

**Un estudio acerca de los cambios en el gobierno de la Educación Superior  
en la Argentina a partir de los años '90.**

**El caso de los organismos de coordinación universitaria.**

**Autores:** María Catalina Nosiglia, Sergio Tríppano y Mariano Diodati

**Institución:** Instituto de Ciencias de la Educación - Facultad de Filosofía y Letras -  
Universidad de Buenos Aires - Argentina

**Palabras clave:** educación superior - gobierno universitario - organismos de Coordinación -  
autonomía.

El objetivo principal de la investigación radica en analizar los cambios en la distribución del poder y la autoridad entre el Estado - Universidades a partir de la incorporación, en la Ley de Educación Superior Nº 24.521, de un conjunto de organismos de coordinación sistémica: el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Para tal fin, se caracteriza, compara y evalúa, en cada uno de los mencionados organismos, la formas de gobierno y gestión - estructuras, dispositivos y procedimientos-; la dinámica de los vínculos de cooperación y conflicto entre diversos actores, en los procesos de toma de decisiones; y la representatividad de los miembros en tales organismos de coordinación como aspectos centrales para explicar los ejercicios de poder y la distribución de la autoridad. El proyecto se encuadra dentro de las investigaciones de tipo interpretativo en las cuales, a partir de identificar, describir e interpretar los fenómenos, se exploran las relaciones y se desarrollan proposiciones e hipótesis sobre el problema en estudio. La estrategia teórica-metodológica es principalmente cualitativa. Se analizan fuentes secundarias (normativas, documentos, planes de acción) que suponen la voluntad explícita de los gobernantes en la orientación general de las propuestas políticas. Para la producción de información no documentada, acerca de los discursos o prácticas específicas, se recurrirá a metodología de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados. Se tomará como perspectiva orientadora el aporte de la política educacional y el lugar que tiene la legislación en este marco.

## I. Introducción.

El campo de estudios de la *política educativa* acentúa la presencia de investigaciones sobre las concepciones políticas y pedagógicas reinantes en cada época y su incidencia en la formulación de políticas. Se considera a la dimensión política como articuladora de las condiciones culturales e ideológicas y se estudian las *políticas educativas* como parte de formaciones económicas y sociales en su especificidad histórica y los actores sociales y políticos.

Los autores de este trabajo formamos parte de un grupo de investigadores que ha realizado varias investigaciones, a partir de los años '90, sobre las modalidades de formulación e implementación de las *políticas públicas*; dicho abordaje constituye una forma de contribuir al conocimiento en torno a la manera en que, en un momento histórico determinado, se establece la relación Estado-Sociedad. En los últimos años, el país ha sido escenario de un importante cambio en dicha relación. El cual se expresa, entre otras formas, en la normativa que modifica las relaciones pre-existentes entre los actores - individuos y organizaciones - involucrados.

En términos generales, las investigaciones se centran en aspectos referidos al gobierno del sistema y las instituciones educativas a partir, primero, de la Ley Federal de Educación N° 24.195 y luego de la Ley de Educación Superior N° 24.521 –en adelante LES-, en la dimensión nacional, jurisdiccional y a nivel de las instituciones. Para ello, intentamos encontrar explicaciones acerca de cómo las variaciones en la estructura organizativa, el acceso y la asignación diferencial de recursos son utilizados por parte del Ministerio de Educación de la Nación como fuente de poder para la imposición de las *políticas educativas*. En el campo de las políticas de Educación Superior se realizaron distintas investigaciones sobre los cambios en la relación Estado-Universidad y las instituciones a partir de la aplicación de la LES.

El Proyecto UBACYT actual indaga sobre los cambios producidos en las instituciones universitarias como respuesta a la aplicación de las políticas de Educación Superior propuestas por el gobierno nacional, particularmente desde la sanción de la LES. Por ello, la investigación en curso se propone indagar una dimensión en el gobierno universitario que resulta –por error u omisión- poco investigada, a saber: la coordinación sistemática y la emergencia de nuevos organismos de coordinación.

Las hipótesis de la que se parte, y guían esta investigación, sostiene que las atribuciones conferidas a los organismos de coordinación con funciones normativas, de evaluación, acopio de información y control favorecieron una creciente concentración de poder en el ministerio central sobre el gobierno del sistema. Asimismo, estos nuevos organismos de coordinación se convierten en instancias que “amortiguan” los conflictos entre gobierno y las universidades, introduciendo niveles intermedios de decisión y nuevos interlocutores.

A partir de estas hipótesis, se desagregan los siguientes interrogantes que orientarán la investigación: a) *¿En qué medida los organismos de coordinación restan competencias y restringen las autonomías de las universidades?* b) *¿En qué medida los nuevos organismos, al incrementar sus capacidades normativas, de evaluación y de acopio de información para todo el sistema, y promueven mecanismos de homogenización del sistema y la estandarización de programas?* c) *¿Es posible interpretar como parte del éxito estos nuevos organismos –en términos de eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones- a la propia incapacidad de la base (las instituciones) y a la debilidad de sus organismos de coordinación voluntaria (como el CIN), para promover desarrollar políticas autorreguladas que respeten los intereses de la base?* d- *¿En qué medida la nueva configuración ha afectado el diálogo privilegiado entre gobierno y las universidades públicas, si se considera el lugar que hoy ha adquirido el sector de universidades privadas como nuevo interlocutor?*

### **Objetivo general:**

- Analizar los cambios en la distribución del poder y la autoridad entre el Estado y las Universidades a partir de la creación de los organismos de coordinación sistémica en la Argentina en los '90.

### **Objetivos específicos:**

- Caracterizar y comparar históricamente las funciones de los organismos de coordinación de las universidades.
- Analizar las políticas universitarias con referencia al tema del gobierno del sistema universitario, con especial referencia al tratamiento del tema de la autonomía institucional.
- Caracterizar y comparar las formas de coordinación y gestión del sistema y las instituciones universitarias.
- Evaluar las capacidades institucionales - políticas y administrativas- de los organismos de coordinación (estructuras organizativas, distribución de recursos y mecanismos de tomas de decisión)
- Analizar las formas de representación en los organismos de coordinación como aspecto central para interpretar los ejercicios de poder.
- Analizar la dinámica de los vínculos de cooperación y conflicto entre actores diversos en los procesos de toma de decisiones.
- Promover la reflexión de los actores universitarios acerca de los desafíos de la gobernabilidad con autonomía, dentro de un contexto creciente de intervenciones y regulaciones externas.

## **II. Acerca del marco teórico de la investigación.**

En el desarrollo histórico de las universidades, el principio de la autonomía universitaria y la lucha por conservarla, frente a la intervención estatal, fue un elemento central en la conformación de estas instituciones educativas.

Los problemas referidos a la resolución de cuestiones de poder se vinculan con lo externo o sea con los poderes constituidos -poder real, eclesial y el Estado- y el tema del poder hacia adentro o sea las relaciones de poder que se dan en el interior de la universidad, vinculadas a las formas de participación de los diferentes actores y con las modalidades de gobierno, composición y formas de acceso al mismo. La resolución de los conflictos generados por el ejercicio del poder -externo e interno- se expresaron en diversas formas de arreglos institucionales que variaron según períodos y contextos históricos (BRUNNER, 1990)

En los años '90, en el marco de la Reforma del Estado, los problemas de gobernabilidad -capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar legitimidad y gobernar- cobran centralidad en la definición de las políticas universitarias. A partir de diferentes diagnósticos elaborados por organismos multilaterales como por un grupo de especialistas en toda la región se cuestiona tanto la relación entre el poder externo- Estado- y la universidad cuanto la distribución de poder al interior de las universidades. La crisis que presentan las instituciones universitarias marca el agotamiento de una relación benevolente del Estado frente a las universidades y la inadecuación de las formas de gobierno y gestión al interior de las instituciones (BRUNNER, 1993; RIVEIRO DRUHAM, 1990; DIDRIKSON, 1994; MERRIEN, 2000)

El estudio del gobierno universitario -como modo de organización de las relaciones de poder y distribución de la autoridad- puede ser abordado en términos analíticos en tres dimensiones íntimamente relacionadas y de mutua influencia, a saber: a) la interacción de la Universidad - Estado (Gobierno); b) la interacción de la Universidad con el sistema de educación superior (SES) y con el subsistema universitario nacional y; c) la dimensión de los equilibrios de poder al interior de las instituciones universitarias (CANO, 1990)

En la Argentina, con la sanción de la LES, por primera vez en la historia se regula el funcionamiento de la Educación Superior en conjunto, incluyendo a la Educación Superior universitaria y no universitaria, pública y privada. Asimismo, se introdujeron nuevas regulaciones en materia de gobierno, destacándose la creación de numerosos órganos de coordinación y consulta del Sistema de Educación Superior.

La existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, pero lo que se observa a partir de la actual LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas. El mencionado instrumento legal establece distintos criterios de articulación del sistema: entre las distintas jurisdicciones educativas y entre las diferentes instituciones. En dicha norma, se establece como órganos de coordinación y consulta universitaria: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (Art. 71). Sin embargo, tanto por las atribuciones conferidas como por la relación con los otros organismos se considera que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) es también un organismo de coordinación del sistema (Art. 44, 45, 46,47)).

Por otro lado, a partir de los años '90, según diferentes estudios realizados, se observa un cambio en las relaciones entre el gobierno y las universidades en nuestro país, en consonancia con las tendencias existentes a nivel mundial. El gobierno y la coordinación del sistema comienzan a complejizarse con la creación de nuevos órganos de gobierno que explican el cambio en los modos de regulación del sistema. La investigadora argentina Susana Belmartino (1999) señala como elemento central de la regulación la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinadas a ordenar las relaciones de muy diferente índole en todo tipo de sociedades, desde aquellas dotadas de estructuras relativamente simples hasta las complejas sociedades contemporáneas. Los diferentes modos de regulación nos remiten a los diferentes formas en como resultan coordinadas un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores y son asignados recursos específicos y prevenidos o arbitrados los conflictos relativos, reales o potenciales. Al decir de la autora de última referencia, los tres principios básicos de coordinación son: la autoridad o control jerárquico; el intercambio y la cooperación basada en normas y valores compartidos.

Dos principios se encuentran en tensión en referencia a la relación gobierno-universidad: la autonomía de las instituciones y la coordinación sistémica. Por una parte, la autonomía universitaria puede definirse como "la capacidad de las instituciones universitarias para autogobernarse" (MOLLIS, 1997: 103) lo cual implica necesariamente la constitución de algún tipo de relación de mayor o menor independencia entre la Universidad y el Estado.

De esta manera, la autonomía importa varios aspectos, a saber: la *autonomía de gobierno* como la capacidad para darse sus normas y determinar sus formas de gobierno; la *autonomía académica* entendida como la facultad de darse sus propias políticas en cuestiones vinculadas a la selección de la planta docente, diseño de los planes de estudio, desarrollo científico, otorgamiento de títulos, etc.; la *autonomía administrativa*, como la potestad de diseñar y ejecutar modelos de gestión propios, y finalmente, la *autonomía financiera* que le da la posibilidad de disponer libremente de su propio patrimonio (GARCÍA LAGUARDIA, 1977: 23-24)

Por otra parte, Burton Clark (1983), analiza las modalidades de integración o coordinación del sistema en su conjunto, que difiere según los países. De allí surge el conocido triángulo de la coordinación, como tipos ideales que no se dan en forma pura en ningún país. La integración del sistema se da, entonces, en base a tres tipos ideales: a) el sistema estatal (burocrático y político); b) el sistema del mercado: mercado de consumidores, mercado ocupacional y mercado institucional y; c) el sistema profesional o oligarquía académica con la expansión de los cuerpos colegiados centrales (comisiones científicas, evaluación de pares)

Asimismo, resulta pertinente para este trabajo analizar el aporte teórico que realiza Neave y Van Vught (1994) para explicar los cambios en la relación gobierno-universidad en los países europeos y el surgimiento o transformación de los organismos intermediarios. Según este autor, el ascenso del Estado Evaluador hacia fines de la década del '80, supuso un cambio en la forma en el control que históricamente ejerció el Estado sobre las instituciones de Educación Superior. Este cambio implicó: a) un mayor peso en las decisiones acerca de las orientaciones generales de las instituciones universitarias de las necesidades e intereses de actores externos por sobre los intereses corporativos de los actores internos, b) la exigencia de implementar el planeamiento estratégico o planes de desarrollo que contemplen una mayor vinculación con las necesidades del medio y la transferencia de valores y técnicas propios del mundo de los negocios.

La suma de los aspectos mencionados contribuyó a la creciente concentración del gobierno central en la dimensión estratégica del desarrollo del sistema y la aparición de estos órganos intermediarios especializados en evaluación, acopio de información y control. En síntesis, se crean nuevas instancias de coordinación, a través de organismos que “amortiguan” los conflictos entre gobierno y las universidades introduciendo niveles intermedios de decisión y nuevos interlocutores. Eduardo Ibarra Colado (2001), señala que las agencias gubernamentales y otros organismos de carácter autónomo fueron creados ex profeso, para poner en operación nuevos mecanismos de supervisión a distancia de los productos universitarios.

Para algunos autores, desde una concepción positiva, el tema de la coordinación guarda estrecha relación con el de la autonomía universitaria y si esta competencia está asignada a órganos colegiados en donde participan las universidades, implica un mecanismo adecuado para limitar la intervención del Poder Ejecutivo.

Cantini (1997) señala que cierto grado de coordinación del sistema de Educación Superior es necesario aunque implique restricciones de la autonomía particular de cada institución en la medida que las decisiones que toman los órganos coordinadores sean vinculantes para el conjunto de las universidades.

Para Levy (1990), los órganos y mecanismos de coordinación del sistema de Educación Superior constituyen una visión alternativa a la del gobierno central limitado. Este mismo autor describe dos tipos extremos de coordinación: a) la

coordinación general centralizada y b) la coordinación sistémica con gobierno central mínimo. Sostiene que el segundo tipo de coordinación es el más adecuado. En el primer tipo de coordinación, en la búsqueda de acuerdos, muchas veces las diferencias se convierten en tensiones y luego en conflictos abiertos, y el consenso es poco probable; por ello predomina la coerción y se tiende a ahogar la capacidad de respuesta, la innovación, la diversidad y la iniciativa de las instituciones. Por el contrario, en la coordinación sistémica con gobierno central mínimo, las libertades se maximizan en la medida que las unidades individuales pueden escoger su propio curso (autonomía institucional), los actores pueden elegir (jerarquía consensuales), se fortalece la posibilidad de "accountability" (dar cuenta y ser responsables de sus actos), las unidades son más responsables de sus acciones públicas ante su comunidad o grupo de intereses y se logra mayor eficiencia por medio de la competencia que favorece la innovación.

### **III. Acerca de los aspectos metodológicos:**

#### **- En relación con los aportes epistemológicos:**

Desde la postura que aquí se parte, consideramos que en forma explícita o implícita toda investigación que se lleve a cabo tiene supuestos ontológicos e epistemológicos sobre el objeto o los fenómenos que analiza. Es decir, concepciones acerca de los sujetos y sus subjetividades y concepciones acerca de cómo el conocimiento es construido y producido.

El proyecto de investigación en curso se encuadra dentro de las investigaciones de tipo interpretativo en las cuales a partir de identificar, describir e interpretar los fenómenos, se exploran las relaciones y se desarrollan proposiciones e hipótesis sobre el problema en estudio. La estrategia teórica-metodológica es principalmente cualitativa.

Se reconoce, como señala Rockwell, que toda descripción de la realidad social lleva implícita un trabajo analítico y teórico. Pero al mismo tiempo, y siguiendo a la autora de última referencia, si bien toda observación implica una concepción, la formalización conceptual no siempre es cronológicamente previa a la observación empírica. Dicho de otra manera, la historia del desarrollo teórico en cada campo condiciona el grado de formalización teórica con el cual es posible iniciar un estudio. (ROCKWELL, 2009)

Los supuestos teóricos del método y la medida en Sociología no pueden considerarse independientemente del lenguaje que emplean los investigadores en su pensamiento e investigación. Se necesita de una teoría de datos por un lado entre la presencia y procedimientos del observador y, por otra, el material que titula datos. La confusión del lenguaje sociológico sobre teorías sociológicas y los hechos sociales y el lenguaje que utilizan los sujetos en estudio es un problema fundamental en la investigación sobre el terreno. (CICUOREL, 1982).

En términos de la construcción del conocimiento sobre un tema, tomando a Gadamer, se destaca que la pregunta es la parte más compleja de la investigación. "Para poder preguntar hay querer saber, esto es, saber que no se sabe" (GADAMER, 1993: 440). La apertura de lo preguntado, quiere decir, no encuentra fija la respuesta y asimismo, la pregunta a la vez que abre limita, la cantidad de duda que queda abierta y el sentido u orientación de la misma.

Con respecto al uso de la teoría, Willis destaca que el objeto sólo se percibe y se entiende a través de una organización interna de los datos, mediada por constructos

conceptuales y formas de ver el mundo. Asimismo, agrega que el informe final dice tanto acerca del observador como del objeto mismo. (WILLIS, 1984).

En el análisis de la temática elegida, siguiendo los aportes académicos de Pierre Bourdieu (1995), se trata de aprehender las realidades sociales como construcciones históricas y cotidianas de actores individuales y colectivos, construcciones que tienden a substraerse a la voluntad clara y al control de estos mismos actores. El mundo social por lo tanto debe concebirse como relacional.

Asimismo, se considera que el mundo social se construye a partir de lo ya construido en el pasado y que estas las formas sociales del pasado son reproducidas, apropiadas y transformadas en las prácticas y las interacciones de la vida cotidiana de los actores. De allí que es importante describir la historia social del surgimiento de los problemas, es decir de su progresiva constitución como trabajo colectivo.

Se destaca también, que las realidades sociales son a la vez objetivadas e interiorizadas. Es decir, por una parte remiten a mundos objetivados (reglas, instituciones) exteriores a los agentes, que funcionan a la vez como condiciones limitantes y como puntos de apoyo para la acción; y por otra se inscriben en mundos subjetivos e interiorizados, constituidos principalmente por formas de sensibilidad, de percepción, de representación y de conocimiento.

Es particularmente significativo el aporte de Bourdieu debido a que en sus investigaciones tomó como objeto de estudio a las universidades y los universitarios. Esto supone, en palabras de sociólogo francés, que tomar por objeto a la universidad, era tomar por objeto lo que por lo general, objetiva; el acto de objetivación, la situación a partir de la cual se está legitimado para objetivar. (BOURDIEU, 1988)

Finalmente, se toma el aporte de Giddens referido a la doble hermenéutica de los trabajos en sociología o ciencias sociales en general cuando señala que el cientista social estudia un mundo, el mundo social, el cual es constituido como significativo por aquellos que lo producen y reproducen en sus actividades, los sujetos humanos. Describir la conducta humana de una manera válida es en principio ser capaz de participar en las formas de vida que constituyen y son constituidas por esa conducta. Esta es ya una tarea hermenéutica. Pero la ciencia social es en sí misma una forma de vida que tiene sus propios conceptos técnicos. (GIDDENS, 1982)

#### **- En relación con el diseño de la investigación:**

Con respecto al diseño de investigación, entendido como el conjunto y disposición de los componentes que requiere todo estudio y que debe tener cierta lógica y coherencia, en las investigaciones cualitativas -que es de naturaleza interpretativa, inductiva, multi-metódica y reflexiva- se hace necesario el empleo de un diseño de investigación- métodos y análisis- flexibles y sensibles al contexto social en el que los datos son producidos.

Asimismo, dado que el proceso de investigación cualitativo se centra en la práctica real y situada, y se basa en un proceso interactivo entre el investigador y los participantes, el diseño de la investigación debe permitir reajustes en el proceso de descubrimiento; el cual supone re-interpretaciones permanentes. Dicho de otro modo, se vuelve una y otra vez al campo para ajustar las preguntas de investigación, para recolectar nuevos datos, para implementar nuevas estrategias de recolección y análisis y para revisar las interpretaciones; esto hace que el diseño original de investigación se ajuste durante el desarrollo del proceso de investigación.

Para el análisis de las políticas de Educación Superior formuladas e implementadas se analizarán: normativas, documentos, proyectos y programas de políticas específicas. Estas piezas suponen la voluntad explícita de los gobernantes en la orientación general de las propuestas políticas. Se tomará como perspectiva privilegiada el aporte de la Política educacional y el lugar que tiene, dentro de este marco, la legislación. Tal como lo expresa Severino (1986), la Política Educacional - entendida tanto como el conjunto articulado de directivas y planificaciones que el Estado se propone implementar cuanto como el resultado de dicha aplicación- está regulado por la legislación, que organiza y distribuye el poder relacionado con la producción, distribución y el usufructo de los bienes educacionales. En palabras del autor, dado que la Política Educacional de un estado revela y oculta al mismo tiempo lo que ella quiere realizar, un análisis integral de las políticas educacionales implicará distinguir tanto aquello que es proclamado como lo deseado y planeado de aquello que es propuesto en realidad, sin ser proclamado. Estas contradicciones no siempre son la expresión de una fuerza determinante, sino que en general son producto del inter-juego de diferentes actores que pugnan por dar direccionalidad al sistema educativo (PAVIGLIANITI, 1993).

Si bien se estudiarán las normas positivas, es decir, las escritas emanadas por los órganos con capacidad legislativa, el tratamiento de las mismas se abordará desde la perspectiva jurídica. Además, se tiene en cuenta, siguiendo a Garfinkel, que el mundo social no se reproduce por las normas internalizadas, sino en situaciones de interacción donde los actores, lejos de ser meros reproductores de leyes preestablecidas que operan en todo tiempo y lugar, son activos ejecutores y productores de la sociedad a la que pertenecen. Dicho de otro modo, normas, reglas y estructuras no vienen de un mundo significativamente exterior a, e independientemente de las interacciones sociales, sino de las interacciones mismas. En otros términos, los actores no siguen las reglas, las actualizan (citado por Guber, 2001)

En el análisis de los procesos de cambio en el gobierno y la administración del sistema universitario, se hará una revisión diacrónica de la estructura de gobierno de las universidades a nivel del gobierno nacional hasta la actualidad. Se analizarán la distribución de los ramos de atención de los negocios de la nación y los tipos de órganos (prestación de servicios, técnico pedagógico, gestión de recursos y sus competencias).

En el análisis de los organismos de coordinación se analizará la normativa respectiva, teniendo en cuenta el tipo de norma utilizada, se describirán los órganos de gobierno, su composición, designación de sus miembros, funciones y mecanismos de control y regulación.

En el caso en que se disponga de información, se estudiará la estructura, la planta de personal del organismo y el perfil de los cargos.

Asimismo, a través del análisis de los procesos de implementación de las políticas, se estudiará la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y para las estrategias de los principales actores institucionales se analizarán los debates, las actas y las resoluciones en los órganos de gobierno y se realizarán entrevistas a los diferentes actores intervinientes en dichos procesos.

De esta manera, para la producción de información no documentada acerca de los discursos o prácticas específicas, se recurrirá a metodología de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados. Se hará uso de aproximaciones de tipo cualitativo o "interpretativo" con el fin de captar "la invisibilidad de la vida cotidiana" (ERIKSON, 1986: 121), esto es, los detalles concretos de la práctica de "lo que

sucede” en un determinado espacio, así como los “significados locales” que aparecen en las personas involucradas en ese espacio.

Briggs (1986), analiza críticamente la naturaleza y limitaciones de las técnicas de la entrevista elucidando la naturaleza de la entrevista en tanto evento comunicativo contribuyendo a la comprensión de problemas metodológicos y teóricos básicos. Destaca algunas cuestiones tener en cuenta: las entrevistas proporcionan ejemplos de meta-comunicación, afirmaciones que informan, describen, interpretan y evalúan procesos y actos comunicativos; existe un hiato entre las normas comunicativas del entrevistado y el investigador pueden entorpecer la investigación, esto significa que puede llevar a que el investigador construya erróneamente significados y asimismo, destaca que se encuentran ligadas a relaciones de poder y control.

Cicourel (1982), a través de su obra expone los supuestos teóricos en que se basan las estrategias de entrevistas. Es importante tener en cuenta lo que él denomina la “teoría fundamental” es decir las propiedades de los escenarios y que son invariables para los marcos sustantivos de del marco o los actores centrales. Por otra parte destaca que la interacción entre entrevistador y entrevista supone la superposición de mundo sociales por lo cual enumera algunas cuestiones a tener en cuenta: a) el carácter de la respuesta depende en general de la confianza que se obtenga al principio de la relación; b) sin embargo, siempre tanto el entrevistador como el entrevistado se reservarán significados; c) la obtención de sentido y conocimientos, se basan en sentidos vulgares para interpretar el medio.

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, se realizarán entrevistas a quienes se consideran informantes claves por su rol dentro de las estructuras de gobierno a nivel del macro sistema- gobierno y organismos de coordinación- y a nivel del microsistema a algunos funcionarios de las instituciones universitarias seleccionadas.

A nivel macro se entrevistarán a los distintos secretarios de políticas universitarias y a un grupo de Rectores y / autoridades superiores que hayan tenido una participación destacada en la discusión de las políticas. A nivel de los organismos de coordinación principalmente a rectores y a nivel de las instituciones a funcionarios de gobierno.

Si bien las entrevistas se centrarán en determinadas temáticas (cambios en la distribución de atribuciones a nivel central y del sistema de Educación Superior; cambios adoptados por las instituciones universitarias; visiones de los actores frente a dichos cambios y estrategias adoptadas por los actores y sus justificaciones) se considera esencial realizar una historia de vida profesional y política de los entrevistados que pudieran explicar sus posicionamientos frente a las políticas. Es decir que con el método biográfico se describirá, analizará e interpretará los hechos de la vida de una persona, para comprenderla en su singularidad o como parte de un grupo (MALLICI y GIMÉNEZ BÉLIVEAU, 2006).

Las ciencias sociales recurren a la historia de vida no solamente interesadas por la información que ésta pueda brindar acerca de un sujeto en particular, sino también se busca expresar por medio de ella determinadas problemáticas que puedan atravesar a la sociedad en general o a instituciones determinadas. La investigación puede llevarse a cabo, a partir del estudio de relatos de los hechos de la vida. En nuestro caso, hablar de la vida de una persona es mostrar las sociabilidades en las que esta inserta, educativas, laborales y políticas que forman parte de su experiencia de vida. La entrevista abierta es un instrumento privilegiado en la construcción de la historia de vida, y puede ser realizada a partir de una guía pero

sin preguntas estructuradas o concisas. Una guía orientativa para la entrevista según la pregunta de investigación planteada, atenderá:

- Historia de vida de la formación académica de los individuos: tipo y lugar de las distintas formaciones que tuviera; motivos de la elección/cambio; relación entre la formación y la tarea desarrollada.
- Historia de la formación laboral: trayectoria laboral motivos de cambio si los hubiera.
- Historia política: adhesión a partidos o grupos de diversa índole, modo de acceso a los roles desempeñados

En el análisis de los procesos de cambios en las instituciones universitarias y las estrategias de los principales actores institucionales se analizarán los debates en los órganos colegiados de gobierno, las resoluciones de los órganos colegiados y unipersonales de gobierno y se realizarán entrevistas a los diferentes actores intervinientes en dichos procesos.

Además, se realizarán observaciones y registrarán debates en los órganos de coordinación para ver el posicionamiento de los diferentes actores según los temas que aborden y el modo en que se toman las decisiones en los cuerpos.

Si bien estas observaciones no pretenden ser participativas en el sentido estricto como en los trabajos etnográficos se toman algunos aportes teóricos. De este modo, se sigue la definición de Clifford (1999), cuando señala que puede ser útil pensar en el campo como un habitus más que como un conjunto de disposiciones y prácticas corporizadas.

La comprensión, descripción y explicación del mundo social supone el reconocimiento no solo de la capacidad de conocer del sujeto cognoscente, sino también el reconocimiento de la capacidad de hacer significativa la acción social del sujeto conocido; es decir, reconocer la inter-subjetividad presente en el proceso de investigación. La técnica de la observación participante no es sólo una técnica de obtención de información, sino también de producción de datos por la interacción ente el sujeto cognoscente y el sujeto conocido; por lo cual supone una tarea conjunta de construcción del conocimiento.

En el trabajo etnográfico, el análisis de la información se hace durante toda la investigación ya que permite replantear problemas. Además, conlleva a una constante reflexión entre la teoría y la descripción etnográfica debido a que toda descripción incluye una interpretación implícita. Los actores de un hecho social definen la situación durante sus intercambios, es decir definen las instituciones en donde viven.

La reproducción de la sociedad se produce a través del lenguaje. Al comunicarse entre sí la gente informa sobre el contexto, y lo define al momento de reportarlo; esto es, lejos de ser un mero telón de fondo o un marco de referencia sobre lo que ocurre "ahí afuera", el lenguaje "hace" la situación de interacción y define el marco que le da sentido. Desde esta perspectiva, entonces, describir una situación, un hecho, etc., es producir el orden social que esos procedimientos ayudan a describir y al hacerlo interpretan la realidad social y crean los contextos en los cuales los hechos cobran sentido. "El lenguaje ordinario expresa la realidad social, la describe y la construye al mismo tiempo" ya que "todo grupo social es capaz de comprenderse a si mismo, de comentarse, de analizarse (COULON, 1988:10)

La existencia de tres reflexividades que se encuentran en permanente juego en el trabajo de campo: a) la reflexividad del investigador en tanto que miembro de una sociedad o una cultura; b) la reflexividad del investigador en tanto que investigador,

con su perspectiva, sus interlocutores académicos, sus habitus disciplinarios y su epistemocentrismo; y c) las reflexividades de la población en estudio. (GUBER, 2001)

En el marco del proyecto de investigación, el análisis conjunto proveniente de cada una de las fuentes de información implicará la búsqueda de relaciones de significación que permitan elaborar hipótesis de trabajo, sobre las regularidades y dimensiones de análisis y de las diferencias que se presenten como relevantes para la comparación.

#### **IV. Acerca de los resultados alcanzados y/o esperados.**

Si bien el proyecto de investigación se encuentra en proceso de ejecución, posee resultados parciales, a saber: el análisis realizado da cuenta de la complejidad del gobierno del sistema universitario, exponiendo el impacto de algunas regulaciones que desde la esfera estatal se introdujeron para conducir el desarrollo del sistema; sin menoscabar formalmente la autonomía reconocida constitucionalmente a las universidades. El principio de coordinación universitaria permitió la construcción de un escenario en el cual, como se cuenta con la participación de las universidades en los órganos de coordinación, la forma en que se toman las decisiones tiene mayor legitimidad.

En primera instancia, es posible conjeturar que esta arquitectura en la distribución del poder, tras la sanción de la LES, permitió que el Poder Ejecutivo fortalezca su capacidad de normar e implementar políticas, y que los cuerpos de rectores se debilitaran tornándose poco proactivos en la producción de políticas autorreguladas.

En líneas generales, el establecimiento de los temas examinados en la agenda de discusión del CIN proviene más de presiones externas que de la intención de proponer políticas autorreguladas desde el seno del organismo. El período de mayor dinamismo del órgano se produce entre 1991 y 1996, momento en que la producción de normas comparten dos características: ser más contestarías y tender a la generación de espacios de debate de las políticas. Sin embargo, se revela que el posicionamiento que adopta el CIN respecto de los temas debatidos es preeminentemente la adaptación o el rechazo a las políticas implementadas, y no su proposición. Aunque en su comienzo se denote un mayor impulso para erigirse como organismo proactivo en la generación de políticas autorreguladas, luego de la sanción de la LES su rol se ve limitado y sus normas responden a requerimientos de políticas que ya no se discuten, sino que se convalidan.

En el escenario planteado, el rol del CIN como promotor de políticas se tornó más restringido. En términos de Barroso (2005), las regulaciones provenientes de la dimensión normativa ejercidas por la autoridad, como ser la restricción en el carácter no vinculante de las normas emanadas por el CIN y la creación de otros órganos de coordinación que absorben funciones estratégicas del gobierno universitario, no permitieron que el órgano se reconfigure elaborando estrategias situacionales que reajusten las regulaciones de control establecidas en pos de fortalecer su posición. De este modo, la integración del sistema estaría más signada por el sistema estatal, que por la oligarquía académica o el mercado, siguiendo la conceptualización de Clark.

Retomando la idea de sistema universitario (Musselin y Friedberg, 1996), la redistribución de poder favoreció a la autoridad tutelar, el Estado, por sobre las instituciones, representadas en el CIN. La configuración universitaria resultante

definió un orden en el que el margen de flexibilidad y autonomía que tienen los actores no pudo ser explotado por el CIN.

No obstante, este estudio tiene carácter provisorio, y como primera aproximación, cuenta con ciertas limitaciones en su alcance. Es preciso ampliar este análisis, recuperando las normas emanadas de este cuerpo previas a 1991, abordando otros temas de política universitaria sobre los que se manifiesta el CIN que no se consideraron en este trabajo, y contrastando con fuentes de información como por ejemplo entrevistas a informantes claves en diferentes períodos sobre la modalidad en la toma de decisiones del Consejo. Asimismo, se podría analizar el comportamiento del organismo con referencia a otras cuestiones menos controvertidas que las seleccionadas en este trabajo y ver si la dinámica es la misma o tiene variaciones.

A partir de las ideas aquí esbozadas surgen algunos interrogantes inmediatos para ampliar en el futuro: al interior del organismo: *¿existe alguna relación entre la postura del CIN y el momento político y/o la adscripción política de quienes lo integran mayoritariamente en distintos períodos?; entre el organismo y el resto del sistema universitario, ¿cómo se producen las dinámicas de debate y acuerdos al interior del CIN y con otros organismo de coordinación?*

Con respecto a los CPRES, que esta menos estudiado aún el proyecto se destaca que Por primera vez se ponen en la agenda de regulación del SES conceptos como jurisdicción geográfica en cuanto ámbito de regulación respecto de las iniciativas de expansión institucional, así como problemáticas como la regulación de las sedes distantes bajo criterios de calidad.

## **V. Acerca de los aportes de la investigación a la toma de decisiones.**

Los estudios sobre políticas educativas, en este caso políticas universitarias, tienen una posibilidad de uso en la evaluación de la implementación de las políticas.

En el caso particular de la temática del gobierno del sistema y las instituciones universitarias, y el estudio específico de la nueva distribución de funciones entre el gobierno y las universidades a partir de la emergencia de los organismos de coordinación universitaria, pueden ser utilizados para el mejoramiento de las capacidades estatales y las capacidades institucionales para el mejor cumplimiento de las funciones asignadas.

Asimismo, los resultados de las investigaciones de este tipo pueden ser un insumo interesante para la redacción de los proyectos de Ley sobre Educación Superior, tema que esta en la agenda parlamentaria actual.

## **VI. Acerca de los aportes de la investigación a los temas de la región.**

El título de una trabajo de Ibarra Colado y Rondera Lopez marca la importancia de este tema en el contexto latinoamericano ya que la “governabilidad entre en escena” de las agendas de los diferentes países de la región. La forma de gobierno incide en el modo de gobernar, es decir que tiene una incidencia en la gobernabilidad institucional. (IBARRA COLADO y RONDERO, 2001). Siguiendo el planteo de Acosta (1997), éste define a la gobernabilidad como la capacidad del sistema universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos (Acosta, 1997). De acuerdo con esta definición, la relación entre gobernabilidad y la forma de gobierno sería comprensible; en efecto, la atención de

las demandas de los grupos internos tiene diferentes mecanismos en una universidad (por ejemplo cuerpos colegiados). De esta manera, analizar o reflexionar sobre las formas de gobierno de las universidades nacionales resulta importante porque pueden incidir en la comprensión del ejercicio del gobierno en las universidades.

Este tema vino atado de las críticas realizadas por diversas agencias durante las tres últimas décadas, principalmente el Banco Mundial, sobre el modelo de gobierno de las universidades de la región bajo la influencia de los postulados de la reforma (colegiabilidad y participación de los estudiantes). Este organismo propone la promoción de modificaciones sustantivas en la relación entre el Estado y las Universidades mediante la introducción de nuevos mecanismos de regulación en el ámbito de las políticas de Educación Superior. Al mismo tiempo, las consideraciones sobre el “nuevo” posicionamiento político del Banco Mundial permiten comprender el énfasis colocado en la necesidad de fortalecer el gerenciamiento de las instituciones universitarias<sup>1</sup>. La redefinición en torno al rol del Estado se enmarca en el denominado proceso de Reformas de Segunda Generación cuyo objetivo central se ubica en la reconstrucción del aparato del Estado frente a la evaluación de las reformas de primera generación sustentadas en las nociones de ajuste estructural y minimización del Estado<sup>2</sup>.

## VII. Bibliografía.

ACOSTA SILVA, Adrián. *Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión*, en Encuentro de Especialistas de Educación Superior. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997.

ACOSTA SILVA, Adrián (2004). “Gobierno y poder en las universidades públicas mexicanas: un punto de vista desde la gobernabilidad institucional”. En: *Revista Pensamiento Universitario*, Prometeo, Año 11, N° 11, Buenos Aires, 2004.

BANCO MUNDIAL. *Educación Superior. Lecciones de la Experiencia*, Washington, 1994.

BELMARTINO, Susana. *Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?*, Lugar editorial, Buenos Aires, 1999

BOURDIEU, Pierre. *Cosas dichas*, Gedisa, Barcelona, 1988.

BRIGGS; Charles. “*Aprendiendo cómo preguntar*. Un enfoque sociolingüístico del rol de la entrevista en las investigaciones en ciencias sociales. Cap. III, En: *Learning how to ask*. Cambridge. University Press, 1986. (Traducción de S. Otegui y V. Battaglia, revisión técnica de C. Curtis. Cátedra Profesora Lucía Goluscio)

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que la adhesión otorgada a la noción gobernabilidad y al fortalecimiento de las instituciones públicas, por parte del Banco Mundial, se fue constituyendo en una iniciativa imitada por otros organismos multilaterales, agencias gubernamentales, literatura académica, medios de comunicación social y diferentes actores de la sociedad civil (Vilas, 2000; Wagle, S. y Dixit, K., 2006)

<sup>2</sup> Siguiendo los planteos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en torno a la Nueva Gestión Pública para América Latina, las denominadas Reformas de Segunda Generación acentúan sus objetivos en la construcción de un Estado con ciertas capacidades para poder hacer frente a los desafíos que imponga la sociedad post-industrial del siglo XXI. De esta manera, el Estado se presenta como un componente elemental para el desarrollo económico, político y social de un país. Las retóricas en torno a la idea del Estado se centran en la necesidad de un cambio estructural del mismo tendiente al logro de una mayor orientación hacia el área social para asegurar la universalidad de servicios tales como salud y educación (CLAD, 1998)

BRUNNER, José Joaquín. *Gobierno universitario: Elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional*. En: Cox, Cristian (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.

BRUNNER, José Joaquín. *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato*. En: BALAN (comp.). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO, 1993.

CANO, Daniel y Otros. *Universidad y Poder en América latina: tendencias y perspectivas a partir de la democratización política de los años 80*. En *Revista Educacao Brasileira*, Volume12, Nº 25, Conselho de reitores das Universidades Brasileiras, Brasilia, 1990.

CANTINI, José Luis. *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Serie Estudios. Academia Nacional de Educación, 1997.

CICOUREL, Aaron. *El método y la medida en sociología*. Madrid, Editorial Nacional, Introducción y Cap. III, 1982.

CLARK, Burton. *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. Nueva Imagen-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1983.

CLIFFORD, James. *Prácticas espaciales: el trabajo de campo, el viaje y la disciplina de la antropología* En: *Itinerarios transculturales*. Barcelona, Gedisa, 1999.

CORAGGIO, José y VISPO, Adolfo. *Contribuciones al Estudio del sistema Universitario Argentino*, Miño y Dávila y CIN, Buenos Aires, 2001.

COULON, Alain. *La Etnometodología*. Cátedra, 1988.

DE CABO MARTÍN, Carlos. *Sobre el concepto de ley*, Editorial Trotta, Madrid, 2002.

DIDRIKSON, Axel. *Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la lección de las autoridades en los actuales sistemas universitarios*. En: *Revista Perfiles Educativos*, abril-junio, número 64, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1994.

ERICKSON, F. *Qualitative methods in research on teaching*. En: M.C.Wittrock (ed) *Handbook of Research on Teaching*. Third Edition. Collier Macmillan Publishers, Londres, 1986.

FRONDIZI, Risieri. *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1971

GADAMER, Hans-Georg. *Verdad y método*. Salamanca, Sígueme, Acápite 3 del Cap. 11, 1988.

GIDDENS, Anthony. *Hermenéutica y teoría social*, en *Profiles and Critiques in social Theory*, University of California Press, 1982, (traducción mimeo de José Fernando García), 1982

GIDDENS, Anthony. *La Constitución de la Sociedad*. Bases para teoría de la estructuración. Amorrortu. Editores. Buenos Aires, 1995.

GUBER, Roxana. *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Grupo Norma; Buenos Aires, 2001.

IBARRA COLADO, Eduardo. *La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad*. En: *Revista de la Educación Superior*, Núm. 118, ANUIES, México, 2001.

IBARRA COLADO, Eduardo. *La universidad y sus dilemas: ¿de la universidad empresarial a la gobernabilidad participativa?* En: *División de estudios de Posgrado, Las ciencias sociales, universidad y sociedad. Temas para una agenda de posgrado UNAM*, México, 2001.

- KROTSCH, Pedro. *Educación Superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Bs. As, 2001.
- LEVY, Daniel. *El gobierno de los sistemas de educación superior*. En: Revista Pensamiento Universitario. Año 1, N° 1, 2001.
- LLOMOVATTE, Silvia y otras. *La Vinculación Universidad-Empresa. Miradas Críticas desde la Universidad Pública*. Buenos Aires, LPF-Miño y Dávila, 2006.
- HUBERMAN, M. y MILLES, M. "Qualitative data Analysis. An Expanded Sourcebook, Sage Publications, 1994.
- MERRIEN, Francois. Reforming higher education in Europa: From the State regulation towards new managerialism. INDES, working papers series, BID, Washington, 2000.
- MALLIMACI, F. y GIMÉNEZ BÉLIVEAU, V. "Historia de vida y métodos biográficos". En Vasilachis, I. (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona, Gedisa, 2006.
- MOLLIS, Marcela. "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", en Revista Pensamiento Universitario N° 4/5, Oficina de Publicaciones - CBC -UBA, Bs. As, 1997.
- MOLLIS, Marcela (comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Clacso, Buenos Aires, 2003.
- MUSSELIN, Crhistine. *La longue marche des universtités francaises*. Presses universitaires de France, Paris, 2001.
- NAISHTAT, Francisco. Antinomias universitarias y Universitas en Argentina, Ciencias Sociales, N° 46, Buenos Aires, 1995.
- NEAVE, Guy Y VAN VUGHT, Frans (1994). *El prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Gedisa, Buenos Aires.
- NEAVE, Guy. *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa, 2001.
- NEIMAN, G. y QUARANTA, G. *Los estudios de caso en la investigación sociológica* en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa, 2006.
- NOSIGLIA, MARÍA Y MARQUINA, MÓNICA. *Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional*. En: Revista del IICE, año IV, N° 7, diciembre de 1995.
- NOSIGLIA, María Catalina. *Las transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional*. En.: Revista Fundamentos de Humanidades, Año V, N° 1, 2004.
- PAVIGLIANITI, Norma. Aproximaciones al desarrollo histórico de la Política Educativa, OPFYL, Serie Fichas de Cátedra, Buenos Aires, 1993.
- PAVIGLIANITI, Norma, NOSIGLIA, María Catalina y MARQUINA, Mónica. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1996.
- RIBEIRO DURHAM, Eunice. Los estudios comparativos de la educación superior en América Latina. En: KENT, Rolin (comp.). *Los temas críticos de la educación superior en América latina. Estudios comparativos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- ROCKWELL, Elsie. "La dinámica cultural en la escuela" En: *Cultura y escuela: La reflexión actual en México*, Elba Gigante (coord.). Serie Pensar la Cultura. México: Conacult, 1991.

ROCKWELL, Elsie. *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós, Bs As, 2009.

SEVERINO, Joaquín. La filosofía y la política de la educación universitaria en Brasil. En: Cappeletti y Masetto, M. (comp.). Universidad Católica de San Pablo, 1986.

STAKE, Robert. "Investigación con estudio de casos", Morata, Madrid, 1995.

TORRES, Carlos. *Educación y neoliberalismo. Ensayos de oposición*, Editorial popular, Madrid, España, 2006.