

El ascenso de los Consejos de Decanos ante la complejidad del gobierno universitario en la Argentina: El caso del CONFEDI

The promotion of the Councils of Deans in the face of the complexity of the university government in Argentina: The case of CONFEDI

María Celeste Patriarca

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

E-mail: celestepatriarca79@gmail.com

Laura Inés Rovelli

Universidad Nacional de la Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

E-mail: laurarovelli@gmail.com

Resumen

El artículo analiza las interacciones entre la disciplina, representada por las Ingenierías y nucleada en el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería de la República Argentina (CONFEDI), una agencia gubernamental de políticas universitarias, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), un organismo intermedio de coordinación universitaria, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), en el marco del diseño e implementación de acciones tendientes a la mejora de la calidad en las Ingenierías, durante las últimas dos décadas¹. El territorio teórico se beneficia del análisis de políticas públicas y de los estudios sobre la universidad, mientras que el abordaje es cualitativo. El argumento central sostiene que durante el período estudiado el gobierno universitario se complejiza a partir de distintos niveles, instancias y actores, a los que se suma la participación influyente de las disciplinas, en este caso de las Ingenierías, como una “coalición promotora”.

Abstract

The article analyzes the interactions between the discipline, represented by the Engineering and nucleated in the Federal Council of Deans of Engineering Faculties of the Argentine Republic (CONFEDI), a government agency of university policies, the University Policies Secretary (SPU), an intermediate university coordination body, the National Interuniversity Council (CIN), within the framework of the design and implementation of actions aimed at improving quality in Engineering, during de last two decades. The theoretical territory benefits from the analysis of public policies and the studies on the university, while the approach is qualitative. The central argument argues that during the period studied the university government has become more complex from different levels, instances and actors, to which the influential participation of the disciplines, in this case the Engineering, is added, in the form of a “promoter coalition”.

Palabras Clave: gobierno universitario, diseño e implementación, mejora de la calidad, ingenierías, coalición promotora.

Key words: university government, design and implementation, quality improvement, engineering, promoting coalition.

PATRIARCA, M. C., ROVELLI, L. I. (2020) El ascenso de los Consejos de Decanos ante la complejidad del gobierno universitario en la Argentina: El caso del CONFEDI. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, núm. 31, vol. 1, ene/jun 2021, pp. 165-179. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.

DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB31-294>

RECIBIDO: 11-08-2020 – ACEPTADO: 10-09-2020

Introducción

En las últimas décadas, el gobierno y las políticas universitarias se configuran como un objeto privilegiado de análisis en el campo de la educación superior en la Argentina, tanto por efecto indirecto de la expansión y diferenciación de la producción de conocimiento, como por el influjo de las reformas promovidas por los distintos ciclos de políticas. De allí que la agenda de investigación se conforma, en buena medida, en sintonía con “los cambios producidos en la esfera estatal, la orientación que asumen las políticas universitarias y los efectos que alcanzan en las instituciones” (Atairo y Rovelli, 2020, p. 111).

Algunos de los trabajos pioneros desarrollados durante la década de 1990 giran en torno a la nueva relación entre Estado y universidades a partir del abandono de la autonomía benevolente y el pasaje a una interacción centrada en evaluación y rendición de cuentas (Krotsch, 2001, 2003). Otras investigaciones se centran en las continuidades y rupturas en esa relación ante un nuevo ciclo de políticas educativas regionales y nacionales a partir de los años 2000 (Rinesi, Soprano y Suasnábar, 2005; Chiroleu, Marquina y Rinesi, 2012). Nuevos estudios hacen mayor hincapié en la complejidad del gobierno universitario (Acosta Silva, Atairo y Camou, 2015) e indagan el papel de distintos actores participantes (Nosiglia y Mulle, 2012; Rodríguez, 2013; Erreguerena, 2017), sus principales normativas (Nosiglia y Mulle, 2015) y los márgenes de la autonomía universitaria existentes (Follari, Stubrin y Camou, 2014).

Sumado a lo anterior, proliferan las investigaciones sobre los diseños de políticas e instrumentos y los procesos de implementación en las universidades (Atairo, 2011; Casajús, 2010; Stewart, 2007). Mientras que en el plano de la evaluación, acreditación y mejoramiento de la calidad es posible identificar investigaciones pioneras que exploran cuestiones afines a la de los sentidos de la evaluación y acreditación con foco en las instituciones (Krotsch, Camou y Prati, 2007; Araujo y Trotta, 2011; Trotta y Atairo, 2014); como también al mejoramiento de la enseñanza y calidad (García de Fanelli, 2008; Casajús y Garatte, 2012), entre otros.

En esta línea, el escrito indaga la complejidad que asume la conducción del conjunto de las instituciones del Sistema de Educación Superior (SES) y en particular, la influencia de actores nucleados en torno a su origen disciplinar y en función de la arena política en la que participan. Algunos de los interrogantes propuestos son los siguientes: ¿en qué medida y de qué manera el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (CONFEDI) interactúa con otros organismos de representación y gobierno del sistema universitario? ¿cuáles son los aprendizajes institucionales que le permiten posicionarse como un actor influyente en las políticas del sector? ¿En qué medida el CONFEDI entendido como “una coalición promotora” introduce cambios o ajustes en las políticas de evaluación y acreditación y en los programas de mejora?

El recorte temporal del estudio comienza a mediados de la década de 1990 -a fin de analizar el papel de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), el Consejo

Interuniversitario Nacional (CIN) y la emergencia de los Consejos de Decanos y Asociaciones de Facultades- y se extiende hasta mediados de la década de 2010. En relación con el nuevo siglo, se busca indagar en esos años la participación influyente de la comunidad disciplinar, en el diseño (y ejecución) de distintas acciones para la mejora de la calidad, el acceso, la retención y la graduación de estudiantes. Como telón de fondo, es posible identificar la continuidad de las políticas de evaluación y acreditación y mejora de la calidad, introducidas en la década de 1990, las cuales en los últimos años -aún con la implementación de una modificatoria² de la Ley de Educación Superior Nº 24.521 actualmente vigente- asumen orientaciones diferentes.

El diseño metodológico es de índole cualitativa y se nutre de distintas estrategias de recolección de datos primarios y secundarios, en el marco de una investigación más amplia que da lugar al presente artículo. En relación a los primeros, se realizaron veintiún (21) entrevistas en profundidad a autoridades de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), del CIN, del CONFEDI y las diversas redes de especialidad en las Ingenierías, junto con las autoridades y referentes de la propia Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En cuanto a los segundos, se relevó información de los distintos organismos nacionales, disciplinares e institucionales, a los fines de conocer en detalle la normativa para profundizar en el análisis de los datos.

El argumento central del trabajo sostiene que en las últimas décadas el gobierno universitario se complejiza a partir de distintos niveles, instancias y actores, a los que se suma en los últimos años la participación influyente de las disciplinas, en este caso las Ingenierías, bajo la forma de una “coalición promotora”.

En adelante, el artículo presenta el territorio teórico basado en algunas contribuciones del análisis de políticas públicas y universitarias y en aportes de los estudios sobre las disciplinas. El segundo apartado desarrolla los resultados principales de la investigación y en la tercera sección, se despliegan las consideraciones finales.

Territorio teórico

Si bien el estudio de las políticas públicas de educación superior comprende varios niveles institucionales de análisis, las facultades o departamentos, las instituciones, las autoridades centrales (Clark, 1983), las políticas gubernamentales adquieren un papel central. De todas formas, y a pesar del papel protagónico que varios analistas asignan al gobierno central, éste no opera en un espacio libre de restricciones; por el contrario, el derrotero de las políticas depende en buena medida de la construcción de consensos con los distintos actores universitarios, y de la fijación de incentivos para promover su adopción.

De allí que los diferentes flujos de políticas -gubernamentales, interinstitucionales y extrainstitucionales- tiendan a intersectarse e interrelacionarse, por lo que se influyen y

moldean mutuamente (Capano, 1996). En ese sentido, en la arena de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993) confluyen tanto legados de políticas públicas pasadas, como también características culturales y organizacionales institucionalizadas del sector (Capano, 1996). De tal forma, interpretar a las políticas de educación superior en tanto arenas que involucran actores e instituciones en procesos dinámicos, que crean y recrean estructuras sociales, significa recuperar la agencia de los individuos y de las organizaciones, como también las poderosas influencias de la estructura institucional en el desarrollo e implementación de las políticas (Bastedo, 2007).

En el plano de la educación superior, la singularidad de las políticas radica por un lado, en la especificidad del conocimiento en tanto objeto privilegiado de circulación, transmisión y producción en las instituciones (Clark, 1983). Por otra parte, esa particularidad se manifiesta en la autonomía que distingue a las universidades (Chiroleu y Iazzetta, 2009). Se trata entonces de un área de acción pública donde intervienen, de manera paralela, racionalidades políticas y profesionales (Capano, 1996). De esta forma, tanto el subsector universitario, respecto de las políticas públicas, como los propios estados en relación con los condicionamientos institucionales, interactúan en un escenario de autonomía relativa.

Por su parte, el marco analítico de las coaliciones promotoras resulta útil para abordar el proceso de las políticas orientado a resolver problemas que involucran grandes conflictos de objetivos y muchos actores de diversos niveles de gobierno (Sabatier y Weible, 2010), como es el caso de las políticas de acreditación y mejora de la calidad en la Argentina. Una de las cuestiones centrales de las coaliciones promotoras reside en el conocimiento de ciertos actores, principalmente no estatales, que sobresalen como “profesionales de la decisión” (Fontaine, 2015, p. 150) y advierten a sectores menos especializados evidenciando un sistema de valores y creencias definidos alrededor de estos expertos.

Desde esta perspectiva, los participantes de la coalición buscan aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas (legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, investigadores, intelectuales de varios niveles de gobierno, entre otros), en tanto estrategia de incidencia política, lo que origina redes informales que estructuran su participación en la formulación de las políticas (Sabatier y Weible, 2010). La experticia nuclea entonces a los participantes de la coalición, a la vez que dicho conocimiento se configura de manera dinámica para intervenir en el proceso de la política pública (Fontaine, 2015). Es más, el estudio de la trayectoria de la coalición permite identificar su propio aprendizaje orientado hacia la incidencia política.

A su vez, desde los estudios sobre las disciplinas, se observa que éstas ejercen una suerte de “monopolio local sobre el conocimiento especializado” (Clark, 1983, p. 62), proceso que se agudiza conforme se profesionalizan, fortalecen su autonomía y llegan a trazar fronteras precisas. En esa dirección, estas tribus académicas definen su propia

identidad, al delimitar un territorio intelectual común con un sistema cultural propio que comparten (Becher, 2001). De allí que el grado de convergencia de una disciplina tiene consecuencias políticas como resultado de la identificación de sus intereses colectivos y de cierta unidad al promoverlos.

Sobre este punto, el marco de las coaliciones promotoras destaca también la importancia de la formación profesional, al reconocer que es más probable que en ciertos ámbitos más que en otros irrumpen líderes de coaliciones, “expertos preocupados por movilizar a otros actores” (Fontaine, 2015, p. 150).

La trayectoria académica del CONFEDI ante el proceso de acreditación en las Ingenierías

En la década de 1990, el llamado “Estado evaluador” introduce una nueva regulación en el sistema educativo que en el caso de las universidades las orienta -entre otros objetivos- hacia el logro de estándares de calidad, equidad y eficiencia. El cambio supone un nuevo contrato social que modifica la lógica de las relaciones entre el Estado, los gobiernos y el Sistema de Educación Superior (Brunner, 1994). En Argentina, esa dinámica asume, fundamentalmente a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), cierta semejanza con el proceso europeo y latinoamericano, que se conoce bajo el concepto de “autonomía evaluada” (Krotsch, 2009, p.172).

Este modelo de gobierno -por su carácter policéntrico y estratificado- propicia una nueva forma de distribución de poder entre el gobierno y las universidades. Entre los diversos actores participantes se encuentran el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), como así también las Asociaciones de Facultades, por lo que las universidades públicas resignan parte de su papel como interlocutores privilegiados (Nosiglia y Mulle, 2012).

En esta línea, la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) promueve cambios hacia la mejora de la calidad, que se expresan en la institucionalización de la evaluación universitaria, convirtiéndola en obligatoria para el conjunto de universidades de gestión estatal y privada, a través de la creación de la CONEAU, organismo descentralizado con jurisdicción en el Ministerio de Educación de la Nación.

Con respecto al CIN, sus funciones en la legislación quedan circunscriptas al asesoramiento y a la deliberación, pero sin relaciones vinculantes con el Ministerio de Educación o con las universidades allí representadas. Tanto es así, que el CIN sólo es consultado obligadamente por el Congreso Nacional ante la creación o cierre de universidades nacionales, pero su dictamen no resulta prescriptivo (Rovelli, 2012). Por otra parte, a la ausencia de un presupuesto propio, se suma algunas dificultades organizativas. Las condiciones de trabajo de sus comisiones (permanentes o *ad hoc*), conformadas por rectores que se incorporan voluntariamente, conspira en contra de propuestas ya fundadas. A su vez, la participación de colaboradores (secretarios o

personal designado, representantes de los rectores) quienes contribuyen a generar fricciones entre la visión “técnica” y la “política” de los rectores. En consecuencia, excepto casos especiales, esa participación conlleva algunas irregularidades, cambios de designación o períodos de inactividad (Rodríguez, 2013). Sin embargo, durante el período de estudio, el CIN alcanza un capital simbólico relevante, al ser reconocido como representante del campo universitario (Erreguerena, 2017).

Ante una nueva dinámica de distribución del poder, donde el gobierno amplía su capacidad de regular e implementar políticas a través de la SPU para algunas autoras los cuerpos de rectores se debilitan tornándose escasamente proactivos en la formulación de políticas consensuadas (Nosiglia y Mulle, 2012), a diferencia de su accionar en el período de la transición democrática. Otra investigación, si bien acuerda en que el CIN abandona la posición propositiva de la etapa anterior para pasar a adoptar un papel crítico y reactivo ante los embates presupuestarios, salariales y los discursos en contra de la universidad pública del nuevo gobierno, también afirma que logra desplegar una disposición de diálogo y concertación con la SPU sobre temas de la agenda universitaria de la época y de involucramiento en la implementación de sus programas (Erreguerena, 2017). A tal punto que ha sido frecuente el pasaje de autoridades máximas universitarias por espacios de decisión y/o conducción en la SPU, dinámica que pervive hasta la actualidad (Erreguerena, 2017).

En un escenario de diseño e implementación de políticas de evaluación y acreditación universitaria, caracterizado por múltiples instancias de decisión y con un marcado carácter negociado (Atairo, 2011), otros actores entran en escena: los Consejos de Decanos y las Asociaciones de Facultades. Ante la iniciativa de incorporación de nuevas carreras dentro de los alcances del artículo 43 de la LES, el Consejo de Universidades ha consultado a las asociaciones, las que han cobrado una participación significativa en la elaboración de contenidos y estándares (Nosiglia, 2014). En este sentido, la experiencia y el aprendizaje institucional de las asociaciones de más larga tradición se constituye en un dinamizador fundamental, en diálogo con otros actores del sistema universitario, para la ampliación de carreras consideradas de interés público.

Específicamente, y en el caso de las Ingenierías, diversos documentos elaborados por el CONFEDI han sido reconocidos como antecedentes para el proceso de acreditación: el Libro Azul (1996) “Unificación Curricular en la Enseñanza de las Ingenierías en la República Argentina” y el Libro Verde (2000) “Propuesta de Acreditación de Carreras de Grado de Ingeniería en la República Argentina”. Ambos informes resultaron fundamentales para la elaboración de los estándares y criterios para la acreditación de las carreras de Ingeniería³ (Villanueva, 2008).

A continuación, se desarrolla el proceso de creación de otros Consejos de Decanos y Asociaciones de Facultades entre las décadas de 1990 y 2000.

Proliferación de los Consejos de Decanos y de las Asociaciones de Facultades

Entre las primeras Asociaciones y Consejos de Decanos se encuentran las entidades que nuclean a las facultades de Medicina, por medio de la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA, que data de 1961), la de Ingeniería (el CONFEDI, creado en 1988) e Ingeniería Agronómica (representada por la Asociación Universitaria de Educación Superior Agropecuaria, AUDEAS, originada en 1994). Tanto la AFACIMERA, el CONFEDI como la AUDEAS se destacan por su trabajo vinculado con los estándares para la acreditación de las carreras ante la CONEAU, formando parte del listado de carreras reguladas por el art. 43 de la LES.

Ante este panorama, las carreras que antes de ser incluidas en los alcances del art. 43⁴ no cuentan con un organismo que represente sus intereses profesionales, inician un proceso de creación de sus propios Consejos de Decanos o “Asociaciones de Facultades”, desencadenando un proceso de isomorfismo a nivel institucional (Di Maggio y Powell, 1999; Nosiglia, 2014). De esta manera, solicitan la regulación estatal de sus títulos, lo que permite incidir en la política y jerarquizar a la disciplina a través de la obtención de beneficios simbólicos (mediante la distinción de calidad entre las carreras acreditadas, cuestión que las posiciona mejor en el mercado de las titulaciones) y materiales (a partir del acceso a los programas de mejora creados por la SPU).

Del relevamiento realizado en esta investigación, y como se mencionó anteriormente, surge la AFACIMERA, creada en 1961 e integrada por diversas universidades de gestión pública y privada, siendo una de las más antiguas. Si bien logra alcanzar un papel relevante en la formulación y revisión de los estándares para la evaluación y acreditación de las carreras de medicina, en 2011 y a partir de algunas diferencias al interior de esta asociación⁵ se fragmenta. De allí emerge el Foro Argentino de Facultades y Escuelas de Medicina Públicas (FAFEMP⁶). Dicha iniciativa, promovida por la Universidad de Buenos Aires avala, de manera excluyente, a las facultades y escuelas de medicina públicas.

Gran parte de estas organizaciones disciplinares se conforman principalmente en la década de 1990 (y fines de los 80'). Nos referimos al Consejo de Decanos de Ciencias Económicas de Universidades Nacionales (CODECE) creado en 1987, el Consejo Permanente de Decanos de Facultades de Derecho de Universidades Públicas (1992), el Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET) creado en 1997. En la misma dirección, la Asociación de Unidades Académicas de Psicología (AUAPsi), creada en 1991, y el Foro de Decanos de Química (FODEQUI), creado en 1996, se organizan para que sus carreras sean declaradas de interés público de acuerdo con el artículo 43 de la LES. Otros ejemplos de consejos y asociaciones son, la Comisión de Decanos de Facultades de Arquitectura de Universidades Nacionales (CODFAUN), la Asociación de Facultades de Odontología de la República Argentina (AFORA), la Asociación de Facultades Nacionales con carrera de Geología de la República Argentina (AFAG), y el Consejo Superior Profesional de Geología (CSPG).

A partir de la década de 2000, y tal como veremos en el próximo apartado, en el marco de la creación del Programa de Calidad Universitaria -que reúne a proyectos de apoyo y mejora de la enseñanza de distintas carreras-, surge el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC) en 2002; el Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales (CUCEN), en 2003; y la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE), conformada en 2004. Cabe aclarar que si bien el CODECE (orientado a ciencias económicas) es anterior a la sanción de la LES, sólo recientemente logra la incorporación de la carrera de Contador Público al art. 43, como carrera de interés público. Es más, en este último caso, se toma el modelo del CONFEDI para el armado del documento sobre los estándares presentado al CIN.

Las Ingenierías y la Medicina se destacan por haber sido los referentes disciplinares para posteriores Consejos de Decanos y Asociaciones de Facultades. En efecto, desde el pasaje y la circulación por las fronteras estatales, universitarias y disciplinares, donde circulan saberes, modelos y formas de intervención, el CONFEDI logra ser reconocido como “profesional de la decisión”, tanto por los actores estatales como por los referentes de otras disciplinas menos especializadas. En ese escenario, la emergencia y proliferación de Asociaciones de Facultades y Consejos de Decanos puede entenderse como un intento de determinados actores, de organizar -desde espacios informales, en las fronteras entre las instituciones, el gobierno y la disciplina- “coaliciones alrededor de una estrategia de incidencia política” (Fontaine, 2015, p.150).

En la siguiente sección se despliegan los cambios y las continuidades generados en el nuevo siglo, en la política pública universitaria, específicamente en relación al diseño y ejecución de programas de mejora de la calidad en las ingenierías.

Continuidades y cambios en las dinámicas del gobierno y la política universitaria de mejora de la calidad en el nuevo siglo

A partir de la década del 2000, la asunción de varios gobiernos progresistas en la región señala el comienzo de un nuevo ciclo de política educativa, nucleado principalmente en torno a la expansión del derecho a la educación (Betancur, 2011). En la Argentina, entre los años 2003 y 2015, se despliega una de las etapas de mayor dinamismo y expansión institucional del sistema universitario, como también de las agencias del conglomerado científico-tecnológico, en un escenario de inversión creciente y sostenida⁷. Sobre este período, y en virtud de la recuperación de la centralidad estatal, algunos autores hablan de la emergencia de un neointervencionismo en materia de políticas educativas (Suasnábar, 2011).

Así, se despliega una nueva agenda de políticas, con una participación fuerte interministerial e interinstitucional, que busca dar respuesta a viejas demandas como la de la ampliación del acceso y a otras nuevas como el reconocimiento de las diversidades culturales y de géneros y la exigencia de igualdad de resultados. Como parte de este último lineamiento, se lanza el Programa de Calidad Universitaria destinado a la puesta en

marcha de proyectos para la mejora de la enseñanza y, como complemento, el Programa de Becas, orientado hacia la mejora del acceso, permanencia y graduación de los estudiantes. En particular, distintos programas y dispositivos de acceso y permanencia no selectivos para estudiantes promueven el ingreso libre e irrestricto a la universidad, cuestión que finalmente es garantizada por la modificatoria de la LES, a través de la sanción en 2015 de la Ley N° 27.204. En paralelo, cobra mayor relevancia la promoción del conocimiento y la formación en investigación científica y tecnológica, ligada a un discurso centrado en la innovación y la inclusión social (Rovelli, 2017). A partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007 se posiciona al conocimiento como agente clave y dinamizador del desarrollo endógeno y a las Ingenierías como disciplinas estratégicas para lograr dicho propósito. En este contexto, y ante la necesidad de contar con recursos humanos calificados en las Ingenierías, en 2011 desde la Presidencia de la Nación se plantea al Ministerio de Educación la necesidad de reforzar políticas para incrementar la cantidad de graduados (Morano, 2013). Así es como desde la SPU se implementa el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros 2012-2016 (SPU-PEFI; 2012), el que persigue (según el Componente A) una mejora en el ingreso, rendimiento académico y graduación. Como resultado, el fortalecimiento de las Ingenierías como disciplina y el aumento de sus graduados como política universitaria se convierten en parte de un proyecto estratégico gubernamental de desarrollo.

Sin embargo, en este período también se identifica la orientación a robustecer un modelo de gobernabilidad, definida a partir del grado de eficacia, legitimidad y estabilidad del poder político (Camou, 2015), que mantiene varios de sus legados colegiados y representativos pero que, a la vez, incorpora esquemas de gestión y gobernanza sustentados en el fortalecimiento de los ámbitos ejecutivos y directivos de las universidades (Acosta Silva, Atairo y Camou, 2015). Lo anterior se observa -en parte- en la continuidad en la LES.

En la siguiente sección, se analiza la participación influyente de la disciplina (a través del CONFEDI) en el diseño e implementación de las principales acciones orientadas a la mejora de la calidad, a partir de los resultados del proceso de evaluación y acreditación en las Ingenierías, tomando como referencia los años entre 2005 y 2016, período en el que se ejecutan dichos programas.

El giro en la gobernabilidad a partir de la ejecución de los programas: del PROMEI al PEFI

Desde la Secretaría de Políticas Universitarias se crea en 2005 el Programa de Calidad Universitaria, destinado a brindar financiamiento a las universidades nacionales para cumplir con los compromisos y planes de mejora producto del proceso de acreditación. Al respecto, cabe destacar que en un primer momento, el CONFEDI se involucra en los procesos de acreditación de las carreras de interés público comprendidas dentro del

artículo 43 de la LES, convirtiéndose luego en un referente disciplinar para otras carreras de universidades nacionales no incluidas en dicho artículo.

En el caso de las Ingenierías, una de sus principales líneas del Programa de calidad Universitaria es el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería (PROMEI). Allí se observa la irrupción de un liderazgo clave en la forma de una “coalición promotora” por parte de las Ingenierías, donde un ex presidente del CONFEDI entre los años 2003 y 2004 y Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de San Luis moviliza a los actores del sector para elevar la propuesta del Plan de Mejora a la SPU y luego, termina gestionando el Programa desde ese mismo ámbito. De esta forma, la experticia en la disciplina nuclea a los participantes de la coalición de manera dinámica para intervenir en el proceso de formulación e implementación de la política pública (Fontaine, 2015), a la vez que el pasaje de líderes de la coalición a la esfera de la gestión universitaria en un área de su especialidad promueve una modalidad de gobierno basada en la interacción y asignación directa de recursos entre la SPU y las facultades. De acuerdo a un referente del CONFEDI, “todo marchó bien bajo la lógica SPU-facultades” (Entrevista a referente CONFEDI, 2017).

A comienzos de la década de 2010 y partir de los resultados de los procesos de acreditación desplegados en los años anteriores se percibe una mejora en la cantidad de estudiantes y graduados y en su rendimiento académico, aunque la demanda de estudiantes avanzados por parte del mercado laboral agudiza la necesidad de fortalecer la tasa de graduación (Morano, 2013). En ese sentido, los decanos que integran el CONFEDI identifican tempranamente el retraso en la graduación o la desvinculación de estudiantes avanzados de la institución como problemática académica específica de su disciplina. De acuerdo a la explicación de uno de los entrevistados:

Hay varios factores... El más común es que las empresas toman mano de obra barata (...) ¿Qué diferencia hay entre el que tiene 40 materias aprobadas y 37 materias aprobadas? O sea, ¿dónde está el quiebre? Entonces, esa persona con 37 materias aprobadas de las 40 le trabaja en una empresa como un buen ingeniero junior, pero le pagan como un técnico. (...) O sea, una es que las empresas toman mano de obra barata, pero después a eso le tenés que adicionar un montón más. (Entrevista a referente CONFEDI, 2016).

De ese diagnóstico surge el Plan Estratégico de Formación de Ingenieros 2012-2016, el que entre sus principales ejes contempla la mejora de los indicadores académicos (Componente A), a través de la generación de vocaciones tempranas, al facilitar el tránsito entre sistemas educativos; promover la retención en el ciclo básico y en el de especialización e incentivar la graduación de estudiantes avanzados. La SPU, las universidades y el CONFEDI participan nuevamente de la elaboración de la propuesta y al decir de un referente del CONFEDI, en un comienzo el plan se sostuvo “sobre los diagnósticos de la propia disciplina” (Entrevista a referente SPU, 2016).

Sin embargo, y de acuerdo a los resultados de la investigación, parecería que la ejecución del PEFI -cuya continuidad queda sujeta a la mejora de los indicadores académicos- no logra el mismo alcance que la del PROMEI. En este sentido, un entrevistado sostiene:

Con la implementación del PROMEI hubo una relación directa entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las facultades, mientras que con el PEFI la experiencia fue diferente al tener la mediación del rectorado en la distribución de los recursos (Entrevista autoridad Facultad de Ingeniería, 2016).

Al respecto, en otro de los testimonios se destaca:

La implementación del PEFI tuvo que ser redireccionada, a partir de los conflictos y juegos de posición producidos entre los rectores -representados en el CIN- y los decanos de las Facultades de Ingeniería, nucleados en el CONFEDI (Entrevista a referente CONFEDI, 2017).

En efecto, la ejecución del PROMEI activa la tensión entre rectores y decanos, la que se traslada a sus respectivos organismos de representación, al manifestar los primeros su malestar por el desplazamiento en la regulación de los recursos del programa en favor de los segundos, como así también cierta disminución de su poder a partir de la interacción directa de la SPU con los decanos. Al decir de un informante:

Desde la Secretaría de Políticas Universitarias se sentía que, a raíz del financiamiento otorgado directamente a las Facultades de Ingeniería a través de la implementación de proyectos, en este caso del PROMEI, se estaban generando algunas dificultades institucionales (Entrevista a referente SPU, 2016).

Lo anterior motiva un cambio en la dirección de la gestión de los programas, observable en el financiamiento directo desde la SPU hacia la universidad y plasmado en la puesta en marcha del PEFI. Con todo, a través de la implementación del PEFI se observa cómo los rectores consiguen volver a regular el financiamiento de programas específicos provenientes de la SPU, desplazando a los decanos en la interacción directa y control de recursos desplegada anteriormente mediante el PROMEI. Este giro en el programa muestra por un lado, el papel significativo alcanzado por el CONFEDI en la negociación de recursos y gobernabilidad del sistema en los últimos años. Por otro lado, revela también la puja entre los decanos nucleados alrededor de una disciplina en el CONFEDI y los rectores representados en el CIN y sus (re)posicionamientos dinámicos en la esfera intra y extrainstitucional por la captación y distribución de recursos materiales y simbólicos.

Consideraciones finales

Si bien en los últimos treinta años se observa el crecimiento y la consolidación en las capacidades de regulación de los sistemas de educación superior, las modalidades de coordinación del sistema alcanzan una gran continuidad.

En ese escenario, la disciplina asume un papel preponderante por medio del protagonismo de los Consejos de Decanos y las Asociaciones de Facultades. La experiencia adquirida en estas últimas décadas en los temas académicos, su activa participación en el diseño de programas específicos, y su incidencia política y profesional favorece su posición de referencia ante la creación y proliferación de otros Consejos de Decanos, como así también de diálogo y negociación ante los organismos de representación y gobierno del sistema universitario. En este sentido, la proliferación de Asociaciones de Facultades y Consejos de Decanos creadas estratégicamente en las últimas décadas sigue en muchos casos la trayectoria del CONFEDI al fortalecerse en su experticia disciplinar y técnica, conformando, a su vez, un espacio político organizado y de presión para incidir en determinadas áreas de toma de decisión de la política universitaria. Finalmente, el CIN junto con el Consejo de Universidades (CU) perviven como los únicos ámbitos de consulta representativos reconocidos ante el Ministerio de Educación, de acuerdo a la LES vigente en el campo universitario.

De la investigación realizada, se desprende la complejidad que asume el gobierno universitario a partir de los distintos niveles, las instancias y los actores involucrados en la toma de decisión, donde los actores formales e informales asumen mayor o menor influencia, dependiendo de las diferentes arenas de interacción y negociación en las que se movilizan.

En síntesis, el caso del CONFEDI ilustra la participación activa bajo la forma de una coalición y desde espacios informales en el diseño (y ejecución) de políticas universitarias, con un vínculo por momentos cercano con otros referentes de coordinación intermedia del SES, aún sin haber logrado un espacio estatuido en esa arena de negociación y decisión, propio de los órganos de representación de las universidades.

Con todo, nucleada en asociaciones o consejos, la disciplina logra fortalecer su participación a través de la experticia que reúne y moviliza de manera dinámica a los participantes de la colación. De esta manera, su conocimiento especializado beneficia su acceso a una arena de interacción informal adonde prevalecen las autoridades unipersonales y le permite incidir en el proceso de toma de decisión de la política universitaria.

Notas

¹ El escrito presenta resultados parciales de una investigación doctoral defendida en septiembre de 2019.

² Ley N° 27.204/15 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior (modificación Ley N° 24.521/95) fue sancionada el 28 de octubre de 2015. Promulgada 9 de noviembre de 2015. Publicada el 11 de noviembre de 2015, Boletín Oficial n° 33254.

³ Aprobados por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades (Res. 1232/01).

⁴ Artículo 43- Ley Nacional de Educación Superior Nº 24521: Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprender el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

⁵ El principal obstáculo es el rechazo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a los estándares de acreditación creados por la entidad que aglutina mayormente facultades y escuelas de gestión privada.

⁶ Actualmente FAFEMP asocia a 17 instituciones universitarias públicas, en las que se dicta la carrera de medicina. El Foro realiza además actividades de investigación, en el marco del Observatorio de Facultades de Medicina, y destaca su activa participación en las propuestas dentro del campo educacional en Ciencias de la Salud, como así también en programas y procesos de acreditación.

⁷ En el área de educación llega a superar el 6% del Producto Bruto Interno, mientras que en ciencia y tecnología alcanza el 1,46% en 2015.

Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, A., Atairo, D. y Camou, A. (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. CLACSO, documentos de trabajo. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150303042220/PREMIO_KAAC_Versionrevisada_FINAL_27_02_2015.pdf
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio introductorio. En La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Araujo, S. y Trotta, L. (2011). La acreditación de las Ingenierías: configuración compleja en la institucionalización de la política. FHCE- UN de La Plata. *Archivos de Ciencias de la Educación*, 5 (5) 83-97. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5430/pr.5430.pdf
- Atairo, D. (2011). *Estado, universidad y actores: el FOMEC en la Universidad Nacional de La Plata*-Tesis de Maestría (FLACSO).
- Atairo, D. y Rovelli, L. (2020). Utilización del estudio de casos en las investigaciones recientes sobre políticas universitarias en la Argentina. En De la Fare, M., Rovelli, L., Oliveira Da Silva, M., Atairo, D. (Org.). *Bastidores Da pesquisa em instituições educativas* (pp.159-181). Porto Alegre, Brasil: PUCRS editora, Ensenada: FaHCE Editorial. Recuperado de <https://editora.pucrs.br/download/livros/1343.pdf>
- Bastedo, M.N. (2007). Sociological frameworks for Higher Education Policy Research. En Gumport, P. (ed.). *Sociology of higher Education* (pp. 295-316). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona, España: Gedisa.

- Betancur, N. (2011). Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? Material preparado para el *XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas* IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina, agosto.
- Brunner, J. (1994). Estado y Educación Superior en América Latina. En Neave, G. y Van Vught, F., *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp. 11-92). Barcelona, España: Gedisa.
- Camou, A. (2015). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, FLACSO ISSUNAM, Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Casajús, R. (2010). *Autonomía y heteronomía en la relación Universidad-Estado. Un estudio microsociológico sobre el proceso de diseño del Programa de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería-PROMEI y su procesamiento institucional en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata. 2005-2010* (Tesis de grado). UNLP, La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte480>
- Casajús, R. y Garatte, L. (2012). Programas de mejora de la calidad en carreras de Ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias. En Marquina, Mónica; Chiroleu, Adriana y Rinesi, Eduardo (comp.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.
- Clark, B. (1992; [1983]). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2009). Las políticas y el sistema universitario. La política universitaria en la agenda de gobierno de Kirchner. En Soprano, G, Marquina, M., y Mazzola, C. (comp.) (2009). *Políticas, instituciones y protagonistas de la Universidad argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Capano, G. (1996). Political science and the comparative study of policy change in higher education: theoretic-methodological notes from a policy perspective. *Higher Education*, 31 (3) 263-282.
- Chiroleu, A., Marquina, M. y Rinesi, E. (compiladores) (2012). *La política Universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1999). Introducción. En Powell, W. y Di Maggio, P. (eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Erreguerena, F. (2017). *El poder de los rectores en la política universitaria Argentina (1985-2015)*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Fontaine G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador.
- Follari, R., Stubrin, A. y Camou, A. (2014). *La universidad entre la autonomía y la planificación. Tres ensayos en diálogo*. Los Polvorines, Argentina: UNGS-IEC-CONADU.
- García de Fanelli, A. (2008). *Contrato Programa: Instrumento para la Mejora de la Capacidad Institucional y la Calidad de las Universidades*. Buenos Aires, Argentina: SPU-ME- IIPE Unesco.
- Krotsch, P. (2001). Gobierno de la Educación Superior en la Argentina. La política pública en la coyuntura. En A. Mendes Catani (comp). *Novas perspectivas nas Políticas de Educacao Superior na América Latina nolimiar do Século XXI*. Porto Alegre: Editora Autores Asociados.
- Krotsch, P. (2003). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch P., Camou A., y Prati, M. (2007). *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

- Krotsch, P. (2009). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Morano, D. (2013). Plan Estratégico de Formación de Ingenieros 2012-2016. Reseña y evolución, en primera persona. *Revista Argentina de Ingeniería*. 2 (2) 47-54.
- Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2012). Las transformaciones en el gobierno de la educación superior en la argentina: el papel del Consejo Interuniversitario Nacional en la definición de políticas universitarias. *Revista Políticas Educativas*. 5 (2) 63-90.
- Nosiglia, M. C. (2014). La disputa en torno a la habilitación académica y profesional de los títulos: El caso de la acreditación de las carreras de grado a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior 24521. *Revista Argentina de Educación Superior*. 6 (8) 87-112.
- Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2015). El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los estatutos universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México*. 6 (15) 72-89, <http://ries.universia.net/article/view/1061/gobierno-instituciones-universitarias-la-ley-educacion-superior-n-24-521-analisis-estatutosuniversitarios>
- Rinesi, E., Soprano, G. y Suasnábar, C. (compiladores) (2005). *Universidad, reformas y desafíos: dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rodríguez, L. (2013). La Universidad como sujeto político en los '90: El Consejo Interuniversitario Nacional y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003): el caso de la Comisión de Pautas Presupuestarias. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, 17 (26) 103-124.
- Rovelli, L. (2012). Dimensiones, actores y dilemas de gobierno del sistema y de las universidades públicas en el Argentina. En Chiroleu, A., Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). *Política Universitaria en Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines, Argentina: IEC-CONADU y UNGS editora.
- Rovelli, L. (2017). Expansión de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas de la Argentina, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. 8 (22) 103-121. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2991/299151245006.pdf>
- Sabatier, P. A. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones. En Sabatier, P.A. (Ed.). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Davis-Universidad de California. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Secretaría de Políticas Universitarias-ME. *Plan Estratégico de Formación de Ingenieros 2012- 2016* (PEFI)- Buenos Aires.
- Suasnábar, C. (2011). Políticas y reformas de la universidad argentina desde el retorno a la democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. *Pensamiento Jurídico*, (31), 87-103.
- Stewart, M.E. (2007). *Innovation funds and higher education reform: a case study of Argentina's FOMEC and PROMEI* (Tesis de Maestría). Georgetown University.
- Trotta, L. y Atairo, D. (2014). Ensamblajes conflictivos en la política de acreditación: las posiciones de los estudiantes universitarios. En San Martín, R. (Ed.). (2014). *Evaluación y Acreditación Universitaria. Actores y políticas en perspectiva*. Buenos Aires, Argentina: Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo – UNESCO-UNU.
- Villanueva, E. (2008). La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina. *Revista de Avaliacao da Eduacao Superior*. Vol. 13, (3) 793-805. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/09.pdf>