de elaboración y si indican un período de estudio en particular. De este modo, dimos cuenta de que se trataba de un trabajo descriptivo cuya riqueza (a diferencia de aquellos que se “adentran” en una selección de textos y los analizan) se basaba en la recolección y el análisis del universo de los trabajos incluidos en una serie de bases de datos.

La elección de un abordaje que privilegió el tratamiento del universo de los casos en detrimento de una profundización de una selección de muestras se presenta como un desafío respecto de pensar formas más abarcativas para el estudio de los temas de debate sobre el Estado y la administración pública, pero sin perder precisión y capacidad de análisis. De esta manera, se relevaron y clasificaron 5613 trabajos académico-profesionales de diversas bases de datos correspondientes a revistas científicas de los campos de la ciencia política y la administración pública (“Perspectivas de Política Pública” de la Universidad Nacional de Lanús, CLAD “Reforma y Democracia”, y “Estado y Políticas Públicas” de FLACSO), bibliotecas especializadas (la del Instituto Nacional de Administración Pública y la del Ministerio de Economía, Argentina) y, por último, ponencias presentadas en congresos de la especialidad (Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública). Además de su clasificación por su tema principal, la grilla se completó con una serie de datos como autor, referencia, año y período que trabaja.

Asimismo, su utilidad metodológica se extiende tanto al estudio de los planes de estudios de las carreras como a posibles destinatarios de las cuestiones que allí se despliegan. Como los documentos aquí relevados, conforman un plexo de opciones de trabajo temático disponible para docentes de las carreras.

considerarlo en forma continua debido a que aún se trataba de un gobierno no finalizado y a que la proporción de los trabajos presentados entre 2016 y 2018 representaba un 2,8% respecto del período completo (1990-2018), y el 5,8% respecto del período posterior a 2004. De todos modos, en términos cuantitativos, el período es liderado por “derecho administrativo” (18,2%), seguido por “modernización” (12,8%), “políticas sectoriales” y “procesos de descentralización” (ambos con el 10,9%), y “gobierno, gobernabilidad y gobernanza” (9%).

Las orientaciones temáticas de los debates

A continuación, presentamos los temas considerados clásicos del Estado, la gestión y la administración pública en términos de estructuras, recursos, normas, actores, funciones internas y externas, y procesos sin distinción de niveles de gobierno. Dichos temas son los siguientes: burocracia; capacidades institucionales/estatales; coordinación; derecho administrativo; empresas públicas; ética pública; fiscalidad estatal; gestión pública; gestión de recursos humanos; gobierno, gobernabilidad y gobernanza; gobiernos provinciales y municipales; modernización; políticas públicas; políticas sectoriales; procesos de descentralización; regulación y control de los servicios públicos; reforma del Estado y reforma administrativa, y tipo de Estado. A estos temas, a su vez, les corresponden una serie de subtemas.

En primer lugar, la *burocracia* es uno de los principales temas que conforman el campo disciplinar. En contraposición a enfoques orientados a su rol político, en los debates aparece predominantemente como un tipo de organización con determinadas características asociadas al enfoque más clásico o weberiano. Los subtemas se refieren al empleo público (incluyendo políticas), estructura organizacional, grupos de *expertise* específica, regímenes especiales o sistemas administrativos. Asimismo, aparecen los referidos a organizaciones específicas como ANSES, AFIP, instituto Pasteur, SENASA, Agencia Nacional de Seguridad Vial, PAMI, Banco Nacional de Desarrollo, INTA, entre otros. Con menor frecuencia aparecen los trabajos que incurren en otras dimensiones de carácter más relacional, como el vínculo entre burocracia y poder político o burocracia y clientelas sociales.

Los autores que se presentan con mayor frecuencia son los siguientes: Norberto Zeller, Noemí Lidia Pulido, Eduardo Salas, Leticia Casajús, Hugo Dalbosco, Luciana Giroto, Federico Lisa, Pablo Pellegrini, Marcelo Rougier, Alberto Sánchez, Ana María Trottni, Santiago Urbiztondo, y un autor institucional como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Las *capacidades institucionales/estatales*, en términos generales, dan cuenta de un proceso a través del cual las instituciones y organizaciones estatales mejoran sus habilidades para identificar desafíos y alcanzar los objetivos propuestos (capacidades *para*). Los subtemas asociados remiten al alcance de ciertas metas a través del fortalecimiento de esas capacidades, así como de sus significados. Los más significativos son el fortalecimiento institucional y la calidad institucional, ambos aplicados a niveles de gobierno provincial y municipal. En menor

medida, otros subtemas se refieren a aspectos relacionales de las capacidades: capacidades y profesionalización, capacidades y autonomía estatal, capacidades y políticas públicas. Asimismo, aquellas capacidades se orientaron al desarrollo de determinados sectores productivos. Los autores principales son Guillermo Alonso, Guillermo Barrera Buteler y Gustavo Longo.

Por su parte, los subtemas relacionados con la *coordinación* se refieren a los diversos tipos de coordinación (carácter económico, político, social, técnico, fiscal) entre jurisdicciones (como nación y provincias); organismos de naturaleza coordinadora; relaciones inter/intragubernamentales; coordinación inter/intraorganizacional de políticas públicas; procesos de cooperación y asociativos en términos de microrregiones (o entre municipios), y redes asociativas (como intermunicipales). Así, la coordinación aparece como un proceso a través del cual un conjunto de organizaciones dirigen sus esfuerzos para la concreción de sus objetivos, utilizando diferentes métodos.

En tanto, por subperíodo podemos señalar que en 1990-2000 aparecen preocupaciones por la coordinación fiscal entre la nación y las provincias, así como la cooperación entre municipios. En los intervalos 2001-2003 y 2004-2018, ambos comparten los subtemas más mencionados, que se refieren a las relaciones inter/intragubernamentales y, en mayor medida –en el segundo período–, a la coordinación inter/intraorganizacional en políticas públicas. Los autores mayormente mencionados son Juan Manuel Abal Medina, Mónica Cingolani, José María Fanelli, Fernando Isuani, Alejandro Jacobo, Myriam Parmigiani de Barbará y Fabián Repetto.

Los subtemas característicos de *derecho administrativo* recaen en la regulación de la contratación pública; la regulación del establecimiento de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos; acto y procedimiento administrativo; régimen legal de los municipios; poder de policía; régimen legal del empleo o función pública; concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización; responsabilidad contractual y patrimonial de los entes reguladores por incumplimiento de las funciones de vigilancia; servicios públicos y emergencia; reglamentación y alcance de las potestades estatales en la intervención en el directorio de empresas con participación estatal minoritaria; y casos de servicios públicos privatizados.

No obstante, podemos encontrar algunos que sí aparecen en forma novedosa en determinados intervalos: en 1990-2000, la concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización; en 2001-2003, la responsabilidad contractual y patrimonial de los entes reguladores por incumpli-

miento de las funciones de vigilancia; o servicios públicos y emergencia. En el período 2004-2018, encontramos trabajos referidos a la reglamentación y alcance de las potestades estatales en la intervención en el directorio de empresas con participación estatal minoritaria, casos de servicios públicos y privatización (como los ferrocarriles). Algunos de los autores que se destacan en esta producción son Agustín Gordillo, Javier Barraza, Carlos Botassi, Carlos Cagnoli, Armando Canosa, Julio Comadira, Juan Carlos Cassagne, Fernando García Pulles, Mirian Ivanega, Eduardo Mertehikian, Alejandro Uslenaghi y Gabriela Stortoni.

El tema *empresas públicas* tiene dos “salidas” distintas en su tratamiento. Por un lado, los trabajos basados en casos específicos, que hacen un tratamiento de la trayectoria histórica (incluyendo la actualidad, por supuesto) con distintos fines; por otro lado, los trabajos vinculados a las llamadas “teorías de las empresas públicas”, que postulan proposiciones de carácter normativo que se despliegan en los campos disciplinares de la economía, el derecho y la administración.

Estas dos orientaciones generales reconocen el tratamiento de diversos subtemas. En primer lugar, la relación entre las empresas públicas y el papel del Estado en el desarrollo, que abordan las perspectivas acerca del papel del Estado en general y del rol que les cabe a aquellas en el marco de las políticas públicas (puede incluir también los casos de empresas públicas creadas). En segundo lugar, los procesos de privatización, atentos a las perspectivas sobre el proceso específico de privatización dado en el marco de las políticas de reforma estatal. En tercer lugar, los procesos de reestatización respecto de las perspectivas sobre el proceso específico de recuperación de algunas empresas públicas privatizadas con anterioridad y sobre la creación de algunas nuevas. Por último, las cuestiones de administración/gestión, que se enmarcan dentro de las perspectivas desde el campo del derecho administrativo y de la administración sobre el manejo de estas empresas.

Respecto de los períodos a los que refieren los trabajos, si bien hay trabajos de corte histórico que abordan el nacimiento o la primera etapa de algunas empresas, la mayoría de ellos remite a la situación de las empresas en el momento de su publicación, sea que se trate de trabajos de análisis o de corte teórico o normativo.

Discriminando por período, si se considera el primer subperíodo, el subtema que destaca es el de privatizaciones. En el segundo subperíodo, el de la crisis y transición, hay muy pocos trabajos y ningún subtema destaca sobre el resto. En el tercer subperíodo, correspondiente a un incremento de los trabajos

sobre empresas públicas, destacan los temas que abordan la cuestión de las empresas públicas y el papel del Estado en el desarrollo y los relacionados con las cuestiones de administración/gestión de las empresas.

Respecto de los autores más mencionados por subtema (se destaca a los autores que en este conjunto tienen más de un trabajo), en el subtema de empresas públicas y papel del Estado en el desarrollo (cuestión histórica), los autores son Andrés Regalsky, Elena Salerno y Marcelo Rougier. Respecto de los procesos de privatización, hallamos a Marcelo Barrera y Eduardo Basualdo; en procesos de reestatización, a Santiago Urbiztondo. Por último, las cuestiones de administración/gestión (administración y derecho administrativo), María Laura Alfonso y Juan Carlos Cassagne se presentan como los autores más enfocados en la temática.

Considerada como el cumplimiento de deberes, prohibiciones e incompatibilidades legisladas, por parte de todos los que se desempeñen en la función pública de acuerdo con los valores del servicio público, los subtemas que aparecen con más frecuencia en la categoría *ética pública* son: corrupción, transparencia, contratación pública, declaraciones juradas de funcionarios, enriquecimiento ilícito, relación entre ética y república, independencia del Poder Judicial; ética en políticas públicas; corrupción sistémica y organizacional, quehacer ético; prevención; ética y política; relación entre política y transparencia, así como la vulnerabilidad que presentan los sistemas.

En tanto, la discriminación en subperíodos nos arroja los siguientes resultados: en 1990-2000, quehacer ético; corrupción; prevención; transparencia y ética y política se muestran como los más relevantes. Corrupción y transparencia vuelven a aparecer en el período 2001-2003, a los que se suma enriquecimiento ilícito. En 2004-2018 predomina la relación entre política y transparencia, así como la vulnerabilidad que presentan los sistemas. Algunos de los autores en mayor medida mencionados en temas de ética pública son Miriam Ivanega, María Cristina Campagna, Nicolás Raigorodsky, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Estela Sacristán, Francisco Suárez y José Luis Tesoro.

Al comprender las finanzas del Estado, el tema *fiscalidad estatal* refiere al conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos de la hacienda pública sobre tasas, impuestos y contribuciones que rigen en el Estado. Los subtemas emergentes de fiscalidad estatal son presupuesto y gasto público; deuda pública; financiamiento de sectores; regalías; ejecución y evaluación presupuestaria; recaudación; finanzas públicas; regímenes provinciales; régimen tributario; política y fiscalidad-innovaciones; mercados derivados; autonomía fiscal; centralización

normativa-descentralización operativa; coparticipación federal de impuestos; y federalismo fiscal, tanto en su dimensión normativa (cómo hay que distribuir) como en su dimensión positiva (cómo se distribuyen las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno).

De acuerdo con los subperíodos, en 1990-2000 encontramos mayor interés por las finanzas públicas, la deuda pública y la fiscalidad provincial; mientras que en la etapa transicional 2001-2003, los subtemas de presupuesto; nuevamente finanzas públicas; y recaudación y gasto público se presentan como sobresalientes. En el último de los períodos (2004-2018), lo mismo sucede con regímenes provinciales; régimen tributario; política y fiscalidad-innovaciones; deuda pública; presupuesto y federalismo fiscal.

Dentro del tema se destacan autores como Claudia Ameriso, Nadín Argañaraz, Juan Manuel Garzón, Miguel Ángel Asensio, Adolfo Atcha Bahian, Jorge Ávila, Natacha Bacolla, Elvira Balbo, Alberto Barbeito, Miguel Ángel Bolívar, Marcelo Capello, Mario Catalan, Oscar Cetrángolo, Jorge Gaggero, Gómez Sabaini, Cayetano Licciardo, Ricardo López Murphy, Jorge Macón, Raúl Molina, Cynthia Moskovits, Horacio Piffano, Alberto Porto, Jorge Remes Lenicov, Ruarte Bazán, Juan Argentino Vega y Juan Antonio Zapata.

En la categoría *gestión pública* se incluyeron aquellos subtemas ligados al control de gestión (control administrativo, legislativo y judicial), realizados en jurisdicciones bajo su control (unidades de auditoría interna) y bajo las formas de auditorías contables, sistemas de información, patrimoniales, financieras, legal y de gestión. Por otra parte, también se consideran aquellos trabajos vinculados a los organismos de control sobre la administración pública (Tribunal de Cuentas, Auditoría General de la Nación, SIGEN, Defensor del Pueblo).

En tanto, discriminando por período, los hallazgos fueron los siguientes: en 1990-2000 resaltan gestión por resultados; tecnologías de gestión; planeamiento; evaluación y control; administración financiera; reforma; calidad y gestión municipal. Entre 2001-2003 podemos sumar a los de control y evaluación, el subtema referido a culturas organizacionales. En el último de los subperíodos, 2004-2018, transparencia, control, contrataciones, gestión ambiental y administración financiera aparecen como relevantes.

Los principales autores son los siguientes: Juan Manuel Abal Medina, Gustavo Abdelnur, Miguel Angel Ale, Adolfo Atchabahian, Patricia Besada, Homero Bibiloni, Rafael Bielsa, Gustavo Blutman, Horario Cao, Daniel Cravacuore, Magdalena Chiara, Alicia Dellasanta Alejandro Estevez, Isidoro Felcman, Daniel García Delgado, Eduardo Halliburton, Juan Carlos Herrera,

Jorge Hintze, Fernando Isuani, Sergio Agoff, Miriam Ivanega, Mario Krieger, Marcos Makón, José Núñez, Oscar Oszlak, Horacio Rodríguez Larreta, Guillermo Schweinheim, Domingo Juan Sesin, Claudio Tecco y José Luis Tesoro.

Los subtemas correspondientes a *gestión de recursos humanos* que aparecen con más frecuencia son los siguientes: capacitación; carrera laboral (incorporación-movilidad-desvinculación); evaluación de desempeño; sistema de compensación; negociación colectiva; relaciones laborales-clima laboral-flexibilidad laboral; competencias laborales; igualdad de género-violencia laboral; y profesionalización de alta dirección-liderazgo. No obstante, los subtemas que aparecen en mayor medida son: profesionalización de alta dirección y capacitación, siendo este último abordado casi en la misma medida en los tres períodos.

Entre los autores destacados se encuentran Juan Manuel Abal Medina, Omar Autón, Alberto Bonifacio, Horacio Cao, Carlos Caramello, Magdalena Chiara, Hugo Cormick, Daniel Cravacuore, Juan Doberti, Graciela Falivene, Mercedes Iacoviello, Horacio O'Donnell, Oscar Oszlak, Noemí Pulido, Andrés Rodríguez, Eduardo Salas, Guillermo Schweinheim y Diana Scialpi.

El tema *gobierno, gobernanza y gobernabilidad* refiere a la conducción política de una sociedad y sus redefiniciones especialmente en cuanto a la relación con la sociedad para la formulación y ejecución de los objetivos políticos. En consecuencia, los subtemas que se distinguen son los siguientes: conformación de redes, sociedad civil, movimientos sociales, formas de participación social y ciudadana en las decisiones políticas y en sus diversas formas; construcción de consenso; democracia; sistema de partidos; rol y atribuciones del Poder Legislativo; gestión participativa (expresada en temáticas como el presupuesto participativo, auditorías ciudadanas, carta compromiso; consejos institucionales y consultivos; mesas participativas de gestión barrial); y gobierno abierto. Otros subtemas remiten a los mecanismos de control social; la relación entre Estado y corporaciones (grupos económicos, sindicatos); las crisis y sus diversas formas (política-institucional, social); diseños institucionales de participación ciudadana; características de diversos gobiernos; relación entre gobernabilidad y democracia; relación entre gobierno local y sociedad civil; y rendición de cuentas/control ciudadano.

Mientras tanto, la distribución de los subtemas que aparecen mencionados en mayor medida en cada período es la siguiente: en 1990-2000 aparece la participación social expresada en sus diversas formas: consejos institucionales, barriales y consultivos; y el mecanismo de presupuesto participativo. Los movimientos sociales también se muestran como de interés de los académicos,

así como los mecanismos de control social y la relación entre el Estado y las corporaciones (grupos económicos, sindicatos). En 2001-2003, las crisis aparecen en diversas formas (política-institucional, social), así como los temas que aparecen como superadores de aquellas, como la construcción de consenso; las redes y los diseños institucionales de participación ciudadana. La relación entre gobernabilidad y democracia constituye un tema importante de discusión. Por último, 2004-2018 se caracteriza por tópicos relacionados con los procesos de gestión participativa (como auditorías ciudadanas, carta compromiso, mesas participativas de gestión barrial), rendición de cuentas y control ciudadano; y asociaciones civiles.

Los autores con mayor presencia en esta área temática son los siguientes: Juan Manuel Abal Medina, Carlos Acuña, Martín Alessandro, Pedro Andrieu, Banco Mundial, Alberto Bonifacio, Ernesto Calvo, Antonio Camou, Daniel Campione, Horacio Cao, Rodrigo Carmona, José Ignacio Díez, Roberto Dromi, Marcelo Escolar, Alejandro Estévez, Sebastián Etchemendy, Lilia Godoy, Inés González Bombal, Eduardo Halliburton, Juan Carlos Herrera, Osvaldo Iazzetta, Norberto Ivancich, Mario Krieger, Mabel Thwaites Rey, Oscar Madoery, Víctor Mazzala, Guillermo O'Donnell, Marta Oyhanarte, Héctor Pérez Bourbon, Pedro Pérez, Diego Raus, Guillermo Schweinheim, Fernando Straface, Gerardo Uña y Héctor José Zimerman.

Sin discriminar por período, los subtemas referidos a *gobiernos provinciales y municipales* que aparecen con más frecuencia son los referidos a nuevos roles y modelos de municipio, competencias y potestades específicas de los niveles subnacionales de gobierno; autonomía y autarquía local/municipal (especialmente económico-financiera); desafíos y capacidades de los gobiernos locales; situaciones del sector público subnacional; papel del municipio en el contexto de la reforma del Estado y de la globalización; capacidad político-técnica de los gobiernos; regionalización; provincias y coparticipación; derecho municipal; gerenciamiento y gobernabilidad local; derecho aplicado en lo intermunicipal; vínculo entre democracia y participación en los espacios subnacionales; recentralización del municipio, reforma político-administrativa; globalización y gobierno local/provincial; buenas prácticas municipales; municipios auto-sustentables; conflictos municipales y modernización del Estado. Prevalece el interés de lo municipal por sobre lo provincial. En tanto, entre las provincias más mencionadas se encuentran Córdoba, Santa Fe (municipio de Rosario), San Juan, Entre Ríos, Buenos Aires, San Luis, Catamarca, Chaco, Neuquén y Mendoza.

Respecto de los subtemas que aparecen mencionados en mayor medida en cada período, encontramos que durante 1990-2000 los subtemas más trabajados han sido sobre competencias ambientales, innovación política, recentralización del municipio, autonomía y autarquía, reforma político-administrativa, estrategias municipales en el contexto de reforma, gobiernos provinciales entre la globalización y el desarrollo local; y derecho municipal. Durante el período transicional 2001-2003 se identificaron subtemas como globalización y gobierno local; desarrollo local; buenas prácticas municipales; municipios autosustentables y conflictos municipales. En el último de los períodos, 2004-2018, se observan subtemas como la capacidad político-técnica de los gobiernos; autonomía municipal (especialmente económico-financiera), nuevo modelo de municipio; provincias y coparticipación; modernización del Estado; gerenciamiento y gobernabilidad local; y el derecho aplicado en lo intermunicipal. Como novedoso, se encuentra el tratamiento del vínculo entre democracia y participación en los espacios subnacionales. Algunos de los autores más mencionados son Horacio Cao, Aníbal Barreto, Gustavo Blutman, Juan Antonio Castillo, Daniel Cravacuore, Roberto Dromi y Mónica Iturburu.

Los principales subtemas de *modernización* son carta compromiso, reingeniería institucional y de procesos; innovación en la gestión pública, gobierno electrónico (implementación de la firma digital); y uso de tecnologías de la información (TIC) en las organizaciones públicas. Se incluyen las experiencias de modernización en distintos organismos públicos; enfoques gubernamentales y normativos sobre los planes de modernización, principalmente a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires; y desarrollo de la programación y diseño de aplicaciones que acerquen el Estado (nacional y subnacional) a la ciudadanía.

Respecto de la tendencia de cada uno de ellos en los subperíodos, tanto en 1990-2000 como en 2004-2018 se destacan la aplicación de experiencias modernizadoras en distintos organismos públicos (como carta compromiso); y en 2001-2003 se encuentra una mirada más gubernamental y normativa sobre los planes de modernización, principalmente a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires. Por último, en el período 2004-2018 también predomina el subtema del uso organizacional de las TIC, pero en mayor medida referidas a la implementación del gobierno electrónico (por ejemplo, la implementación de la firma digital) o el diseño de aplicaciones.

Los principales autores son los siguientes: Juan Manuel Abal Medina, Carlos Acuña, Pedro Andrieu, Christian Asinelli, Alberto Bonifacio, Daniel Cravacuore, Alejandro Estévez, Daniel García Delgado, Eduardo Halliburton,

Silvia Nakano y María Inés Alfaro, Ester Kaufman, Jorge Linskens, Andrea López, Miguel Mouriño, Diego Pando, Ricardo Piana, Carmen Porqueres de Sycz, Élida Rodríguez, Guillermo Schweinheim y José Luis Tesoro.

Los subtemas propios de *políticas públicas* refieren especialmente a aspectos del ciclo de las etapas de las políticas (agenda, formulación, implementación, evaluación); tratamiento de objetivos de eficacia, eficiencia, integralidad y articulación. La relación con el régimen político también se constituye como una temática de debate en cuanto modificador del proceso de las políticas. Los sistemas de información y los recientes observatorios de políticas se encuentran dentro de esta área.

En general, otros subtemas que han aparecido con mayor frecuencia han sido los siguientes: ejecución y burocracia; monitoreo; agendas locales y autonomía; modelo secuencial; equidad; políticas y federalismo; dimensión cultural de las políticas; relación entre políticas y presupuesto; formulación e implementación en municipios; y cooperación multiactoral durante el ciclo de las políticas (*policy networks*, agencias mixtas).

En tanto, se distribuyen por período de la siguiente forma: el ciclo de las políticas en general y, especialmente, diseño y evaluación durante 1990-2000; estudio de casos, formulación e implementación en municipios y evaluación durante 2001-2003. Aparecen algunas temáticas relacionadas con la cooperación multiactoral durante el ciclo de las políticas (*policy networks*, agencias mixtas). En el tramo 2004-2018, si bien aparecen cuestiones referidas a las diversas etapas del ciclo, se destaca la correspondiente a evaluación de políticas. Los autores más nombrados son: Roberto Dromi, Alejandro Estévez, Juan Carlos Herrera, Miriam Ivanega, Mario Krieger, Neiro Neiroti, Guillermo O' Donnell, Oscar Oszlak y Consuelo Parmigiani de Barbará.

Las *políticas sectoriales* que aparecen con mayor frecuencia son las siguientes: previsionales (seguridad social, política/reforma, sistema de asignaciones familiares); industriales (orientadas a pymes); laborales (reforma, programas de empleo); sanitarias (primer nivel de atención en la salud); educativas; culturales; monetarias; económicas (economías regionales, economía social, bioeconomía); fiscales; medioambientales (desarrollo sustentable); sociales (niñez y adolescencia; pobreza y exclusión social; género; tarifa social); transporte; urbanas (ordenamiento territorial); seguridad ciudadana; comunicacionales; tecnológicas (transferencia); vivienda y hábitat; energéticas; agrícolas; y con enfoque de género. Los observatorios de sectores y mapas productivos se incluyen dentro de esta temática.

La distribución de los subtemas de mayor mención en cada subperíodo es la siguiente: en 1990-2000, las políticas previsionales (seguridad social, política/reforma); sociales, industriales; laborales (empleo y reforma); sanitarias; educativas; monetarias y medioambientales. En tanto, en el período 2001-2003 los subtemas más mencionados son las políticas previsionales (sistema de asignaciones familiares, reforma); sanitarias (primer nivel de atención en la salud); sociales (niñez y adolescencia, pobreza y exclusión social) y educativas. En 2004-2018 se destacan políticas de mayor variedad que en los subperíodos anteriores: previsionales; laborales (programas de empleo); sociales (género e infancia, tarifa social, juventud); transporte; industriales (orientadas a pymes); económicas (economías regionales, economía social, bioeconomía); educativas; fiscales; medioambiente (desarrollo sustentable), transferencia tecnológica; urbanas (ordenamiento territorial); seguridad ciudadana; comunicacionales; culturales; vivienda y hábitat; energéticas y agrícolas.

Entre los autores mencionados en mayor medida, aparecen Guillermo Alonso, Luciano Andrenacci, Pedro Andrieu, Daniel Arroyo, Valeria Arza, Claudio Bellini, Pablo Bereau, Gustavo Bianchi, Gustavo Blutman, Silvina Campisi, María Victoria Cañete, Cao Horacio, Tulio Ceconi, Oscar Cetrángolo, Magdalena Chiara, José Luis Coraggio, Gustavo Cosse, María Mercedes Di Virgilio, Patricia Domench, Roberto Dromí, Pablo Gerchunoff, Graciela Gerona, Octavio Getino, Noemí Girbal de Blacha, Teresita Gómez, María José Granada, Estela Grassi, Susana Hintze, Aldo Isuani, Claudia Jacinto, Norma Lanciotti, Silvia Lázzaro, Javier Milei, Julio César Neffa, Lucila Nejamkis, Fabián Repetto, Marcelo Sain, Martín Schorr, Pablo Tagliani, Claudio Tecco, Jorge Tirenni, Santiago Urbiztondo, Ernesto Villanueva, Alejandro Villar, María Inés Vollmer y Norberto Zeller.

En la categoría *procesos de descentralización* se destacan especialmente tres subtemas: autonomía de los gobiernos subnacionales (descentralización en provincias y algunos municipios, experiencias locales a partir de la adquisición de funciones no brindadas por otros niveles de gobierno), federalismo (descentralización como instrumento estratégico para la reformulación de los espacios jurisdiccionales y la autonomía de los gobiernos provinciales y locales); y transferencia de servicios públicos (descentralización de las competencias a las provincias, impactos regionales del federalismo y la descentralización, en términos presupuestarios y fiscales).

Respecto de la distribución por subperíodos, no se observan diferencias destacadas: en primer lugar se ubica autonomía de los gobiernos subnacionales;

en segundo lugar, federalismo; y en tercer lugar, transferencia de los servicios públicos, y se conserva este orden y tendencia.

En la década de 1990, mientras que autonomía de los gobiernos subnacionales se centró en los casos de descentralización en provincias (Córdoba, Rosario, Buenos Aires, CABA) y algunos municipios (Rosario y municipios patagónicos); transferencia de servicios públicos se refirió especialmente a la descentralización de las competencias en materia de educación y salud a las provincias. En tanto, el federalismo se caracterizó por una mirada de la descentralización como instrumento estratégico para la reformulación de los espacios jurisdiccionales y la autonomía de los gobiernos provinciales y locales de manera recomendatoria. En 2001-2003 se repitió la situación de predominio de tópicos sobre transferencia de servicios, aunque se logró una importante distancia de autonomía de los gobiernos subnacionales y federalismo, este último focalizado en las limitaciones de los paradigmas sobre descentralización. Por último, en el período 2004-2018 prevalecieron los trabajos referidos a autonomía de los gobiernos subnacionales, que se centraron en las experiencias locales a partir de la adquisición de funciones no brindadas por otros niveles de gobierno. Luego se ubican los impactos regionales del federalismo y la descentralización, en términos presupuestarios y fiscales; mientras que el subtema de “transferencia de servicios públicos” se caracterizó por la crítica a estos procesos a partir de sus condicionantes institucionales y consecuencias políticas.

Destacamos los siguientes autores: Juan Manuel Abal Medina, Ana María Armesty, Norma Bonifacino, Juan Carlos Bressan, Juan Brussa, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez (CEPAL), Mónica Cingolani, María Alejandra Ciuffolini, Leonardo Debono, Marcelo Escolar, Valeria Fernández Hasán, Álvaro Ruíz Moreno, Pedro Frías, Alejandro Liberman Taratuta, Néstor Losa, Guillermo Marianacci, Luis Martos y Alejandro Morduchowicz.

En el tema *reforma del Estado y reforma administrativa* (niveles de gobierno nacional y provincial) aparecen las reformas de diversos sectores (eléctrico, ferrocarriles, mercado postal, telecomunicaciones, gasífero, combustibles) y sus diversos impactos y balances; la reforma de sistemas de administración (como el de administración financiera, seguridad social); la relación entre el proceso de privatización y las instituciones políticas (Presidencia, Congreso); la relación entre reforma del Estado y recursos humanos; efectos de las privatizaciones sobre la concentración del poder económico; influencia de los organismos internacionales y del Consenso de Washington para la reforma estatal (incluso

en las provincias); el rol de las tecnocracias o tecnoburocracias en la reforma; la dimensión cultural en la reforma estatal y relación entre reforma y corrupción.

Considerando el período completo y respecto de los subtemas abordados, aparece la preocupación por las consecuencias de las reformas sectoriales así como de los sistemas de administración; la relación entre el proceso de privatización y las instituciones políticas o los recursos humanos. Los niveles de gobierno analizados son tanto el nacional como el provincial.

Estos temas se presentan de forma muy homogénea en los tres subperíodos, lo cual no amerita una clara distinción. No obstante, en 1990-2000 algunas “novedades” observadas son los efectos de las privatizaciones sobre la concentración del poder económico desde un enfoque de sociología económica; el rol de la cultura en la reforma estatal y la relación reforma y corrupción. Estos subtemas se suman a los más característicos del período, como son las reformas de primera y segunda generación y el nuevo rol del Estado en la posprivatización. Asimismo, en 2001-2003 se encuentran trabajos sobre el impacto del Consenso de Washington en la transformación estatal en la Argentina; o los roles de diversos actores dentro del aparato estatal como las tecnocracias o tecnoburocracias.

Entre 2004 y 2018 se elaboraron trabajos en los que, si bien se continúa con la tendencia general, se observan temas sobre la relación entre hegemonía y reforma del Estado; el papel de los medios de comunicación en la primera reforma; la influencia de los organismos internacionales sobre la reforma en las provincias y la relevancia de la cultura organizacional en este proceso.

Se destacan los siguientes autores: Daniel Azpiazu, Martín Schoor, Karina Forcinito, Jorge Barbará, Alberto Bianchi, Armando Canosa, Juan Carlos Casagne, Juan de Dios Cincunegui, Julio Comadira, Ruth Felder, Daniel García Delgado, Miriam Ivanega, Andrea López, Rodolfo Martínez de Vedia, Ismael Mata, Eduardo Mertehikian, Daniel Nallar, Oscar Oszlak, Estela Sacristán, Enrique Saravia, Valeria Serafinoff, Santiago Urbiztondo, Daniel Artana y Fernando Navajas.

En la categoría *regulación y control de los servicios públicos*, la producción se caracteriza por una marcada presencia del rol de los entes de regulación de los servicios públicos y de los organismos de control del sector público; distintos tipos de régimen en las privatizaciones (económico, *regulatory takings*) y distintos tipos de régimen. Un menor volumen se dedica a leyes, disposiciones y marcos normativos sobre la regulación de los servicios públicos privatizados e informes de gestión de organismos públicos de control y auditoría junto con

audiencias públicas; y la renegociación de contratos o cuestiones referidas a los pliegos de licitación.

Según los subperíodos, en 1990-2000 observamos el predominio de los marcos normativos y los organismos reguladores que datan sobre la regulación de los servicios públicos privatizados, el rol de los entes reguladores y de los organismos de control del sector público (SIGEN, AGN, Defensoría del Pueblo). En 2001-2003 se destacan las audiencias públicas y la renegociación de contratos como principales subtemas; mientras que en el período 2004-2018 los casos que predominan son los de *regulatory takings*, que ponen el acento en los marcos de regulación y parten de la crítica a la privatización de los servicios públicos, en función de la labor de los entes o la irregularidad de los pliegos de licitación.

Se destacan los siguientes autores: Daniel Azpiazu, Nicolás Bonofiglio, Carolina Nahón, Jorge Edmundo Barbará, Alberto Bianchi, Armando Canosa, Juan Carlos Cassagne, Juan Bautista Cincunegui, Julio Comadira, Ruth Felder, Andrea López, Miriam Ivanega, Eduardo Mertehtikian, Daniel Nallar, Oscar Oszlak, Estela Sacristán y Santiago Urbiztondo.

Por último, la categoría *tipo de Estado* reúne subtemas que se refieren a los diversos roles que puede asumir el Estado en relación con sus vínculos con el ámbito social y económico/productivo: regulador, mínimo, interventor, neoliberal, benefactor, empresario, rol distributivo. Asimismo, consideramos el rol del Estado respecto de procesos territorialmente delimitados, como desarrollo local; tamaño del Estado y competitividad; Estado y democracia; ordenamiento territorial; globalización e integración regional y subregional; crisis del Estado nación; responsabilización o responsabilidad; expropiación, nacionalización y participación del Estado en empresas; y el Estado en la provisión de bienes públicos.

Contemplando los subperíodos, 1990-2000 y 2001-2003 comparten preocupaciones por el rol regulador del Estado y presentan los siguientes subtemas: rol regulador del Estado; rol estatal en distintos sectores económicos y productivos; desarrollo local e integración regional. Como subtemas distintivos, se presenta en el primer período el tamaño del Estado y su relación con la competitividad, así como la globalización; mientras que para el segundo aparece la crisis del Estado nación y los procesos de centralización y descentralización. Estos últimos decrecen en el último de los períodos analizados (2004-2018), y si bien se repiten aquellos de los dos primeros períodos, se suman otros subtemas, como el papel del Estado en la gestión de los recursos hídricos; el Estado y las

políticas públicas regionales y en ciencia y tecnología; la relación entre desarrollo local y economía social; responsabilización o responsabilidad; expropiación, nacionalización y participación del Estado en empresas; el Estado empresario (caso Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y el Estado en la provisión de bienes públicos. Los autores más mencionados son Juan Manuel Abal Medina, Carlos Acuña, Daniel Arroyo, Claudia Bernazza, Horacio Cao, Daniel Cravacuore, José Luis Coraggio, Daniel García Delgado, Oscar Oszlak, Guillermo Schweinheim, Ricardo Sidicaro, Carlos Vilas y Carlos Villar.

Estado y debates

En este punto, damos cuenta de los temas y sus correspondientes subtemas que han predominado en cada uno de los subperíodos, contemplando las correlaciones con los tipos de Estado vigentes en la Argentina. Respecto de los tipos estatales que signaron el período bajo estudio, en primer lugar, el Estado neoliberal que se desarrolló entre 1990 y 2000 se basó —guiado por el Consenso de Washington y el New Public Management como orientador del nuevo modelo de gestión y administración pública— en el desprendimiento de la producción de los servicios públicos, la descentralización de los servicios de salud y educación y la desregulación de la economía (lo opuesto a ello había caracterizado el papel del Estado interventor). Asimismo, puso el foco en la actividad privada y en la sociedad civil, a la cual prefería regular selectivamente y no asistir en forma directa. La regulación de este Estado ha atravesado aspectos fiscales, cambiarios, monetarios, sistemas financieros, seguridad social, mercado del trabajo, servicios públicos y medio ambiente, en paralelo a la ejecución de un ajuste estructural a partir de los críticos desequilibrios fiscales que se sucedían desde mediados de la década de 1970. A partir de ello, así como se transfirieron funciones a la sociedad y al mercado, se hizo lo propio con otros niveles subnacionales de gobierno. El Estado nacional se reservó, además de las funciones clásicas, el diseño y la planificación de los grandes objetivos de políticas, cuya implementación fue delegada a dichos niveles.

En el período 1990-2000 (de vigencia del Estado neoliberal), por una parte, se destacaron los siguientes tres temas como los más relevantes: “Fiscalidad estatal”, “Reforma del Estado y reforma administrativa” y “Gestión pública”. Por otra parte, en lo que al análisis interno de cada temática se refiere, se posicionaron en primer y segundo lugar, respectivamente, “Reforma del Estado y reforma

administrativa” (cuyos subtemas principales giraron en torno a las reformas de primera y segunda generación, el nuevo rol del Estado en la posprivatización y los efectos de las privatizaciones sobre la concentración económica) y “Procesos de descentralización”, en el cual predominaron tres subtemas: autonomía de gobiernos subnacionales, federalismo y transferencias de servicios públicos, los cuales se mantuvieron constantes durante los subperíodos siguientes. Ambos constituyen los únicos temas cuya producción predomina en el primero de los períodos y signaron –fundamentalmente, el tema sobre reformas– las discusiones de la década de 1990. En tercer lugar –y bastante lejos–, se encuentra “Fiscalidad estatal”.

Al respecto, uno de los temas principales en la agenda del Estado y que también se ha manifestado en los temas y subtemas de debates ha sido la cuestión fiscal, basada en el reconocimiento de los niveles de desequilibrio fiscal que la Argentina venía mostrando intermitentemente desde mediados de la década de 1970 y que se manifestaron en las crisis de la deuda externa de 1981 y 1985, así como en la hiperinflación de 1989. En los debates predominaron subtemas como deuda pública y fiscalidad provincial.

A ellos se suman –en orden decreciente– “Regulación y control de los servicios públicos”, basado en subtemas sobre marcos normativos y entes de regulación y control; “Gobiernos provinciales y municipales”, el cual, con el 31,6% de su producción, demostraba el creciente interés sobre los niveles subnacionales de gobierno a partir de sus nuevos roles, potestades, capacidades y competencias específicas en el contexto de la reforma del Estado y la globalización/regionalización, lo que le plantea nuevos desafíos, como el desarrollo local; por último, “Gestión pública”, en torno a cuestiones como tecnologías de gestión, gestión por resultados, planeamiento, evaluación y control, y la relación entre calidad y reforma.

Otro tema central respecto del Estado y la administración pública estuvo relacionado con la descentralización, basada en un concepto de correspondencia fiscal entre los ingresos de cada nivel de gobierno y sus gastos, en el marco del régimen de coparticipación federal. En el período total de los debates en el campo académico, “Procesos de descentralización” no se encontró entre los primeros temas de interés; no obstante, la mayor parte de su producción se sitúa en este período en torno a la autonomía de los gobiernos subnacionales, el federalismo y la transferencia de los servicios públicos. En ese sentido, se relaciona con otro tema relevante del período: “Gobiernos provinciales y municipales”.

En los noventa se expresó fuertemente la visión del ajuste estructural y una transformación del Estado relacionada con su propio tamaño. Las tres grandes “recetas” (que pueden resumirse en la retirada del Estado nacional) para la superación de la crisis fiscal fueron la descentralización, la desregulación y la privatización, los tres grandes temas que llegaron también a la academia, como lo muestra la cantidad de trabajos sobre la temática o los períodos que son abordados por ellos.

Hacia mediados de los noventa, el modelo de ajuste estructural (junto con las ideas de desregularización, descentralización, privatización, retiro del Estado) comenzó a mostrar limitaciones, evidenciadas en las denominadas crisis del “tequila” (1994) y del “sudeste asiático” (1997), las cuales mostraron que la Argentina, luego de los primeros años de tener un crecimiento muy acelerado, después de la crisis mexicana ese crecimiento ya no era tan claro. Ello se manifestó también en el nivel administrativo del Estado, lo que condujo a intentar “correcciones menores” en lo que se denominó la “segunda ola de reformas”.

Luego de mediados de 1990, el interés giró hacia cómo crear instituciones que contuvieran al mercado, que le redujeran sus costos de transacción o bien que evitaran las economías delictivas o los comportamientos oportunistas. Si bien el foco continuaba centrado en el mercado, la dimensión institucional comenzó a ser central a través del concepto de capacidades. No obstante, estas reformas institucionales basadas en la nueva gestión pública tuvieron poca repercusión y efectos limitados en el proceso de cambio: pareció no “incidir de manera significativa en el carácter y el papel que asumió el Estado” (Berrotarán y Pereyra, 2012: 164).

En segundo lugar, y respecto del período transicional 2001-2003, la crisis de 2001 puso en cuestión al Estado regulador a partir de la fragilidad del modelo de acumulación frente a las crisis externas y los reducidos niveles de competitividad de la producción nacional, que no aseguraban su integración a la economía global. A ello se sumaba un alto endeudamiento externo y desequilibrios fiscales resultantes de la reforma previsional. En simultáneo, esta situación se enfrentaba a iniciativas plasmadas en el Plan Nacional de Modernización del Estado (con énfasis en la transparencia y la anticorrupción), en torno a proyectos de modernización estatal, expresados en cartas compromiso y en el sistema de gestión por resultados. Muchas de estas iniciativas no terminaron de implementarse (López y Rubins, 2012).

En este período, los debates pueden considerarse más limitados no solo por lo reducido del período, sino por desarrollarse en un contexto crítico de ines-

tabilidad política, ingobernabilidad y erosión de la legitimidad estatal. Los tres principales temas con relación al universo han sido “Fiscalidad estatal” (en torno a subtemas como presupuesto, finanzas públicas, recaudación y gasto público), “Políticas sectoriales” (sus subtemas se diferencian de los correspondientes al primer período por las políticas previsionales relacionadas con los sistemas de asignaciones familiares, especialmente aquellas que incorporan el enfoque de género), y “Reforma del Estado y reforma administrativa”.

Respecto del análisis interno de los temas, “Gestión de recursos humanos” tuvo su mayor producción vinculada a la capacitación, seguido por “Gobierno, gobernabilidad y gobernanza”. Este tema se correlaciona con la situación de crisis que aparece en diversas formas (político-institucional, social), y entre los subtemas se plantean los conflictos sociales y la construcción de consenso, la relación entre gobierno local y sociedad civil, y la relación entre gobernabilidad y democracia, con formas y diseños institucionales de participación ciudadana, en términos de gobernanza.

No obstante, el tercer lugar de mayor producción lo ocupó nuevamente “Reforma del Estado y reforma administrativa”, basado en los efectos de las privatizaciones sobre la concentración del poder económico o el impacto de la cultura organizacional sobre las reformas, en lugar de la discusión sobre el tamaño del Estado. En menor medida, otros temas relevantes fueron “Burocracia”, en referencia principalmente al empleo público, y “Regulación y control de los servicios públicos”, con el acento puesto en los marcos de regulación y partiendo de la crítica a la privatización de los servicios públicos y el fracaso de la labor de los entes reguladores, y dando cuenta de la necesidad de protección de los ciudadanos a través de organismos de defensa del consumidor.

En 2002 comienza una transición hacia un nuevo tipo de Estado: el neodesarrollista. Se evidencia una recuperación del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar a partir de la adopción de políticas activas en materia de desarrollo social y económico, lo que condujo a un reposicionamiento de la inversión pública en infraestructura, promoción del empleo genuino y aumento de los salarios reales, en un contexto de mayor autonomía relativa de organismos externos y grupos económicos a partir de la recuperación de la propiedad y el control de recursos energéticos y empresas públicas, y el estímulo a capitales internos. Ello se sumó a una mejora en la recaudación (aunque conservando un sistema tributario regresivo) y al impulso de procesos de integración regional con el objetivo de ampliar la autonomía decisional y mejorar la inserción en la

globalización. Este Estado también se orienta a más instancias institucionales de participación de la sociedad civil.

El Estado neodesarrollista que se manifiesta como “una combinación particular entre rasgos de continuidad y de cambio respecto de las etapas históricas previas” (Cantamutto y Constantino, 2016: 16) constituiría una nueva fase (ocurren cambios solo en algunas dimensiones) en el mismo modo de desarrollo que los autores recién mencionados caracterizan como una combinación de un patrón de reproducción económica o forma de acumulación (que conlleva cambios en los objetivos del Estado y, por ende, en sus instrumentos de gestión, competencias y dotación de recursos, como señala Vilas, 2007), y un patrón de dominación que expresa los conflictos sociales y las presiones que ejercen los diversos sectores sociales sobre el Estado como arena política. En este sentido, también se señalan los límites del modelo de Estado visualizados en los escasos cambios estructurales y en la alta concentración y extranjerización del capital, sin cambios en cuanto a la dependencia de factores exógenos (Vilas, 2007; Cao y Laguado, 2015).

Respecto de los debates en el período 2004-2018, predominaron “Políticas sectoriales”, “Derecho administrativo” y “Fiscalidad estatal” por sobre el resto de los temas. En el último, encontramos subtemas como regímenes provinciales, régimen tributario, relación entre política y fiscalidad, deuda pública, presupuesto y federalismo fiscal.

Caracterizados por el Estado neodesarrollista (potenciado por la crisis financiera mundial del año 2008, que evidenció que el ajuste estructural no arrojaba los mejores resultados), todos los temas –a excepción de “Reforma del Estado y reforma administrativa” y “Procesos de descentralización”– tuvieron su mayor producción durante el período 2004-2018, respecto de los dos primeros. Este Estado, en su etapa kirchnerista, estuvo marcado por una mayor intervención estatal sobre la economía y el bienestar social y por una gestión pública menos orientada hacia procesos de modernización o reformas a favor de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria del Estado, mayormente hacia políticas públicas que fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que hayan continuado ejecutándose programas de modernización (De Piero, 2012), como lo muestran los números del relevamiento.

Los temas destacados en los debates han sido “Derecho administrativo” (interesado en la reglamentación y el alcance de las potestades estatales en la intervención en los directorios de las empresas con participación estatal minoritaria) y “Modernización” (principalmente a partir del uso de TIC en las

organizaciones públicas, así como de la implementación de “Gobierno electrónico”). A continuación, “Políticas públicas” se focalizó en la etapa de evaluación; “Coordinación” se asoció a políticas y a relaciones inter-intragubernamentales, en consonancia con la interacción entre las provincias y la nación, a partir de la cual esta última adquiere un rol de coordinación y orientación general mediante la creación de los consejos federales (de educación, salud, entre otros) (De Piero, 2012), y “Políticas sectoriales” giró, fundamentalmente, en torno a cuestiones socioeconómicas (que incluyen aspectos medioambientales y energéticos), lo que da cuenta de un creciente interés, especialmente a partir de 2002-2003 (Gantus, 2016), y de una mayor variedad de sectores de políticas analizados.

El tema “Capacidades institucionales/estatales” también presentó un abordaje importante en el período, acompañado (aunque con diferencias en porcentaje) por otros temas como “Ética pública”, que tematiza la relación entre política y transparencia y la vulnerabilidad de los sistemas, y “Gobierno, gobernabilidad y gobernanza”, vinculado a los procesos de gestión participativa.

Por último, a partir de fines del año 2015, una nueva visión del Estado ocuparía la escena política, basada nuevamente en cuestiones como su tamaño, la problemática del déficit fiscal y la ocupación de los altos cargos de la administración pública por parte de funcionarios que provienen de la gestión privada. En los debates, el período es liderado por “Derecho administrativo”, seguido por “Modernización”, “Políticas sectoriales”, “Procesos de descentralización” y “Gobierno, gobernabilidad y gobernanza”.

En síntesis, el relevamiento y el análisis realizado han dado cuenta de una correlación variable entre los temas y subtemas de debate y las principales características del tipo de Estado vigente. Se puede observar que existe una correspondencia más nítida en el período 1990-2000, asociada a los temas dominantes en términos cuantitativos y a los subtemas correspondientes. Esta situación “coincide” con el crecimiento sostenido de las carreras en todo el país, que si bien tienen origen en la década de 1960, cobran un fuerte impulso en la década del noventa a raíz de los procesos de reforma del Estado y reforma administrativa.

En el segundo período, 2001-2003, se verifica una continuidad de diversos temas, pero se destaca el de “Gestión de recursos humanos”, y como tema “de época”, la crisis y la cuestión de la gobernabilidad.

En el último período (también de un importante surgimiento de carreras), hallamos no solamente una mayor producción de trabajos, sino además una variación cualitativa en los subtemas de debate de los temas “Políticas secto-

riales”, “Coordinación”, “Empresas públicas”, “Modernización”, “Reforma del Estado y reforma administrativa”, “Regulación y control de los servicios públicos” y “Tipo de Estado”.

Conclusiones

El presente capítulo tuvo como objetivo la presentación de una propuesta de análisis para los planes de estudios de las carreras universitarias en administración y gestión pública, partiendo del supuesto de una vinculación con la tendencia de los debates académicos y profesionales, en un período determinado y regido por un cierto tipo de Estado. En su desarrollo se presentó un esquema de análisis para el estudio, relevamiento y caracterización de los debates sobre el Estado y la administración pública, llevados a cabo en el período 1990-2018. A su vez, dicho relevamiento se basó en un interrogante acerca del vínculo entre los principales temas (con sus respectivos subtemas) que formaron parte de los debates y del tipo de Estado que predominó en la Argentina en las etapas 1990-2000, 2001-2003 y 2004-2018. Asimismo, se presentaron los resultados del relevamiento, los cuales dieron cuenta de una correlación variable entre las orientaciones temáticas y las cuestiones que conforman la agenda del Estado, que fue variando de intensidad en sus distintas etapas.

La cuestión problemática reside en la determinación del nivel y los factores que explicarían esa correlación y su variabilidad: ¿qué reflejan las agendas temáticas de los estudios sobre el Estado y la administración pública?, ¿reflejan la trayectoria de los propios investigadores, de la comunidad internacional, de la afluencia de financiamiento nacional o internacional, o las propias características de un determinado Estado y de administración pública?

Como hemos señalado, un ámbito de referencia para pensar los contenidos de los planes de estudios de las carreras son los debates académico-profesionales, los cuales son incorporados en el terreno de la enseñanza en la materia por investigadores y docentes, entendiendo que en los planes de estudios y en las asignaturas se desarrolla el proceso de apropiación de los “debates” y de los sesgos por parte de la comunidad académica, en los espacios específicos de transmisión-recepción de conocimiento. Para el análisis de la relación debates-planes de estudios en estas carreras, la clasificación de los espacios curriculares (según su denominación) puede realizarse siguiendo las categorías de temas y subtemas utilizadas para la caracterización de los debates.

De esta manera, el vínculo dual entre tipo de Estado y debates se transforma en una tríada con la inclusión de los planes de estudios y las asignaturas, en la medida en que retoman y procesan las cuestiones de la agenda social e institucional que, asimismo, son reprocesadas en los debates, cuyos materiales o contenidos luego se conservan, incorporan, citan o reemplazan para programar las asignaturas por sus docentes, en el marco de influencias externas y el plan de estudios.

Referencias bibliográficas

- Agoff, S.; Mansilla, G.; Fagundez, P.; Montes, K.; Cousillas, N. y Barrau Vera, M. P. (2020). *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina: su conformación en 2006 y en 2017*. Primera edición. Los Polvorines: UNGS. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/02/9789876304450-completo.pdf>.
- Berrotarán, P. y Pereyra, E. (2012). “Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30). Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2016). “El modo de desarrollo en la Argentina reciente”. *Mundo Siglo XXI*, revista del CIECAS-IPN, n° 39, vol. XI, pp. 15-34.
- Cao, H. y Laguado, A. (2015). “Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina”. *Estado y Políticas Públicas*, n° 4. Buenos Aires. Disponible en: http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485079_dossier-3.pdf.
- Cols, E. y Feeney, S. (2004). “Estudio: análisis de programas de asignaturas del PCU y SCU. Informe final”. Los Polvorines: Secretaría Académica, UNGS, febrero.
- De Piero, S. (2012). “Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado”. *Aportes*, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales, n° 30. Buenos Aires.
- Gantus, D. (2016). “Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea”. En Barros, S. *et al.*, *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Primera edición.

Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), CODESOC (Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas) y PISAC (Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea). Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/collect/clacso/index/assoc/D12506.dir/borrar2.pdf>.

García Delgado, D. (2015). “El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad. Agendas y geopolíticas en conflicto”. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, n° 28, primavera, pp. 159-177. Disponible en: <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59383b55256ce.pdf>.

López, B. H. y Rubins, R. (2012). “La administración pública nacional”. En Abal Medina, J. M. y Cao, H., *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Mansilla, G. y Montes, K. (2019). “Los debates académicos sobre el Estado y la administración pública y el tipo de Estado predominante en Argentina (1990-2018): ¿cuál es el vínculo?”. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, 17 al 20 de julio.

Oszlak, O. (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Salit, C. (2011). “Procesos de cambio curricular en la universidad. Aportes desde una lectura en clave pedagógica”. *Revista Argentina de Educación Superior*, año 3, n° 3, pp. 10-25.

Vilas, C. (2007). “¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado luego del consenso de Washington”. *Perspectivas*, vol. 32, pp. 47-81, julio a diciembre, San Pablo.

Capítulo III

Experiencias de carrera

Un abordaje metodológico

Sergio Agoff

Introducción

En oportunidades anteriores hemos estudiado las particularidades del campo de la administración, gestión y política pública buscando caracterizarlo en su conjunto como campo académico (ver Agoff *et al.*, 2020). Los instrumentos con que contamos en esas ocasiones provenían en general de fuentes secundarias, básicamente las provistas por las páginas institucionales universitarias y las de los organismos nacionales e internacionales de referencia (Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, CONEAU, OEI, etc.). Al mismo tiempo, nuestra vocación de dar una mirada panorámica limitaba, de alguna manera, la profundidad alcanzada en ese abordaje.

No obstante las limitantes que pudieran haber afectado aquellos trabajos, sus resultados fueron altamente significativos y nos indicaron un camino posible para recorrer en la continuidad de la investigación. Ese camino, por cierto, no tenía un único carril, sino que estaba constituido por vías de aproximación concurrentes que aportaban distintos matices a nuestras interrogaciones. Habíamos logrado darle unidad a un conjunto muy heterogéneo de propuestas formativas en el campo, al tiempo que también pudimos caracterizarlo en una

serie de aspectos que resultaron significativos para la comunidad académica y profesional en él comprometida.

El camino a recorrer que se nos ofrecía *a posteriori* tenía, entre sus líneas de desarrollo, la sistematización de temas o debates presentes en el campo (cuestión trabajada en uno de los capítulos de esta primera parte) y su impacto en el campo específico de la formación, además de la trayectoria institucional específica de algunas de sus propuestas formativas.

A esto último nos abocamos en el entendido de situar las propuestas formativas, las carreras, en una trama institucional de relaciones entre actores. El objetivo de este capítulo es suministrar una serie de conceptos-herramientas de carácter metodológico para el abordaje del análisis de propuestas formativas en el campo específico que nos ocupa: el de la administración, gestión y política pública. El recorrido que hacemos despliega un conjunto de observaciones ligadas a él, sin perjuicio de que pueda ser considerado apropiado para otros campos.

El análisis de la formación en el nivel universitario

Cabe preguntarse, en primer lugar, cómo se ha abordado el análisis de las propuestas de carrera en el nivel universitario en distintos campos de formación. En esta primera parte, ya se ha desarrollado un capítulo específico sobre el currículum universitario que procura situar posiciones y conceptos alrededor de esa cuestión, de manera que lo que en este acápite se desarrolla es una mirada de los aspectos que se han tenido en cuenta en algunos trabajos elaborados en distintos campos de formación. Esos trabajos han sido desarrollados por académicos y profesionales de cada espacio y han procurado una acumulación de conocimiento en cada uno de ellos, más que su remisión posible a diversas posiciones dentro del campo de los estudios sobre el currículum.

En la selección de los campos académico-profesionales observados resulta significativo para nuestro propósito analizar cómo se ha trabajado la cuestión en las áreas de derecho, administración, economía y ciencia política, por tratarse, como fue establecido en un trabajo anterior (ver Agoff *et al.*, 2020), de las cuatro principales disciplinas de referencia para la formación en administración, gestión y política pública. El análisis de los trabajos referidos a esos campos por demás significativos ha sido complementado por el que tomaba también los estudios en medicina e ingeniería, por tratarse de carreras reguladas que tienen el mandato institucional de revisar periódicamente su estructura de formación.

Veamos un rápido repaso de lo observado

En el campo de la economía, la discusión que prevalece es la del *tipo de conocimiento asociado a las disciplinas de referencia*. En los trabajos revisados, este debate se vincula a los marcos de referencia de la formación orientados a disciplinas provenientes del campo de las ciencias exactas, como la matemática, y de los contenidos de la administración, enfrentados a las tendencias que ubican a la economía en el campo de las ciencias sociales.

Asociada a la discusión referida, se trabaja en el análisis de los planes de estudios y de los sesgos presentes en las asignaturas que los conforman. En este caso se aprecian las argumentaciones en favor de una “institucionalización de la heterodoxia y la pluralidad” (Lourtet, 2015: 174).

¿Cuáles son los puntos destacables de los trabajos analizados en este campo? En primer lugar, se reconoce como punto de partida una “incomodidad” respecto de los planes de estudios de las carreras de economía (fundamentalmente de grado) por el sesgo “hacia la unicidad del pensamiento neoclásico” (Buraschi *et al.*, 2015: 155), con un grado muy bajo de participación de las disciplinas de las ciencias sociales (sociología, historia, etc.). A estas observaciones se llega por el análisis de la carga horaria (como porcentaje del total de la carga horaria por carrera) que corresponde a los distintos grupos de materias agrupadas y distribuidas por disciplina. Este trabajo se ve complementado por el análisis del perfil de los docentes y la bibliografía utilizada en las asignaturas, entre otros asuntos. Un punto distintivo de este campo es el señalamiento de las diferencias internas entre universidades públicas y privadas (el mayor peso de esas disciplinas es más notorio en las privadas) y también las existentes entre las ofertas formativas en países de la región (Argentina, Uruguay, Chile y Brasil).

En segundo lugar, se discuten los propósitos de la formación en el campo: ¿para qué se forman economistas en la región? Asimismo, también referido a la cuestión del tipo de conocimiento, se señala que el proyecto pedagógico debe establecer el perfil de la carrera “en una sólida formación general y con dominio técnico [...] formación teórico-cuantitativa y teórico-práctica” (Lourtet, 2015: 168). En tercer lugar, se enfoca la cuestión de la integración y el desarrollo regional, lo que da cuenta de una preocupación sobre la relación entre la formación y el sistema externo de la profesión. También, en el mismo sentido, se hace referencia a la crisis de las subprime de 2009 y a las promesas de mayor atención a demandas sociales de otro tipo, con lo que, se afirma, se abriría un proceso de cambio de los currículos en economía que los independizaría de

la administración, los negocios y los enfoques de micro y macroeconomía, incorporando aportes de otras disciplinas del campo de las ciencias sociales.

En el campo de la ciencia política, *la dimensión que mayor envergadura cobra es la discusión sobre el tipo de conocimiento y las áreas disciplinares involucradas*, similar a lo observado en el caso de la economía. Aquí, esta discusión aparece asociada a los propósitos de la formación, particularmente referidos a los perfiles y alcances establecidos en los planes de estudios, en un contexto de creciente profesionalización de la política. Tratándose de un campo de formación de relativa juventud, los trabajos se orientan a los problemas de la institucionalización de la profesión y a la construcción de una comunidad científica y profesional.

¿Qué asuntos pueden destacarse aquí? En primer lugar, uno de los puntos centrales de estos trabajos es la delimitación de la disciplina. En ese sentido se hace hincapié en el análisis de las relaciones de poder y de las estructuras organizativas en las que estas se concentran. Esta cuestión procura hacer énfasis en las consideraciones de autonomización, especialización y profesionalización de la ciencia política. En segundo lugar, se pretende dar cuenta del recorrido histórico de la disciplina a nivel local, regional e internacional. Se destaca también en estos trabajos, como sucedía en el caso de la economía, una comparación de los desarrollos del campo entre la Argentina y Brasil, particularmente. En tercer lugar, respecto de la cuestión disciplinaria y también a propósito del recorrido histórico del desarrollo de la ciencia política, se trata de enfocar las necesidades de construcción de planes de estudios que contemplen una pluralidad de objetos, y dar cuenta así de una conformación interdisciplinaria de las distintas ofertas de carrera, siendo el espacio estatal uno de los identificados como más significativos. Los trabajos, en ese sentido, enfocan la cuestión también en relación con los campos de actuación profesional de los egresados. Las actividades específicas del politólogo, según estos trabajos, son la docencia, la investigación y la asesoría para la toma de decisiones. Dependiendo del área del conocimiento, se especifica la aplicación en los campos de teoría política, política comparada, políticas públicas, opinión pública y metodología, y relaciones internacionales. Hay referencias también a la intervención en organismos internacionales, fuertemente vinculados al desarrollo de planes y programas en los países de la región. Otro punto que guarda también cierta similitud con lo observado para el campo de la economía es la comparación entre las ofertas formativas de las universidades públicas y privadas. A lo que se suma, como una cuestión distintiva en este caso, la referencia a la estructuración de los planes en relación con las formaciones de grado y posgrado.

En el campo del derecho se presentan las dimensiones vinculadas a la cuestión del *tipo de conocimiento impartido*, en el marco de una determinada estructura curricular, y se suma una reflexión sobre los *procesos de enseñanza*. Específicamente, en relación con la cuestión del currículum, se señala una tendencia actual hacia conocimientos más integrados y contextualizados, y el debilitamiento del conocimiento abstracto. La cuestión es lograr un equilibrio entre formación teórica y práctica en la estructura curricular, flexibilizando los contenidos y fortaleciendo la formación jurídica del alumno desde los primeros años.

Lo anterior parece sugerir que los campos y las profesiones tradicionales, de más larga trayectoria de institucionalización, son un terreno fértil para el planteo de alternativas de formación. Las innovaciones en el espacio de la enseñanza se ligan a una consideración crítica sobre la relación entre formación y contexto social y político. En uno de los trabajos se habla de “crear Estado de derecho desde la academia” (Böhmer, 2015), se pretende una relación de compromiso entre la formación y “los problemas sociopolíticos estructurales” (ídem).

Como en el caso de la economía, los trabajos analizados proponen un nuevo sesgo de la formación hacia las ciencias sociales, y conformar así una estructura pluralista y heterodoxa. En este caso se busca una profundización de la relación con la filosofía, la lógica, la ética y la política. Se propone también un tipo de formación “clínica” (ídem) en derecho, que supere la perspectiva normativa y articule con una ética de vinculación con los problemas públicos.

Otro trabajo que caracteriza la educación jurídica en el contexto colombiano (Bocanegra Acosta, 2012) explicita su intención de formular una política de reforma del currículum tras una reforma científica y democrática para reorientar y mejorar la calidad de los procesos de formación de los profesionales del derecho. Para esto propone un enfoque crítico, social e interdisciplinario, y define método analítico, histórico y lógico. Describe además detalladamente las falencias en cuanto a desempeño y calidad docente: programas elaborados con una concepción positivista y dogmática. Se realizan, en ese marco, una serie de observaciones sobre el proceso organizacional de construcción de la carrera (formación pedagógica sistemática de los docentes, sistema de admisión a la universidad, mecanismos de contratación de personal, articulación de la investigación con la formación de los abogados, etc.). Todo esto, orientado a la generación de una cultura científica que convierta la investigación en el eje transversal del currículum, como la superación de los enfoques técnico-jurídicos

en la formación de los especialistas del derecho. También aquí se reclama una perspectiva interdisciplinaria desde las ciencias sociales.

En el campo de la administración, los trabajos analizados muestran interés en tres cuestiones. En primer lugar, las *limitaciones de la disciplina para la actuación profesional*, haciendo referencia al tipo de conocimiento involucrado y a los alcances de la formación. En segundo lugar, la *estructura curricular* fuertemente ligada a la primera cuestión, esto es, el problema de las disciplinas de base y la necesidad de enfoques interdisciplinarios. En tercer lugar, destaca la preocupación por *vincular la estructura formativa con el contexto externo*, aunque aquí nuevamente el tema aparece tratado de una manera general, sin que se aprecie un trabajo específico de análisis de demandas concretas.

¿Cuáles son los asuntos aquí tratados? La preocupación por la formación profesional identifica un espacio privilegiado de actuación: el de las organizaciones. En ese contexto aparece también, subordinada, la dimensión de la enseñanza, en el sentido de que la propia actividad docente debe constituir un primer modelo de actuación profesional, por la inducción de una práctica reflexiva que aporte ya en el estudiante una experiencia administrativa. Por su parte, la mirada sobre la estructura del currículo para la formación en administración insiste en tópicos ya tratados en otros campos, como la necesidad de una formación plural, interdisciplinaria.

En una mirada crítica sobre los planes tradicionales, se señala que los objetivos de las diferentes asignaturas funcionales (producción, marketing, finanzas, recursos humanos) carecen de un enfoque integrador y son consecuencia de una producción fragmentada en la construcción del conocimiento. Contra esto, se propone una perspectiva holística que dé cuenta de la variedad de objetos y conceptos del campo. Vuelve, también en esta dimensión, a conectarse con la cuestión de la enseñanza, haciendo énfasis en el enfoque de resolución de problemas. Por último, aparece la discusión sobre el tipo de conocimiento y la preocupación por el fundamento epistemológico de la administración, y remata con el tratamiento de la cuestión de las relaciones entre disciplina y contexto. Principalmente, el enfoque es histórico. Se hace un largo recorrido por pensadores de la filosofía y la economía para llegar al siglo XX y la discusión de los distintos sistemas político-económicos. En el desarrollo de este campo se tratan las alternancias de sistemas y gobiernos y se apuesta por un cambio en el enfoque formativo.

El de ingeniería es uno de los campos que marcan, en los trabajos revisados, una preocupación central por la *estructura de los planes de estudios*. Es indudable,

en este caso, el peso decisivo que tiene, para que esta cuestión se verifique, el hecho de que la ingeniería es una de las carreras sujetas a regulación estatal, merced a lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior. Por otra parte, y seguramente solidario con lo anterior, la fuerte presencia institucional del Consejo Federal de Decanos de Ingeniería (CONFEDI) constituye sin dudas un actor –a la vez que un marco institucional definido– de referencia obligada para la producción de estudios sobre carreras.

A partir de la consideración de ese aspecto, se ordena también la discusión sobre las disciplinas de base para la formación de ingenieros y las cuestiones atinentes a la resolución de los problemas de enseñanza y aprendizaje en este campo. Aparece en la estructura de argumentación de estos trabajos la referencia al sentido de la formación y la cuestión de la relación entre sistemas interno y externo, como lo definimos más arriba.

¿Qué asuntos se destacan en los trabajos analizados? En primer lugar, parecería una cuestión de peso la problemática de la heterogeneidad de la oferta educativa en el campo de las ingenierías, no solo en lo referente a perfiles y competencias profesionales, sino también en lo que hace a los planes de estudios, “que mostraban marcadas diferencias aun cuando se pretendía formar profesionales con capacidades comparables” (Albina, 2005). Por lo tanto, se plantea la necesidad del logro de un cierto grado de *homogeneización curricular*. Entre las razones de la heterogeneidad, se señala el permanente y vertiginoso cambio del conocimiento tecnológico, que puede inducir a la creación de nuevas especialidades. En segundo lugar, siempre en el marco de una discusión sobre la estructura curricular, se discute la necesidad de una definición de un modelo de enseñanza de la ingeniería basado en competencias, contenidos y créditos. En ese contexto, hay una valoración particular de los procesos de acreditación de carreras, que aseguren el cumplimiento de estándares establecidos. En el marco de actores institucionales involucrados, se coincide en la necesidad de mantener un diálogo permanente en los ámbitos de decisión. Por último, es importante señalar una reflexión sobre lo que en algún documento se define como “una brecha” entre los procesos de enseñanza-aprendizaje de la ingeniería (Chiodi, 2016). Se señalan factores intervinientes en el proceso que pueden ser internos y externos al proceso educativo. Entre los aspectos internos, que cubren los procesos de enseñanza-aprendizaje, se destacan los que dependen del marco institucional y organizacional en el proceso educativo: el perfil docente, su formación disciplinar y pedagógica, y los elementos que intervienen en el currículum explícito y en el oculto. Entre los aspectos externos, que hablan

sobre la relación entre el proceso educativo de la enseñanza de la ingeniería y su mundo exterior, se destaca la pregunta por el papel de la estructura curricular en la disminución de las brechas tecnológicas existentes y se marca la relación entre el Estado, la sociedad, el mercado y el mundo de la producción tecnocientífica.

En el campo de la medicina es posible observar en los trabajos consideraciones de carácter similar a las registradas en el campo de la ingeniería. Como allí, debe considerarse que al ser tratadas las carreras de medicina en virtud de lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior, esto constituye un fuerte estímulo, a la vez que un mandato institucional, para la elaboración de trabajos de análisis sobre la formación, con un particular énfasis en la *estructura curricular*, en la que se discuten los *tipos de conocimientos asociados a contenidos básicos* y su peso relativo en el plan. Además de la estructura curricular, algunos de los trabajos relevados hasta aquí se enfocan en un aspecto singular de la dimensión de la relación entre formación y contexto.

¿Qué cuestiones aparecen destacadas? En primer lugar, en cuanto a los contenidos de base y disciplinas de referencia, se señala que la formación del médico general debe considerar un enfoque científico interdisciplinario que conjugue los aportes de la antropología, la sociología y la psicología, pero también de la economía y la ciencia política, entre otros. Es interesante que en la definición de la figura del profesional de la medicina estos aportes lo convierten en un “eficaz educador de la comunidad” (Anexo Informe CONEAU; s/f), en alusión a las capacidades que este debe desplegar en el campo de la prevención y promoción de salud. En cuanto a la estructura del plan y a los pesos relativos de los distintos espacios curriculares, se sostiene la necesidad de la práctica obligatoria final en espacios hospitalarios o extrahospitalarios de al menos un año, pero se afirma que es necesario anticipar los espacios de práctica, distribuyéndolos en la totalidad del plan. En segundo lugar, así como en las ingenierías la heterogeneidad curricular es señalada como un problema a atender en los procesos de discusión en el campo, en este caso se indica en similar sentido lo que se define como “diversidad institucional” (Martínez Marull *et al.*, 2004). En los documentos, el surgimiento de nuevas universidades e institutos universitarios, con ofertas en el campo, es tomado como un elemento crítico que afecta la calidad de la enseñanza, y pone esta cuestión en agenda. La diversidad institucional impacta en todas las dimensiones, esto es, tanto en el plano de la estructura curricular como en la definición de los perfiles de los egresados de las carreras, y en su inserción efectiva en el mundo del trabajo por la superposición de la oferta a nivel regional sin un planeamiento de su

articulación. Hay en esa consideración una particular referencia a la falta de definición de políticas por parte del Estado.

Tras este repaso a lo observado en estos distintos campos, podemos identificar algunas dimensiones consideradas en los estudios:⁵

- a. *Los propósitos de la formación*: perfil y alcance de la formación establecidos en los planes de estudios, lo que también se vincula con los temas de la “salida” de los egresados de las distintas carreras. Aquí pueden destacarse las cuestiones vinculadas a las teorías de profesionalización, las cuales se interrogan por la constitución de los campos de ejercicio de las actividades profesionales a las que dan lugar los distintos procesos formativos.⁶
- b. *El tipo de conocimiento validado como legítimo y las áreas o campos disciplinares de conocimiento identificados*, en los que cobra particular relevancia la definición de qué disciplinas son consideradas básicas para la formación en cada uno de los campos.
- c. Como muestran Alice Casimiro Lopes y Elizabeth Macedo (2011), distintas perspectivas curriculares se centran en la discusión por la naturaleza del conocimiento a ser objeto de transmisión y circulación, lo que da cuenta de cuatro perspectivas: a) académica; b) instrumental; c) progresista; d) crítica (con la que las autoras se identifican). La perspectiva *académica* se caracteriza por la existencia de reglas y métodos para validar los saberes. Se trata de establecer el canon disciplinario. Se enseña lo que se produce en el campo científico. Como señala Magendzo, “la membrecía y la búsqueda de una identidad es un elemento

⁵ Es necesario aclarar que todas estas dimensiones se hallan trabajadas en profundidad en el capítulo 1 de esta misma obra, a cargo de Damián Tornese.

⁶ La instancia de la “salida” de egresados de una carrera de formación se halla determinada por las condiciones contextuales de la demanda social, en la perspectiva de Suárez (1973), o bien constituyen una forma de “modelización” de esa demanda social, en el enfoque de Gouldner (1985), o se produce según las restricciones que imponen las profesiones dominantes en un campo, en la conceptualización de Gyarmati (1984). Aunque la preocupación por la formación no constituye el objeto de trabajo de los autores mencionados, se desprende de sus teorías de profesionalización el lugar que ocupa en el fortalecimiento de una profesión (Suárez, 1973), *situs* como campo profesional (Gyarmati, 1984) o nueva clase social (Gouldner, 1985). Esta misma cuestión es la que identifica los desarrollos de Follari y Berruazo (1981) respecto del currículum, según Damián Tornese.

clave de esa concepción. Cada uno debe pertenecer a una especialidad, ubicarse en el interior de un saber o quehacer” (1986; 30).

- d. *La preocupación por temas no disciplinares*: en qué medida los contenidos no identificados con disciplinas son relevantes en la formación. Algunas perspectivas intentan salir del criterio académico disciplinar incorporando los temas de poder, ideología, lucha de clases e intereses como dimensiones para una crítica del conocimiento incorporado al currículum y de aquel que es expulsado.
- e. *La estructura de los planes de estudios*: en particular interesa la idea del plan de estudios como problema. Esta dimensión es la que permite analizar cómo se organiza la formación en los distintos planes.
- f. *Los problemas de la enseñanza y el aprendizaje*: este punto está directamente ligado a la didáctica en estos campos, a cómo se da la transmisión de estos contenidos y sus procesos de “recepción”. En esta dimensión también aparecen las referencias al concepto de competencia, fundamentalmente como organizador de los procesos de enseñanza.
- g. *La preocupación por el tipo de relaciones entre la formación y el mundo del trabajo*: la relación entre el *sistema interno*, es decir, la infraestructura institucional de formación, y el *sistema externo*,⁷ esto es, tanto el espacio de aplicación de los conocimientos adquiridos en el trayecto formativo como el campo de emergencia de las demandas (sociales, políticas, del sistema productivo) que le dan sentido a la formación.⁸

El análisis de la oferta educativa en el campo de la administración, gestión y política pública

¿Cómo abordar el trabajo de análisis de las propuestas en el campo de la administración, gestión y política pública? Todas las dimensiones identificadas en el punto anterior parecen pertinentes y merecen ser trabajadas. Pero la búsqueda

⁷ Tomamos las nociones de *sistema interno* y *sistema externo* desarrolladas por Francisco Suárez en “Los economistas argentinos” (1973). Lo hacemos, en este punto, en un sentido descriptivo.

⁸ Para Goodson (1991), en los vaivenes de la vinculación entre currículum y estructura social se produce la *interiorización del conflicto social*, por los cambios en los regímenes de acumulación y en las tecnologías productivas, en las disciplinas y en las instituciones educativas.

que iniciamos es la de iluminar un aspecto que, parcialmente, solo aparece señalado en los enfoques de la relación “mundo de la formación-mundo del trabajo”. Decimos parcialmente porque hay en esos enfoques una relación de instrumentalidad entre esos dos mundos en términos de las preguntas que los ordenan: ¿qué grado de pertinencia y eficacia tiene la formación una vez incorporadx el/la sujetx al espacio laboral?, ¿cuánto inciden los intereses particulares de sectores del mundo del trabajo (mercado) en la estructura de la formación? Aquí nos interesa agregar a ese tipo de relación instrumental otras relaciones de sentido, que en este campo parecen particularmente significativas.

En nuestro trabajo anterior, el del *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina...* recurrimos a los enfoques institucionalistas y dimos cuenta de los movimientos de homogeneización de las distintas ofertas que van constituyendo una trama relacional profusa en la que confluyen distintos actores. Este es el campo de los *isomorfismos institucionales*, en cuanto fuerzas centrípetas, muchas veces gobernadas por lógicas actorales autónomas, más allá de los proyectos iniciales.

Retomando los enfoques institucionales, sumamos a los isomorfismos un enfoque que dé cuenta de los movimientos de singularización de las distintas carreras dentro de esa abigarrada trama de relaciones institucionales. Movimientos que despliegan la acción y la estrategia de sus *analizadores* y construyen márgenes de maniobra que representan líneas de desarrollo posibles más allá de los procesos de homogeneización del campo. Esta dimensión podría denominarse, parafraseando una expresión de uno de los autores del enfoque institucionalista que referenciamos, René Lourau (1988), como “más allá del currículum”.

Tramas institucionales

Consideramos las *tramas institucionales* como aquel universo de relaciones entre actores sociales y político-institucionales que inciden sobre los procesos de formación. Entre los interrogantes que pueden plantearse están: ¿cómo establecer la trama institucional que subyace a la selección y organización de los contenidos y a las orientaciones del *currículum* de las ofertas de formación en administración pública en la Argentina?, ¿cómo identificar a los actores y a las instituciones que forman parte de esa trama institucional y dar cuenta de su dinámica histórica?

Para el neoinstitucionalismo de la elección racional, las instituciones constituyen sistemas formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan los comportamientos de los individuos. Las instituciones estructuran la interacción entre actores al ofrecer informaciones que reducen la incertidumbre en lo relacionado con el comportamiento de otros. El rol de las instituciones es resolver los dilemas de la acción colectiva. “Introducir las instituciones como elementos importantes en los procesos de deliberación de los actores no significa eliminar la capacidad racional de los actores sino redefinir racionalidad” (Gandlgruber, 2009: 47).

Gandlgruber afirma que existen situaciones en que las decisiones de los actores son parte de procesos más complejos, a los que no acceden sino a través de la estructura institucional. Así, aparece la idea de *coordinación institucional*, encargada de lograr aquello a lo que la racionalidad individual, limitada por definición, no accede.

Consideramos que la coordinación institucional que resulta de los procesos interdependientes de relación actor-institución en los diferentes niveles se caracteriza por el ordenamiento de las actividades en tres ámbitos: la diseminación de la información, la creación de capacidades y la estructuración de las interacciones [...]. *La estructura institucional fomenta o inhibe la coordinación a través de la generación de confianza entre los actores*. Los dispositivos de acción son también dispositivos de interacción (ibídem, 58; el destacado es propio).

Para Gandlgruber, es imprescindible un análisis de la coordinación institucional que vaya más allá de la postulación de una “interacción abstracta” entre actor e institución en un contexto determinado. Todo lo contrario, el análisis debe dar cuenta de su configuración singular.

Uno de los aportes más relevantes del institucionalismo organizacional es la afirmación de que las organizaciones se estructuran en campos organizacionales. El *campo organizacional* está formado por un conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un sector de actividad similar; en cada uno de los campos se ha institucionalizado un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas sus organizaciones.

John Campbell (2009) aporta una perspectiva teórica del *cambio institucional*. Este implica una reorganización o modificación de las instituciones existentes, determinado por las luchas de poder entabladas por actores. El cambio institucional puede ser intencional o no intencional, provocado exógenamente

por eventos de alto impacto o endógenamente, dada la multidimensionalidad institucional (incluso contradictoria). El cambio puede ser interpretado como un proceso de *combinación (bricolaje)* de elementos institucionales ya existentes. Así, el cambio se considera de carácter evolutivo. También puede entenderse como un proceso de *adaptación (translation)*, que es similar al bricolaje salvo porque algunos de los elementos que se combinan llegan desde “fuera” del sistema institucional existente.

Estos enfoques de cambio institucional se articulan con los procesos de isomorfismo institucional, en la medida en que reúnen combinación y adaptación en la dinámica de un campo organizacional. Los *isomorfismos* hacen referencia a la *tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia*, en una suerte de reproducción institucional. Se identifican tres tipos de isomorfismo institucional que conducen a procesos de homogeneización: coercitivo, mimético y normativo.

El isomorfismo coercitivo es resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Las posibilidades de aplicación y el nivel de coerción dependen de procesos mayores, como señalan Powell y DiMaggio: “... la expansión del Estado central, la centralización del capital y la coordinación de la filantropía apoyan la homogeneización de los modelos organizacionales a través de relaciones de autoridad directas” (1999).

A su vez, el isomorfismo mimético se constituye como resultado de procesos de *imitación* de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente y que se considera más legitimado o exitoso. “La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones” (Campbell, 2009: 111).

El isomorfismo normativo se origina en la profesionalización, en la educación formal, en la diseminación del conocimiento por especialistas y en la definición de métodos de trabajo para el establecimiento de una base cognitiva y de legitimidad. En este sentido, la profesionalización se entiende de la siguiente manera: “Los campos organizacionales que incluyen una gran fuerza de trabajo capacitado profesionalmente estarán motivados sobre todo por la competencia en pos del estatus. *El prestigio y los recursos organizacionales* son elementos claves para atraer profesionales” (ibídem: 117, el destacado es propio).

Retomando la idea de Gandlgruber acerca de una “racionalidad institucional” que supera la de los propios actores, es posible recurrir a conceptos que remiten a una dimensión inconsciente en la institución, como una suerte de lógica o principio general de articulación de las relaciones: las nociones de intersticio y de analizador institucional.

Respecto del concepto de intersticio, René Rousillón lo define como la representación de lo no pensado, lo que no encuentra lugar en la estructura:

Lo no mentalizado, lo informe, también está en busca de lugares donde “depositarse”, de espacios donde “reservarse”, donde quedar en latencia. Lo que no se puede oficializar en la estructura institucional, hacerse reconocer, encontrar una forma colectivamente aceptable [...]. Al lado de la institución estructurada, se organizan funcionamientos institucionales atípicos (¿atípicos, utópicos?) –intersticiales– donde se localiza lo que no puede inscribirse en otra parte. Esos procesos grupales pueden venir a duplicar procesos estructurados, que toman a estos como apoyo o contraapoyo o, por el contrario, insinuarse entre los espacios-tiempos institucionales estructurados (1989: 190).

Recordando las posiciones “transicionales” que supo teorizar en el campo psicoanalítico Donald Winnicott, la noción de intersticio destaca lo indecible de la relación interno-externo en la estructura institucional.

Desde un punto de vista tópico, el intersticio, como la interdermis celular, mira con una de sus caras al exterior, y con la otra al mundo interior. Como el espacio de paso, el intersticio es el espacio-tiempo que obtura y regula los tránsitos del “medio externo” al “medio interno”, tiene su riqueza, pero puede reproducir también sus avatares (Rousillón, 1989: 198).

La corriente del análisis institucional despoja al concepto de institución del carácter “juridicista” que tanto el derecho como parte de la sociología le habían conferido (para René Lourau, el neoinstitucionalismo es una versión modernizada de aquellas perspectivas). Retomando el pensamiento de corrientes institucionalistas en los campos de la educación y la salud, piensa el concepto de institución como una estructura de transformaciones posibles, utilizando como método de análisis la dialéctica hegeliana y el dispositivo conceptual instituido-instituyente desarrollado por Cornelius Castoriadis.

Para el análisis institucional, el proceso de cambio institucional se produce a partir del juego de los *analizadores institucionales*. ¿Cómo se define un analizador institucional? El concepto de analizador es desarrollado por René

Lourau y Georges Lapassade en *Claves de la sociología* (1973). El analizador se presenta como aquello capaz de descomponer la información social en fuerzas o tendencias contrapuestas políticamente; el análisis institucional se desmarca así de una concepción que agota la institución como sistema normativo; la institución incluye sus negaciones, sus particularidades. El analizador es aquel concepto que permite pensar lo negativo y su particular relación con los actores institucionales, en un movimiento de institucionalización. “La institución posee el poder de objetivarnos, de cosificarnos dentro de los estatutos y de las funciones. El analizador ‘desobjetiva’, deshace los estatutos y funciones [...]. El analizador desinstitucionaliza, revela el instituyente aplastado bajo el instituido y, al hacerlo, desarregla lo instituido” (Lourau, 1977: 156).

Lourau plantea, a través de lo que llama “proceso Max Weber” (2001), que la institucionalización supera el reduccionismo juricista del concepto de institución. Weber muestra, según Lourau, que la institución no coincide con la ley y que es el proceso de institucionalización, a través de lo instituyente, el que lleva a su sanción. Lourau descompone el proceso de institucionalización en acción institucional, acción antiinstitucional y acción contrainstitucional o de institucionalización.

Considerada a la luz de estos materiales, la trama institucional se constituiría más por heterogeneidades, particularidades e incluso enfrentamientos, cuestión que matizaría claramente la noción de isomorfismo institucional, o más bien la incluiría como un momento de la construcción de las relaciones entre actores.

De manera que, si pretendemos establecer un enfoque de trabajo para el análisis de las propuestas de formación en el campo que den cuenta de la singularidad, debemos operacionalizar el concepto de relación entre actores, en el que se jueguen los movimientos de homogeneización vinculados a los isomorfismos, como los de heterogeneización ligados a los analizadores e intersticios institucionales.

El análisis de las tramas institucionales que se propone focaliza en los intercambios entre carreras universitarias y el conjunto de organizaciones universitarias y extrauniversitarias de referencia. Esos intercambios o relaciones se dan en cuatro planos: la normativa y los recursos económico-financieros para el sostenimiento de la carrera, el público de las carreras, los espacios de prácticas y/o convenios para el desarrollo de actividades de la carrera, y la integración del cuerpo docente.

El plano de la normativa y los recursos económico-financieros da cuenta de un conjunto de regulaciones y asignaciones presupuestarias que constitu-

yen los marcos en que las carreras actúan. Tiene que ver con la estructuración institucional de sus actividades, la aprobación de sus planes de estudios y la homologación de su titulación, la realización de actividades específicamente ligadas a su dictado y la contratación de personal para ello.

El segundo plano se vincula con las fuentes de la matrícula de las carreras. No se trata solamente del número de matriculadxs en las carreras, sino de los espacios sociales-institucionales interpelados por esas propuestas. Por supuesto, también en él se incluye el comportamiento de los indicadores clásicos (ingreso, retención, avance, graduación). Pero también es parte de este segundo plano el “diálogo” entre carreras y espacios sociales institucionales a los que la propuesta formativa se orienta como núcleos de referencia y de interacción.

El tercer plano objetiva el conjunto de interacciones institucionales que cada carrera realiza con sectores o áreas de la gestión estatal. Se trata de intercambios que están presentes en las regulaciones del plan de estudios (prácticas, laboratorios o talleres), por un lado, y por otro lado en los acuerdos o convenios específicos con esos mismos actores para la inserción temprana de estudiantes a través de pasantías o experiencias de gestión acotadas.

El cuarto plano de intercambio se relaciona con la constitución de los cuerpos docentes de las carreras, entendiendo que allí no se abordan las condiciones de contratación y estabilidad laboral (comprendidas en el primer plano), sino las trayectorias laborales y académicas valoradas con aquel objeto. En él cabe preguntarse por la experiencia profesional de lxs profesorxs en carreras con una clara orientación de ese tipo.

El análisis debe articular, así, el comportamiento de las carreras en estos cuatro planos de relaciones de intercambio con su contexto de referencia. Los cuatro planos de intercambio referidos vinculan estructura institucional, contexto, actores y eventos; el peso de los isomorfismos se distribuye de manera diferencial en cada uno de ellos.

En el plano de la normativa y de los recursos económico-financieros hay una preeminencia del isomorfismo coercitivo, en lo que refiere a los marcos legales que ordenan la actividad universitaria, desde las leyes de presupuesto que determinan el nivel de los recursos, como la Ley de Educación Superior, y las disposiciones ministeriales, así como sus equivalentes en cada institución universitaria (distribución del presupuesto interno y regímenes de estudio).

En el plano de los “públicos” de la carrera, se entrevé la presencia de los isomorfismos miméticos, en la medida en que el diálogo de las propuestas de formación con distintos sectores de la gestión estatal procuran seguir la ruta de

los casos de mayor suceso. También se presentan cuestiones de coordinación institucional, en la medida en que se intente superar, mediante la articulación institucional de las interacciones, la lógica de la elección individual de la carrera. Muchas veces, esta cuestión no está en la agenda de gestión de las carreras universitarias, por lo que se presenta de modos “impensados” (“no mentalizados”, diría Rousillón) y constituye un desafío para la estructura formal.

En el plano de los espacios de práctica o convenio, también las lógicas del isomorfismo coercitivo y mimético y de la coordinación pueden tener lugar. Lo que seguro destaca en ese nivel de interacción es la cuestión del “cambio institucional”, referida a la relación entre los elementos “internos” del sistema y los “externos”. Tanto “interno” como “externo” son posiciones relativas y pueden predicarse tanto para las organizaciones encargadas de la formación como para las que son sus espacios de referencia.

Por último, en el plano de la constitución del cuerpo docente de la carrera, a la par de muchos de los anteriores conceptos referidos, hay una centralidad del isomorfismo de tipo normativo, entendiendo que es el que se liga de manera directa a la normalización de un saber profesional. En este nivel hay un juego entre ese tipo de isomorfismo y el coercitivo, en cuanto a la elaboración del plan de estudios que actúa como regulación, porque supone la incorporación de ciertos contenidos de formación: qué debe saberse en este campo, qué conocimiento es el que se valida como legítimo. Al mismo tiempo, también en relación con la conformación del cuerpo docente, la preeminencia de isomorfismos de tipo normativo se vincula con una valoración especial de determinadas trayectorias académicas y laborales que refuerzan la cohesión grupal. En todos los planos se juega, además, la confrontación de lo formal y lo no formalizado, de modo que pueden surgir analizadores o advertirse áreas intersticiales.

El concepto de experiencia de carrera

El juego de relaciones carrera-contexto en esos planos nos plantea la posibilidad de identificar cuatro tipos distintos de trama institucional: trama colaborativa o cooperativa, trama de transacción o negociación, trama conflictiva o de rechazo, y trama dispersa.

Las tramas *colaborativas o cooperativas* son las que suponen intercambios fluidos entre carrera e instituciones extrauniversitarias en los cuatro planos, en

los que se observa un interés por parte del conjunto de actores en los procesos de coordinación institucional.

Las tramas de *transacción o de negociación* se caracterizan por el hecho de que el comportamiento de los actores está gobernado por procesos de combinación (*bricolaje*) de elementos institucionales ya existentes, lo que puede vincularse con el carácter evolutivo o incremental de las interacciones.

Las tramas *conflictivas o de rechazo* se caracterizan por la presencia de analizadores que suponen el enfrentamiento de las dimensiones instituidas e instituyentes en el proceso de institucionalización de la formación.

Las tramas *dispersas* son las que no reconocen vínculos articulados entre las carreras e instituciones extrauniversitarias en ninguno de los planos. Se comportan como mundos separados, sin comunicación. En este tipo de tramas aplica la idea de intersticio, porque los intercambios (tránsitos) del medio externo al medio interno podrían asimilarse a la categoría de “lo no pensado”.

Una hipótesis establece la posibilidad de conjugar las tramas institucionales con el currículum según la siguiente articulación: a una trama institucional más dinámica (colaborativa o de transacción, según nuestra clasificación) le corresponde un tipo de currículum que, utilizando las categorías de Bernstein (1994), se definiría como “integrador”, es decir, construido en función de problemas, mientras que a una trama institucional menos dinámica o articulada (conflictiva o dispersa) le correspondería un tipo de currículum fragmentado, de “colección”, según Bernstein, es decir, basado en disciplinas.

El supuesto es que una mayor vinculación con el contexto significativo de carreras universitarias de formación en el campo de la administración, gestión y política pública determina un pasaje más fluido de los temas de gestión a los planes de estudios y, por tanto, la concreción de un currículum que se articula en torno a los problemas de la gestión, mientras que una menor relación con ese contexto lleva a una definición hegemónica de los distintos grupos profesoriales académicos sobre el currículum ligados a sus disciplinas de origen. Parecería que la definición de los contenidos, su organización y secuencia, lo que es decisivo para el establecimiento de los planes de estudios, corresponde a esos actores, en un movimiento de “adentro” hacia “afuera” de las universidades.⁹ Así, entonces, la relación con el contexto siempre constituye un punto de conflictividad.

⁹ Esto hace pensar que los niveles y los sujetos de decisión curricular decisivos son los docentes en sus espacios privilegiados de actuación: las asignaturas. Todo esto, tomando los desarrollos de Salit y de De Alba referidos en el capítulo de Damián Tornese en esta obra. Es en ese nivel donde aquellos despliegan sus redes de vinculación e inciden sobre la formación de los estudiantes.

Al analizar los planes de las carreras se constata que en su totalidad presentan un carácter disciplinar, ya que su estructura curricular refleja la supremacía de las disciplinas de referencia: administración y ciencia política, fundamentalmente (ver Agoff *et al.*, 2020). Vale destacar que la orientación isomórfica de la estructura curricular de las carreras no reconoce variaciones significativas, aun considerando aspectos en los que difieren, como su pertenencia a universidades del ámbito público o privado, su nivel de formación (grado o posgrado) o su momento de creación, o la referencia territorial en cada caso.

Entonces, una primera reflexión que podría ir prefigurándose en el análisis es que hay un cierto desfasaje entre tramas institucionales y currículum. Es decir que no habría una relación directa o inmediata entre una y otra. Sí es posible que se pueda establecer una relación entre actores y currículum especialmente en las redes académicas, por la incidencia de los isomorfismos normativos.

Sin embargo, la relación con el contexto existe y opera. Ello se manifiesta, más que en el nivel de los planes de estudios, en lo que se puede denominar *experiencia de carrera*, esto es, la dinámica institucional de desarrollo de la oferta formativa, desde su nacimiento y su actividad en los cuatro planos de relación o intercambio señalados. Las experiencias de una carrera en el manejo de las relaciones con distintos actores y el despliegue de las redes de vinculación política, organizacional y académica configuran singularidades que funcionan en situaciones diversas.

Los elementos de juego en la caracterización de la experiencia de carrera deben combinar esas relaciones externas con las urdimbres institucionales universitarias en las que se desarrolla cada una de las ofertas, según sea la relación de las autoridades de la carrera dentro de su unidad académica, y de esta en el entramado de poder de la universidad toda.

Combinando las relaciones externas y las internas, las experiencias pueden caracterizarse como *articuladas*: cuando operan en las tramas institucionales más dinámicas (cooperativas) y con posiciones privilegiadas en los procesos de toma de decisión universitaria; *incrementales*: cuando operan en tramas institucionales intermedias (de transacción o conflictivas), junto con un rol destacado en los procesos institucionales de toma de decisión; o *marginales*: cuando a un desempeño en tramas institucionales pobres (dispersas) se le suma una distancia con los espacios de poder institucional que las aleja del proceso decisonal.

La denominación de los tipos de experiencia de carrera se refiere a su grado de participación y centralidad en el conjunto de relaciones externas e internas. La categoría de *articuladas* expresa el alto nivel de integración externa-interna

en su desarrollo. La de *incrementales* remite a procesos de cambio o transformación sumativos que permiten correcciones parciales en respuesta a los déficits de relación externa. Por último, la categoría de *marginales* se reserva a las experiencias que no pueden gestionar de manera adecuada sus relaciones externas, al tiempo que presentan dificultades en la gestión interna de recursos destinada a cambios o correcciones que mitiguen aquella cuestión.

El abordaje de las experiencias de carrera en los estudios de propuestas formativas en nuestro campo de referencia ofrece no solo una alternativa analítica para comprender las singularidades comprometidas en cada caso, sino también una orientación para la elaboración de estrategias de transformación.

Para finalizar, recuperamos tres ejes principales de este capítulo como marco metodológico para emprender estudios de propuestas formativas en el campo de la administración, gestión y política pública. Como decíamos al comenzar, esta propuesta se ajusta a la estructura de este campo específico, sin perjuicio de que pueda aplicarse a otros, teniendo en cuenta, especialmente, la orientación profesionalista predominante que comparte con algunos.

En primer lugar, viendo la diversidad de dimensiones consideradas en los distintos campos académicos, es posible afirmar su pertinencia y relevancia también para el que nos ocupa. Sin embargo, parecería central combinar los estudios que se enfocan en relaciones de instrumentalidad con otros que se propongan describir relaciones de sentido o significación tan importantes como aquellas.

En segundo lugar, como las carreras no “ocurren” en el vacío, es necesario considerar las tramas institucionales en las que se asientan, indagando en los distintos planos de relaciones de intercambio que configuran su vínculo contextual. En dicha trama operan distintos actores y se intercambian diferentes recursos materiales y simbólicos.

Por último, la combinación del comportamiento de las carreras en esas tramas institucionales, con el lugar que ocupan en la estructura de poder institucional interno de las universidades, da lugar a diversas experiencias de carrera que permiten un análisis diacrónico, tanto retrospectivo como prospectivo, de las distintas propuestas de formación.

Fuentes (documentos consultados)

Administración

“Desde el licenciado en administración al gestor organizacional: práctica, experiencia y pensamiento en acción”, Lorenzo, Carlos Alberto (Mag.) (FCE-UNCPBA), Lorenzo, María Natalia (Mag.) (FCE-UNCPBA) (2013).

“Administración, Estado y universidad”, Oscar A. Campetella (FCE-Universidad Nacional del Nordeste) (2012).

“Hacia enfoques intradisciplinarios en el diseño de la licenciatura en administración”, Miguel Blázquez (UNC) (2014).

Ciencia Política

“El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días”. Pablo Alberto Bulcourf y Nelson Dionel Cardozo (2011).

“O desenvolvimento da ciência política na Argentina e no Brasil em perspectiva comparada”, Pablo Bulcourf e Nelson Cardozo (2015).

“Los programas de grado y posgrado en administración pública en la Argentina: una aproximación para el estudio de la administración pública como campo”, Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo (2010).

Derecho

“El Derecho y los abogados de interés público en Argentina”, Martín Böhmer (2015).

“La enseñanza del derecho y la formación de los abogados”, Henry Bocanegra Acosta (2012).

“Informe sobre el nuevo Plan de Estudios de la carrera de abogacía de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba”, Luis F. Aliaga Yofre (2000).

Economía

“Mejorar es cambiar: la evolución reciente de los currículos de economía en Chile”, Felipe Correa Mautzi (2015).

“El plan de estudios de la carrera de Economía de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana como posibilidad concreta de una formación plural en economía”, Andrea Montano Lourtet (2015).

“La formación de economistas en Argentina y Uruguay: la distribución de la carga horaria por áreas temáticas en nuestros planes de estudio”, Buraschi *et al.* (2015).

Ingeniería

“Las carreras de Ingeniería en la República Argentina”, ingeniero Horacio César Albina (CONFEDI) (2005).

“Proyecto estratégico de reforma curricular de las ingenierías, 2005-2007”. Documento preliminar: Ing. Daniel Morano, Dr. Osvaldo Micheloud, Ing. Cristóbal Lozeco.

Introducción a la ingeniería. Acuerdos para su desarrollo curricular, “Prólogo 2”, Dr. Gustavo A. Chiodi (2016). Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/6448/INTRODUCCION%20A%20LA%20INGENIERIA%20ACUERDOS%20PARA%20SU%20DESARROLLO%20CURRICULAR.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. (Consultado el 16 de septiembre de 2022).

Medicina

“Estado y salud en Argentina”, Néstor Perrone y Lucia Teixido. *Revista de la Maestría en Salud Pública*, ISSN: 1667-3700, año 5, n° 10, diciembre de 2007.

“Los procesos de acreditación de carreras de Medicina en la República Argentina. Análisis crítico de los estándares, de los procedimientos y de los resultados de la evaluación”, Martínez Marull, Alfredo; Fernández, Carlos R.; Jeppesen,

Cynthia y Caillon, Adriana. *Rev. argent. cir.*, 86(5/6), pp. 228-245, mayo-junio de 2004.

“Contenidos básicos y carga horaria mínima total de las carreras de medicina”, Anexo Informe CONEAU (s/d).

Referencias bibliográficas

- Agoff, S.; Mansilla, G.; Fagundez, P.; Montes, K.; Cousillas, N. y Barrau Vera, M. P. (2020). *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina: su conformación en 2006 y en 2017*. Primera edición. Los Polvorines: UNGS. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/02/9789876304450-completo.pdf>.
- Atairo, D. y Krotsch, P. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Becher, T. (1993). “Las disciplinas y la identidad de los académicos”. *Pensamiento Universitario*, 1(1), pp. 56-77.
- Bernazza, C. y De Pascual, M. C. (2012). “Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, año 18, n° 30, diciembre.
- Bernstein, B. (1994). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Madrid: Morata.
- Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2011a). “O desenvolvimento da ciência política na Argentina e no Brasil em perspectiva comparada”. 7° Encontro ABCP “Política, Desenvolvimento & Inclusão Social no Brasil: Desafios da próxima década”, del 4 al 7 de agosto, Recife.
- (2011b) “El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días”. Ponencia presentada en el 6° Congreso Nacional de Administración Pública. AAEP, Resistencia, Chaco.
- Campbell, J. (2009). “Surgimiento y transformación del análisis institucional”. En Ibarra Colado, E., *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. Barcelona: Gedisa.

- Casimiro Lopes, Alice y Macedo, Elizabeth (2011). *Teorías del currículo*. San Pablo: Cortez Editora.
- Collazo, M. (2010). “El currículo universitario como escenario de tensiones sociales y académicas”. *Didáskomai*, nº 1, pp. 5-23.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, Th. (1985). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Follari, R. y Berrueto, J. (1981). “Criterios e instrumentos para la revisión de planes de estudios”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XI, nº 1.
- Foucault, M. (1998). *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Caronte.
- Gandlgruber, B. (2009). “Tendencias en la economía institucional contemporánea: relación entre actores e instituciones en la coordinación institucional”. En Ibarra Colado, E. (coord.), *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*. Barcelona: Gedisa.
- Goodson, I. (1991). “La construcción social del currículum. Posibilidades y ámbitos de investigación de la historia del currículum”. *Revista de Educación*, nº 295, pp. 7-37.
- (1995). *Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares Corredor.
- (2000). *El cambio en el currículum*. Barcelona: Octaedro.
- Gouldner, A. (1985). *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*. Madrid: Alianza.
- Gyarmati, G. (1984). *Las profesiones. Dilemas del conocimiento y del poder*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Lourau, R. (1977). *El Estado y el inconsciente*. Barcelona: Kairós.
- (1988). *Le journal du recherche*. París: Méridiens-Klincksieck.
- (2001). *Libertad de movimientos. Una introducción al análisis institucional*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lourau, R. y Lapassade, G. (1973). *Claves de la sociología*. Madrid: Laia.
- Magendzo, A. (1986). *Currículum y cultura en América Latina*. Santiago de Chile: PIIE.

- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En Powell, W. y DiMaggio, P. (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (1999). "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En Powell, W. y DiMaggio, P. (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rousillon, R. (1989). "Espacios y prácticas institucionales. La liberación y el intersticio". En Kaës, R., *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Suárez, F. (1973). *Los economistas argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones*. Buenos Aires: Eudeba.

Segunda parte

Capítulo IV
La formación universitaria en el campo
de la administración pública en la
Patagonia argentina
La experiencia del Centro Universitario
Regional Zona Atlántica, Universidad
Nacional del Comahue

*Profesora Mg. Dora A. Bonardo
(Directora CEAPPE)*

*Profesor Tec. Gustavo R. Alonso
(Director Dpto. Administración Pública)*

*Profesor Dr. Luis E. Pravatto
(Profesor Asociado Orientación en Derecho)*

**Historia de las carreras de pregrado y grado y del
Departamento Académico de Administración Pública**

El objetivo de describir la historia de la carrera y del Departamento de Administración Pública del Centro Universitario Regional Zona Atlántica (CURZA) es compartir una visión integral del nacimiento y la evolución de la formación universitaria realizada en el campo de la administración pública en la región del Comahue, y su vinculación con el desarrollo y el crecimiento de la ciudad de Viedma y la provincia de Río Negro desde sus orígenes hasta la actualidad.

Sus orígenes como parte de la UNCo

En el año 1965, la Legislatura Neuquina, a través de la Ley 414, crea la Universidad Provincial de Neuquén. Dentro de las ramas de la ciencia que propone se encuentra la administración. El 15 de julio de 1971, el Poder Ejecutivo nacional sanciona y promulga la Ley 19117 de creación de la Universidad Nacional del Comahue, la cual abarca los territorios provinciales de Río Negro y Neuquén, y cumple con una de las más sentidas aspiraciones de la comunidad regional. No se trataba de poner en marcha una casa de estudios superiores siguiendo los lineamientos formales de las que ya funcionaban en el país, sino que se tomaba como base la experiencia de la Universidad Provincial de Neuquén y de los institutos de Río Negro, que ya habían formado varias promociones de egresados. Así fue que el 15 de marzo de 1972 comenzó el primer ciclo lectivo en el nuevo complejo educativo. Bajo la Ordenanza N° 02 del 3 abril de 1972 se aprueba la estructura académica propuesta en el Plan de Organización y Desarrollo. En ella figura la creación de centros regionales, en nuestro caso con asiento en Viedma, capital de la provincia de Río Negro y de los departamentos académicos por rama del conocimiento.

En el año 1973, con la Ordenanza N° 15 del 22 de mayo se aprueba la creación de la Licenciatura en Administración en la Facultad de Economía y Administración, en la ciudad de Cipolletti. Al mismo tiempo se implementan cursos de estudios básicos en los centros regionales (Viedma y San Carlos de Bariloche) y en dos facultades. Dichos cursos tienen como objetivo principal iniciar la integración de la formación científica y cultural de base para todos los estudiantes de la región, especialmente aquellos radicados en zonas lejanas a la ciudad de Neuquén, sede central de la UNCo.

Por su parte y respecto de la sede Viedma, la Ordenanza N° 004/74 del 6 de mayo de 1974 aprueba el plan de estudios para el Curso de Capacitación de Técnico Superior en Administración Pública a dictarse en el Centro Universitario Regional Viedma. El plan es introductorio y no se expone en detalle sobre asignaturas ni incumbencias. Posteriormente, en el año 1977, por medio de la Ordenanza N° 43 del 16 de mayo de 1977 se ordena el primer año del plan de estudios del Curso de Capacitación (Ordenanza N° 004/74 del 6 de mayo de 1974) y comienza la transmigración hacia una formación de pregrado que culminaría en el título de Técnico Superior en Administración Pública. Recién en el año 1978, por medio de la Ordenanza 0111/78 del 5 de mayo se aprueba el plan de estudios de la carrera Técnico Superior en Administración

Pública. Es el primer plan de estudios que otorgará el título universitario. No existen datos sistematizados de la cantidad de ingresantes, pero sí hay registro de la cantidad de egresados con dicho título por año académico. El plan de estudios consigna la siguiente estructura:

Primer cuatrimestre

- Introducción a la Filosofía
- Introducción a la Economía
- Introducción a las Ciencias Sociales

Segundo cuatrimestre

- Teoría e Interpretación de la Historia Contemporánea
- Administración I
- Matemática I

Se establecieron las equivalencias entre las siguientes asignaturas: Introducción a las Ciencias Sociales equivale a Problemática Ocupacional y Proceso Social Argentino; y Teoría e Interpretación de la Historia Contemporánea equivale a Historia Argentina.

Tabla 1. Egresados de la tecnicatura en Administración Pública

Año	Cantidad
1977	4
1978	6
1979	1
1980	4
1981	8
1982	5
1983	1

Fuente: elaboración propia.

El plan de estudios establecido en la Ordenanza 0111/78 de Técnico Superior en Administración Pública es modificado varios años después con la Ordenanza 329/84, la cual incorpora nuevas asignaturas, reemplaza el cuadro de correlatividades y establece las incumbencias específicas.

Primer año

Primer cuatrimestre

1. Lógica y Metodología de Estudio
2. Administración de la Teoría de la Organización
3. Matemática I
4. Derecho Público

Segundo cuatrimestre

5. Economía y Análisis Económico
6. Matemática II
7. Administración Pública
8. Técnicas de Supervisión

Segundo año

Tercer cuatrimestre

9. Contabilidad Pública y Auditoría
10. Finanzas Públicas
11. Desarrollo Económico
12. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Cuarto cuatrimestre

13. Planeamiento

- 14. Formulación y Evaluación de Proyectos
- 15. Administración de Materiales
- 16. Derecho Administrativo
- 17. Administración de Personal

Tercer año

- 18. Seminario de Especialización

Los años 80

En el año 1983 se eleva al Ministerio de Educación nacional todos los planes de estudios y programas para ser sometidos a la evaluación y el análisis de los organismos competentes y para la posterior confección de la resolución ministerial que daría plena vigencia a la oferta académica de la Universidad del Comahue en su conjunto y a la carrera de Técnico Superior en Administración Pública dictada en el CURZA.

Principalmente, la ordenanza modifica la denominación de Técnico Superior a Técnico Universitario, y por otro lado manifiesta que esos tres años serán la base para una futura Licenciatura en Administración Pública. Se presenta el proyecto de plan de estudios de Técnico Universitario en Administración Pública, con una duración de tres años y seis cuatrimestres, acompañado de una caracterización de las asignaturas propuestas y una división tentativa de cuatrimestres con su respectiva carga horaria y régimen de correlatividades.

El proyecto de plan propuesto descansa en tres áreas básicas: administración, economía y contabilidad, disciplinas a través de las cuales se busca la versatilidad que requiere un técnico generalista en administración. La rama de la administración se estructura sobre la base de dos materias troncales anuales (una por año), complementadas en todos los casos mediante seminarios sobre temas vinculados a cada materia.

En el primer año se contempla una materia de carácter teórico-práctico, Administración y Teoría de la Organización, destinada a dar fundamentos metodológicos y conceptuales de la administración como disciplina científico-técnica indispensable para abordar los temas posteriores.

En cuanto al perfil profesional, se procura un técnico con preparación superior que se encuentre capacitado para actuar en la administración pública, que sea un agente activo en el proceso de modernización y mejoramiento de la administración estatal, que maneje las técnicas modernas de gestión y tenga a la vez una visión global y generalizadora de los procesos administrativos.

Se tiene en vista formar universitarios capacitados para ocupar los cargos de conducción media que, a la vez, estén en condiciones de completar, si así lo desean, una carrera universitaria de grado. La incumbencia del técnico universitario en administración pública queda definida a partir de:

- a. Realizar estudios y diagnósticos sobre sistemas y procedimientos administrativos.
- b. Diseñar, desarrollar e implementar sistemas y procedimientos administrativos.
- c. Realizar estudios y aplicar técnicas de administración de recursos humanos.
- d. Participar en tareas de planificación y presupuesto.
- e. Participar en tareas de formulación y evaluación de proyectos.
- f. Actuar como ejecutivo del nivel intermedio en organizaciones públicas de cualquier naturaleza.

Distribución de materias por cuatrimestres y por año

Primer año

Primer cuatrimestre

- Administración y Teoría de la Organización (anual)
- Matemática I
- Contabilidad General

Segundo cuatrimestre

- Matemática II
- Historia Social Argentina

Segundo año

Primer cuatrimestre

- Tecnología de las Organizaciones (anual)
- Economía I
- Instituciones del Derecho

Segundo cuatrimestre

- Economía II
- Estadística

Tercer año

Primer cuatrimestre

- Finanzas Públicas
- Economía III
- Administración de Recursos Humanos

Segundo cuatrimestre

- Derecho Privado
- Contabilidad Pública
- Procesamiento de Datos
- Planificación y Programación

Incluye un seminario de aplicación sobre evaluación de un proyecto (se prevén reuniones de trabajo: 10 horas).

Consiguientemente, la Ordenanza 449 del 18 de marzo de 1986 aprueba el plan de estudios de la carrera de Técnico Universitario en Administración Pública y de la Licenciatura en Administración Pública. El plan de estudios propuesto establece que el ciclo básico que culmina con el título de técnico

pueda ser extendido, en un futuro, hasta completar un plan de Licenciatura en Administración Pública.

Ordenanza 449/86: plan de estudios.

Detalle de las asignaturas

Primer año

Primer cuatrimestre

- Administración y Teoría de las Organizaciones
- Contabilidad General
- Matemática I

Segundo cuatrimestre

- Administración y Teoría de las Organizaciones
- Contabilidad General
- Historia Económica y Social Argentina
- Derecho Privado

Segundo año

Primer cuatrimestre

- Tecnologías de Gestión
- Economía I
- Derecho Constitucional

Segundo cuatrimestre

- Tecnologías de Gestión
- Economía I
- Estadística 1
- Procesamientos de Datos I

Tercer año

Primer cuatrimestre

- Derecho Administrativo
- Contabilidad Pública
- Finanzas Públicas
- Administración de Recursos Humanos

Segundo cuatrimestre

- Derecho Administrativo
- Contabilidad Pública
- Planificación
- Seminario de Aplicación
- Seminario de Investigación

Cuarto año

Primer cuatrimestre

- Administración Pública
- Economía
- Metodología de las Ciencias Sociales
- Seminario de Administración Especializada

Segundo cuatrimestre

- Administración Pública
- Política Económica
- Investigación Operativa
- Seminario de Administración Especializada

Quinto año

Primer cuatrimestre

- Tecnologías de Gestión
- Asignaturas en Bloque (opcional)

Segundo cuatrimestre

- Tecnologías de Gestión
- Asignaturas en Bloque (opcional)
- Seminario de Complementación

Bloque opcional A: Matemática, Estadística, Procesamientos de Datos.

Bloque opcional B: Derecho Financiero, Derecho Comercial, Derecho Laboral y de la Seguridad Social.

Bloque opcional C: Empresas Públicas y Evaluación Económica, Evaluación de Proyectos, Técnicas y Políticas Bancarias.

Los años 90

En el año 1988 comienza la creación de la Licenciatura en Administración Pública y se reedita la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública. El proyecto propone una carrera de Licenciatura en Administración Pública con una duración de cinco años y una práctica final de Reforma Administrativa. Contempla, asimismo, una oferta de pregrado intermedia, al cabo del tercer año, de Técnico Universitario en Administración Pública, que tiene por fin ofrecer la posibilidad de una salida laboral a mediano plazo y favorecer el desarrollo personal y profesional del alumno.

Este nuevo plan define el perfil del egresado de la Licenciatura en Administración Pública como un candidato a gestor público que conoce los instrumentos básicos de las tecnológicas administrativas, su potencial uso y las dificultades de su inserción en el aparato burocrático, y como analista de políticas públicas. Así, al cabo de sus estudios, los egresados habrán adquirido:

- Formación académico-profesional en administración pública y en el análisis de aspectos sociopolíticos, económicos, administrativos, jurí-

dicos y de organizaciones públicas, así como en diseño y evaluación de políticas.

- Formación teórico-metodológica para la investigación empírica.
- Conocimiento sobre tecnología administrativa.
- Conocimiento en áreas sustantivas de política.
- Entrenamiento y conocimiento para la visualización de problemas, análisis, diagnóstico y resolución.
- Aptitud para su inserción profesional en áreas de planificación, asesoramiento técnico e investigación administrativa.

La estructura del plan de estudios de ambos tramos queda conformada de la siguiente manera:

Distribución de asignaturas por cuatrimestre y por año

Primer año

Primer cuatrimestre

1. Teoría de la Administración
2. Introducción de las Ciencias Sociales
3. Derecho Constitucional
4. Economía I

Segundo cuatrimestre

5. Economía I
6. Contabilidad General
7. Matemática 1

Segundo año

Tercer cuatrimestre

8. Teoría de la Administración Pública I
9. Análisis Organizacional
10. Tecnología de Gestión
11. Estadística I

Cuarto cuatrimestre

12. Teoría de la Administración Pública II
13. Derecho Privado
14. Informática I

Tercer año

Quinto cuatrimestre

15. Finanzas Públicas
16. Administración de Recursos Humanos
17. Administración de Recursos Materiales
18. Derecho Administrativo

Sexto cuatrimestre

19. Contabilidad Pública
20. Planeamiento y Control de Organizaciones Públicas
21. Seminario de Investigación

Al final del sexto cuatrimestre se alcanza el título de técnico universitario en administración Pública

Cuarto año

Séptimo cuatrimestre

- 22. Análisis de Estados Contables
- 23. Economía II
- 24. Matemática II
- 25. Informática II

Octavo cuatrimestre

- 26. Estado y Sociedad
- 27. Economía III
- 28. Estadística II
- 29. Cálculo Financiero

Quinto año

Noveno cuatrimestre

- 30. Estado y Políticas Sociales
- 31. Política Económica
- 32. Investigación Operativa
- 33. Derecho Laboral y de la Seguridad Social

Décimo cuatrimestre

Práctica final

- 34. Planificación y Políticas Públicas
- 35. Formulación y Evaluación de Proyectos
- 36. Empresas Públicas
- 37. Seminario de Administración Especializada
- 38. Seminario-Taller de Reforma Administrativa

Este Plan fue aprobado definitivamente en 1988 mediante la Ordenanza 428/88 y las Resoluciones Ministeriales 1628/88 y 3318/94, que otorgan validez nacional al título de Licenciatura en Administración Pública.

Año 2000

Luego de unos años y a la luz de las reformas de los planes de estudios promovidos desde la nación, se reduce en un año el plan de estudios de la licenciatura y se crea una titulación intermedia: la Diplomatura en Administración General, sin incumbencias profesionales, sino como diploma de conocimientos generales.

Mediante la Ordenanza 0967/98 se crea una Diplomatura en Administración General de dos años de duración (14 materias + un idioma extranjero) y una Licenciatura en Administración Pública de cuatro años (28 materias organizadas en tres orientaciones: Gerencia Pública, Análisis Organizacional y Políticas Públicas).

Posteriormente, en virtud del convenio suscripto con la Policía de la provincia de Río Negro, se anexa a la estructura curricular vigente la Tecnicatura en Gestión de la Seguridad (Ordenanza 240/2000). Asimismo, mediante la Ordenanza 814/01 se incorpora la orientación en Gestión de la Seguridad a las ya existentes en la Licenciatura en Administración Pública.

Hasta ese momento, los alumnos tenían la obligación de realizar un trabajo final (Ordenanza 640), que el Plan 0967/98 prevé con formato de tesina para acceder al título de grado. A partir del ciclo lectivo 2004, mediante la Resolución del CD N° 076/04, se establece que dicho trabajo tendrá carácter de trabajo final de tesis, que además se incorpora a la currícula (Ordenanza 148/04).

En la actualidad

Desde esa fecha hasta la actualidad se realizaron modificaciones pequeñas al plan de estudios de la licenciatura aprobados en 1998. La orientación en seguridad no fue abierta como oferta activa, dado que la política de formación para los agentes profesionales de seguridad de la provincia siguió por otros carriles, y no se renovó el convenio.

En el año 2014, por medio de la Ordenanza 1521/14, se aprueba el plan de estudios de la carrera de Técnico Universitario en Administración Pública,

como oferta académica fuera del plan anteriormente mencionado. También se aprueba, dentro de la estructura departamental de la administración pública, el Ciclo de Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos (Ordenanza 061/14). Como se aprecia, el recorrido de la carrera ha sido ininterrumpido y se fueron modificando los planes de estudios según las demandas de los contextos nacional y regional.

Respecto de la matrícula, desde la creación de la licenciatura en el año 1998 fue manteniéndose constante en un promedio de 150 alumnos inscriptos por año. Sin embargo, dos acontecimientos son importantes de mencionar, que dieron origen a diferentes estrategias para seguir siendo una oferta académica interesante para la región y una matrícula de alumnos medianamente significativa en relación con el total del número de inscriptos, que ronda los 500 alumnos promedio por año. El primero es la creación de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) en el año 2007 por medio de Ley 26330; el segundo, la creación del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), realizado a través de la Ley 4294 del año 2008. Dichas instituciones de formación terciaria universitaria y no universitaria ofrecieron carreras de grado y pregrado en el área de las ciencias de la administración, con orientaciones hacia las empresas, la gestión pública, la gestión municipal y la gestión de recursos humanos. En el caso de la UNRN, la oferta de una licenciatura en administración fue desechada por la baja matriculación; en el caso del IPAP, fue cambiando de modalidad, de presencial a virtual, y fue muy atractiva para los empleados públicos provinciales que tenían facilidades para su cursado. Por otra parte, este instituto abrió la inscripción a todo el público, lo que significó una fuerte competencia para nuestras ofertas. Así y todo, el atractivo de ser un título universitario y ciertas diferencias en contenidos, exigencias y prestigio han facilitado el sostenimiento de la matrícula anual. La creación del Ciclo de Licenciatura en Gestión de Recursos Humanos ha sido un éxito, más en su modalidad semipresencial y ahora virtual, ya que es una oferta que viene creciendo año a año, con alumnos de los sectores público y privado de toda la región.

Actividades complementarias a la formación de pregrado y grado

La trayectoria de la formación descrita ha sido acompañada con otras actividades de formación, vinculación, investigación y transferencia. En posgrado,

durante los años 1998 y 2003 se dictaron dos cohortes de la Maestría en Administración Pública, en convenio con la Universidad Nacional de Córdoba, de las cuales egresaron aproximadamente 30 profesores-investigadores y unos 15 gestores públicos. También se realizaron numerosos cursos de posgrado sobre distintas temáticas. La capacitación a empleados públicos también ha estado presente desde sus inicios. En los tres últimos años (2019/2020/2021) se realizaron actividades extensivas a empleados públicos nacionales en el marco del convenio FOPECAP/INAP.

En cuanto a investigación, el Departamento de Administración Pública ha mantenido investigadores en áreas disciplinares de las finanzas públicas, la administración pública local, las políticas públicas y la gestión de recursos humanos del sector público. Del Departamento de Administración Pública depende el Centro de Estudios en Administración Pública y Estado (CEAPPE), creado por la Resolución CD 055/2003. Dicho centro ha realizado diversas actividades de difusión, como jornadas y congresos, con el apoyo de organismos públicos provinciales y nacionales, como IPAP, INAP, CFI. A partir del año 2017 ha conformado, como miembro fundador, la Red Universitaria de Carreras de Administración y Política Pública, auspiciada por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). En el año 2020 se publicó el dossier “Políticas públicas y procesos de enseñanza desde una mirada federal”, en la revista *Pilquén*, en la sección de ciencias sociales, lo que dio inicio a la producción científica del campo desde los espacios subnacionales. La vinculación con el medio ha sido permanente a través de convenios, acuerdos, pasantías de alumnos, trabajos de asesorías, censos, etc., con instituciones públicas y de la sociedad civil nacional, provincial y municipal.

Hacia el presente y el futuro

Como en todas las instituciones educativas, desde el contexto disruptivo de 2020 el dictado de las carreras se orientó a la modalidad virtual. Esto significó un esfuerzo importante de docentes y alumnos que debieron adaptarse a las nuevas condiciones. Respecto de la formación en sí, se avizora la necesidad de revisión de contenidos y de estructura del plan con el propósito de adecuar temas y estrategias pedagógicas en función de las necesidades que exige la administración pública de esta época. Ello implicará un esfuerzo consensuado y la coordinación de acciones tendientes a mejorar o cambiar el plan, teniendo la

opción de titulaciones a partir de ofertas virtuales. Una autoevaluación es más que necesaria en momentos de transformaciones estructurales como las que estamos viviendo. Además, la necesidad de formar docentes e investigadores, quienes son el sostén de la disciplina desde la academia, requerirá apoyo económico y una fuerte decisión política de asignar recursos para incorporar profesionales y dar oportunidad de ascenso a quienes ya están en la carrera docente.

Seguir apostando por la vinculación con el medio, teniendo presente que Viedma es la capital de la provincia de Río Negro y la ciudad donde la administración es la principal fuente de trabajo de sus pobladores, y acompañar la innovación en las organizaciones públicas a partir de pensar la administración pública desde miradas amplias, integradoras, desprendidas de viejos prejuicios, conservando lo bueno y cambiando sobre la base de la tan extensa experiencia en la región será la clave para la formación superior en administración pública.

Fuentes consultadas

Normativa nacional y provincial

Ley Provincial de Neuquén 414/1965.

Ley Nacional 19117/1971 de Creación de la Universidad Nacional del Comahue.

Resolución Ministerial 1628/88 y 3318/94.

Ley Nacional 26330/2007 de Creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Ley Provincial de Río Negro 4294/2008 de Creación del IPAP (Instituto Provincial de Administración Pública).

Ordenanzas universitarias

Ordenanza 02 del 3 de abril de 1972.

Ordenanza 15 del 22 de mayo de 1973.

Ordenanza 004/74 del 6 de mayo de 1974.

Ordenanza 43 del 16 de mayo de 1977.

Ordenanza 0111/78 del 5 de mayo.

Ordenanza 329/84.

Ordenanza 449 del 18 de marzo 1986.

Ordenanza 428/88.

Ordenanza 0967/98.

Ordenanza 240/2000.

Ordenanza 148/04.

Ordenanza 061/14.

Ordenanza 1521/14.

Capítulo V

Haciendo carrera (y universidad) al andar

Notas sobre el surgimiento y el desarrollo de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo

*Dr. Diego Pando y Dr. Sebastián Barbosa
(Investigadores docentes de la Universidad
Metropolitana para la Educación y el Trabajo)*

Este capítulo apunta a describir el surgimiento y el desarrollo de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno (LPPG) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). En este sentido, y dado que el proyecto universitario es de creación reciente (2013) y tiene una fuerte impronta en la carrera, en el primer apartado se realiza una presentación de las principales características y los primeros pasos institucionales de la UMET. Esta descripción inicial de la universidad nos permite enmarcar las principales líneas y experiencias de trabajo de la LPPG. En el segundo apartado del capítulo se explicitan los orígenes de la carrera, su lógica y las actividades llevadas a cabo desde su creación. Finalmente, en el tercer apartado se esboza un conjunto de reflexiones finales. Cabe señalar que los autores de este trabajo han sido parte de todo este proceso: en un caso, desde la creación y la dirección de la carrera (Diego Pando); y en el otro, desde la coordinación y como docente (Sebastián Barbosa).

La carrera en el marco del proyecto UMET

La UMET es la primera universidad en América Latina impulsada por una organización sindical (el Sindicato Único de Trabajadores Encargados de Edificios de Renta y Horizontal –SUTERH–).¹ La institución, regida bajo las leyes y las normas que incumben a las universidades privadas, surge en 2013 como una propuesta para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación superior.

Desde sus orígenes, la UMET se estructuró a partir de la idea de la ampliación de condiciones para el acceso de las familias trabajadoras a la educación superior. Así, uno de los objetivos principales fue generar condiciones institucionales para articular inclusión educativa con calidad educativa. Esto implica la necesidad de una reflexión constante en torno a las prácticas de enseñanza y a las condiciones institucionales para su desarrollo, orientada a la construcción de mejores propuestas educativas para mejores aprendizajes de los y las estudiantes en sus múltiples y diversas trayectorias educativas, entendiendo por trayectoria educativa un recorrido que involucra un camino en permanente construcción. De esta manera se fue configurando un desafío pedagógico que conlleva tanto la revisión de cada año de trabajo en función de la evaluación institucional como la exploración de nuevos modos de construir relaciones entre calidad e inclusión a través de las prácticas cotidianas.

Rectorado

El rector o la rectora (como en el caso de la UMET en la actualidad) es la persona con máxima autoridad académica y que, además, ostenta su representación. Si bien en toda universidad se trata de una figura clave, es particularmente relevante su peso y tipo de liderazgo en una institución joven como la UMET para entender los avances de la universidad y los principales desafíos relacionados con la generación de iniciativas, y también como catalizadora de ideas de otros actores dentro de la universidad o vinculados a su entorno inmediato.

¹ El SUTERH, conocido con esta sigla desde 1959, es una organización sindical que promueve y defiende los derechos e intereses laborales y salariales de los trabajadores de edificios, a fin de garantizar su acceso permanente a una mejor calidad de vida.

Secretarías

Secretaría Académica

La Secretaría Académica tiene el objetivo de implementar y coordinar las tareas de formación, capacitación, investigación y cooperación en sus distintos niveles con el objetivo de sostener la calidad académica. Desde sus comienzos, la universidad ha avanzado a través de la Secretaría Académica en distintas estrategias de acompañamiento a la tarea docente que buscan fortalecer la enseñanza y, al mismo tiempo, intentan problematizarla y revisarla hacia la consolidación de un modelo pedagógico que atienda las particularidades del nivel superior y, en especial, de la institución. Al respecto, es importante destacar la labor de los equipos docentes abocados a reflexionar sobre diversas temáticas que hacen a la tarea docente² (y a asuntos transversales necesarios de ser discutidos y socializados). Asimismo, desde 2017 la universidad desarrolla jornadas con docentes para dar lugar al encuentro y la reflexión compartida de su labor y al trabajo en equipo en torno a temáticas específicas de la tarea docente.

Cabe agregar que, de la mano de las estrategias mencionadas anteriormente para la formación permanente de los docentes, desde 2016 la UMET ha generado al menos dos convocatorias docentes abiertas por año para la selección del personal a incorporarse a la institución. Esta iniciativa tiene el propósito, por un lado, de regular el proceso de ingreso al plantel docente de la universidad y, por el otro, fortalecer y jerarquizar el cuerpo de profesores en materia de formación académica, antecedentes docentes, formación pedagógica y vinculación con el mundo profesional.

Secretaría Administrativa

Tiene como misión la determinación de objetivos y políticas económico-financieras de la universidad y la tramitación, estudio, resolución y ejecución de los asuntos relacionados con el planeamiento físico, obras y servicios de

² Entre los principales equipos se destacan aquellos orientados al uso de dispositivos tecnológicos en la enseñanza, a la revisión de contenidos de asignaturas vinculadas a la matemática y de mecanismos de acompañamiento a los ingresantes en estas asignaturas, al abordaje de la problemática de género y a la investigación sobre las trayectorias de los/las estudiantes.

infraestructura y la ejecución y fiscalización de los recursos a fin de lograr la compatibilización técnica y operativa con las actividades sustantivas.

De la Secretaría Administrativa depende el programa de becas, el cual se inscribe en una política institucional orientada a generar condiciones para la democratización del acceso a la universidad, la permanencia y la construcción de trayectorias formativas significativas. Hasta principios de 2020, la universidad había suscripto 44 convenios con diferentes sindicatos y organizaciones de la sociedad civil para el otorgamiento de becas con el fin de fortalecer un programa orientado a la inclusión en los estudios superiores de trabajadores y familiares afiliados a las entidades convenientes. En este contexto, el programa de becas ha permitido que el 87% de los estudiantes perciban becas totales o parciales (y el 90% de los estudiantes de la LPPG).

Secretaría de Investigación

El foco de la Secretaría de Investigación está en la producción de conocimiento experto para crear herramientas orientadas al fortalecimiento de la posición institucional en el debate público, sobre todo en la discusión acerca del modelo de desarrollo de la Argentina (con énfasis en la cuestión sindical) y su inserción productiva en la región y en el mundo. En consonancia con el desarrollo de propuestas que potencien la socialización de saberes, desde la Secretaría de Investigación se lleva a cabo desde 2016 la Semana de la Investigación UMET. En los diversos formatos se promueve el principio de que la investigación para la UMET nace de la unión de saberes, con vistas a la resolución de problemas sociales. La frase que anima dichas actividades es “#ConocerParaTransformar”, vinculada a un concepto que está a disposición en la web de la Secretaría de Investigación de la UMET: “Unir saberes para investigar, investigar para conocer, conocer para transformar”.

Desde la Secretaría de Investigación, además, se dio impulso a iniciativas en el marco de la convocatoria a proyectos PICTO (Programas de Investigación Científico-Tecnológicos Orientados) durante el año 2017. Estos fueron sometidos a un comité de evaluación externo conforme a lo oportunamente establecido en los convenios suscriptos con la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. De dicha evaluación quedaron seleccionados seis proyectos que se encuentran adjudicados y en proceso de instrumentación.

Durante este período, desde la Secretaría de Investigación se generaron las unidades de trabajo dependientes de las facultades conocidas como núcleos, constituidas para llevar adelante programas de estudio en áreas de investigación estratégicas que permitan la formación en investigación de los/las estudiantes de la UMET.

La Secretaría de Investigación fue un actor importante para acompañar el proyecto –impulsado desde el Rectorado– orientado a crear un centro de investigación, innovación y desarrollo, asociado estratégicamente con sindicatos. Así nació en 2016 el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA), como unidad ejecutora de doble dependencia UMET-CONICET. En el marco del proceso de normalización, se cubrió por concurso el cargo de director/a mediante un proceso de selección para el cargo de referencia. Asimismo, a través de investigadores y becarios del CONICET, el CITRA trabaja en diversos proyectos y tareas de investigación científica, tecnológica o de desarrollo organizados en varias líneas de trabajo.³

En 2017 se creó el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), un consorcio de cooperación conformado por la UMET, la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Hurlingham. Su objetivo es analizar el desarrollo metropolitano a partir de una impronta interdisciplinaria dada por la articulación entre los distintos institutos, núcleos, departamentos, docentes e investigadores de las universidades que lo conforman.⁴

Facultades

En el primer año de funcionamiento (2013) se pusieron en marcha tres facultades: la Facultad de Turismo, Actividad Física y Deporte, la Facultad de Tecnología Aplicada y la Facultad de Desarrollo y Gestión de las Organizaciones. En el año 2015, por su parte, se sumó a estas tres unidades académicas la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental (en la que se encuentra ubicada la LPPG, iniciada también en 2015 junto con la Licenciatura en Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable). Durante 2016 se dio apertura a la Facultad de Pedagogía y a la Facultad de Cultura y Comunicación.

³ Para más información se puede consultar la web del CITRA: <https://citra.org.ar/>.

⁴ Más información en relación con las líneas de trabajo del CEM en: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/>.

Departamentos

La UMET brinda especial atención al fortalecimiento de las habilidades de los estudiantes, así como a la investigación y a la vinculación con el mundo del trabajo y con la realidad del país. Los departamentos tienen la finalidad de:

- Guiar, acompañar, sostener y brindar herramientas necesarias a los estudiantes, teniendo en cuenta la especificidad de cada departamento.
- Fortalecer la formación de los estudiantes hacia una mirada crítica sobre la realidad que los involucra, generando concientización, participación e inclusión comunitaria.

A continuación presentamos las principales características de cada uno de los departamentos.

Departamento Pedagógico

El Departamento Pedagógico representa para la UMET una marca identitaria y se compone de un equipo de trabajo interdisciplinario integrado por profesores/as consejeros/as cuya dedicación es exclusiva a las tareas de dicho departamento. Este departamento busca formas de intervenir activamente en la construcción de las mejores condiciones académicas para que los/las estudiantes de la UMET atraviesen los ciclos lectivos en condiciones de calidad académica e inclusión social.

El equipo de profesores consejeros tiene el objetivo de aportar a la construcción de una experiencia singular por tratarse de una institución universitaria con íntima relación con entidades sindicales y sociales que colaboran para constituir un estudiantado proveniente de sectores populares y de familias trabajadoras que en su mayoría acceden a los estudios universitarios por primera vez.

Si bien el Departamento Pedagógico asumió desde su nacimiento como objetivo prioritario el acompañamiento a los/las estudiantes en su vida universitaria, ha ido redefiniendo su rol institucional y profundizando sus áreas de intervención. Así, desde fines de 2015 el Departamento comenzó a desarrollar estrategias de acompañamiento a la práctica docente. Las estrategias de reuniones y su participación en los encuentros generales docentes y en los diferentes equipos de trabajo docente han resultado fundamentales para afianzar un modelo pedagógico que propicie la construcción de aprendizajes significativos.

En relación específica con la LPPG, el trabajo del equipo de profesores consejeros del Departamento Pedagógico ha sido importante para asumir los desafíos planteados por los docentes de la carrera relacionados con demoras para avanzar con la progresión prevista de los programas de las materias debido a las dificultades que los estudiantes han evidenciado por falta de tiempo en el abordaje del material bibliográfico, en la realización de trabajos prácticos individuales y en las lecturas fuera de la universidad.

Departamento de Idiomas

En una época caracterizada por el proceso de globalización, la competencia lingüística brinda al estudiante una herramienta que incrementa sus posibilidades de desarrollo personal y laboral. Así, el Departamento de Idiomas de la UMET incluye la enseñanza obligatoria de uno de tres idiomas a elección (inglés, portugués y chino).

Al ingresar a la universidad, todos los estudiantes deben elegir el idioma que desean cursar, dado que es una materia transversal obligatoria dentro de los distintos planes de estudios de cada carrera. Se cursan ocho niveles, y el plan contempla un nivel por cuatrimestre. En el caso de la Licenciatura en Turismo, los estudiantes deben cursar dos idiomas obligatorios con los mismos requisitos. Los niveles son correlativos, lo que significa que el estudiante debe acreditar el nivel anterior para poder rendir el nivel siguiente, y la evaluación final consiste en dos instancias: una escrita y otra oral. Por otra parte, quienes al ingresar poseen conocimientos previos del idioma son evaluados a través de un examen de nivelación y ubicados en el nivel lingüístico correspondiente a su actuación.

La propuesta del Departamento de Idiomas se basa en el desarrollo de la oralidad, la producción escrita y la comprensión lectora y auditiva. Con ello busca desarrollar el aprendizaje de las tres lenguas dentro de un entorno académico. Cabe señalar que a partir del nivel 6 existe especificidad por carrera en la metodología de enseñanza del idioma para fomentar la práctica profesional.

Debido a que un alto porcentaje de los estudiantes no ha tenido previo acceso al estudio de otras lenguas, el propósito último es que el estudiante adquiera un dominio de la lengua extranjera que le permita manejarse en contextos comunicativos haciendo énfasis en la expresión oral. Por consiguiente, prevalecen sobre el aspecto estructural la función comunicativa y la utilización del pensamiento analítico, crítico y constructivo.

Departamento de Trabajo e Innovación

El Departamento de Trabajo e Innovación es otro de los elementos distintivos de la propuesta educativa de la universidad. Se trata de un espacio que pretende aportar a la reflexión y la enseñanza sobre la realidad del trabajo y la innovación, sus múltiples facetas y perspectivas, tanto actuales como históricas.

A través de un conjunto de materias que se dictan en todas las carreras de la universidad, su principal objetivo es desarrollar la capacidad creativa de sus estudiantes, poniendo el foco en la innovación como un proceso social y colectivo. Así, se brinda una variedad de herramientas y metodologías que permiten entender, desde la diversidad, el contexto general para la formación y el desarrollo de organizaciones sustentables, con sentido social y con eje en el trabajo de sus integrantes.

El Departamento de Trabajo e Innovación brinda a todas las carreras de la universidad contenidos vinculados al trabajo, la innovación y el desarrollo emprendedor a través del dictado de ocho materias obligatorias, cuatro de las cuales se refieren a la problemática del desarrollo emprendedor, y las restantes cuatro resultan de la elección de los y las estudiantes entre un conjunto amplio de materias ofrecidas relacionadas en sus contenidos con los objetivos propuestos.

Departamento de Desarrollo Comunitario

Como parte de los objetivos generales de la UMET, el Departamento de Desarrollo Comunitario busca brindar a los/las estudiantes la oportunidad de participar de diversas acciones que los involucren en las problemáticas que atraviesan a nuestra sociedad.

Contemplando el perfil de la población estudiantil en general, desde la universidad se trata de facilitar actividades que interesen y estimulen a los/las estudiantes en general. También se pondera la ayuda en la asunción de compromisos y responsabilidades para con la propia universidad y su entorno. A su vez, desde la fundación de la UMET hasta la fecha se apunta a generar lazos interinstitucionales con sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil para la realización de proyectos de impacto social.

Actividades de extensión universitaria y extracurriculares ofrecidas

Las actividades culturales, académicas, científicas y deportivas que integran las propuestas de extensión universitaria constituyen un eje importante del proyecto institucional de la UMET al promover el diálogo y la interacción de distintos tipos de saberes entre la universidad y la sociedad.

A partir de las acciones de extensión, se favorecen espacios de diálogo con variados sectores de la sociedad, desde organismos e instituciones gubernamentales hasta las más diversas organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entidades deportivas y otras instituciones educativas nacionales, regionales e internacionales), colaborando y asistiendo siempre a la formación de profesionales involucrados con las necesidades de su comunidad.

Según el estatuto de la UMET, la función de extensión no tiene una dependencia centralizada, sino que el rector, el Consejo Superior (de reciente consolidación), los secretarios, los decanos y los directores de departamentos tienen funciones atinentes a ello. En este marco, vale señalar que, debido al carácter provisorio de la autorización de la universidad, la UMET aún no puede realizar reformas a su estatuto que permitan centralizar la función de extensión en una dependencia específica con jerarquía de secretaría (algo que se considera necesario).

No obstante, y atendiendo a las observaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, en 2018 se definió la creación de una Coordinación de Extensión Universitaria con el objetivo de asistir al rector en las tareas de planificación, diseño e implementación de las actividades de extensión de toda la universidad. Asimismo, se buscó garantizar la homogeneización de las diferentes dependencias de la UMET que tienen como tarea principal el desarrollo de las actividades relacionadas con la función de extensión.

Surgimiento y desarrollo de la Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno

La LPPG fue diseñada durante 2014 en el marco de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental de la UMET. El plan de estudios fue aprobado por la Resolución N° 2212 del Ministerio de Educación con fecha 21/8/2015. La carrera fue creada por quien fuera su director hasta marzo de 2020, Diego

Pando, quien también se desempeñó hasta ese momento como decano de la facultad.

La LPPG es una carrera de cuatro años, de modalidad presencial, en turno noche, con un total de 50 materias agrupadas en ocho semestres.⁵ Hasta la actualidad no se han producido cambios en el plan de estudios, aunque se prevé una reforma en el corto plazo para generar más sinergias con materias de otras carreras de la UMET.

En un contexto de creciente necesidad de mejorar la calidad de la gestión y las políticas públicas, la LPPG está orientada a formar profesionales con profundo sentido democrático y compromiso social que cuenten con modelos de interpretación y herramientas para desempeñarse en el sector público (o interactuar con él). Si bien desde la segunda mitad de la década del noventa los ámbitos académicos han aumentado en lo referido a fortalecer la formación de grado de quienes desean trabajar en el Estado, la LPPG se caracteriza por presentar una mirada interdisciplinaria e integral que privilegia el equilibrio entre la reflexión y los conocimientos propios del mundo académico con la experiencia profesional a través de las prácticas laborales. En este sentido, el plan de estudios combina teorías sobre los Estados y sus entornos, métodos para el análisis y la producción de información relevante en la toma de decisiones públicas y herramientas para la gestión de los recursos institucionales, humanos, financieros y tecnológicos del sector público.

Por su diseño, las salidas laborales de la carrera son múltiples. Así, el plan de estudios tiene como finalidad formar profesionales con los conocimientos y las habilidades necesarios para desempeñarse en la función pública en sus distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, local e internacional) y en diversas áreas temáticas (educación, salud, empleo, seguridad, etc.), ofrecer asesoramiento a través de la asistencia técnica a gobiernos, integrar equipos de trabajo en organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la gestión pública, participar desde organismos internacionales y multilaterales en programas y proyectos de cooperación con gobiernos, realizar una carrera académica basada en la docencia e investigación en asuntos públicos y trabajar en empresas que por su orientación necesiten especialistas en el funcionamiento del sector público.

En relación con la formación del cuerpo docente y como consecuencia de la mirada interdisciplinaria de la LPPG, hay ocho graduados/as de Ciencia Política

⁵ En el siguiente enlace pueden verse en detalle las materias que componen el plan de estudios: <https://umetonline.com/course/politicas-publicas/>.

(siete de ellos/as con algún posgrado vinculado a la administración o a políticas públicas), tres de Administración, dos de Sociología, dos de Historia, dos de Abogacía, dos de Economía, uno de Matemática, uno de Ingeniería y uno de Comunicación. De ese total (22) hay solo cinco que no tienen experiencia en gestión pública (las dos docentes de Historia, la de Matemática, un politólogo, y un abogado que si bien no tiene experiencia en gestión pública se especializa en negociación colectiva y representa a un sindicato docente en las paritarias con el Estado). Todo esto, desde ya, sin contar las materias transversales como inglés o informática, por ejemplo.

Dada la relevancia de lograr un equilibrio entre la ampliación de la legitimidad democrática de los gobiernos y el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, la carrera apunta a brindarles a los alumnos/as un conjunto de herramientas prácticas que tengan impacto inmediato en sus desempeños laborales y, al mismo tiempo, una comprensión de las políticas públicas, no tanto como el resultado de un proceso tecnocrático, sino más bien como el producto de determinadas decisiones que implican conflictos de intereses y de diversas visiones sobre el bien común.

A modo de premisa central bajo la cual surge la LPPG cabe señalar la evidencia histórica y actual que demuestra que todas las sociedades desarrolladas tienen Estados y gobiernos fuertes. En este sentido, las diversas y profundas transformaciones sociales, políticas y económicas experimentadas tanto a nivel nacional como internacional han aumentado los desafíos de los Estados y sus gobiernos como actores principales para brindar mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. Estos desafíos demandan una mayor profesionalización de las personas que trabajan en el Estado o se relacionan con este desde la sociedad civil.

El diseño curricular de la LPPG tiene una fuerte impronta de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, no solo por el hecho de que quien la diseñó (Diego Pando) se formó en ella, sino también porque en ese diseño estuvo involucrado Carlos Acuña, creador de dicha maestría en 1998 y su director desde ese entonces hasta 2011. Además, en el momento del diseño de la LPPG, Pando y Acuña compartían el trabajo como asesores en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires junto con Nicolás Trotta, quien primero sería secretario académico (2013-2014) y luego rector (2014-2019) de la UMET.

Una vez diseñado el plan de estudios fue sometido a una ronda de consultas con diferentes actores sindicales vinculados a la administración pública. De esta ronda surgió la incorporación de la materia Negociación Colectiva como espacio

para trabajar en relación con las transformaciones en el mundo del trabajo, el sindicalismo estatal, las relaciones laborales, el conflicto laboral, la estructura y los contenidos de los convenios colectivos de trabajo y las tendencias de la negociación colectiva en la Argentina. Este tema estaba contemplado dentro de la materia Gestión de Recursos Humanos, pero dada la importancia de la cuestión y la impronta de la universidad, se decidió incorporarlo como una materia del último año de la carrera.

Una característica que le agrega flexibilidad a la carrera de manera de poder adaptar contenidos a la dinámica de la administración pública y al mismo tiempo aprovechar la oferta de materias de otras carreras de la UMET es la inclusión de cuatro tópicos de políticas públicas en el último año de la carrera. Hasta el momento, estos tópicos (abiertos en relación con sus temáticas en el momento de ser presentado el plan de estudios) incluyeron cuestiones como el *big data* en el sector público; innovación, ciencia y tecnología; políticas ambientales y políticas de seguridad (este último tópico, en articulación con el Núcleo de Estudios en Gobierno y Seguridad de la UMET a cargo, hasta finales de 2019, de Marcelo Saín).

El perfil del estudiante de la LPPG se caracteriza por la heterogeneidad, algo que, por cierto, no fue contemplado en el diseño del plan de estudios en el momento de pensar las prácticas laborales. Así, si bien es cierto que hay estudiantes de 18-20 años que salen de la secundaria y van a la universidad por primera vez (siendo la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias), también existen estudiantes que tienen experiencia laboral en el sector público (delegados sindicales, por ejemplo) y otros que tienen experiencia laboral pero no en el sector público (encargados/as de edificio, por ejemplo). Esta heterogeneidad existente no contemplada en el diseño del plan de estudios fue subsanada sobre la marcha aprovechando que los talleres de práctica laboral están previstos en la segunda mitad de la carrera. Así, mientras algunos estudiantes realizan experiencias de trabajo en diferentes organismos del sector público y de la sociedad civil con foco en el Estado, otros realizan una reflexión sobre la práctica en la administración pública a partir de contenidos que fueron viendo en las diferentes materias a lo largo de la carrera.

Dada la diversidad de perfiles e intereses de los estudiantes de la carrera, el Seminario de Trabajo Final contemplado en el plan de estudios fue dividido en tres modalidades:

- a. Trabajo de revisión bibliográfica que recupera el uso de los conceptos básicos abordados en el marco de la formación de grado y la recopilación de antecedentes y debates actuales sobre el tema elegido.
- b. Trabajo de investigación que se desarrolla a partir del planteo de un problema, un marco teórico y un trabajo de campo que incluye la recolección, el procesamiento y el análisis de material empírico.
- c. Informe diagnóstico o de evaluación y propuesta de política pública que incluya una reflexión crítica, el establecimiento de una misión, objetivos y metas concretas.

Si bien es un tema a seguir fortaleciendo, la LPPG tiene vinculación con el CITRA a través de la participación de docentes y estudiantes en diversos proyectos de investigación. Asimismo, dos núcleos de estudios dependientes de la Secretaría de Investigación (el de Gestión Pública y el de Gobierno y Seguridad) tienen una importante articulación con la LPPG a partir de vínculos más personales e informales que institucionales. Ambos núcleos obtuvieron financiamiento para la investigación en el marco de los PICTO que describimos anteriormente e integraron a docentes y estudiantes de la LPPG.

Además, en el caso del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública, docentes y estudiantes de la carrera participaron de la elaboración, el relevamiento y el análisis de una encuesta sobre trabajo remoto en la Administración Pública Central, un proyecto realizado en conjunto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Desarrollo (CIPPEC) y el Centro de Desarrollo y Asistencia Tecnológica (CEDyAT).⁶

En articulación con las actividades de investigación planteadas por la universidad, la LPPG participó desde la primera edición en 2016 hasta el presente de la Semana de la Investigación UMET con el objetivo de desarrollar propuestas que potencien la socialización de saberes. Así, se organizaron actividades como mesas de debate, charlas y conversatorios sobre cuestiones vinculadas a la gestión y las políticas públicas en la Argentina,⁷ además de un ateneo de estudiantes en

⁶ Más información con relación al proyecto y sus resultados, en el siguiente link: <https://aaeap.org.ar/ponencias/gestionar-lo-publico-en-tiemposde-pandemia-el-trabajo-remotoen-la-alta-direccion-publica/>.

⁷ Entre los temas destacados se encuentra un balance de las políticas educativas, de seguridad y económicas del gobierno de Cambiemos; los resultados del uso intensivo de tecnologías digitales en la Dirección Nacional de Migraciones (2008-2015) y la presentación de un consenso político

el que se compartieron reflexiones de aquellos/as que participaron de proyectos de investigación generados desde la carrera.

En cuanto a su vinculación institucional, además de lo mencionado hasta acá, la LPPG ha realizado actividades con la Secretaría de Gestión y Empleo Público, el Ministerio de Turismo y Deportes, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el Congreso de la Nación, entre otras instituciones públicas. Por su parte, en relación con las organizaciones de la sociedad civil, cabe señalar los vínculos de la LPPG con la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (la carrera forma parte de la Red de Carreras de Administración Pública); con sindicatos, como la Asociación de Trabajadores del Estado, la Asociación del Personal Legislativo y la Asociación del Personal de los Organismos de Control; y las mutuales asociadas a la Federación de Mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Estos vínculos institucionales, a su vez, funcionan como espacios en los que los estudiantes pueden realizar sus prácticas laborales durante la carrera.

En 2016 y 2020, la UMET, a través de la Secretaría de Investigaciones y de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental (en particular, la LPPG), coorganizó con FLACSO el Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas. Desde 2016, el Congreso “Estado y políticas públicas” ha intentado ser un aporte para el análisis reflexivo de la realidad local y regional. En cada una de sus ediciones, el evento ha reunido a más de un centenar de investigadores, docentes, funcionarios y dirigentes vinculados al mundo de las políticas públicas, y se caracterizó por una mirada heterodoxa de la economía y una perspectiva popular de las políticas públicas.⁸

Un importante desafío no solo académico sino también (y principalmente) administrativo para la carrera en particular y para la universidad en general fue la participación en el primer proyecto de cooperación internacional. En el marco de una red de universidades europeas y latinoamericanas, la LPPG y la UMET fueron parte del proyecto Transatlantic Open Government Virtual Education (TOGIVE), una iniciativa que desarrolló a partir del financiamiento de la

y social para fortalecer la profesionalización del empleo público, en cuyo grupo promotor estuvo el director de la carrera Diego Pando.

⁸ Aquí se pueden conocer más detalles del último congreso, el cual, por la pandemia de covid-19, se desarrolló en modalidad virtual: <https://www.flacso.org.ar/v-congreso-estado-y-politicas-publicas/>.

Unión Europea una plataforma virtual para la formación de directivos públicos en cuestiones vinculadas a la transparencia, la participación y la colaboración.⁹

Hacia finales de 2019 culminó el séptimo año de desarrollo de la UMET, y con este, la graduación de los/las primeros/as estudiantes de la oferta curricular completa de la carrera de Política Pública y Gobierno. Esto ha promovido la reflexión sobre las acciones de acompañamiento a las trayectorias de los/las estudiantes y la puesta en marcha de una nueva línea específica para aquellos/as que inician sus tramos finales. A su vez, las estrategias diseñadas e implementadas para explorar viejos y nuevos modelos de enseñanza han sentado las bases para continuar consolidando dispositivos para el acompañamiento del proceso de finalización de las carreras.

Reflexiones finales

La UMET, como primera universidad en América Latina impulsada por una organización sindical y de cuyo proyecto participan más de 50 organizaciones de trabajadores, tuvo en estos siete primeros años un veloz e intenso crecimiento. El cambio de autoridades de la universidad a finales de 2019 y de la carrera en 2020 abrió una ventana de oportunidad para asumir un conjunto de desafíos orientados al fortalecimiento institucional de la universidad y de la LPPG, un tema que surgió de un proceso de autoevaluación institucional con el acompañamiento de asesores externos realizado durante 2018.

Sabido es que el acceso a la educación superior no garantiza el ejercicio del derecho. Por eso, además de cada año recibir nuevos estudiantes que son primera generación universitaria en sus familias, debe reafirmarse el desafío de construir y revisar las condiciones institucionales que garanticen la apropiación de aprendizajes significativos y exigentes. Esto requiere no solo configurar dispositivos de acompañamiento a las trayectorias educativas de los y las estudiantes que contemplen las múltiples formas posibles de atravesarlos, sino también –y fundamentalmente– diseñar estrategias de fortalecimiento de la enseñanza. Por esto, acompañar y formar a los docentes trabajando en la reflexión y la revisión de sus prácticas para avanzar en los procesos de construcción de un saber pedagógico debe consolidarse como un eje constitutivo del trabajo cotidiano.

⁹ Más detalles del proyecto TOGIVE se pueden encontrar en <https://togive.eu/>.

Hacia principios de 2020, una cuestión central de la agenda de mejora institucional fue el desarrollo de un equipo de conducción académica para evaluar periódicamente el funcionamiento de las diferentes carreras y facultades, para desde allí establecer las prioridades académicas, sistematizar los procesos de evaluación docente a fin de formalizar la reglamentación de la carrera docente, delinear líneas de mejora en la formación y realizar el seguimiento de los estudiantes. Particularmente relevantes son la construcción de procedimientos institucionales, las articulaciones entre las diversas áreas de la universidad y el desarrollo de propuestas académicas que potencien la construcción de saberes en la institución.

En relación específica con la LPPG, los principales desafíos están relacionados con mejorar la inserción de los docentes de la carrera en la universidad a través de los equipos de trabajo que coordina la Secretaría Académica, potenciar la propuesta educativa a partir de la hibridación entre lo virtual (acelerado por la pandemia) y lo presencial, realizar un diagnóstico acerca de las propuestas de las prácticas profesionales que permita diseñar líneas de mejora en este sentido, generar acciones y dispositivos de acompañamiento a los/las egresados/as en su inserción en el mundo del trabajo, y fortalecer el vínculo con instituciones terciarias y sindicatos para generar mayor cantidad de ingresantes a la carrera.

Capítulo VI

Itinerarios, sentidos y biografías de una formación de posgrado

Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas y Maestría en Gestión Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

Dra. Patricia Nari
(Directora EGEOP y MGP)

Introducción

Itinerarios, sentidos y biografías son sustantivos que están presentes en todo proceso de creación, organización e institucionalidad de un proyecto: personas que se encuentran y desencuentran porque comparten (o no) ideas; trayectorias personales e institucionales que transitan, aciertan, fallan en contextos macro que facilitan u obstaculizan esos procesos; todos fenómenos que en algún momento pueden producir un “alineamiento astral” para que suceda aquello que se imaginó (o parecido). La carga biográfica siempre es enorme, son personas (personas en singular) que movilizan, desarrollan, empujan y “reman” en las dinámicas institucionales. No hablo de individuos solos, con actitud de superhéroes que la pelean en soledad contra la adversidad; me refiero a las personas que son parte de un colectivo institucional, de un proyecto y que se potencian en él.

Sabemos que la magia no existe, que algunos planetas se alinean indefectiblemente por razones que no manejamos los humanos; de la misma manera, también sabemos que poner en perspectiva sucesos nos permite comprender que aquellos que parecían episodios o hechos más o menos conexos mostraron “a la larga” la existencia de una estrategia.

Estas páginas pretenden sintetizar el recorrido de 17 años de formación de posgrado de la Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas (EGEOP) y de la Maestría en Gestión Pública (MGP) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Sin pretensiones aleccionadoras y en un cuasi modo retrospectivo, estas páginas permiten mirarnos como proyecto de formación en un contexto socioinstitucional que de alguna manera fue delineando su derrotero y señalar algunos tópicos que podrían aportar a pensar (nos) estrategias de mejoras integrales y en perspectiva federal.

Y también como reconocimiento a compañeros y colegas que estuvieron en algún momento, quienes nunca dejaron de estar, siguen creyendo y aportan al proyecto desde diferentes lugares de las carreras, y para entusiasmar a los jóvenes con la propuesta.¹

¹ Adriana Rofman, Adriana Taller, Alberto Bonifacio, Alina Plomé, Ángel Sciara, Agustina Marchetti, Carlos Martínez, Carolina Rizzato, Claudia Voras, Claudio Tecco, Coki Fernández, Cristina Díaz, Daniel Cravacuore, Daniela Soldano, Diego Beretta, Diego Wacker, Franco Bartolacci, Franco Ingracia, Gabriela Merlinsky, Gastón Mutti, Guillermo Schweinheim, Gustavo Badía, Horacio Cao, Jorge Pellicci, Julián Bertranou, Luis Díaz Molano, María Elena Nogueira, María I. Fernández Costa, María Julia Reyna, Mario Riorda, Mercedes Di Virgilio, Mercedes Iacoviello, Mónica Bifarello, Lilya Maxera, Mónica Iturburu, Nadia Amalevi, Nélida Perona, Noemí Pulido, Nora Lac Prugent, Pablo Torricella, Pablo Bertinat, Oscar Sgrazzutti, Rita Grandinetti, Roberto Martínez Nogueira, Rodolfo Escalada, Romina Trincheri, Sandra Massoni, Sandra Ripoll, Sandra Valdetaro, Sergio de Piero, Silvana López, Silvina Cabrera, Valeria Sassaroli, Verónica Deutch. Los que amorosamente dirigen trabajos finales y participan en los tribunales de tesis. Los estudiantes y graduados para quienes hacemos los más grandes esfuerzos.

De cal y arena se hace la mezcla buena

En el periodo 1995-2009, se registró un aumento explosivo de los posgrados, lo que constituye una novedad en el sistema universitario argentino. Principalmente, las universidades nacionales fueron las instituciones más dinámicas en la creación de especializaciones en primer lugar, maestrías en segundo, y responsables de un moderado crecimiento de los doctorados.

De la Fare y Lenz (2010)

El comienzo de la experiencia nos lleva a 1997, cuando se reunieron distintas cátedras de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y se propusieron investigar el “campo de la innovación en la administración pública de los gobiernos locales” (Bifarello *et al.*, 1999). Así se constituyó lo que al año siguiente sería el Centro de Estudios Política & Gestión. Las mujeres que conformamos ese primer equipo contábamos con recorridos dispares, pero todas veníamos de realizar grandes esfuerzos para instalar los estudios locales y municipales de administración pública en la agenda de la ciencia política doméstica; los estudios eran escasos y en general poco valorados. Destacamos algunos grupos de investigadores en la Universidad Nacional de Mendoza, en la Universidad Nacional de Quilmes y en las universidades Nacional y Católica de Córdoba, quienes finalizando el siglo XX integrarían de manera fundacional la RedMuni, una de las redes pioneras sobre estudios de administración pública y gobiernos locales y gran dinamizadora del campo a nivel federal.

Mientras tanto, el plan de estudios de la carrera de grado de Ciencia Política en vigencia desde 1984 contaba con una orientación en administración pública que crecía en número de graduados y se consolidaba en términos de desarrollo de investigaciones y asistencias técnicas a municipios y comunas del país.

Desde 1995 hasta el año 2000 asumí el desafío de coordinar el proyecto FOMECA (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza) para la escuela de Ciencia Política. El FOMECA fue un programa creado con financiamiento parcial del Banco Mundial para la asignación de recursos y apoyar mejoras en la enseñanza de las universidades estatales, dependientes del Ministerio de Educación.

Los objetivos del FOMECE estaban vinculados a fortalecer las estrategias de planificación de las unidades académicas, desarrollar y fortalecer posgrados, modernizar equipamientos y bibliotecas, aportar a la actualización de planes de estudios, etc. Según Oscar Oszlak (2003), existe un consenso difundido en que el FOMECE fue un proyecto sumamente exitoso, con logros e impactos favorables. De la misma manera lo consideramos en la Facultad de Ciencia Política: las discusiones del cambio del plan de estudios aportaron a consolidar el reconocimiento del área de la administración pública en la facultad y creció la masa crítica entre profesores, mientras que el 50% de las becas para realizar estudios de posgrado y las actualizaciones de docentes vía pasantías y estancias se desarrollaron en el campo de la AP. Por otro lado, años más tarde, el FOMECE habilitó fondos de una devolución de beca doctoral para ser utilizada en el lanzamiento de la primera cohorte de la EGEOP y la MGP.²

Propósitos, imaginarios y puesta en marcha

La formación del sistema de posgrado en la Argentina se basó en la superposición de diferentes tradiciones disciplinares e institucionales, razón por la cual su estructuración, los niveles y su articulación con el grado presentan diferencias en cuanto a organización y extensión. En función de este desarrollo, las denominaciones especialidad, maestría y doctorado no implican procesos de diferenciación académica claros y generales para la totalidad de los campos de conocimiento.

Barsky y Dávila (2012)

Del Grupo Política & Gestión surgieron las primeras ideas de crear carreras de posgrado en administración pública como una necesidad sentida desde el campo profesional, y también como desarrollo y consolidación del campo de estudio e investigación. Así, imaginábamos una estrategia institucional articulada de trayectos formativos: pregrado, con una Tecnicatura en Administración Pública;

² Es difícil olvidar que en este período un grupo de profesores y estudiantes (minoritarios pero ruidosos) iniciaron una campaña hacia quienes conducíamos y participábamos de las distintas actividades del proyecto FOMECE con acusaciones del tipo “tecnócratas neoliberales al servicio de la privatización de la universidad pública”.

grado, con la carrera de Ciencia Política con orientación en administración pública; y posgrados, con carreras de especialización, maestría y doctorado. Como suele suceder, todo esto no ocurrió como pensábamos. No obstante, los acontecimientos que señalábamos en el apartado anterior aceleraron algunos procesos y ralentizaron otros.

Los primeros grandes acuerdos tuvieron que ver con crear una carrera que contuviera a profesionales de múltiples disciplinas, que resultara atractiva tanto para docentes investigadores como para (y fundamentalmente) técnicos y funcionarios de la gestión pública (estatal y no estatal), y en la que funcionaran articuladamente dos niveles de formación de posgrado: en el primer año se obtendría el título de Especialista en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas; y en el segundo, el de Magíster en Gestión Pública.

Muchas fueron las discusiones para compatibilizar nuestros intereses y deseos con las normativas y rigideces presentes en las disposiciones de la CONEAU,³ fundamentalmente aquellas que surgieron de la exigencia de una enorme carga horaria de contenidos metodológicos en detrimento de seminarios más instrumentales; y las que dimos en torno a la tesis como trabajo final para la maestría, ya que considerábamos más apropiado el desarrollo de un trabajo de carácter profesional, acorde al perfil de los estudiantes que se pretendía atraer.

Tuvimos que innovar en cuestiones pedagógicas para superar algunas restricciones y vacancias académicas: no contábamos con una planta de profesores locales con la titulación de formación que se requería para el dictado de seminarios y para la dirección de las carreras. Pusimos en marcha duplas académicas integradas por un profesor externo (con título de magíster o doctor) y un profesor local que se formara en la experiencia en tanto concluía sus estudios de posgrado. De igual manera se diseñó una dupla de gestión, la dirección (externa) y una coordinación académica de carácter local.

Entre acuerdos, ajustes y negociaciones, los planes de estudios de ambas carreras se estructuraron en cuatro núcleos: teórico-básico, teórico-específico, instrumental y metodológico, con la exigencia de la presentación de un trabajo que diera cuenta de la realización de una pasantía o memoria institucional para

³ La CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) es un organismo descentralizado que funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. Fue creada con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la educación universitaria. Su misión institucional es asegurar y mejorar la calidad de las carreras y las instituciones universitarias que operan en el sistema universitario argentino por medio de actividades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria.

obtener el título de especialista y con el requerimiento del desarrollo de una tesis para recibir el diploma de magíster.

La finalidad de la Maestría en Gestión Pública es formar profesionales en las competencias necesarias para gestionar los desafíos que las transformaciones en curso imponen a las organizaciones públicas: tornarlas inteligentes en un entorno incierto y complejo. [...]

El objeto de estudio de la Maestría en Gestión Pública es la compleja trama de relaciones sociales, cristalizaciones institucionales, procesos, actividades, prácticas, herramientas y conocimientos reflexivos involucrados en la gestión de organizaciones públicas estatales y no estatales (Plan de Estudios de la Maestría en Gestión Pública, 2004).

Luego de aprobadas las carreras y sus planes de estudios, ya en el siguiente año (2004) y en un contexto institucional de escasísimos recursos (económicos y organizacionales), se abre la primera cohorte de ambas carreras.

La inscripción superó los cuarenta participantes, fundamentalmente técnicos y funcionarios de la Municipalidad de Rosario, con la que llevamos adelante un convenio (2x1) para la actualización de sus recursos humanos. También fueron parte de esa cohorte jóvenes docentes de las áreas de administración pública de la facultad que iniciaban su carrera en la docencia.

La propuesta resultó interesante para el Cuerpo de Administradores Provinciales de Santa Fe,⁴ para quienes se diseñó un dispositivo especial de actualización y reconocimiento de créditos del programa de formación que habían obtenido de universidades e instituciones públicas reconocidas, que los habilitara para obtener el título de magíster.

Durante los primeros cuatro años, las inscripciones se habilitaron de manera anual. Conforme pasaba el tiempo se hacía dificultoso el autofinanciamiento, y las debilidades del área de posgrado hacían compleja la gestión de cohortes activas de forma simultánea. De manera que, a partir del año 2008 y hasta la actualidad, las cohortes se abren cada dos años y cuentan con un número que oscila entre los veinte y treinta estudiantes.

⁴ El Cuerpo de Administradores Provinciales (CAP) fue creado en agosto de 1992 como un instrumento del Ejecutivo Provincial para trabajar en los procesos de desarrollo de mayores niveles de calidad en la gestión pública provincial. Está constituido por profesionales de alto nivel, capacitados en metodologías de gestión y gerenciamiento de proyectos para las distintas áreas de la administración pública.

El año 2009 nos encuentra ante el primer gran desafío institucional: la categorización de la CONEAU. No fueron una sorpresa las observaciones realizadas: escasa tasa de graduación en la maestría (situación que es bastante generalizada), algunos cuestionamientos sobre la titulación de los docentes locales y otras de carácter funcional. La categoría C (buena) otorgada indicaba que nos encontrábamos en la dirección correcta, que había mucho por aprender, mejorar y recorrer, y eso nos brindó el entusiasmo necesario para emprender una nueva etapa.

Sabíamos de nuestras debilidades, pero también éramos conscientes de nuestras fortalezas. Fue creciendo el número de carreras de posgrado en la facultad y se categorizaron en la CONEAU los doctorados de las cuatro carreras (Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Trabajo Social y Comunicación Social). Se consolidó una estructura institucional y organizacional del área de posgrado que apoyó y promovió las diferentes carreras, y surgió una incipiente estrategia de posgrado de carácter general y la búsqueda de coordinación entre maestrías y doctorados. En el mismo sentido, las tesis de nuestros graduados fueron premiadas en las sucesivas ediciones de un clásico concurso organizado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de Santa Fe.

La etapa de internacionalización llegó en 2013 a partir de un convenio con la Fundación para el Desarrollo de la Educación Internacional,⁵ mediante el cual se incorporaban a la matrícula alrededor de cien profesionales colombianos distribuidos en tres cohortes geográficas: Medellín, Sincelejo y Bello. La estrategia de gestión académica significó un dictado presencial intensivo en ambos países y la cursada se desarrolló en las ciudades mencionadas, hacia donde viajaban los profesores de manera regular, en tanto los estudiantes, una vez al año, llegaban a Rosario por quince días en una especie de inmersión educativa. Fue un enorme e inédito desafío para la carrera, interesante y enriquecedor para todos los actores que formamos parte; contamos con un número importante de graduados con trabajos de muy buen nivel académico. No obstante, como asignatura pendiente, reconocemos que los esfuerzos teórico-metodológicos desarrollados no alcanzaron a *desformatear* criterios, usos y costumbres académicos arraigados en la cultura universitaria de los estudiantes, que opera como obstáculo para la finalización de la maestría de las cohortes de Colombia.

Decíamos al comienzo que en el imaginario/deseo de quienes gestamos estos espacios de posgrado estaba la articulación de los distintos niveles de formación,

⁵ <https://www.funpei.org/>.

pero en la realidad no ocurrió de esa manera. En el año 2015, se modifica el plan de estudios de la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública (TUAP), surgida en 2004 como formación exclusiva de los trabajadores no docentes de la Universidad Nacional de Rosario, en una suerte de reconversión de contenidos para contemplar la formación de trabajadores del sector público estatal en general. La TUAP se nutre fundamentalmente de trabajadores municipales a partir de convenios con los sindicatos. En ningún caso se pudo, hasta el momento, lograr algún nivel de articulación entre las carreras.

Nuevos planes de estudios, pandemia y virtualización

En este contexto de crisis pandémica mundial, la virtualización de la educación llega casi con pretensiones universalistas. La problemática de no contar en la mayoría de los sistemas educativos con docentes e instituciones preparados para implementar una educación a distancia (EaD) en entornos virtuales y dada la complejidad que este desafío demanda, el gran reto que se presenta es el de la virtualización de la educación en el marco de una cultura digital y un cambio tecnológico en tiempos de pandemia.

Copertari *et al.* (2014)

Con la posibilidad de una recategorización en la CONEAU, desde la extensa experiencia desarrollada iniciamos un proceso de diálogo y discusión para modificar los planes de estudios, en especial de la Maestría en Gestión Pública. Las consultas con estudiantes, graduados y docentes ratificaron dos preocupaciones centrales: las dificultades de los estudiantes para concluir sus tesis y los impedimentos para incorporar nuevas temáticas a la currícula. Las propuestas de diseño se encaminaron hacia un modelo de *carrera profesionalizante* y a la presencia en la currícula de espacios con *contenidos variables*.

Considerando el perfil mayoritario de los estudiantes, técnicos y funcionarios de la administración pública, se propuso un cambio sustantivo en el tipo de trabajo final para la obtención del título de magíster:

La Maestría en Gestión Pública concluye con la elaboración de un trabajo final orientado al perfeccionamiento del ejercicio profesional, dirigido a la investigación aplicada, el estudio de casos, la solución de problemas

concretos de gestión pública, la explicación de un fenómeno o el análisis de situaciones particulares del campo de la gestión pública, mediante la aplicación de técnicas y/o metodologías apropiadas [...] que pueden ser de diversos tipos: proyecto de creación o innovación, de desarrollo profesional, estudio de casos, o una combinación de los tipos anteriores que permita evidenciar la integración de aprendizajes realizados, la profundización de conocimientos y el manejo de destrezas innovadoras en el campo de la gestión pública (Plan de Estudios, 2019, Res. 737/18 CS, 2.17).

Aumentaron los espacios del núcleo instrumental, donde se incorporaron cuatro seminarios de contenidos no precisados, que pueden modificarse año a año: “Espacio curricular de contenido variable; la variabilidad de los contenidos permite incorporar cuestiones vinculadas a la gestión pública tanto para profundizar algún tópico como para comprender su irrupción o persistencia en la escena política institucional nacional e internacional” (Plan de Estudios, 2019, Res. 737/18 CS, 1.8.2).

La nueva estructura del plan permitió, además, reducir la carga horaria de los espacios metodológicos, incorporar contenidos relacionados con la estructura del Estado y sus normativas y redefinir los contenidos mínimos de los seminarios que ya estaban en los planes anteriores, todo ello sin aumentar la carga horaria general de las carreras.

En este período se institucionalizó en la facultad el PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación Pública, “un espacio para la promoción de iniciativas públicas basadas en la colaboración y la cocreación social [...] para poner en contacto y movilizar actores y vínculos entre la universidad, el Estado y la sociedad civil” (PoliLabUNR.org). Este hito aportó a la EGEOP y a la MGP el nuevo espacio de articulación y relacionamiento con los Estados y las organizaciones sociales, como modalidad de aportación de estrategias y conocimientos situados.

A comienzos de 2020 recibimos la noticia de la evaluación positiva de la CONEAU y el otorgamiento de la categoría B (muy buena) para ambas carreras. Nos preparábamos para la convocatoria de una nueva cohorte, con nuevos planes de estudios y con una mejor calificación académica. En pleno desarrollo del proceso comenzó la pandemia de covid-19 y con ella la “reconversión a la virtualidad”.

No dudamos acerca de la necesidad de implementar la modalidad virtual, fue un nuevo desafío que puso a prueba nuestra capacidad de adaptación y de innovación. Si bien la trayectoria de las carreras estaba signada por la presencialidad, la facultad y la universidad venían desarrollando plataformas y

dispositivos *e-learning* que resultaron fundamentales para la reconversión de los cursos. De igual manera, los profesores convocados mostraron gran capacidad de adecuación para acompañar el proceso.

2020 fue para las carreras un año distinto, transcurrió escaso tiempo para una evaluación profunda, pero como balance provisorio y atendiendo a las opiniones de profesores y estudiantes, decimos que pudimos afrontar de manera satisfactoria el momento de cambio de modalidad y cumplir con los objetivos propuestos de manera adecuada.

Tiempos nuevos, nuevos retos

Emerge un nuevo modelo de práctica universitaria que trasciende a la emergencia. La transformación digital universitaria no es una simple mutación digital, sino que ha galvanizado una transformación cultural en la experiencia universitaria. En efecto, las universidades deben reformarse porque la sociedad también lo está haciendo; de cara al futuro hay que pensar en un formato blended que combine la modalidad virtual-presencial. La digitalización llegó para quedarse, pero el valor del campus como espacio educativo sigue siendo irremplazable.

II Diálogo Virtual de Rectores de Universidades de América Latina (BID), mayo de 2020

Transcurrieron 17 años muy intensos; gestamos este desafiante proyecto de carreras de posgrado en gestión pública durante el menemismo en pleno auge del neoliberalismo, y lo iniciamos poco después de la crisis de 2001. Estuvimos en momentos de desfinanciamiento de las universidades públicas y generamos sinergias con los recursos y dispositivos existentes. Se hicieron enormes esfuerzos individuales y colectivos en un marco nacional que mostraba cambios positivos de enfoque y de estrategia acerca de la centralidad del sistema científico y tecnológico en el desarrollo nacional y el rol fundamental de las universidades públicas en el proceso. Campeamos un nuevo tiempo neoliberal y hoy nos encontramos inmersos en una doble crisis: las consecuencias heredadas del período 2015-2019 y las provocadas por la pandemia de covid-19.

En el trayecto recorrido, las instituciones, la sociedad y las personas cambiaron y lo hicieron no solo de manera vertiginosa sino también a un ritmo exponencial (Oszlak, 2020). No obstante, se verifica una constancia o recurrencia en temas que lejos de resolverse se fueron agravando, como las desigualdades y las violencias, u otros que emergen cíclicamente, como los atributos y las condiciones del Estado (mucho, poco, atlético, ágil, eficiente, eficaz), o la importancia de las organizaciones y movimientos sociales en la gestión de la cosa pública (autonomía, gestión, asociación, etc.).

Aquí nos resulta relevante poner en valor el espacio de la EGEOP y de la MGP contra vientos y mareas, vientos de cola o de popa. Mantuvimos y desarrollamos un espacio de formación y discusión autónomo, crítico, sin restricciones e interdisciplinar, conectado y vinculado a otras carreras, centros de estudios y grupos de investigación nacionales e internacionales y con organizaciones públicas (estatales y no estatales), lo que nos permite, desde la cercanía, tener el pulso de sus dinámicas.

Hoy, incertidumbre mediante, nuestra única certeza es el compromiso para seguir apostando desde la universidad pública a fortalecer los estudios sobre administración pública en defensa de lo público y de lo común con una explícita direccionalidad democrática, aportando a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Referencias bibliográficas

- Barsky, O. y Dávila, M. (2012). “El sistema de posgrado en la Argentina: tendencias y problemas actuales”. *RAES. Revista Argentina de Educación Superior*, año 4, n° 5, pp. 12-37, octubre. Disponible en: https://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes_5_barsky.pdf.
- Copertari, S.; Sgreccia, N. y Fantasía, Y. (2014). “Educación a distancia y formación docente. Retos y desafíos en los posgrados de la Universidad Nacional de Rosario”. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*. Disponible en: <http://doi.org/10.35305/rece.v0i5.51>.
- BID (2020). “II Diálogo virtual de rectores de universidades de América Latina”.
- Bifarello, M. et al. (coord.) (1999). *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)*. Rosario: Ediciones P&G, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

De la Fare, M. y Lenz, S. (2010). “La política de posgrado en la Argentina y la expansión de carreras”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.

Oszlak, O. (coord.) (2003). “Evaluación del Programa FOMEC”. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

——— (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf.

Documentos

Plan de estudios de la Maestría en Gestión Pública, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2004.

Plan de estudios de la Maestría en Gestión Pública, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2019, Res. 737/18 CS.

Capítulo VII

La experiencia de la Maestría en Administración Pública

Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral

Dr. Bruno Ariel Rezzoagli
(*Director de la Maestría en Administración Pública,*
FCE-UNL)

Mg. Néstor Darío Mejías
(*Coordinador Académico de la Maestría en Administración*
Pública, FCE-UNL)

Introducción

El objetivo de este escrito es dar a conocer al lector los aspectos más relevantes de la experiencia de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, durante sus más de veinte años de existencia en la formación de recursos humanos, actividades de vinculación y producción de conocimientos científicos.

Se trata de una carrera consolidada dentro de la amplia y diversificada oferta de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, acreditada y categorizada como “A” por la CONEAU, por la que han transitado docentes, investigadores, funcionarios públicos y gobernantes de los tres niveles de gobierno. Tiene una importante inserción institucional en la facultad y en la universidad al posibilitar la continuidad de los estudios de los graduados de las carreras de grado de la FCE (Contador Público, Licenciatura en Administración, Licenciatura en

Economía) y de otras unidades académicas (Licenciatura en Ciencia Política, Licenciatura en Sociología, Abogacía), y a su vez se constituye en un paso importante para quienes deseen realizar el Doctorado en Administración Pública. Además, existe una destacada participación de docentes e investigadores de la FCE en las actividades curriculares y extracurriculares de la Maestría en Administración Pública.

Finalmente, antes de comenzar a abordar cuestiones organizativas y de funcionamiento de la carrera, el plan de estudios y las actividades de investigación, debe destacarse que el objetivo por antonomasia es brindar una formación superior de excelencia en el campo de la administración pública y/o de la gestión gubernamental, con un sólido sustento teórico-metodológico para comprender la problemática de lo público desde una perspectiva interdisciplinaria, adecuando actitudes y desarrollando habilidades y destrezas para la investigación científica y la realización de aportes originales que contribuyan al avance del conocimiento administrativo público.

Creación de la carrera y puesta en funcionamiento

La maestría se crea en el año 1997, en un contexto nacional marcado por la implementación de las denominadas reformas de segunda generación y por la necesidad de replantear y revalorizar lo público. La primera cohorte inició las clases en abril de 1998, con un esquema de cursado bianual. Desde esa fecha se han desarrollado en forma ininterrumpida doce ediciones: 1998-1999; 2000-2001; 2002-2003; 2004-2005; 2006-2007; 2008-2009; 2010-2011; 2012-2013; 2014-2015; 2016-2017; 2018-2019; 2020-2021.

Como puede advertir el lector, es de destacar que el dictado de la carrera no tuvo discontinuidades. La creación de esta carrera estuvo inspirada en antecedentes nacionales e internacionales. En el caso de estos últimos, más allá de conocerse la importancia del paradigmático modelo francés (ENA), se tuvieron en consideración la experiencia del INAP (España) y los antecedentes canadienses (Ecole National de Administration Publique-Quebec y otros). De los antecedentes nacionales, hubo una obligada consideración de la pionera Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, del Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella, y el homólogo de la Universidad Nacional de Córdoba, entre otros referidos a universidades nacionales y/o privadas.

Estructura de gobierno y gestión de la carrera

La carrera cuenta con normativa suficiente y pertinente para regular el desarrollo del posgrado, incluyendo un plan de estudios, un reglamento de organización y funcionamiento de la carrera y un reglamento de funcionamiento del Comité Académico.

En lo que respecta a su estructura de gobierno y gestión, está conformada por el director, el coordinador académico, el responsable de estudio y tesis, y por un área de la Secretaría Administrativa. Además, cuenta con un Comité Académico (órgano deliberativo), un Consejo Consultivo Externo (órgano de asesoramiento) y un cuerpo de tutores (conformado principalmente por graduados/as) para la orientación de los y las estudiantes en la confección de sus proyectos de tesis.

El contacto operativo y la interrelación con los alumnos se desarrolla esencialmente a través del área de la Secretaría utilizando, asimismo, la estructura y los servicios existentes en la FCE. El director tiene a su cargo conducir el desarrollo académico y administrativo de la carrera, atender la vinculación con los docentes responsables de los cursos, resolver cuestiones académicas y administrativas planteadas por los y las estudiantes, conducir al personal administrativo asignado a la carrera, elevar a consideración del Consejo Directivo los informes y dictámenes elaborados por el Comité Académico, elaborar y elevar al Consejo Directivo la memoria anual de la carrera, previa vista del Comité Académico, presentar al Comité Académico el programa de actividades de investigación, extensión y transferencia para su período de gestión, y representar a la carrera frente a terceros en lo referente a la coordinación de la ejecución académica y administrativa de las actividades de la carrera. Es designado por el Consejo Directivo de la facultad, a propuesta del decano, y depende funcionalmente de este último. La designación se realiza por un período de tres años y puede ser renovada. Es asistido en el cumplimiento de sus funciones por un coordinador académico designado por el Consejo Directivo por períodos de tres años, y eventualmente podrá reemplazarlo en caso de ausencia. Por su parte, al responsable de estudios y tesis le compete intervenir en la instancia referida al proceso de tesis de los y las estudiantes, así como en los estudios e investigaciones que pueda afrontar la maestría.

Finalmente, cabe advertir que el reglamento de la carrera fue modificado en 2015 a los fines de adecuarse al Reglamento de Cuarto Nivel de la UNL. Se destacan las siguientes modificaciones: 1) definición de la carrera como

“maestría académica”, a los fines de impulsar –y ser el paso necesario para– el Doctorado en Administración Pública, y además por corresponderse con las actividades de investigación en el marco de la maestría (la cual cuenta con su revista DAAPyGE), con la estructura de gestión de la maestría (que contempla la figura de un responsable de estudios y tesis), y con la ya existente exigencia de realización de una tesis de maestría (como modalidad final de evaluación); 2) la exigencia de que los miembros del Consejo Consultivo Externo “no posean otro vínculo con la carrera que el de formar parte del mismo”; 3) en cuanto a los tutores, se definen sus funciones; 4) se establece que los docentes estables deberán constituir al menos el 50% del total de los profesores.

Organización de actividades curriculares, de orientación y seguimiento estudiantil

La carrera se define como una maestría académica orientada a la investigación científica y la aportación de nuevos conocimientos en administración y políticas públicas. La organización de las actividades curriculares se refleja en el plan de estudios y su correspondiente carga horaria, el cual se estructura en cuatro semestres con un curso introductorio previo al dictado de los módulos y/o materias correspondientes. El total de horas presenciales llega a 610, más 160 horas de tutorías.

Para graduarse, el o la estudiante deberá elaborar y defender ante un jurado una tesis de maestría, con la que deberá demostrar destreza en el manejo conceptual y realizar un aporte en relación con la temática elegida. Por otra parte, a los fines de ir incorporando gradualmente a los alumnos en el desarrollo de actividades de investigación, se destacan los módulos metodológicos: Metodología de la Investigación, Métodos Cuantitativos y Seminario de Tesis. Además, en correspondencia con el carácter académico de la carrera, se destinan horas a tutorías y actividades de investigación.

Esta organización curricular aspira a que el egresado adquiera una formación metodológica y los conocimientos teóricos necesarios para analizar la problemática del sector público y generar información que resulte relevante para la adopción de decisiones en el ámbito público-gubernamental, así como aptitudes y destrezas para la docencia y la investigación científica en administración y políticas públicas.

Para facilitar la integración de estudiantes, docentes e investigadores y la articulación de la realización de las tesis con la actividad de investigación en la facultad, la maestría ha definido grandes áreas temáticas o ejes ordenadores de dicha actividad que permitan aunar esfuerzos individuales y grupales:¹ 1) Administración Pública General, 2) Políticas Públicas Sectoriales y Transversales, 3) Administración de Recursos Humanos, 4) Administración de Obras, Servicios Públicos y Empresas Estatales, 5) Cuentas Públicas, Presupuesto y Finanzas Públicas, 6) Auditoría y Control en el Sector Público, 7) Gobierno Abierto y Transparencia.

- **Administración Pública General:** relación entre el Estado, la administración pública y la sociedad. Análisis de estructuras, modelos y formas de diseño de la administración pública. Estudios sobre las nuevas tendencias en la administración pública, en las modalidades de gestión y en las tecnologías de administración. Organizaciones en el sector público. Gobernanza. Descentralización de competencias y relaciones entre niveles estatales.
- **Políticas Públicas:** estudios de políticas públicas sectoriales y transversales: salud, educación, vivienda, pobreza, empleo, producción industrial, desarrollo territorial y regional. Formulación, implementación y evaluación de políticas. Articulación y coordinación de políticas entre diversas jurisdicciones y sectores.
- **Administración de Recursos Humanos:** problemáticas vinculadas a los recursos humanos en el sector público, el servicio civil y las relaciones laborales. Modalidades de capacitación, carreras administrativas, formas de organización sindical en el sector público. Diversos regímenes del empleo público.
- **Administración de Obras, Servicios Públicos y Empresas Estatales:** adquisición y administración de bienes y servicios públicos. Obras públicas. Administración financiera. Gestión de patrimonio, compras y licitaciones. Proyectos de inversión. Privatizaciones y regulación. Nuevas modalidades de gestión de servicios públicos. Gestión y control de calidad en el sector público.

¹ <https://www.fce.unl.edu.ar/magister/index.php?act=showSubcategoria&id=58>.

- **Cuentas Públicas, Presupuesto y Finanzas Públicas:** la administración financiera del Estado: normas y procedimientos. Problemática de la elaboración y ejecución presupuestaria. Modos. Nuevas tecnologías para la administración del gasto público. Gasto e inversión pública. Problemática de la economía del sector público. Cuentas fiscales. Análisis de estructuras y políticas tributarias.
- **Auditoría y Control en el Sector Público:** modelos internacionales de control público. Problemática de los sistemas y formas de control gubernamental. Control y evaluación de los recursos públicos y de la gestión. Intervención en los recursos públicos. Rendiciones de cuentas. Tipos de auditorías (de gestión, integral, financieras, entre otras).
- **Gobierno Abierto y Transparencia:** transparencia activa. Transparencia pasiva. Acceso a la información pública. Gobierno abierto y gobierno electrónico. Pilares del gobierno abierto: participación, colaboración y transparencia.

Como se puede visualizar, existe un permanente esfuerzo a los fines de incorporar a las y los estudiantes en los equipos de investigación de la universidad, de una forma gradual y acorde con el avance de sus estudios en la maestría.

En cuanto al seguimiento de los y las estudiantes, cabe mencionar que desde el año 2013 se implementa un esquema de seguimiento de avances de tesis por parte del responsable de estudios y tesis y de los tutores. El esquema se instrumenta mediante los informes de avances que los y las tesisistas deben realizar conforme al plan de tesis y el cronograma de trabajo oportunamente aprobado. Plan de tesis que, previo a su aprobación por el Comité Académico, debe defenderse públicamente.

Conforme a las actividades anteriormente descriptas, se aspira a que el graduado tenga competencias vinculadas al área de la alta gerencia pública (planificación, gestión –recursos humanos, materiales, financieros–, asesoramiento técnico y adopción de decisiones) para analizar problemáticas del sector público, realizar diagnósticos y aportar soluciones; formular y evaluar, con rigor metodológico, proyectos públicos; analizar y reflexionar sobre los procesos de reformas administrativas y cambios organizacionales en el Estado; para la docencia de grado y posgrado y para la investigación científica en administración y políticas públicas.

El campo ocupacional del graduado comprende la docencia universitaria, la investigación científica en institutos especializados en administración pública,

el desempeño en el sector público en áreas de la alta gerencia pública, así como la asesoría y consultoría tanto para organizaciones públicas como para aquellas pertenecientes al sector privado o la sociedad civil que interactúan con el Estado.

Vinculación de la carrera con otras instituciones públicas y privadas

Existe una relevante inserción de la carrera en los medios local y regional, lo que se ve reflejado, por un lado, en el importante número, en cada cohorte, de ingresantes como servidores públicos en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, en las municipalidades de Santa Fe y de ciudades cercanas (Santo Tomé, Rafaela, Esperanza, Reconquista, etc.), y en organismos públicos nacionales de la región (ANSES, AFIP, etc.); por otro lado, en el sistema de becas instituido por el gobierno de la provincia de Santa Fe con la maestría; y por último, en las actividades de vinculación con el Consejo y el Colegio de Ciencias Económicas de Santa Fe (de este último forma parte el Consejo Consultivo de la maestría), con los que se coorganizan bianualmente las jornadas de modernización estatal, charlas-desayuno, bibliotecas compartidas, etc. Concretamente, resulta importante destacar la realización, actualmente bianual, de las Jornadas de Modernización Estatal y Administración Gubernamental, junto con el Doctorado en Administración Pública, el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Santa Fe, en el que los graduados presentan los principales resultados de sus investigaciones.

Más allá de su destacable inserción local y regional, la carrera cuenta con un importante grado de internacionalización, gracias a lo cual la UNL –a instancias de aquella– logra la suscripción y la implementación de convenios de cooperación con universidades de España, Brasil y Colombia, entre otras. En este aspecto, se destaca el envío de estudiantes de la maestría a distintos países latinoamericanos y la recepción de alumnos y alumnas del extranjero en el marco del programa ESCALA de posgrado, correspondiente a la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), de la cual la UNL forma parte junto con universidades de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Producciones

Además de las tesis de los alumnos, disponibles en la biblioteca digital de la Universidad Nacional del Litoral, y de la producción científica de los y las docentes, la maestría cuenta con la revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (DAAPyGE). Se trata de una publicación periódica semestral referada de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del Estado. Perteneció al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia y está indexada en Latindex, ScIELO, EBSCO, DIALNET, CLASE, e-Revistas y RedALyC, y cuenta con DOI (Digital Object Identifier System).

Siguiendo con las políticas de acceso abierto, la DAAPyGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), un cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

Sus idiomas son español, inglés y portugués, y sus temas principales, la administración pública, las políticas públicas y la gestión estatal. Finalmente, es importante destacar que la revista consta de tres secciones: artículos científicos, reseñas bibliográficas y recensiones de tesis. En esta última sección se da cuenta de los aportes realizados por las y los estudiantes en la generación de nuevos conocimientos, al exponer los principales resultados de sus respectivas investigaciones.

Consideraciones finales

En estas páginas se ha hecho una breve mención de los aspectos curriculares, organizativos y de funcionamiento de la carrera, su vinculación con otras carreras de la facultad y de la universidad, y su inserción en los medios local y regional, así como el grado de internacionalización alcanzado.

Sin lugar a dudas, existen aún importantes desafíos que enfrentar –en los cuales, en estos últimos años, se ha comenzado a trabajar–, principalmente referidos a un mayor involucramiento de los y las graduados/as en las actividades curriculares y extracurriculares de la carrera. En este sentido, se destaca su incorporación en el cuerpo docente y como tutores de la carrera, así como su participación en jornadas y seminarios organizados de manera periódica.

A raíz de la reciente pandemia de coronavirus y del abrupto quiebre de las dinámicas tradicionales implementadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, la maestría se proyecta con una fuerte incorporación de prácticas de aprendizajes transversales y horizontales a partir de la utilización de diferentes recursos multimedia en un contexto en el que los límites del aula no se circunscriben al espacio físico con el que se cuenta en la facultad.

De esta manera, clases presenciales con aulas virtuales, material de estudio en formato digital, aunado a interacciones en el salón de clases y en foros y muros interactivos digitales, con cada vez mayor presencia de estudiantes y docentes extranjeros, es una realidad que comienza a vislumbrarse como parte de la cotidianeidad a corto plazo en este mundo globalizado y de constantes cambios.

La colección Educación de la Universidad Nacional de General Sarmiento reúne la producción editorial que resulta de las investigaciones, actividades y desarrollos en las áreas temáticas de educación, pedagogía, programación de la educación, política educativa, historia de la educación y didáctica. Estas líneas de investigación y docencia son fundamentales en el proyecto académico de la UNGS y tienen un desarrollo constante y permanente.

¿Qué es una carrera universitaria? Esta pregunta puede parecer algo trivial o sin sentido, sin embargo constituye un eje central para reflexionar sobre los procesos de educación superior. Cuando en un determinado campo de actividad se despliegan procesos educativos, los puntos de interés naturales son los que se vinculan al *para qué* y a *cuáles asuntos* se forman los sujetos que van a desarrollar, *a posteriori*, su actividad profesional en dicho espacio. Así, parecería necesario integrar a esos “puntos de interés” los que responden a la interrogación sobre *cómo* y *con quién*, esto es, a través de qué procesos y en articulación con qué actores se formarán los profesionales de una actividad.

En el terreno particular de la gestión pública, esas preguntas se vuelven indispensables para orientar una verdadera reflexión sobre los vínculos entre demandas sociales, necesidades o urgencias del Estado y desarrollos formativos de las instituciones de educación superior. Esta obra expone una propuesta para abordar esa vinculación a través de un recorrido por estrategias y conceptos diversos, al tiempo que presenta un material valioso y heterogéneo desarrollado desde cuatro carreras del propio campo de la gestión pública.

Colección Educación

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

