

Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017

Sergio Alejandro Agoff (dir.)

Buenos Aires, Ediciones UNGS, 2020, 218 páginas

ISBN 978-987-630-445-0

Por *Pablo Navarro Urquiza*

Incluida dentro de la Colección de Educación de la Editorial de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), esta obra aborda una problemática no habitual como es la formación en los niveles de pregrado, grado y posgrado en administración pública en el país entre 2006 y 2017 realizando un análisis de su evolución histórica desde mediados de la década de los sesenta del pasado siglo. Esto también nos permite apreciar un proceso de institucionalización de estos estudios y su vinculación con el sector público, uno de los problemas centrales que cruza el libro.

El trabajo constituye la cristalización de un conjunto de investigaciones que se vienen desarrollando dentro del Equipo de investigación del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de universidad. Es interesante destacar el carácter social de la construcción del conocimiento que queda expresado en este libro en la continua interacción entre el campo específico y sus condicionantes políticos, sociales y económicos a lo largo del tiempo abordado. Durante estos años, el equipo estuvo integrado por Gabriela Mansilla, Patricia Fagundez, Nora Cousillas, Karina Montes y María Paula Barrau Vera, bajo la dirección de Sergio Agoff. De alguna manera, todos son autores de la obra, ya que no se especifica la diferenciación por capítulos, aunque queda clara la conducción del profesor Agoff.

Durante la última década, se han realizado un conjunto de trabajos que han tratado de dar cuenta de la historia y la enseñanza del campo de la administración y las políticas públicas en la Argentina. Las figuras de Cristina Díaz, Pablo Bulcourf,

Nelson Cardozo, Rita Grandinetti y los propios integrantes del equipo específico de la UNGS dan cuenta de ello, algo también expresado en la bibliografía de este libro. Esto también constituye un elemento que tener en cuenta en el proceso específico de institucionalización de estos estudios, ya que expresa la necesidad de su reconstrucción histórica. El carácter interdisciplinario está presente, en tanto se articula el conocimiento específico sobre un saber con la enseñanza de esta a partir del análisis de los planes de estudio, algo propio de lo que denominamos *ciencias de la educación*. El libro forma parte de una colección vinculada a este saber.

Los sucesivos congresos de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) han ido brindando en los últimos quince años un ámbito propicio para reflexionar sobre el proceso de desarrollo del campo; lo que, a su vez, se articuló con el papel activo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y permitió la creación de la Red de Escuelas o Carreras de Administración Pública. De alguna manera, este libro recoge las inquietudes que se fueron formulando a lo largo de estos años, brindando una sistematización y análisis comparado de datos que son fundamentales para el trazado de este *mapa disciplinar*.

Pero, junto con la preocupación académica, se articula la política, en el sentido de construir un conocimiento sobre los mecanismos de articulación entre la formación especializada y la propia gestión del espacio público, como bien señala Diego Pando, presidente a la AAEAP, en las palabras preliminares:

En un contexto de diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, experimentadas tanto a nivel nacional como internacional, los desafíos de los Estados y sus gobiernos como actores centrales para el bienestar de las sociedades han aumentado. Esto implica una demanda creciente de profesionales que cuenten con modelos de interpretación y herramientas de gestión para desempeñarse en el sector público (o interactuar con él), contribuyendo a la profundización de los procesos democráticos que brindan mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. Sin dudas estamos transitando un momento complejo, dado que los desafíos son muchos y variados y la velocidad de los cambios implica nuevos retos para nuestras universidades, tanto por la generación de conocimientos específicos

como por la responsabilidad asumida en la formación de profesionales y como impulsoras del debate crítico y reflexivo sobre Administración Pública (p. 13).

Si bien el libro fue publicado en 2020, un momento de inflexión en la historia reciente debido a la pandemia del COVID-19, estas expresiones se escribieron con anterioridad al fenómeno, pero, de alguna manera, anticipan la necesidad de enlazar la formación con la toma de decisiones en contextos complejos y de elevada incertidumbre; rasgos que no han dejado de tener eco en esta situación global.

Sergio Goffo expresa claramente el objetivo central de la obra:

Como ha sido dicho, este trabajo se originó en aquel proyecto de investigación en la UNGS del período 2003-2005, en el que como una de sus partes desarrollamos un Mapa de la Formación en Administración Pública en Argentina. La idea de «mapa» se vinculó tanto con la necesidad de localizar geográficamente nuestra oferta de formación, como con el hecho más activo de «mapear», es decir, seguir el rastro de aquello que se propone como el cuerpo de contenidos y orientaciones que presentan las carreras de Administración Pública en los distintos niveles. A poco más de diez años de aquel trabajo inicial, y luego de la realización de jornadas, seminarios y actividades en general ligadas a la continuidad de la interrogación por aquello que arrojaba como resultado, decidimos actualizar la información, pensando en la necesidad de dar cuenta de cómo se había «movido» nuestro campo de formación en este tiempo (p. 18).

Durante los últimos años, en las ciencias sociales, se han utilizado los términos cartografías y *mapas* para dar cuenta tanto del desarrollo institucional como también de la articulación de las biografías intelectuales en sus contextos históricos y geográficos. Estos términos nos advierten del aspecto multidimensional que expresa una topología, su aspecto relativo e inacabado, pero también de la influencia que ejerce todo punto de vista en la construcción de la propia mirada.

El campo de la administración y las políticas públicas se encuentra fuertemente vinculado al mundo académico, pero también a su contexto de emergencia y desarrollo. Por esta razón, las diferentes matrices entre Estado y sociedad juegan un papel

central. La obra destaca, en la década de los sesenta, el papel de desarrollismo como elemento central tanto en la orientación de las políticas como en la orientación formativa.

Nuestro trabajo tiene como objetivo mostrar los sesgos de formación y la estructura o formato de los planes de estudio, respondiendo a preguntas relativas a la estructura y progresión del currículum: ¿Cómo se distribuyen las distintas áreas de conocimiento, cuáles son sus pesos relativos y su progresión a lo largo del trayecto? ¿Cuáles son las formas de organización curricular propias de los planes? ¿Cuál es el tipo y variedad de unidades curriculares establecidas en los distintos planes? ¿Qué es común y qué es diferenciado en la propuesta curricular?; y otras preguntas relativas a la definición del contenido: ¿En qué momento del trayecto son incorporados al currículum aspectos que no corresponden a la división disciplinar? ¿Qué tipos de experiencia pautan para los alumnos las formas de organización del currículum? ¿Qué presencia tienen los enfoques disciplinares, multidisciplinares e interdisciplinares en la definición de las unidades curriculares? (p. 19).

Producto de una investigación, el libro nos especifica de forma clara los aspectos teóricos básicos de la teoría del currículum, como así también la estrategia metodológica que se utilizó, basada, principalmente, en la sistematización y análisis comparado de los diseños curriculares con empleo de estadística descriptiva, lo que permite el tratamiento cuantitativo de datos, en general, cualitativos. A esto debemos agregarle un enfoque diacrónico que nos permite apreciar la evolución histórica con momentos y modelos curriculares. Esto se articula con el estudio de las dinámicas de altas y bajas, el desarrollo de la oferta formativa, su distribución geográfica, los espacios curriculares en donde se despliegan los contenidos y las categorías disciplinares específicas. Esto lo vamos a poder apreciar en la formación de pregrado, grado y posgrado, es decir, especializaciones y maestrías.

La obra se estructura en once apartados. Los cinco primeros constituyen la primera sección (Listado de abreviaturas, Palabras Preliminares, Prólogo, Presentación e Introducción), que nos permite contextualizar la producción editorial y los objetivos de la investigación. La segunda (Metodología, Descripción institucional

de las carreras y universidades, Análisis de la oferta de los niveles de formación por formatos y contenidos de espacios curriculares y Consideraciones finales) constituye el cuerpo central que despliega el análisis de los sistemas de pregrado, grado y posgrado haciendo hincapié en los diseños curriculares. Por último, contamos con la Bibliografía y el Anexo Metodológico. Este último nos permite visualizar en forma sistemática todos los niveles educativos y carreras afines por universidad; a su vez, esto se amplía con un total de 206 gráficos y cuadros que analiza cada una de las unidades en cuestión.

El propio título de la publicación se materializa con la incorporación de cuatro mapas que expresan la distribución geográfica de las carreras y sus niveles. Esto no es algo menor porque muestra en el territorio tanto la densidad y las distancias en un país federal y de extensión territorial como la Argentina, articulado con la dimensión temporal de la aparición de las mencionadas carreras.

Uno de los problemas que presenta este tipo de investigaciones es el recorte de las unidades de análisis, dada la diversidad de denominaciones de los diferentes trayectos educativos y la existencia en la propia historia académica argentina de estudios con cierta transversalidad con el campo, como las carreras de Ciencia Política y de Administración. En este sentido, se ha optado por el concepto *comunidad discursiva*, de Sonia Ospina, expresado de la siguiente manera:

Para la definición del universo de la formación en Administración Pública, hemos tomado un criterio amplio en cada uno de los niveles, incluyendo dentro del conjunto toda propuesta formativa que contuviera la mención a «administración» o «gestión» pública, o bien al diseño, implementación o evaluación de «políticas públicas», o al concepto de «gobierno». Hemos, de este modo, solamente exceptuado las carreras de cualquier nivel de Ciencia Política o de Administración, salvo en los casos en que dichas propuestas presentaran tramos de orientación asociados a los términos antes mencionados, que tuvieran por lo menos dos semestres de extensión y un mínimo de seis espacios curriculares. Este criterio está ligado a la idea de construir un conjunto lo suficientemente extenso y comprehensivo que, al mismo tiempo, no esté asociado con exclusividad a una sola disciplina. De esta manera, el universo que consideramos tiene la particularidad de

hacer referencia de distintos modos a un conjunto de problemas dentro del mismo campo de actuación que Sonia Ospina Bozzi (1997) reconoce como parte de la «comunidad discursiva» de la Administración Pública (p. 24).

Es así como el trabajo se estructura en la carrera como unidad de análisis, desagregada a su vez por nivel —pregrado, grado y posgrado— diferenciando la gestión pública y privada. Las fuentes utilizadas constituyen los planes de estudio a través del relevamiento de datos dispuestos en las páginas instituciones de las universidades como en la documentación proveniente —en ese momento— de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Dado el tipo de saberes, conocimientos y competencias que se despliegan en los espacios curriculares, podemos observar asignaturas más teóricas, problemáticas específicas y talleres. Estos son elementos que permiten poder ver la evolución curricular, como también los mecanismos de articulación que se pretenden con la propia gestión pública. Con respecto a los sesgos disciplinares, en términos generales, aparece la ciencia política, el derecho, la economía, la historia, la filosofía, la sociología, la administración y la metodología.

Es interesante apreciar cierto camino de visiones más centradas en aspectos académicos tradicionales hacia un concepción más problematizada e interdisciplinaria, pero también que, poco a poco, se va orientando hacia la práctica; destacando que este sendero requiere de una mayor conformación y presencia en los diseños.

... ese horizonte —promesa de articulación para una formación ligada a la resolución de problemas vinculados a las cuestiones de la gestión estatal— parece todavía tener que recorrer un largo trecho para poder verse reflejada de manera explícita en la estructura del currículum de formación en Administración Pública. También en relación con la misma cuestión anteriormente señalada, en la caracterización de los contenidos de los espacios curriculares se pudo constatar, en todos los niveles, un predominio de espacios curriculares disciplinares —unidisciplinares en particular—. Sin embargo, en los tres niveles se verifican transformaciones en los pesos

relativos de esta categoría sin que deje de ser mayoritario. A diferencia de la categorización de formatos, en este caso las mayores diferencias se dan en los niveles de grado y posgrado. Mientras que en el estudio anterior la primacía de las disciplinares se daba en el 82%; 78% y 77% en pregrado, grado y posgrado respectivamente, en este estudio tenemos para la misma categoría un 74%; 68 y 66% respectivamente, con un crecimiento en general de la categoría de espacios curriculares específicos (14%, 18% y 29%, respectivamente). Es interesante consignar el crecimiento de los espacios que tratan de manera directa con aspectos específicos de la gestión estatal, lo que parece de alguna manera equilibrar lo ya señalado respecto del peso menor que tienen las prácticas como formato: al menos, pareciera crecer, si no las oportunidades de puesta en práctica de los conocimientos en los espacios reales de gestión, la identificación de los temas singulares del sector (pp. 92-93).

Desde el punto de vista geográfico, vamos a observar que el crecimiento de las carreras se ha concentrado en la región metropolitana del AMBA, algo que también se expresa en la propia creación de universidades y la vinculación de estas con la gestión local. También podemos observar el crecimiento de las especializaciones a nivel de posgrado, articuladas, en muchos casos, con maestrías.

A pesar de las tendencias que hemos señalado, todavía el gran desafío lo constituye la articulación entre una concepción científico-académica y la gestión pública. Como bien se expresa en las conclusiones del texto:

En términos generales, si bien se ha identificado un fortalecimiento de la institucionalización de la Administración Pública como campo académico en la Argentina, las características apuntadas en las diversas ofertas de carrera obligan a una reflexión sobre en qué medida ellas se orientan a los problemas de la gestión estatal y a la formación de profesionales para su tratamiento, o al desarrollo de un cuerpo de investigadores académicos (sin que esas alternativas constituyan opciones excluyentes), tratando de establecer cuáles son los pesos relativos de los distintos actores sociales, políticos e institucionales en su formulación y desarrollo (p. 95).

Si bien la obra es exhaustiva en el sentido que analiza la totalidad de carreras en sus diferentes niveles en todo el país, se centra en lo que los expertos denominan el *currículum formal*, es decir, lo que las propias instituciones expresan en sus planes de estudio y es aprobado por la instancia oficial. Esto genera una enorme brecha en el *currículum real* (vivido), que es necesario saldar desplegando una serie de recursos materiales y humanos que siempre han dificultado la investigación educativa, principalmente en el nivel superior. La necesidad de realizar encuestas y entrevistas a docentes, directivos, estudiantes y egresados, junto con la propia observación, son elementos fundamentales para profundizar en la construcción de un conocimiento más profundo y realista sobre la enseñanza de la administración y las políticas públicas en la Argentina. Varias de las inquietudes en el vínculo que debería haber entre la enseñanza especializada y la propia gestión pública podrían ser comprendidas con investigaciones que se orienten en este sentido. También se torna necesario conocer las inquietudes y planteos del otro lado de la orilla, o sea, el conocimiento de cuáles son los requerimientos en cuanto a saberes, conocimientos y competencias que deben estar presentes en la práctica cotidiana de la gestión pública. Esto permitirá una retroalimentación positiva entre la formación y el ejercicio profesional.

Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017 es un libro claro, didáctico y ameno que nos permite construir una idea del campo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde el punto de vista del análisis de los aspectos formales de los planes de estudio. Su anexo y demás sistematizaciones estadísticas son una fuente indispensable para conocer y planificar la articulación entre la formación profesional y las necesidades concretas de la gestión pública. Nos deja varios interrogantes que pueden orientar la investigación futura y sus desafíos. Esperemos que su lectura no quede solo dentro del ámbito universitario y sea un elemento importante de consulta para quienes ocupan cargos de gestión tanto en los diferentes niveles del Estado como en las instancias que con este se vinculan desde la sociedad civil.