

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

Políticas institucionales en el desarrollo de una carrera: el caso de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional de Comahue.

Sergio Leandro Agoff.

Cita:

Sergio Leandro Agoff (2019). *Políticas institucionales en el desarrollo de una carrera: el caso de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional de Comahue. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1447>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/br8>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Políticas institucionales en el desarrollo de una carrera: el caso de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional de Comahue

Nombre y apellido de autor: **Sergio Leandro Agoff**

Afiliación institucional: **Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento**

Correo electrónico: sergioleandroagoff@gmail.com; sagoff@ungs.edu.ar

Resumen

¿Cuáles son las tramas institucionales que subtienden la historia del desarrollo de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Comahue? ¿Y qué actores se identifican en esas tramas? Esta ponencia expondrá los avances en el estudio de caso de esta unidad, dentro del proyecto “Actores y tramas institucionales presentes en la formación del curriculum universitario en Administración Pública desde 1990 hasta la actualidad”, que se propone trabajar en una estrategia comparativa de seis casos dentro del sistema universitario argentino, considerando tanto universidades públicas como privadas. Se piensa así la selección de contenidos y la organización de los planes de estudio en el marco de las relaciones multidimensionales entre actores con recursos políticos (legitimidad) y técnicos para darle sustentabilidad a una propuesta formativa. La ponencia desarrolla, en el caso particular, las tensiones propias de un campo de formación en administración/gestión pública que aunque con inicios anteriores, comienza a desplegarse con mayor fuerza a partir de la restitución democrática en 1983. El proyecto “Actores y tramas...” es la continuidad de uno anterior “Mapa de Formación en Administración Pública de 1990 a 2016”, en el que, con una estrategia descriptiva, se intentaba mostrar el grado de ajuste entre los propósitos declarados de la formación en los distintos niveles universitarios (pregrado, grado y posgrado) y la selección de contenidos y estructura de los planes de estudio.

Palabras clave: Trama institucional; carrera universitaria; isomorfismo, analizadores



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Políticas institucionales en el desarrollo de una carrera: el caso de la carrera de Administración Pública en la Universidad Nacional de Comahue

Problema

¿Qué es una carrera universitaria? ¿El “asiento” de un conjunto de decisiones sobre contenidos a transmitir y la secuencia en que son ordenados? ¿Un espacio organizacional de actores con capacidad de influencia a partir de la pertenencia a redes institucionales? ¿Qué incidencia tiene el sistema institucional en el desarrollo de una carrera? Se problematiza la experiencia histórica de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Comahue.

Antecedentes

En trabajos anteriores hemos caracterizado el conjunto institucional responsable de la formación universitaria en Administración/Gestión Pública en nuestro país en dos períodos: de 1990 a 2004 y luego de 2005 a 2016 (Agoff y Mansilla 2018; Agoff y otros 2019, en prensa). Ellos muestran un crecimiento de la oferta de formación en el campo de la Administración/Gestión Pública en distintas universidades públicas y privadas. Las primeras son las que se hacen cargo del 75% de la oferta, la que se distribuye a lo largo del territorio nacional, con una fuerte concentración en la actualidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Utilizando la documentación institucional disponible, dichos trabajos describen el conjunto de la oferta en Administración/Gestión Pública como una formación en la que la fuente de selección de contenidos privilegiada es disciplinar: la Ciencia Política y la Administración, en primer lugar; y la Economía y el Derecho, en segundo lugar. Los contenidos asociados a problemas específicos de la gestión estatal, que los propósitos declarados en los distintos planes de estudio establecen como los principales asuntos, y que orientan los perfiles de egreso de estas carreras, no aparecen claramente identificados en ellos. Asimismo, los trabajos muestran una muy limitada presencia de los espacios de práctica, en carreras de corte profesionalista, declaradamente orientadas a la adquisición y puesta en uso de herramientas para la resolución de problemas específicos de gestión pública.

Así, definíamos provisoriamente una controversia entre los propósitos declarados en los planes y su estructura, definida en esas dos dimensiones: contenido y formato. El análisis utilizó la perspectiva del neo institucionalismo sociológico y algunos aportes del campo de los estudios del curriculum y de la educación superior.

Desde la perspectiva del curriculum recurrimos a los trabajos de Goodson (1995; 2000), Bernstein (1994), y Tenti (1989). Tomando las ideas de Goodson del curriculum como construcción social, y como producto histórico, pensando que las *disciplinas no son monolíticas sino amalgamas cambiantes*, definíamos la necesidad de abordar las articulaciones en el surgimiento de las propuestas de formación con sus respectivos contextos. Atendiendo la estructura del agregado de los planes en los distintos niveles (pregrado, grado, posgrado) utilizamos la diferenciación hecha por Bernstein entre *curriculum de colección* y *curriculum integrado*, en torno a la cuestión de los criterios que lo organizan (las disciplinas en el primer caso; ejes de problemas, en el segundo). Con Tenti abordamos el proceso de surgimiento de carreras universitarias, a partir de la interrogación sobre el diálogo que la universidad mantiene



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

con sus contextos de referencia o con la presencia de grupos de interés (de profesores o investigadores de diversas disciplinas) al interior de las instituciones.

Las similitudes observadas en la estructura de los planes de estudio nos sugirió la utilización del herramienta analítico del neo institucionalismo sociológico, entendiendo desde la perspectiva de Campbell (2009), la creación de carreras como procesos de cambio institucional estructurados a partir de *combinaciones*, esto es de la articulación de elementos institucionales existentes dentro de un sistema institucional, y de *adaptaciones (translation)*, como procesos similares a la combinación pero articulando elementos que también “llegan” desde fuera.

El cambio institucional se articula con los procesos de *isomorfismo institucional*, reuniendo combinación y adaptación en la dinámica de un campo organizacional. Los isomorfismos hacen referencia a la tendencia de las organizaciones a adoptar fórmulas aceptadas, en una suerte de reproducción institucional.

DiMaggio y Powell (1999) definen tres tipos de isomorfismo institucional que conducen a procesos de *homogeneización: coercitivo, mimético y normativo*. El *coercitivo* es resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones –de las cuales dependen- para que se reproduzcan estructuras y pautas de funcionamiento. El *mimético* es resultado de procesos de imitación de referentes, así las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que se considera más legitimado o exitoso, reduciendo la incertidumbre. El *normativo* se origina en la profesionalización, educación formal, diseminación del conocimiento por especialistas y en la definición de métodos de trabajo para el establecimiento de una base cognitiva y de legitimidad

A partir de lo anterior, la formación en Administración/Gestión Pública aparece estructurada en un *curriculum de colección*, en el que predominan los *isomorfismos mimético y normativo*, haciendo pensar en el *peso de ciertos actores internos* del sistema universitario.

Metodología

Lo anterior configura el resultado de las tramas institucionales con incidencia en la estructuración de la formación universitaria en Administración Pública. El proyecto “Actores y tramas institucionales presentes en la formación del curriculum de Administración Pública en Argentina desde 1990 hasta la actualidad”, se propone analizarlas a partir del estudio de seis casos de carreras del sistema universitario. En nuestro proyecto de investigación definimos la “trama institucional” como el universo de relaciones entre actores sociales y político-institucionales que tienen incidencia sobre los procesos de formación en Administración Pública, y que se encuentran inmersos en una matriz normativa (formal e informal) que condiciona sus acciones.

El método de estudios de casos permite hacer una cartografía de las tramas y actores presentes en la experiencia de desarrollo de una carrera. Se trata de articular la perspectiva panorámica de los isomorfismos, del neoinstitucionalismo sociológico, con la búsqueda y análisis de analizadores de la formación en Administración Pública, enfoque del Análisis Institucional francés, caracterizando estrategias, discursos y contradicciones en el proceso de las carreras. La selección de los casos ha tomado en cuenta las dimensiones con las que se han descrito el conjunto: período de creación/desarrollo de las carreras; sector al que pertenece la universidad (público-privado); nivel de formación dentro del sistema universitario. El trabajo con el caso



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

combina el tratamiento de información institucional de la carrera (matrícula, egresados, planes de estudio, cuerpo docente, convenios), con entrevistas a informantes clave sobre su desarrollo histórico y presente (direcciones, estudiantes, graduados, docentes, funcionarios públicos)

Resultados

El trabajo con el caso Comahue iniciado a comienzos de este año se halla en proceso de elaboración. Sin perjuicio de ello, en primera instancia, a partir de las entrevistas realizadas pueden adelantarse a modo de resultados, las siguientes observaciones:

- 1) La carrera nace en 1974 como una tecnicatura, a poco de haber sido creada la Universidad. En 1986 se agrega una licenciatura, conservando el de pregrado como título intermedio. Luego de la sanción de la LES, a partir de una serie de hipótesis acerca del ideal normativo que marcaba la ley para dicha oferta, se cierra la tecnicatura, creándose un diploma, como certificación intermedia y la licenciatura se recorta a cuatro años (1998). En el año 2000 a partir de un convenio con la Policía de la Provincia de Río Negro, se incorpora la Tecnicatura en Gestión de la Seguridad. En 2001, asociado a lo anterior, se incorpora una orientación a la Licenciatura, en Gestión de la Seguridad. En 2003 se discontinúa el dictado de esa tecnicatura, al no haberse renovado el convenio. Más adelante, en 2014, vuelve a presentarse la tecnicatura original en Administración Pública, y la carrera continúa siendo de cuatro años. Como se ve, el período desde su creación hasta la actualidad marca una cierta labilidad en la toma de decisiones respecto de la propuesta formativa, con cambios curriculares de mayor o menor envergadura. Los entrevistados no dejan de señalar aquello como una marca institucional de difícil resolución
- 2) En la trama institucional, aparecen fuertemente identificados algunos actores: el gobierno provincial, los sindicatos del sector, el poder Judicial de la provincia y la empresa estatal ALTEC. En líneas generales esos actores aparecen como posibles interlocutores de la carrera, aunque en distintas instancias. La carrera parece haber tenido un momento inicial de una fuerte vinculación con el Gobierno provincial que cae bruscamente con la creación del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), que “compite” con ella. Tanto la empresa ALTEC como el Poder Judicial, aparecen como espacios de referencia a partir de la firma de convenios de pasantía, pero sin vinculación específica. Más allá de como se interprete esto último, la carrera parece haberse “desacoplado” de espacios relevantes del mundo estatal.
- 3) Otro eje de la trama institucional es el de las relaciones al interior de la universidad y del propio sistema universitario. En cuanto a la primera se señala como punto crítico la relación en UNComa entre las distintas sedes. La sede en la que se dicta la carrera (Regional Zona Atlántica) aparece en algunas de las entrevistas articulando en forma compleja con la toma de decisiones de la estrategia institucional general, más allá de su representación en los órganos de gobierno. Por otra parte, en cuanto a la relación con otros actores del sistema, se afirma que la creación de la Universidad Nacional de Río Negro



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

(UNRN) ha significado una “diáspora” de investigadores y docentes. En la UNRN se oferta un posgrado en Administración Pública, pero no hay una estrategia de vinculación específica con ella.

La carrera puede verse, entonces, como un espacio de “acoplamiento débil” (Weick, 2009): si en su nacimiento mostraba una vinculación con el sector público, esto ha ido perdiendo peso, alterando su rumbo tanto en el formato curricular como en los públicos a los que interpela. Se presenta como un proceso organizacional mixto de carácter técnico, institucional y político, con grados diversos de formalización, que incluye la variabilidad en la toma de decisiones sobre su oferta (lo que incluye las decisiones curriculares asumidas), al tiempo que es un punto de anudamiento (inscripción y reconfiguración) de la trama institucional.

Bibliografía y referencia bibliográficas

-Agoff, S y Gabriela Mansilla (2019), Potencialidad de los enfoques institucionalistas en el análisis de los procesos de formación en Administración Pública en Argentina *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5 (98-110), 422-441.
<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/116>

-Agoff, S y Gabriela Mansilla (2019) Formación universitaria en Administración Pública y capacidades burocráticas en Argentina (1990-2017) *Revista Gobernar*, 3 (4) Enero/Junio, 2019: 19-39 (ISSN: 2474-2678)

-Agoff y otros, Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017. En prensa

-Bernstein, B. (1994). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Madrid, Morata.

-Campbell, John (2009) Capítulo 1”Surgimiento y transformación del análisis institucional”; en Eduardo Ibarra Colado: ESTUDIOS INSTITUCIONALES: CARACTERIZACIÓN, PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS. La crisis de las instituciones modernas. Gedisa Editores.

-Goodson, I. (1995): *Historia del curriculum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Pomares Corredor, Barcelona.

-Goodson, I. (2000): *El cambio en el curriculum*. Octaedro, Barcelona.

-Gómez Campo, V y Emilio Tenti Fanfani (1989) *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires

-Lourau, Rene (1988), *El Análisis Institucional*, Ed. Paidós, Buenos Aires



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH

Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

-Powell, Walter y Paul DiMaggio, (1999) “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales” en Powel, W. y P. DiMaggio (compiladores): El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica, México.

-Weick, Karl (2009), Las Organizaciones Educativas como Sistemas Flojamente Acoplados, en Revista Gestión y Estrategia Num 36 Julio-Diciembre, traducción de Diana Caldera González y Miguel Ortega Carrillo (UAM)