

X Seminario de RedMuni
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009

TITULO DE LA PONENCIA: *La Universidad formando gestores públicos. Los enmarques como lentes conceptuales de una experiencia de pregrado.*

AUTORES:

Lic. Ivana Verdi

E-mail: iverdi26@yahoo.com.ar

Grupo Política y Gestión

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario

Lic. Guillermina Curti

E-mail: guillermina_curti@yahoo.com.ar

Grupo Política y Gestión

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario

INTRODUCCIÓN

En el presente escrito, nos proponemos ensayar y presentar el tránsito realizado en una experiencia de enseñanza-aprendizaje brindada en una instancia de pre-grado universitario en una Universidad Pública, la Universidad Nacional de Rosario. Desde mediados del 2006 se ofrece a los no docentes de dicha Universidad un espacio de aprendizaje y formación, bajo la forma de una Tecnicatura Universitaria en Administración Pública.

Este espacio desplegado en un contexto académico provee un escenario que nos permite reflexionar en torno a cuestiones que exceden a las “estrictamente” académicas. Antes bien, se configuró como un **espacio de fusión e interrelación que explicita las tensiones propias entre conocimiento y política** y entre las múltiples y diversas racionalidades que gravitan al momento de repensar aquella relación.

Desde docentes a estudiantes situados institucional y políticamente; desde contextos y coyunturas institucionales y políticas particulares; desde roles y funciones fusionadas en torno al quehacer político y al quehacer en las políticas; desde campos y dinámicas de análisis de políticas hasta campos y dinámicas de producción de políticas; desde dinámicas de construcción de conocimiento para otros a la construcción de saberes para sí. Elementos de procesos distinguibles pero no separables, en los cuales se (re)configuran y (re)significan, permanentemente, subjetividades individuales y colectivas, de y con, unos y otros.

(Re)pensar el propio y más próximo espacio de trabajo en un entramado mayor, complejo pero con posibilidades de ser leído, entendido y transformado se configuró en el mayor desafío -político- del aprendizaje mismo. Mirar lo cotidiano desde la otra cara de la misma moneda, resulta ser la tensión -política también- que acompaña a lo largo de todo el proceso.

La Universidad, docentes, no docentes y estudiantes, en simultáneo y no como “cuerpos” separados y desconocidos, gestores, académicos, burócratas, funcionarios y políticos, juntos y fusionados en diferentes momentos y coyunturas.

La Universidad como arena de poder que produce políticas, hace política, pero que también se mira, reflexiona, se explora en ese entramado, se (re)apropia de ideas, conocimiento y saberes se experimenta como la primera (pero no la última) puesta en crisis.

De aires políticos e ideas políticas circulando por doquier, de saberes en actores y actores con saberes, de conquistas y pérdidas, de luchas y conciliaciones, de encuentros y veredas opuestas, de prácticas y saberes... se trata esta experiencia.

EL “CONTEXTO” DEL ENMARQUE. LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: SABER Y POLÍTICA(S).

Las Universidades Nacionales, como instituciones públicas orientadas a la generación y difusión del conocimiento, no se encuentran exentas de las transformaciones globales de las últimas décadas. Comenzándose a cuestionar los modos de relación social tradicionales, así, la reconfiguración estatal, la investida del mercado y la consecuente adaptación de la sociedad civil, nos provee de un marco en el cual situar las políticas públicas dirigidas al sector de la educación superior.

Es necesario concebir a las Universidades como estructuras de poder (Acosta Silva, 2002), constituidas por intereses, prácticas, y racionalidades de actores sociales y políticos, cohesionados o no, los cuales interpelan y son interpelados por otras instituciones sociales, políticas y económicas, que dotan de sentido la trayectoria de las mismas.

Así, las Universidades han sido y son tanto sujeto como objeto de intervención y de transformación de los gobiernos de las últimas décadas.

En los ochenta, a partir de la recuperación democrática, fue considerada como prioridad la ampliación de la matrícula de educación superior. “Mediante medidas de acceso no restringido en muy corto plazo, la cifra de estudiantes se multiplicó hasta alcanzar niveles sin precedentes. En el caso de Argentina, se pasó de una matrícula de medio millón de estudiantes en 1983 a más de un millón al final de la década”. (Rodríguez Gómez, 1999:3)

Sin embargo, este impulso se encontró limitado a partir de restricciones que se produjeron en el gasto público en educación, las reiteradas crisis de las economías, así como también por la impronta neoliberal que caracterizó a las políticas públicas en toda la región.

En suma, siguiendo a Rodríguez Gómez (1999), para las Universidades latinoamericanas la década de los ochenta fue un escenario de intersección, en el que las presiones de la demanda social, las posibilidades abiertas por la democratización, las restricciones financieras planteadas por la reforma del Estado, y las señales indicadas por la transformación de la educación superior en el mundo desarrollado, modelaron un perfil de cambios en el que sobresalen las tendencias de diferenciación de ofertas, la multiplicación de funciones y tareas, la redefinición de las relaciones Estado-Universidad, y de replanteamiento de las relaciones Universidad-sociedad.

Como consecuencia, y con la incipiente participación de nuevos actores (organismos multilaterales de crédito, grandes corporaciones, empresas transnacionales, entre otros) en la determinación de las nuevas estrategias políticas, nos encontramos, al promediar los noventa, con tendencias disruptivas del cuasi-monopolio que el Estado ejercía sobre la oferta

universitaria. Sumado a esto, la liberalización del mercado de los estudios superiores y procesos de diversificación, especialización y segmentación social de las Universidades fueron algunas de las características que adoptaron las Universidades Públicas. Asimismo, y de forma paulatina, la evaluación y las exigencias en torno a la calidad se fueron adueñando del espacio en que opera la gestión de las Universidades.

Según Acosta Silva (2002:s/d) “Tal vez el hecho más significativo de las nuevas tensiones y exigencias que la globalización ha traído en términos de educación superior sea el renovado interés de los gobiernos y agencias internacionales en torno a la importancia y utilidad de la formación de las elites científicas, intelectuales y profesionales en la «sociedad mundial». Políticas públicas de crecimiento y diferenciación de los sistemas, asociados a diversos instrumentos de financiamiento con recursos públicos, basados en esquemas de evaluación y acreditación de la calidad y la excelencia, han aparecido en la última década en casi todos los países de América Latina.”

La calidad institucional se puso en cuestionamiento al momento de responder a las demandas exigidas, tanto por el mercado como por la sociedad en su conjunto. En este sentido, encontramos convergencia en las estrategias que se llevaron a cabo para apuntalar el sector de formación tecnológica superior, la vinculación realizada con empresas y gobierno, y además, la readaptación normativa. Fruto de este período, es la sanción de la Ley de Educación Superior en Argentina en 1995.

Estas complejas dinámicas descritas, también presentan un claroscuro al visualizar cuál es la relación entre el mercado laboral y la oferta de profesionales concebidos en las Universidades públicas. En este punto, la diversificación se dio a través de la creación de una formación técnica y profesional de los estudiantes del nivel terciario.

Por otro lado, las entidades que tienen trayectoria en investigación re-direccionaron sus estudios hacia las necesidades de competencia que tienen las empresas, así como también, han establecido vínculos mucho más estrechos con actores privados que han incidido en la conformación de una agenda de investigación orientada a las “necesidades del mercado”, las cuales muchas veces no coinciden con “las del conocimiento”.

Podemos inferir, a partir de lo señalado, una pérdida de autonomía relativa de las propias instituciones determinada a partir del financiamiento privado; y por otro lado, el surgimiento de un conjunto de personajes especializados en la creación, distribución y aplicación del saber a las cuestiones de políticas, “analistas simbólicos” o “tecnopolíticos” según diferentes

denominaciones, que han comenzado a cumplir una función estratégica en la orientación política de las sociedades latinoamericanas. (Camou, 1997)

La privatización de la educación superior no solo trajo aparejado la expansión de establecimientos privados, los cuales, por lo general, carecen de estructuras de postgrado y de investigación (Rodríguez Gómez, 1999); sino que además, las entidades públicas debieron diversificar sus formulas de financiamiento, bajo la hipótesis de corresponsabilidad con el Estado: cobro de cuotas de admisión y colegiaturas, venta de productos y servicios, vinculación con el aparato productivo, concurrencia sobre financiamientos concursables, entre otras.

Frente a los fenómenos presentados, cabe nutrir el análisis con el cuestionamiento que se hace respecto de la intervención estatal en el sector de la educación superior durante las últimas décadas. Según Acosta Silva (2002:s/d), “el Estado adquiere, paradójicamente, una centralidad indiscutible en las reformas de las políticas de educación superior, impulsando cambios en las fórmulas del financiamiento público, en los procesos de diferenciación de individuos e instituciones, y en la apertura de nuevas opciones públicas y privadas de estudios superiores. Tenemos así una típica paradoja: mientras que en el campo de la economía y de la política el Estado juega un papel de árbitro para incrementar el peso de lo privado, en el campo de la educación superior se introduce «hasta la cocina» para fijar nuevas reglas para el desempeño de las universidades. En otras palabras: frente al neoliberalismo salvaje en la economía ocurre un neo-intervencionismo feroz en la educación superior”.

En este sentido, el “esquema modernizador” (Acosta Silva, 2002) impulsado en los noventa implica que la actualidad de la vida universitaria se encuentre ante el desafío de gestionar la compleja realidad social, atravesada por los fenómenos mencionados anteriormente, con escasos recursos y una sobrecarga de demandas y expectativas de los gobiernos y las sociedades.

Esta dinámica “modernizadora” se ha aplicado en los últimos tiempos, a la mayoría de las estructuras estatales y burocráticas modificadas, con distintos alcances. Debemos remarcar, de este modo, que en la actualidad asistimos a un proceso de transformación de la administración y la gestión de lo público.

La Universidad, no ha escapado a esta tendencia, sin embargo, asume la particularidad de tener un doble rol como espacio de formación y como generadora de conocimiento.

En este sentido, la mencionada institución nos revela la interacción entre el ámbito que capacita y al mismo tiempo que genera el conocimiento. En tanto usina de conocimiento, ha sido atravesada, a la vez que le ha dado sustento (en tanto base y/o crítica), a los procesos de

reformas estatales y a las transformaciones que han sufrido las instancias gubernamentales en los últimos tiempos.

La necesidad de adaptarse al contexto y adecuar las instituciones a los nuevos fenómenos globales, en cierta medida, han provocado muchos cambios tanto en las instituciones como también en la producción de conocimiento.

Las Universidades, por su parte, han sido atravesadas por la una nueva configuración de la relación entre lo público y lo político, un cambio en el alcance y dimensión de las políticas públicas, vinculado a la existencia de una pluralidad de actores públicos intervinientes, al desarrollo creciente de los mercados y la iniciativa privada en un entorno de internacionalización y a la revalorización de la iniciativa social. En simultáneo, la revolución en los sistemas y tecnologías de comunicación que está transformando los modelos de organización y de gestión, nos dan señales que la gestión de lo público, es un proceso todo complejo, que escapa a la linealidad del modelo racional burocrático, sostenido por la teoría clásica de la administración pública.

La gestión de lo público, más aún en las universidades nacionales implica ensamblar recursos, información y decisiones en una arena en la cual la negociación y la adaptación son recurrentes. La integración de recursos, de equipos, de objetivos, de departamentos, de niveles de gobierno, de intereses, de formas de regulación, aparece como factor relevante y todo ello alineado con un permanente proceso de negociación. La adaptación como respuesta necesaria a los cambios no previstos del entorno y a su complejidad, necesita de altas cuotas de flexibilidad, iniciativa y capacidad para la integración, para responder a los imprevistos con eficacia y eficiencia.

Las paradojas y los conflictos no son situaciones excepcionales, son la cotidianeidad en nuestras decisiones organizativas, gestionarlas adecuadamente pasa así a un primer plano.

UNA LECTURA DESDE LOS “ENMARQUES”: LAS COMPLEJIDADES DE LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE DE POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICAS EN INSTANCIAS DE PRE-GRADO.

La Universidad Nacional de Rosario puso en marcha a partir de 2006 una instancia de formación para el personal no docente de la propia universidad, a partir de la creación de una Tecnicatura Universitaria en Administración Pública. Esta cuenta con la finalidad de formar técnicos capacitados para participar de la administración de instituciones del sector público.

Esta carrera brinda la posibilidad de contar con un espacio de formación que exceda la noción de mera capacitación de recursos humanos y supone el compromiso de involucrar actores/estudiantes en las problemáticas de gestionar lo público.

El perfil del egresado definido al momento de su creación es amplio y comprensivo:

El Técnico Universitario en Administración Pública será capaz de comprender las complejas relaciones jurídico-institucionales que atraviesan su puesto de trabajo y aquellas que definen el rol del organismo al que pertenece, así como la relación con la comunidad a la que sirve, en tanto resultados de una evolución que debe ser abordada con un enfoque multidisciplinar. El alumno desarrollará las habilidades necesarias para administrar los recursos de la institución, y se estimulará su capacidad para revisar críticamente los procedimientos establecidos, pudiendo identificar oportunidades de mejora en el contexto de la normativa vigente. Los contenidos mínimos del Plan de Estudios tienen además por objeto contribuir a desarrollar en el alumno una actitud crítica y flexible, promover su creatividad, así como también la orientación al servicio y el trabajo en equipo.

Para su consecución se delineó un Plan de Estudios estructurado en función de un balance entre los fundamentos teóricos destinados a la formación de técnicos en administración pública, las tecnologías de administración pertinentes para el sector, los espacios de especialización en las problemáticas específicas de los organismos a los que el Plan se orienta, y las instancias de integración y aplicación que se estiman pertinentes. La carrera se organiza en tres ciclos:

1) Ciclo formación básica: en el cual se aspira a que el alumno adquiera fundamentos teóricos que permitan una mayor y mejor comprensión de la especificidad del sector público que integra y su relación con la sociedad a la que pertenece, desde una perspectiva multidisciplinaria. Las asignaturas se orientan a abarcar temas de la historia política argentina, las relaciones entre la Sociedad y el Estado, la Sociología de las Organizaciones, la Administración Pública y su dimensión normativa, así como también los principios de economía del sector público.

2) Ciclo de formación específica: se pretende que el alumno pueda dominar herramientas de gestión que contribuyan a un mejor desempeño individual, del área que integra, y del organismo todo en el cumplimiento de sus fines. En esta fase del ciclo, las asignaturas contenidas son: Informática I, Enfoques teórico-prácticos de la Gestión Pública, Tecnologías de la Administración Pública I, Administración de Recursos Humanos, Tecnologías de la Administración Pública II, Formulación y Programación de Proyectos.

3) Ciclo de orientación: tiene por objetivo profundizar la formación técnico-práctica del alumno, en lo específico de la organización en que se desempeña. El Plan contempla, inicialmente, la orientación en Administración de Universidades. Las materias comprendidas en este momento de la formación incluyen: Universidad y Políticas Públicas, Régimen Jurídico de la Educación Superior, Derecho Laboral y Convenio Colectivo de Trabajo, Gestión Económico-Financiera de Universidades, Procedimientos Administrativos de Universidades.

La experiencia de las cátedras de Universidad y Políticas Públicas y Enfoques teórico-prácticos de la Gestión Pública, revelan claramente, las tensiones y debates que se abren al momento de reflexionar en torno a los vínculos entre conocimiento y política, dada la mirada actoral, relacional, situada e intensamente política que proponen a lo largo del proceso de cursado.

La fundamentación, objetivos, contenidos y metodología pedagógica propuestas por ambas materias a lo largo del curso, expresan las cuestiones y disputas recorridas por estudiantes y docentes, ensamblados en un espacio de enseñanza-aprendizaje recíproco.

La propuesta trabajada desde la materia Enfoques teórico-prácticos de la Gestión Pública se orientó a:

- Posibilitar el reconocimiento de los procesos sociales que han orientado el surgimiento de nuevos enfoques de la gestión pública, enfatizando las relaciones entre el estado y la sociedad en un proceso de globalización y de Reforma del Estado.
- Distinguir las diferencias sustanciales entre los distintos marcos de análisis que presentan los nuevos modos de abordar la gestión pública.
- Adquirir una perspectiva crítica sobre estos procesos, específicamente en la coyuntura latinoamericana actual.

Los contenidos desarrollados son:

Unidad I: Dilemas del Estado actual.

El proceso de construcción social. Sistema de producción, mercado, clases. El estado como instancia de articulación de relaciones sociales. Transformaciones del Estado Moderno. Relación Sociedad, Estado, Mercado. Crisis del Estado de Bienestar, transformaciones. Impactos de América Latina. Distintas respuestas. Revalorización de los espacios locales.

Unidad 2:

a) Reforma y Modernización del Estado.

Reforma Administrativa y reforma del estado: aspectos conceptuales y operacionales.

Crisis, ajuste estructural y reforma del estado. El cambiante rol del estado y su redimensionamiento. Tendencias y modalidades de la reforma: internacionalización, descentralización, desregulación, privatización, desmonopolización. Consecuencias sobre la deformidad del aparato estatal. Efectos sobre la democratización y la gobernabilidad. Capacidades de gestión requeridas en el estado post-reforma. Análisis de Casos: La experiencia argentina.

b) ¿Reformas de segunda generación, o, reformas de la gestión pública? El papel de la gestión pública.

Política y administración. Roles políticos y de gestión. Criterios para la fijación de ámbitos de acción diferenciados. Racionalidad técnica versus racionalidad política. Mecanismos decisorios: la dinámica burocrática: (modelos interpretativos)

c) Capacidades institucionales y el uso de las nuevas tecnologías: hacia la construcción de capacidades estatales y de gestión.

Unidad 3: Nuevos enfoques interpretativos.

La nueva gerencia pública, el enfoque neo institucional, el enfoque de la “nueva gobernanza pública” y la gestión relacional.

Por su parte, la materia Universidad y Políticas Públicas se propone como objetivos:

- Delimitar el objeto analítico "política pública", reconociendo los elementos esenciales que la componen y construyen que proveen los distintos enfoques teórico-prácticos de abordaje.
- Identificar en el “ciclo de las políticas públicas” sus fases fundamentales y definir el perfil diferencial de cada una.
- Relevar los principales problemas que se presentan en cada fase desde la perspectiva de los distintos actores involucrados y los recursos disponibles para su resolución.
- Ponderar el instrumental técnico aplicable desde la perspectiva de su coherente pertinencia y efectividad para hacer sostenible la direccionalidad perseguida.

Los contenidos desplegados son:

Unidad I: Discusión de apertura. La política y las políticas en la articulación Estado-sociedad-economía.

La política pública en la articulación estado – sociedad - economía. La determinación de las "políticas" como objeto analítico: su "naturaleza" instrumental y su dimensión simbólica. Política, política pública, política estatal y política social: criterios de diferenciación y su relación en los diversos enfoques teóricos. El marco estructural económico, político, jurídico y cultural de las políticas públicas. Restricciones y grados de autonomía para las organizaciones públicas

y para la factibilidad y viabilidad de las políticas. Alcances, potencialidades y límites de las políticas públicas en los diferentes encuadres analíticos. Las relaciones entre técnica y política.

Unidad II: Las políticas públicas como proceso. Hacia la elaboración de un marco analítico para su comprensión: el ciclo de las políticas públicas.

El proceso de las políticas públicas: elaboración, formulación, adopción, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación. Políticas explícitas e implícitas. Relaciones entre teorías y modelos para su reconstrucción y comprensión. Las técnicas apropiadas y sus aportes en cada fase del ciclo de políticas.

a) Elaboración, formulación y adopción de políticas públicas:

La emergencia del problema público. Problematización social de la cuestión, relevancia pública e incorporación a la agenda pública. Identificación y delimitación del problema por los actores intervinientes. La configuración de la agenda de actuación de los poderes públicos. Definición provisoria de objetivos como vinculación del problema con su solución. Su génesis, supuestos, instrumentación y alcances. La elaboración y análisis de alternativas y el establecimiento de prioridades.

La formulación y adopción de políticas públicas. Evaluación político-pragmática de las alternativas de actuación, priorización y selección definitiva de un curso de acción. Decisión pública y poder político. Actividad decisional. Elementos presentes en la toma de decisiones. Cómo “piensan” los actores: del modelo racional absoluto al de la racionalidad limitada. De la papelera de reciclaje a la ventana de oportunidad. Las redes de política como “encuentros” de múltiples racionalidades y el abordaje de la complejidad. Las técnicas aplicables en estas etapas.

b) La puesta en práctica de las políticas públicas.

Enfoques teóricos para su abordaje. Modelos analíticos. Implementación y ejecución de políticas públicas: niveles de formalización y operacionalización en la institucionalización de las políticas públicas (planes, programas, proyectos, operaciones y operativos resultantes). Niveles de ejecución y agentes ejecutores. Aparatos estatales y políticas públicas: diseño organizacional para la ejecución; especificidad, adecuación, desplazamientos. Delimitaciones y confluencias jurisdiccionales. Problemas de la fase implementadora. Las relaciones intergubernamentales y la idea de "policy-network". La gestión de redes y el impacto de las actividades de ejecución sobre los sentidos perseguidos. Las unidades ejecutoras y su análisis.

Burocracia, determinación e implementación de políticas públicas; discrecionalidad y arbitrariedad. El lugar de las burocracias públicas como actor clave en el proceso de las

políticas. Las burocracias públicas y sus modalidades de intervención. Los recursos de las burocracias y las políticas públicas. Burocracia e implementación.

c) Seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Objetivos, tipos y métodos de evaluación. Problemas relacionados con la metodología y los usos de análisis evaluativos. Intereses presentes en el proyecto evaluador y las condiciones de su ejercicio. Técnicas usuales y aparato instrumental; la adecuada definición y delimitación del objeto de evaluación, su momento y sus responsables, sus contenidos y destinatarios. La problemática de las técnicas de evaluación y de la elaboración de indicadores. El tratamiento de la información producida y la elaboración de recomendaciones. Cambios en las organizaciones y nuevas organizaciones. La capacidad, la innovación y el aprendizaje organizacional.

Por otro lado, ambos espacios curriculares comparten una metodología de trabajo orientada a comprender a la “clase” como espacio de encuentro de diferentes lógicas dispuestas a trabajar juntas sobre diversos materiales y con distinta finalidad cada vez, por lo que se aspira a que cada encuentro sea un tiempo de producción - individual, grupal y colectiva - de saberes integrables e integrados, con grados crecientes de complejidad reconocibles en productos específicos. Se convocarán entonces conocimientos provenientes de experiencias personales de los ámbitos más diversos que puedan aportar al acopio y procesamiento de informaciones destinadas a servir, eventualmente, a un proyecto particular.

En cada encuentro, se brindan los conceptos clave y nudos problemáticos del eje temático abordado, junto con una permanente referencia y orientación metodológica relativa a textos y experiencias que permitan una mejor profundización, clarificación y apropiación.

En este sentido, cada clase cuenta con tres instancias, no necesariamente sucesivas, sino que se desarrollan según la dinámica particular que adopta cada encuentro. Así, se recorre: un momento de problematización del “tema eje” por parte del docente, con la consiguiente orientación en torno a las respuestas dadas a dichos problemas por los autores convocados en la bibliografía de referencia, que los cursantes deberán haber estudiado previamente, apoyándose o no en claves de lectura sugeridas por la cátedra. Un momento, que en los estudiantes en forma individual y/o grupal, aportan su elaboración en torno a las lecturas realizadas, ponderando su contribución al tema en tratamiento, planteando dudas e interrogantes emergentes, discutiéndolos y poniendo en consideración sus relaciones con autores estudiados en otras materias y con otras perspectivas que se procuren libremente para enriquecer el trabajo. Y, un momento que se ordena a garantizar el “aprender a hacer”, a la

adquisición de una actitud y unas competencias que permitan hacer frente a nuevas situaciones, algunas imprevisibles. Se promueve entonces el cierre con una instancia de aplicación de las adquisiciones de los momentos previos, sobre situaciones y acontecimientos sugeridos por el docente o los cursantes, pero siempre cuidando su estricta pertinencia y relevancia para las problemáticas que enfrentan cotidianamente las organizaciones en que se desempeñan.

En cada clase, se brindan asimismo, los puntos de orientación para la resolución de los trabajos prácticos, que son, en simultáneo, otra instancia, no sólo evaluativa, sino esencialmente, de aprendizaje situado. Se considera esencial prestar atención y promover las múltiples modalidades que se ponen en juego a la hora de resolver los trabajos evaluativos, considerando que no existe una única forma posible de apropiación del saber.

Se considera, de este modo, que todas las instancias aportan a un proceso de aprendizaje incremental, no necesariamente lineal: los teóricos, la presentación de los prácticos, las situaciones de resolución, las devoluciones, las consultas y el examen final, siendo este último, la ocasión en la cual se pondrán en consideración y en juego, integralmente, los conocimientos y habilidades aprendidas.

La “corrección de lo producido” asume la forma y sustancia de una devolución. Esta se realiza en clase, y es el momento de revisión y valoración grupal, de lo producido por los alumnos, y dado que, colectivamente, fueron trabajados todos los temas del eje temático, aquellos alumnos que se concentraron en “practicar” una porción, tendrán la oportunidad de profundizar los elementos que trabajaron de forma más “marginal”, favoreciendo y fortaleciendo, así, en intercambio recíproco de saberes y aprendizajes.

De lo mencionado, es sustantivo destacar que ***el enfoque compartido por ambas propuestas se concentra en trabajar en torno a la clarificación, reconocimiento e identificación de los marcos, por definición políticos, de políticas.***

Siguiendo a Wayne Parsons (2007:66) “es posible pensar en los marcos como modos de organización de problemas que les dan forma y coherencia. Un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tienen en común dentro de un grupo o comunidad. Puede surgir el conflicto dentro del marco o entre marcos diferentes”.

De esta forma, ***se propuso a los estudiantes (situados institucional y políticamente) (re)pensar sus propios recorridos personales, colectivos, institucionales y laborales desde el reconocimiento situado de la manera en la cual “los distintos marcos de***

análisis definen y discuten los problemas y como estos chocan, convergen y cambian”
(Parsons, 2007:66)

El punto de partida y de llegada gravitó en torno a la idea que propone Wayne Parsons (2007:92) de que “nuestros marcos construyen el significado de los problemas o procesos sociales, económicos y políticos. El peligro es que con frecuencia se cree que el propio mapa es el “real” porque muchas otras personas comparten la misma percepción”.

La posibilidad de problematizar acerca de la idea de los marcos y repensar el proceso de elaboración o estructuración de políticas desde la noción política de enmarque como una manera situada de (Rein y Schon, 1999:329) “seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar (...) Como perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida y actuar en consecuencia”, es una propuesta que no transcurre sin devenires y tensiones.

La complejidad propuesta, se manifestó al momento de promover en los alumnos una revisión de su propio ámbito de trabajo, lo que conllevó a problematizar sobre la propia identidad del alumno, como gestor, burócrata, político, administrador. Este proceso, trajo consigo fuertes discusiones y grandes esfuerzos analíticos, en una parte, y de (re)posicionamientos personales, por otra. Razón por la cual, la riqueza del trabajo con los enmarques, permitió desmitificar algunas “verdades sacralizadas” que los alumnos admitían, diversificando los puntos de análisis, dilucidando a los sostenedores de visiones y contextualizando los discursos. Desde un comienzo, la lógica racionalista, se constituyó en un modelo ideal (o de referencia mental permanente) a valorizar por parte de los alumnos. De este modo, la presentación de las características y posibilidades explicativas de otros enfoques o modelos, como por ejemplo los pluralistas, los incrementalistas, las anarquías organizadas, entre otros, les permitió a los alumnos obtener miradas diversificadas, nuevos “lentes conceptuales” u otros “marcos” de análisis por medio de los cuales se pueden entender los procesos estudiados en ambas materias.

Un punto clave, emergió al trabajar sobre los ejes del programa relacionados con el rol del Estado, la política y las políticas públicas y el lugar de la universidad. Así, discernir a la universidad como producto de políticas públicas y al mismo tiempo generadora de políticas y arena de poder donde se tejen políticas y se explicita “la política” generó en este grupo de alumnos muchas tensiones, las cuales fueron combinadas con desarrollos teóricos que

problematizaban sobre la temática, los cuales aportaron aspectos a la discusión, en muchas ocasiones, no contempladas.

Otro punto clave, se visualizó en el momento del tratamiento de la temática de la administración y la gestión pública, y los nuevos enfoques para entenderlas. Resulta interesante remarcar nuevamente, como modelos tecnocráticos resultaban idealizados por los alumnos, entendiéndolos como los “modelos a aplicar”, sin embargo, cuando a partir de distintos ejercicios se proponía pensar en la implementación de éstos en sus propios ámbitos de trabajo, emergían los propios conflictos de cualquier administración pública. Reiteradamente, roles políticos y técnicos, entendidos escindidos por los alumnos, se entrelazaban resultando imposible e impensable contemplarlos separados. Así, el lugar de los alumnos como administradores de lo público se encontró permeado por “marcos de análisis” muy particulares, de lo cual se puede suponer que fueron éstos mismos marcos que constreñían e imposibilitaban el análisis de sus propias prácticas con otros enmarques.

Esta perspectiva ilumina/enfoca lo problemático de las cuestiones de políticas, dado que no sólo “conduce a diferentes visiones del mundo y crea múltiples realidades sociales” sino también porque resalta que el “enmarque de una cuestión de políticas siempre ocurre en el seno de un contexto anidado”. (Rein y Schon, 1999:339)

Así, en el contexto en el cual se sitúan los marcos de análisis de las políticas, el marco político, debe reconocer siempre su anclaje en un periodo histórico determinado, atravesado principalmente por el actor que lleva a cabo el análisis. En este mismo sentido, los cambios de contextos y/o coyunturas implican en muchas ocasiones un cambio en el modo de abordar y estudiar los objetos de políticas. Así, “el enmarque de las cuestiones de políticas responde a los cambios de los contextos mas vastos de la política, cambios que a menudo entrañan alteraciones del propio marco. Pero también es cierto que el re-enmarque de cuestiones puede dar forma a los contextos de los cuales depende.”

De este modo, resulta interesante resaltar cómo el contexto ha determinado los lentes con los cuáles se miraban a estos procesos. El contexto de los alumnos, en tanto personal de la Universidad Nacional de Rosario, coincide con los elementos enunciados en el apartado anterior, sin embargo, también es necesario destacar la particularidad otorgada por la coyuntural local. Así, las discusiones políticas y la confluencia de pertenencia política partidaria con gobierno de la ciudad, proporciona, ciertos aspectos, que no se pueden soslayar.

Asimismo, la cuestión generacional también resulta determinante en el modo de entender a los procesos estudiados. Los alumnos en su mayoría, tienen entre 35 y 50 años, y con una

gran antigüedad en la universidad, siendo parte de los procesos de transformación que ha sufrido la universidad pública, desde la vuelta a la democracia, los recortes del financiamiento en los noventa, la política privatizadora, entre otros. De lo cual se desprende, que su modo de entender y analizar –en términos de marcos- los procesos se teñían permanentemente, aunque no siempre explícitamente, de sus vivencias personales.

Analizar los procesos, entender los “lentes conceptuales” con que se desarrollan los estudios, comprender los contextos y visualizar los re-enmarques posibilita a los alumnos acceder a una visión compleja pero no por esto indescifrable del proceso de estructuración de políticas.

Descifrar, además, la predominancia de algunos marcos sobre otros, en conjunto con el patrocinio que se hace de ellos por parte de instituciones, organizaciones de investigación y/o investigadores de las ciencias sociales, implica reconocer estrategias y recorridos desarrollados para imponer la vigencia de unos marcos sobre otros. Rein y Schon (1999:342) afirman que: “Los analistas de las políticas pueden desempeñar una función crítica en la creación de marcos, trabajando dentro y fuera de las burocracias gubernamentales en papeles de empresarios, intermediarios y corredores de ideas. Ellos pueden nombrar el terreno de las políticas y especificar como deberán vincularse los marcos, los diseños y las acciones de las políticas. Pueden actuar como especialistas, técnicos que depuran los problemas que surgen en el enmarque de una cuestión de política y en el proceso de ponerla en buena circulación. Pueden combinar investigación y experiencia en el uso de símbolos, metáforas comunicativas y suposiciones simplificadoras.”

En este sentido, resulta interesante observar el recorrido realizado por los alumnos cuando se plantean conflictos de marcos, y cuando ellos, al mismo tiempo, son atravesados por los mismos. Estas tensiones, se constituyeron en puntos clave del proceso de enseñanza aprendizaje. Así, los contenidos propuestos resultaron movilizantes, ya que la posibilidad de observar cómo distintos enfoques o marcos determinaban las políticas e influían en el proceso de estructuración de las mismas nos invita a reflexionar acerca de la transformación que produce el conocimiento de políticas -investigación de políticas-, tanto desde el lugar de datos, auspiciada desde una visión tecnocrática, ideas y argumentos, en términos de Weiss (1999).

Las tres imágenes de la investigación de política, plantea al conocimiento como:

- Datos: estos nos permitirá adoptar las mejores decisiones, en términos estrictamente racionales, ya que “los datos de los investigadores son compatibles con las necesidades de los usuarios; los usuarios tienen conocimiento suficiente de los datos para buscar en ellos la

calidad y aplicarlos eficazmente al problema del momento. Aquí, se ve la traza de una burocracia casi weberiana en que la información se utiliza para aumentar la eficiencia”. (Weiss, 1999:387)

▪Ideas: una propuesta que surge desde mediados de los setenta, se funda en que la investigación de políticas servía menos de dirección a las políticas, que de “ilustración” general para los elaboradores de políticas. En este sentido, la formulación de los problemas que hacen los investigadores no necesariamente coinciden con las necesidades inmediatas de quienes toman las decisiones y estos pueden recordar selectivamente las ideas que más les gustan. (Weiss, 1999:382)

▪La investigación de políticas como argumento (ampliamente desarrollado por Majone) representa una investigación a la que se le añade una actitud de defensa y recomendación, cargada de valores y de las subjetividades propias del investigador. “Tiene un trasfondo político, intereses y valores se encuentran en disputa. Los partidarios de ciertas ideas utilizan la investigación cuando y si favorece sus propios casos.” (Weiss, 1999:388)

Como se ha mencionado anteriormente, la cara del conocimiento como “dato” resultó ser la constante entre los alumnos. La necesidad de buscar una verdad cosificada, acabada e indiscutible, fue lo más común en los razonamientos de los estudiantes. Sin embargo, el haber traído al ruedo otras aristas del conocimiento, en término de ideas y argumentos y la confluencia de los mismos constituyó un espacio de discusión interesante, en donde se rescataron aportes significativos para el proceso de enseñanza aprendizaje.

Estas tres caras se conjugan en “un todo” donde ideas, argumentos y datos se interrelacionan, constituyéndose en una instancia conflictiva en el modo de concebir tanto al estudio de las políticas, como a las políticas mismas. La misma tensión que se produjo en el desarrollo de la disciplina avanzando desde modelos sinópticos a anti-sinópticos, racionales a modelos pluralistas e incrementalistas de interpretación, en cierta medida, implicó dejar de concebir a la investigación/conocimiento como mero dato cosificado, dando cuenta que los marcos de análisis, que operaban como “presupuestos”, constreñían y permeaban todas las instancias.

RECUPERANDO APRENDIZAJES DE LA ENSEÑANZA Y DE LA DISCIPLINA

Atravesar las políticas públicas y la gestión de “lo público” desde el análisis, la gestión, la teoría, la práctica, la enseñanza y el aprendizaje, como espacios difusos, interrelacionados, “impuros”, filtrados y entramados entre sí, pone en juego un campo

de aprendizajes que interpela y moviliza a todos los actores que nos involucramos en la experiencia de conocer en y de las políticas.

Una **primera línea** de exploración respecto a estos aprendizajes delineados en la experiencia relatada, involucra la necesidad de construcción de lentes conceptuales (claro está, en términos de marcos) que permitan leer las realidades complejas. Sin embargo, como destaca Morin (s/d) “La complejidad es una palabra problema y no una palabra solución”; por lo tanto se trata de “ejercitarse en un pensamiento capaz de tratar, de dialogar, de negociar, con lo real”.

Las políticas públicas comparten la resistencia de Morin al saber parcelizado, al aislamiento del objeto de estudio de su contexto, de sus antecedentes y de su devenir. El análisis de aquellas como éste “nunca han querido reducir a la fuerza la incertidumbre y la ambigüedad”. Deben “enfrentar lo entramado (el juego infinito de inter-retroacciones), la solidaridad de los fenómenos entre sí, la bruma, la incertidumbre y la contradicción”.

Así, las políticas públicas como el pensamiento complejo “no resuelve, en sí mismo, los problemas, pero constituye una ayuda para la estrategia que puede resolverlos”.

Una **segunda línea** de exploración, involucra las miradas y mitos en torno a los límites y alcances de los saberes y las ideas al momento, no sólo de leer y entender las realidades sociales, sino también, al dotarlos o no, de sentido transformador en y de estas realidades.

Camou (1997) recorre claramente el papel otorgado a las ideas en los procesos políticos y sociales. Destacando el cambio producido en esta relación, nos acerca lo que identifica como la figura ideal-típica heredada del “intelectual”, que en Weber, con otros usos e intenciones, podemos encontrar en la ya conocida separación entre política y administración; y en aquellas elaboraciones que reflexionaron en torno al rol de los “técnicos” en la administración pública.

Como bien lo señala el autor citado anteriormente, la figura ideal del intelectual se configura como “la de un «antagonista del poder» guiado por una inmaculada «ética de la convicción»”, así , “la imagen especular que se construye desde la política es la del intelectual como alguien que «pretende hacer política contra la política», un estilo de intervención pública que acostumbra ampararse en la crítica para eludir el compromiso con las siempre desagradables consecuencias de toda operación sobre el mundo real” (Camou, 1997:s/d)

La imagen dominante que se articula con esta mirada se refleja en la clara división entre técnica y política, donde la primera a través de un conocimiento especializado, le indica a la política, los diferentes caminos para concretar determinados objetivos, previamente definidos en instancias de naturaleza política.

Es interesante resaltar como, en la actualidad, este debate (Bunner, 1993, Camou, 1997, entre otros) deja paso a un espacio donde las exclusividades de las funciones no se encuentran claramente delimitadas, y en este sentido, convergen en un mismo plano, investigadores, técnicos, políticos, gestores y burócratas, configurando un entramado de interacciones y superposiciones de funciones que complejizan el estudio de las políticas.

Sin embargo, es interesante remarcar como bien lo hace Camou (1997) que: “Las ideas regresaron como objeto de investigación, haciéndose evidente la pertinencia de un viejo adagio según el cual «las ideas tienen consecuencias» o productividad. De la mano del neo-institucionalismo se acerca este enfoque de la dinámica institucional de las ideas –o la dinámica ideacional de las instituciones. Analizan las «ideas en las políticas», esto es en los cursos de acción concretos encarados por los gobiernos –en las *policies* para decirlo a la norteamericana. Ubican a ideas y saberes en un rol de mediación entre intereses, no siempre claros y en conflicto.”

En este sentido, nos aclara Brunner (1993) que ha surgido “un nuevo contexto que demanda más y más conocimientos bajo la forma de consultorías, asesorías y un sinnúmero de servicios de identificación, solución y arbitraje de problemas en múltiples “arenas de decisión”. (...) Parece haber llegado el momento en que el conocimiento deja de ser el dominio exclusivo de los intelectuales y sus herederos más especializados -investigadores y tecnócratas- para convertirse en un medio común a través del cual las sociedades se organizan, cambian y adaptan.”

Una **tercera línea** de exploración de aprendizajes nos relaciona los devenires de la experiencia de enseñanza aprendizaje con los recorridos de la disciplina o campo de saber incluido en el estudio de las política públicas. **Los claroscuros, matices y tensiones que atravesaron al desarrollo de la disciplina se asemejan a los debates y discusiones que se abren, sin intensiones de clausura, al momento de construir un espacio de aprendizaje en este ámbito.** Cabrero Mendoza (1999:218) nos recuerda que “el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó solo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultaneo de estudio de las políticas y en las políticas”.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta Silva, Adrián (2002), “Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión” en *Tiempo Universitario*, Universidad de Carabobo, Venezuela.
- Acosta Silva, Adrián (2002), “Poder y políticas universitarias en América Latina. El neointervencionismo estatal” en *Nueva Sociedad*, N° 179, s/l.
- Brunner, José Joaquín (1993), “¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?”, en Conferencia pronunciada en el seminario La investigación educacional latinoamericana de cara al año 2000, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Comisión Educación y Sociedad, Punta de Tralca.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, Volumen IX, N° 2, México.
- Camou, Antonio (1997), “Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina” en *Nueva Sociedad*, N° 152, s/l.
- De León, Peter (1997), “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier” en *Gestión y Política Pública*, Volumen VI, N° 1, México.
- Ferrari, Paola (s/d), “Políticas Universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de postgrado y la transferencia de servicios y saberes. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina”, s/l.
- Garson, David (1994), “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: 25 años de progreso” en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa Grupo Editor, México, 2da. Ed.
- Majone, Giandomenico (1994), “Los usos del análisis de políticas” en en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa Grupo Editor, México, 2da. Ed.
- Metcalfe, L. (1991), “Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible” en *Documentación Administrativa*, N° 223-225, Madrid.
- Morin, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Mimeo
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas*, Ed. Miño Davila, México.
- Rein, Martin y Schon, Donald (1999), “Un discurso de políticas que refleja su marco” en Wagner, P.; Weiss, C.; Wittrock, B.; Hellmut, W. (Comp.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos*, FCE, México.

- Rodríguez Gómez, Roberto (1999), “La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos, N° 21, s/l.
- Torgerson, Douglas (1994), “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas” en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa Grupo Editor, México, 2da. Ed.
- Wagner, P.; Weiss, C.; Wittrock, B.; Hellmut, W. (Comp.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos*, FCE, México.
- Weiss, Carol H. (1999), “¿La investigación de políticas: datos, ideas o argumentos?” en Wagner, P.; Weiss, C.; Wittrock, B.; Hellmut, W. (Comp.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos*, FCE, México.