

EMERGENCIA DEL CAMPO DISCIPLINARIO Y FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA: EL CASO DE LA LICENCIATURA EN ADMINISTRACION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

Sergio L. Agoff (*)
Gustavo C. Badía (*)
Patricia V. Fagundez (*)
Gabriela Mansilla (*)

En Argentina, la Administración Pública aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización de la ciencia política. A partir de mitad de la década del 80, y de manera más clara en la década del 90, comienza a ampliarse la oferta de formación específica, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por abordar temas ligados a este campo. Esto se da en paralelo con la creación de programas de formación dentro del propio aparato estatal (Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG, en realidad a partir de 1984); en esta línea, la formación de un cuerpo de expertos (los Administradores Gubernamentales) combina los rasgos "franceses" de la propuesta corporativa¹ con el empuje que, en el campo universitario, comenzaba a registrar la oferta de formación.

De algún modo podría decirse que se experimenta un proceso similar, aún en forma precaria, al observado por Wagner para las ciencias sociales en los países europeos entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. "El rápido aumento de la demanda de conocimiento científico-social se logró durante un período en que las disciplinas de la mayor parte de los países europeos no estaban plenamente reconocidas, establecidas y consolidadas en términos académicos. En semejante situación, las demandas políticas sirvieron de apoyo externo a los científicos sociales que trataban de llegar a esa etapa. En esa fase, las capacidades de las ciencias sociales en las universidades se extendieron hasta un grado sin precedentes. Esta expansión pareció decisiva para consolidar las disciplinas en dos aspectos. Primero, la base universitaria, aún pequeña pero ya firme, debiera permitir que la identidad de la disciplina se fortaleciera por medio de debate y acuerdo acerca de las cuestiones clave de la teoría y la investigación empírica, y acerca de un núcleo de conocimiento disciplinario que se había de enseñar a los estudiantes. En segundo lugar, el creciente número de estudiantes parecía garantizar la continuidad y siguiente expansión de la labor de investigación en las ciencias sociales" (Wagner, 1999).

En verdad, cabría señalar algunas diferencias fundamentales entre los dos procesos, aunque dentro de una marcada similitud en cuanto al no reconocimiento académico de existencia de las disciplinas. Si en el caso de las ciencias sociales en Europa era posible reconocer una demanda por el conocimiento que ellas eran, al menos virtualmente, capaces de producir, en el caso de nuestro país, el despliegue dentro del ámbito universitario de carreras de administración pública no parece estar ligado directamente a una demanda específica desde el propio sector público o desde la sociedad. Más aún, su desarrollo en la segunda mitad de los años ochenta y,

(*) Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

¹ Para un desarrollo del modelo francés véase Dubar, Claude y Tripier, Pierre, *Sociologie des professions*, Armand Colin, París 1998, especialmente el punto en el que lo describen como modelo "católico" de la profesión. Esta referencia está dada por la formación de los "corps de etat", en donde, de un lado se tiene la noción de "cuerpo", ligada al par conceptual cuerpo-espíritu, como unidad más allá de lo administrativo; y por el otro, aparece el término "etat" en una doble referencia: si por un lado remite al aparato estatal, por el otro se vincula a la noción de calificación. De allí que la constitución del campo de formación para los funcionarios no se da fuera del aparato estatal, en el ámbito académico universitario, sino en su interior.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

especialmente, durante los noventa, señalan más una línea ligada a las políticas de reforma estatal y administrativa –en el contexto de la agenda “colocada” por los organismos internacionales que los financiaron- lo que da espacio para aquello que se mencionaba inicialmente como hipótesis “negativa” de un área o campo de conocimiento importado “acríticamente”. Tal como lo reconoce Oscar Oszlak: "en años recientes, el mundo 'menos desarrollado' se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del status académico otorgado en los centros universitarios 'noroccidentales' a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países 'más desarrollados' comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio. La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en 'países menos desarrollados'. La 'administración para el desarrollo' y la 'administración comparada' son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica. Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollo paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables contextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y 'probados' en el terreno académico." (Oszlak, 1984)

Se despliega así la hipótesis de la importación “acrítica”, lo que, referido en la cita a la investigación y producción de conocimiento, puede generalizarse a las iniciativas y proyectos de formación en el campo. La marca de origen, pues, la génesis social de la formación en administración pública en Argentina parece estar dada entonces por un modelo aplicativo, “profesionalista”, en donde la producción de conocimiento, explícita o implícitamente, se reserva a actores internacionales.

Sin embargo, la formación en administración pública, quizá no considerada bajo ese mismo nombre, se da en el país, por ejemplo en el sector de salud, desde los años sesenta, con la formación de la Escuela de Salud Pública, inicialmente dependiente del Ministerio del área y luego continuada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires. Aquí podríamos hacer una digresión, apuntando a aclarar que, si bien podemos afirmar que son parte de un mismo proceso, en las primeras etapas se ve *la introducción de la administración pública* –en lo que supone de aspectos específicos- *en la formación*, en áreas o temas que de alguna manera implican la acción desde el sector público o su articulación con el mismo. En las etapas posteriores, veremos en qué medida esa tendencia se consolida o no en *formación en administración pública*, y si efectivamente las etapas mencionadas tienen un mismo eje articulador.

Posteriormente, se crea el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) - antecedente inmediato del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)- con funciones de formación e investigación, destinadas al estudio y mejoramiento del

funcionamiento estatal. Si bien estas iniciativas no alcanzan para fundar, ni lo pretenden, un campo académico disciplinario, no es posible soslayarlas en tanto elementos del proceso de cristalización e identificación de los “elementos o aspectos locales” de la experiencia argentina en el desarrollo de este campo de conocimiento y práctica.

En cuanto a la investigación en el campo de la administración pública en nuestro país -otro de los componentes de la constitución disciplinaria- se advierte su debilidad, tanto en su calidad como en la continuidad de los esfuerzos destinada a ella. Aquí Oszlak (1997) y Repetto (1998) coinciden en que, probablemente, las causas de los magros resultados que se observan deban buscarse en las alternativas tumultuosas del proceso político argentino de los últimas tres décadas, con las alternancias entre dictaduras militares y gobiernos democráticos más preocupados por las cuestiones de coyuntura que por desarrollar un cuerpo de conocimientos generales para la gestión. Aún cuando a partir de la restitución de la democracia en 1983 se observa un crecimiento de esta actividad, ella se ve fuertemente limitada al alcance de los informes técnicos de consultoría -de dudosa calidad- basados en estudios de casos, con una base de información empírica limitada, tanto por su propia naturaleza finalística como por los obstáculos existentes a la hora de producir datos confiables a partir de la información suministrada por los funcionarios estatales (Repetto: 1998).

Oszlak (1997) establece a modo de diagnóstico una serie de observaciones sobre la situación de la investigación en administración pública en Argentina, a saber: 1) se observa una gran atomización de los proyectos; 2) no se conforman grupos permanentes de investigación; 3) hay pocas instituciones dedicadas a la temática; 4) hay una alta tasa de rotación de los investigadores; 5) no se consolidan líneas de investigación; 6) no se consolida una línea de investigación y formación en el sistema universitario; 7) entre los equipos y proyectos que se desarrollan en el campo hay poca comunicación; 8) el financiamiento internacional no sólo condiciona el tipo de cuestiones a abordar, sino que también se reduce; y 9) el sostén institucional, vía INAP, no tiene la suficiente fortaleza para mantener la investigación en el tiempo.

Repetto (1998) por su parte, muestra como las líneas de investigación, fundamentalmente en los últimos 15 años, están estrechamente ligadas a las acciones de reforma emprendidas en virtud de condicionantes externos. Reseñando los ejes principales de la producción más reciente, encuentra las temáticas de: 1) transformaciones de los vínculos entre el Estado y la sociedad (privatización, desregulación, descentralización); 2) racionalización y “reinención” de la administración pública (reforma administrativa, modernización de la gestión, productividad burocrática, etc.); y 3) impactos políticos y culturales de la transformación del Estado (ética pública y democratización del Estado y sus organizaciones)

Para trazar un panorama del desarrollo del campo de la administración pública en nuestro país, y si se pretende escapar de la idea de la aplicación automática de esquemas más adecuados para evaluar otras experiencias nacionales o de la hipótesis “negativa” de la importación de conocimiento (a la que por otra parte no desmentimos en un sentido más general), es necesario explorar otras visiones. En un estudio sobre la institucionalización de nuevos campos profesionales, Francisco Suárez propone analizar el proceso que va desde su **emergencia** -como momento de constitución de problemas e interrogantes sobre cuestiones que no obtienen respuestas satisfactorias dentro de la oferta existente- pasando por la **institucionalización** -momento de instalación de estos problemas dentro del marco institucional existente y el desarrollo de elementos que le son propios (entre los que se encontrarían la investigación básica, la formación, la

investigación aplicada, el desarrollo de tecnologías, etc.)- para llegar a la **profesionalización**, como momento de exteriorización, de retorno al campo de problemas con una oferta nueva de conocimiento aplicable. (Suarez:1999)

Se trata, si se quiere, de una secuencia “normalizada”; esto es, podría pensarse que se parte de un supuesto en el que los temas o cuestiones se imponen por su propio peso, para luego encarnarse en actores regidos por una lógica o estructura de acción. Pero también es posible, como lo muestra el propio Suárez en el caso, por ejemplo, de psicólogos o economistas, que la secuencia se altere y comience por el ejercicio de una práctica profesional, seguido por la aparición de carreras, cursos o cátedras dedicadas a la formación; y en esos casos, sólo tardíamente surgirían problemas locales-originales del campo.

¿Cómo pensar entonces la secuencia emergencia – institucionalización – profesionalización en el campo de la Administración Pública, y en particular en lo que a formación universitaria de grado se refiere? ¿es posible plantear la pregunta sobre la institucionalización de la formación en administración pública partiendo de cuestiones o problemas planteados? ¿qué actores son identificables en el desarrollo de las iniciativas de formación en nuestro país: el estado, el sistema universitario, partidos políticos, organismos internacionales de crédito, grupos económicos, bancos, sindicatos?

Las respuestas a estas preguntas pueden contribuir a definir, en primer lugar, la especificidad histórica de la oferta actual de formación en administración pública y, en segundo lugar, la virtualidad o no de su eficacia para la resolución de problemas en su campo de práctica.

En este trabajo, se abordan estos interrogantes a través de una biografía de la carrera de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, dando cuenta de aspectos tales como:

- 1) *la estructura curricular*, en donde se rastrean los sesgos disciplinarios que la constituyen, las cuestiones que sirven como ejes o núcleos de organización;
- 2) *la historia de creación y desarrollo de la carrera*, en donde se da cuenta de la trama de actores presentes en dichos momentos;
- 3) *la relación entre la carrera y el contexto*, que trata sobre el grado de interacción con gobiernos, organismos públicos, etc, y también sobre las visiones respecto de la inserción de sus graduados en el mercado de trabajo.

La Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento

Esta carrera se crea junto con la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto del Conurbano –lugar donde se dicta- por resolución 228/93.

La creación de la carrera no se articula con la existencia ampliada de una oferta de formación en este campo disciplinario, sino que es parte de un proyecto de universidad muy particular, que buscó desde el comienzo construirse un lugar particular, con una fuerte inserción en su zona de influencia, para dar respuestas concretas, a través de su trabajo, a problemáticas de la región.

En este sentido, se trabajó en un primer momento, en la identificación de grandes cuestiones que no estaban siendo adecuadamente cubiertas por la oferta académica y científica, de modo que estructura y carreras trataron de configurarse para dar respuesta

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

a las necesidades del entorno. La UNGS tiene dos particularidades. Por un lado, su organización en Institutos de Investigación (Ciencias, Industria, Desarrollo Humano y Conurbano), en el supuesto de que, dadas las características particulares de las carreras, lo que se iba a enseñar debía ser construido previamente. Por otro lado, el dictado de carreras no tradicionales, organizadas a partir de cuestiones y no de disciplinas - Economía Industrial, Ingeniería Industrial, Comunicación, Ecología Urbana, Política Social, Urbanismo y Administración Local- esta última, en un intento de abordar la problemática de los gobiernos locales de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Al igual que el resto de las carreras de la UNGS, la Licenciatura en Administración Pública –continuidad de la mencionada Administración Local- se constituyó en dos ciclos: Primer Ciclo Universitario (PCU) y Segundo Ciclo Universitario (SCU)², más un período de aprestamiento (CAU) para el trabajo universitario, que intenta mejorar las condiciones con las que los estudiantes llegan a la Universidad y completar el desarrollo de capacidades y disposiciones de estudio a nivel superior, para reducir los fracasos en el primer año de universidad.

El Primer Ciclo (a cargo del Instituto de Ciencias), que dura dos años y medio, ofrece una formación “básica” disciplinaria. Para acceder a la Licenciatura en Administración Pública, el estudiante puede elegir dos menciones: Administración o Sociales; la primera tiene como ejes la Economía y la Administración, mientras que la segunda la Sociología y la Administración. Al finalizar este primer ciclo se entrega un diploma de estudios generales (en Administración o en Sociales, según corresponda). Luego sigue un Segundo Ciclo, que dura también dos años y medio, en el que se ingresa en un terreno específico -académico-profesional- y que significa el paso de la formación en disciplinas básicas a una teórico-práctica que aborda un campo de cuestiones o problemas determinados, sobre las que van a intervenir los graduados.

Evolución de la carrera

La licenciatura que hoy conocemos como de Administración Pública vio reformulado su nombre en tres oportunidades. En un primer momento fue denominada como Administración Local, posteriormente Administración Pública (con orientación al gobierno local) y, en definitiva, simplemente Licenciatura en Administración Pública, nombre como ha sido formalizada en el Ministerio de Educación.

En un primer momento, la carrera, así como las demás dependientes del Instituto del Conurbano, tuvo un peso importante de la dimensión urbana y regional, materializado en un sesgo hacia la administración pública local. Posteriormente, las discusiones en el seno del Instituto del Conurbano y, especialmente durante el proceso de reforma curricular que se dio la Universidad, llevaron a priorizar una formación en Administración Pública “general”, que obviamente habilitaría al trabajo también sobre la dimensión local. Por otro lado, las investigaciones de los docentes del Instituto –según las líneas del mismo- asegurarían la presencia de dicha dimensión en el dictado de la carrera.

² Esta articulación por ciclos se tomó del esquema francés de Diplomas de Estudios Generales; en lugar de ser de dos años se los hizo un poco más extenso (primero a tres años, y más adelante, con el cambio de currícula, se redujo a dos años y medio), para asegurar un mejor nivel educativo.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

A partir de ese cambio, la Licenciatura orientó su formación a cuestiones y temas que hacen a la problemática general del sector público, lo que implicó modificar aspectos parciales del plan de estudios, como por ejemplo los siguientes:

1. Reformulación del campo de estudio hacia temas generales a los distintos niveles de la Administración Pública.
2. Incorporación de contenidos relativos a las dimensiones estructurales y de gestión en el sector público
3. Inclusión de la problemática de la reforma del estado y de la administración
4. Incorporación de la cuestión interjurisdiccional, como aspecto central en la comprensión de la problemática particular de la administración pública en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
5. Inclusión de algunos contenidos propios de la ciencia política en los contenidos de la carrera, organizados dentro de la idea de gobierno (entendida como campo analíticamente distinguible al de la administración), como por ejemplo sistemas y regímenes políticos, sistemas de gobierno, etc.

Por otro lado, la reforma permitió articular la carrera con otras del Instituto, fundamentalmente la Licenciatura en Política Social.

Finalmente, cabe marcar que muchas de las líneas que estructuraban la carrera se han conservado, en tanto características básicas de organización curricular, particularmente en lo que hace al tipo de trabajo a desarrollar por los estudiantes en los Talleres y lo que se refiere al desarrollo de tecnologías concretas.

A continuación se enumeran las materias de los planes de estudio de la Licenciatura pre y post reforma curricular.

Licenciatura en Administración Pública (con orientación al gobierno local) Materias del Plan de Estudios del año 1997

Estado y administración Pública, Economía Urbana, Instituciones Normativas del estado, Diagnóstico e Intervención en Organizaciones Públicas, Políticas Públicas y Cambio Institucional, Sociedad y Política en la Ciudad, Formulación, Gestión y Evaluación de proyectos, Finanzas Públicas, Administración de Recursos Humanos, Seminarios de Análisis y Planificación Organizacional; Seminarios en Políticas Públicas Municipales; Seminarios en Políticas Públicas Interjurisdiccionales; Taller I (instrumentos para el análisis de la dimensión organizacional) Taller II (elaboración de un diagnóstico de una situación problema en el ámbito local); Taller III (seminario de gestión local) y Taller IV (Memoria de Licenciatura)

Licenciatura en Administración Pública
Materias del Plan de Estudios del año 2000

Estado y administración Pública I y II, Sociedad y Política I y II; Instituciones Normativas del Estado; Problemas Socioeconómicos Contemporáneos II; Economía Urbana, Diagnóstico e Intervención en Organizaciones Públicas, Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas; Estructuras y Procesos en el Sector Público; Planificación y Gestión del Territorio; Gestión de Recursos Humanos; Seminario de Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos en el Sector Público; Seminario de Reforma del Estado y Reforma Administrativa, Taller I (Relevamiento de información sobre el Estado), Inglés III, Taller II (Diagnóstico de una situación - problema), Portugués I y II, Taller III (Práctica pre-profesional: diseño de un instrumento de solución de problemas) y Taller IV (Memoria de Licenciatura),.

La primer cohorte de estudiantes (1999-2001) que tuvo la carrera –tomados solamente los que cursaban el Segundo Ciclo Universitario- finalizó sus estudios en el marco del antiguo plan de estudios; es decir, el plan vigente antes de la reforma curricular, proceso que se extendió desde 1998 hasta el 2000.

Como ya se hizo mención, con la reforma curricular se introdujeron algunas cuestiones importantes relacionadas con los espacios curriculares vacíos existentes. Se refuerzan contenidos tradicionales de la Ciencia Política materializados en nuevas materias (como Sociedad y Política II) y, a la vez, materias ligadas a las cuestiones relativas a tecnologías de gestión en el sector público (como Estructuras y Procesos en el Sector Público). Por otra parte, se modifican algunos contenidos trabajados en los talleres los que, en un principio, estaban exclusivamente dedicados a la problemática local; en este sentido, se amplía la perspectiva jurisdiccional, abarcando ahora todos los niveles del estado (municipal, provincial y nacional).

Con estos cambios se reafirmaba la idea de que la orientación a lo local reducía *a priori* el campo de entrada a la formación profesional para el trabajo en/sobre el sector público. En el fondo, se trató de evitar que los profesionales formados en la Universidad –al fin y al cabo una universidad nacional- tuvieran restricciones para su desempeño en otros niveles de la administración pública por su título y, de la misma forma, separar la formación universitaria del mercado laboral del sector público municipal.

En general, más allá de los contenidos que se modificaron, y la adición de un quinto semestre al Segundo Ciclo, que modificó el orden y aumentó la cantidad de materias, la estructura general de la carrera se conserva. Esto, fundamentalmente, porque el perfil de profesional que se quiere formar se mantuvo. Esto es, profesionales capacitados para la utilización creativa de modelos conceptuales, instrumentos legales y técnicos, que apunten a una mejor gestión y mayor eficacia de los gobiernos, habilitados para desempeñar cargos en los distintos sectores de la administración pública, para desarrollar tareas de docencia e investigación en el nivel universitario, y actividades de servicios y asesorías en el sector público.

Respecto del esquema del plan de estudios, éste tiene tres ejes. El primero, de carácter conceptual, está formado por materias que brindan elementos conceptuales imprescindibles para entender el Estado, la Administración Pública y la lógica de su articulación interna y con los actores no estatales. En este eje se sitúan las materias Estado y Administración Pública I y II y Sociedad y Política I y II las que, en su conjunto,

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

abarcando temáticamente la cuestión del Estado, la burocracia, las políticas públicas, la política –encarada desde un punto de vista sistémico y como práctica y dimensión social-, la democracia, los sistemas y regímenes políticos. En cuanto a Problemas Socioeconómicos Contemporáneos II, contribuye a encuadrar la agenda de cuestiones actual que exige intervención del Estado y a comprender la crisis del modelo de Estado de Bienestar dentro de la lógica de transformaciones del sistema capitalista.

Por otro lado, la materia Instituciones Normativas del Estado aporta una perspectiva particular del derecho y el Estado, apuntando a conocer las principales estructuras institucionales del Estado –el derecho en los distintos niveles estatales, por ejemplo- y cómo enmarcan la acción política. El objetivo general de este conjunto de materias es abordar la cuestión del Estado en perspectiva histórica, de modo de evitar caer en concepciones del Estado que, implícita o explícitamente, refuerzan su imagen de ente monolítico y estático, colocado en otra dimensión respecto de la sociedad.

En un segundo eje se agrupan las materias que abordan cuestiones relacionadas con la conformación y estructura del aparato estatal y cómo éstas dimensiones condicionan, enmarcan, la intervención de las distintas instancias que conforman el aparato estatal. En otras palabras, se trata de aportar elementos para comprender la estructura y dinámica del aparato estatal –Estructura y Procesos en el Sector Público- tanto en términos de teoría de la organización pública –Diagnóstico e Intervención en Organizaciones Públicas- como de la forma en que el Estado organiza su acción en el plano de las políticas públicas. En este sentido, algunos rasgos específicos del sector público en la dimensión de la gestión están comprendidos en asignaturas como Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, Gestión de Recursos Humanos y Gestión y Planificación del Territorio. Esta última, junto con Economía Urbana, son dos materias que se mantienen del anterior programa de estudios en el cual la dimensión local era un aspecto articulador de la carrera; de todas maneras, la dimensión urbana es fundamental en nuestra época -75% de la población vive en áreas urbanas- y por lo tanto también para abarcar buena parte de la actual agenda de cuestiones y de la acción concreta del Estado. Por otro lado, se trata de recuperar áreas importantes de intervención del Estado como la organización del territorio –en particular en su relación con los servicios públicos- para lo cual es importante disponer de elementos de economía de la aglomeración urbana.

Existe un tercer eje alrededor de los que se organiza la carrera, y es el de los talleres. La idea del Taller es reafirmar una metodología de aprendizaje que priorice el trabajo en equipo y la construcción de conocimiento y la reflexión colectiva. La estructura actual comprende cuatro talleres: en el Taller I se apunta a embarcar a los estudiantes en un primer contacto con los distintos tipos y fuentes de información disponible sobre el Estado en sus distintos niveles, de modo de analizar sus potencialidades y limitaciones para el trabajo sobre cuestiones específicas. En el Taller II se apunta a identificar una *situación–problema* y a trabajar sobre la misma de modo de elaborar un diagnóstico de la misma. El Taller III –que originalmente se pensó como una instancia en que se elaboraran propuestas de solución a la situación problema mencionada- consiste en la actualidad en una *práctica pre–profesional* que los estudiantes desarrollan en un organismo público, a partir de la firma de un convenio en el que se fijan los límites y productos de la tarea, que no es estrictamente una tarea de tiempo completo o una pasantía. Finalmente, el Taller IV tiene como objetivo la realización del proyecto de la memoria de licenciatura.

Los cambios en la estructura y contenidos de la carrera no han sido radicales, sino que apuntaron a acercar la misma a lo que sería, en la visión de sus responsables, una

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

formación de grado en Administración Pública ya no local, sino “general”. La extensión a cinco semestres del Segundo Ciclo –específico de la formación- facilitó esta tarea, aunque todavía quedan cuestiones pendientes a abordar. Así, ciertos temas serán abordados a partir del año próximo en lo que se ha dado en llamar *semanas transversales*, instancias de formación por las que durante una semana, fuera de la línea de cursado y reuniendo a los estudiantes de todas las cohortes que estén cursando la carrera, se tocará una cuestión que, en opinión de los responsables, ocupe un lugar importante en el desarrollo actual de la disciplina o en la agenda del Estado.

Una cosa sí cabe remarcar: los cambios no responden directamente a demandas concretas del campo profesional ni de las distintas instancias estatales. Hasta ahora, la carrera ha evolucionado y evoluciona desde una perspectiva fundamentalmente endógena.

Evolución de la Matrícula

Como ya se dijo, la carrera fue creada formalmente en 1993 pero comenzó a dictarse en 1996 y recibió su primera cohorte de estudiantes de Segundo Ciclo en el año 2000. En la actualidad la matrícula total –separando Primer y Segundo Ciclo- es la siguiente:

Universidad Nacional de General Sarmiento Primer Ciclo Universitario Matrícula por cohorte por Carrera

CARRERA	COHORTE								Total general
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Ing. Industrial	10	7	15	15	56	77	88	137	405
Lic. en Ecol. Urbana	1		1	2	9	8	8	12	41
Lic. en Adm. Pública	1	3	5	11	21	16	42	63	162
Lic. en Comunicación	2	1	4	11	16	41	52	103	230
Lic. en Ec. Industrial	1	1	8	5	20	27	35	46	143
Lic. en Ec. Política	2	1			1		4	9	17
Lic. en Educación			2	8	13	21	22	26	92
Lic. en Pol. Social	2		3	5	10	12	13	39	84
Lic. en Urbanismo	1	3	1	5	2	4	10	17	43
Prof. Univ. en Economía	1	1	2	5	10	12	23	26	80
Prof. Univ. en Filosofía		1	3	8	9	16	32	41	110
Prof. Univ. en Física	3	2	5	3	6	4	10	31	64
Prof. Univ. en Historia	4	3	19	15	63	77	124	120	425
Prof. Univ. en Matemática	2	12	18	38	113	91	124	241	639
Total general	30	35	86	131	349	406	587	911	2535

Fuente: Secretaría Académica, U.N.G.S.

En porcentajes respecto de la cantidad total de estudiantes por año los datos son los que se resumen en el cuadro siguiente; los estudiantes de Administración Pública representan en total el 6,4 % de la matrícula total del Primer Ciclo.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lic. en Adm. Pública	3,3	8,6	5,8	8,4	6	3,9	7,1	6,9
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100

Sin contar los profesorados, es decir sobre la matrícula de las carreras de cinco años, la Licenciatura en Administración Pública hoy es la tercera en cantidad de estudiantes del Primer Ciclo y la primera entre las carreras que se ofrecen en el Instituto del Conurbano (ICO), creciendo a ritmo sostenido entre 1999 y 2003, con la sola excepción del año 2001.

**Universidad Nacional de General Sarmiento
Primer Ciclo Universitario
Matrícula por Carrera de cinco años por cohorte**

CARRERA	COHORTE								Total general
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Ing. Industrial	10	7	15	15	56	77	88	137	405
Lic. en Ecol. Urbana (ICO)	1		1	2	9	8	8	12	41
Lic. en Adm. Pública (ICO)	1	3	5	11	21	16	42	63	162
Lic. en Comunicación	2	1	4	11	16	41	52	103	230
Lic. en Ec. Industrial	1	1	8	5	20	27	35	46	143
Lic. en Ec. Política	2	1			1		4	9	17
Lic. en Educación			2	8	13	21	22	26	92
Lic. en Pol. Social (ICO)	2		3	5	10	12	13	39	84
Lic. en Urbanismo (ICO)	1	3	1	5	2	4	10	17	43
Total	20	16	39	62	148	206	274	452	1217

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría Académica, U.N.G.S.

En lo que respecta al Segundo Ciclo Universitario, la cantidad de estudiantes por carrera es la siguiente:

**Universidad Nacional de General Sarmiento
Segundo Ciclo Universitario
Matrícula por cohorte por Carrera**

CARRERA	COHORTE								Total general
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Ing. Industrial	10	7	15	15	56	77	88	137	405
Lic. en Ecol. Urbana	1		1	2	9	8	8	12	41
Lic. en Adm. Pública	1	3	5	11	21	16	42	63	162
Lic. en Comunicación	2	1	4	11	16	41	52	103	230
Lic. en Ec. Industrial	1	1	8	5	20	27	35	46	143
Lic. en Ec. Política	2	1			1		4	9	17
Lic. en Educación			2	8	13	21	22	26	92
Lic. en Pol. Social	2		3	5	10	12	13	39	84
Lic. en Urbanismo	1	3	1	5	2	4	10	17	43
Prof. Univ. en Economía	1	1	2	5	10	12	23	26	80
Prof. Univ. en Filosofía		1	3	8	9	16	32	41	110
Prof. Univ. en Física	3	2	5	3	6	4	10	31	64
Prof. Univ. en Historia	4	3	19	15	63	77	124	120	425
Prof. Univ. en Matemática	2	12	18	38	113	91	124	241	639
Total general	30	35	86	131	349	406	587	911	2535

Fuente: Secretaría Académica, U.N.G.S.

Aquí, los estudiantes de Administración Pública representan el 8,5 % de la matrícula del Segundo Ciclo Universitario. Si se compara en relación con las carreras de cinco años, se observa que dicho porcentaje aumenta al 13,3 %, lo que la hace la tercera carrera en importancia en el conjunto y la primera de las del Instituto del Conurbano (en *italica*).

**Universidad Nacional de General Sarmiento
Segundo Ciclo Universitario
Matrícula por Carrera de cinco años por cohorte**

CARRERA	COHORTE								Total general
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Ing. Industrial	10	7	15	15	56	77	88	137	405
Lic. en Ecol. Urbana (ICO)	1		1	2	9	8	8	12	41
Lic. en Adm. Pública (ICO)	1	3	5	11	21	16	42	63	162
Lic. en Comunicación	2	1	4	11	16	41	52	103	230
Lic. en Ec. Industrial	1	1	8	5	20	27	35	46	143
Lic. en Ec. Política	2	1			1		4	9	17
Lic. en Educación			2	8	13	21	22	26	92
Lic. en Pol. Social (ICO)	2		3	5	10	12	13	39	84
Lic. en Urbanismo (ICO)	1	3	1	5	2	4	10	17	43
Total general	30	35	86	131	349	406	587	911	1217

Fuente: elaboración propia, con datos de Secretaría Académica, U.N.G.S.

De todas maneras, más allá de la distribución interna de la matrícula, es cierto que en general la cantidad de estudiantes de la carrera –tendencia general, exceptuando los Profesorados y la Ingeniería Industrial- es reducida. Esta situación tiene una doble vertiente hipotética: un Primer Ciclo muy exigente, con muchas asignaturas, y cuestiones de articulación y trayecto entre los dos ciclos, entre otras; pero también es cierto que era una carrera nueva para el nivel de grado, que emergía en el momento en que estaba en auge el paradigma y discurso neoliberal, antiestatista, y en el que predominaba una visión del funcionario público que lo asociaba, en líneas generales, a la corrupción. En ese contexto, podía ser previsible que a pocos se le ocurriese estudiar Administración Pública.

Si bien esta situación no ha cambiado sustantivamente, es cierto que ha crecido el número de estudiantes que eligen la carrera. Esto abre un debate potencial interesante para la formación de grado, que con los datos actuales no se puede completar, en cuanto a los cambios en el contexto y la consolidación del campo disciplinar.

Publicaciones

Las publicaciones producidas por profesores de la carrera en su carácter de investigadores-docentes se han editado por la misma Universidad o bien por participación en publicaciones externas, pero siempre han sido producto de actividades de investigación. Un listado inicial muestra publicaciones sobre estructura del gasto de gobiernos locales, sobre profesionalización de recursos humanos en gobiernos municipales, algunos materiales de cátedra, y publicaciones realizadas en el marco del Programa de Desarrollo Local del Instituto del Conurbano las que, si bien tienen formato de cartillas de difusión, también han sido elaboradas a partir de productos del trabajo de investigación. Próximamente se publicará un texto sobre la problemática del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Eventos

Con el objetivo de instalar la carrera y las actividades de investigación desarrolladas en el seno de la misma, se planificaron o se participó en una serie de eventos, como el Seminario Internacional sobre el Buen Gobierno Local, realizado en la primera etapa de la Universidad, cuando lo local era el eje articulador de la carrera; el Seminario de Capacitación Legislativa para concejales; la participación en la organización de los Seminarios de la RedMuni –sobre problemáticas de los gobiernos locales- por la participación en el Consejo de dirección.

En el marco del proyecto Banco de Experiencias Locales (BEL) –conjunto con la Universidad Nacional de Quilmes- se organizaron y organizan concursos de experiencias positivas locales de gestión, a cuyo término se lleva a cabo un evento / seminario en el cual se presentan los casos ganadores y se debate sobre un tema particular. Este proyecto ha permitido construir una red de instituciones -Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Comisión de Asuntos Municipales del Senado de la Nación, Federación Argentina de Municipios- que sirven de soporte y apoyo a muchas de las actividades que se planifican.

Actividades de extensión

Estas actividades se han llevado a cabo por dos vías: en el marco del Programa de Desarrollo Local del Instituto del Conurbano se realizó un proyecto de investigación acerca de evaluar la posibilidad de instalar una incubadora de pequeños emprendimientos productivos en Moreno que, si bien abarcaba distintos sectores, tenía un componente de capacidades institucionales existentes y necesarias para que ese proyecto fuese sostenible, además de cuestiones de diseño organizacional e institucional. También en el marco del Programa de Desarrollo Local, se organizaron un seminario de capacitación a concejales, y proyectos –no concretados- de asistencia técnica a municipios (por ejemplo en Recursos Humanos).

Profesores de la carrera participaron también de trabajos que abordaron algunos proyectos de “descentralización” en municipios, como La Matanza en el año 2001, y de la evaluación de la gestión de planes sociales, también en el municipio de La Matanza. Del mismo modo, se está comenzando a desarrollar un proyecto en conjunto con el Sindicato Unico de Empleados Municipales de General Sarmiento para diseñar un programa de capacitación para el año 2004.

Más allá del empeño y la diversidad de proyectos encarados, existen fuertes restricciones para llevar a cabo trabajos de intervención en el ámbito de los municipios de la zona de influencia de la Universidad, ya que no son proclives a generar y poner a disposición de actores externos información sobre su estructura y funcionamiento. De todos modos, más allá de las resistencias “lógicas” o comprensibles si se las analiza desde la lógica política, puede hipotetizarse que esta cuestión obedece fundamentalmente a la falta o precariedad de prácticas de gestión que requieran del aporte de conocimiento académico o técnico, producido vía servicios o investigación. En este sentido, no se han articulado con el nivel estatal municipal proyectos significativos, que permitan seguir los resultados de la acción en conjunto; tampoco se alcanza a consolidar así una demanda potencial de futuros graduados.

Sostenimiento de la carrera

En el sostenimiento de la carrera no intervienen otras instituciones. No obstante, algunos aportes son necesarios, fundamentalmente, en el caso de los Talleres, tanto para acceder a información para llevar a cabo el diagnóstico previsto en el Taller II como, especialmente, en el Taller III –práctica preprofesional- en el cual la institución adquiere un compromiso recibiendo al estudiante, definiendo y acordando el tema a desarrollar por el mismo.

Actividades y proyectos de investigación

Entre los temas de investigación han predominado los ligados al gobierno local. En particular, la problemática del gobierno en regiones metropolitanas y la cuestión inter-jurisdiccional en la definición del proceso de definición e implementación de políticas públicas; la estructura del gasto y la gestión presupuestaria de los gobiernos locales de la RMBA; las capacidades institucionales de los gobiernos locales y los procesos de profesionalización de recursos humanos de las administraciones municipales, y la producción legislativa de los Concejos Deliberantes de algunos municipios del conurbano bonaerense.

Núcleos problemáticos y perspectivas futuras de la carrera

Presentadas las características particulares de la Licenciatura en Administración Pública, es preciso distinguir algunos desafíos propios del campo académico disciplinario de la administración pública de las cuestiones singulares del desarrollo de la misma.

En cuanto a la carrera, las cuestiones que aparecen como urgentes –desde lo temporal- o críticas –desde lo sustantivo- como por ejemplo la cuestión de la matrícula, parecen tener que ver con la dinámica propia de la universidad. Así, el problema del flujo o tránsito de los estudiantes del Primer Ciclo hacia el Segundo Ciclo –que involucra temas como las correlatividades o la cantidad de materias aprobadas necesarias- es general para todas las carreras. Sin embargo, lo reducido de la matrícula debe llevar el análisis hacia cuestiones “externas”, de articulación con los sectores estatales (aunque el hecho de que sean carreras nuevas, “no instaladas” en la oferta académica/profesional tradicional también explica parte de esa situación); así, contribuir a crear una demanda de profesionales es importante para el desarrollo de la carrera.

En segundo lugar, reviste particular relevancia la incorporación a la formación de temáticas que den cuenta por un lado de problemáticas propias y actuales del sector público argentino y, por otro, de desarrollo de la disciplina, que no tienen un espacio específico en la currícula actual. Al respecto, desde la carrera se encara actualmente un proyecto que introduce una instancia “transversal” en los ejes de formación, y que será común a todos los estudiantes de la carrera.

En tercer lugar, la carrera enfrenta el desafío de completar la separación iniciada respecto de la dimensión local como objeto o espacio *exclusivo* de la formación para incorporar, fundamentalmente en lo que respecta a la investigación, los demás niveles estatales. O bien, redefinir las líneas actuales de investigación aprobadas por el Instituto de modo de incorporar cuestiones presentes en la problemática del sector público en general, trabajando luego sus especificidades al incorporar la dimensión territorial/jurisdiccional.

En cuanto al desarrollo de la carrera analizado desde la perspectiva de su articulación con, o contribución al desarrollo del campo disciplinar de la administración pública, identificamos dos puntos que parecen constituir, a priori, objetos privilegiados de atención, y cuyo tratamiento se ordena en función de los nudos problemáticos de la secuencia emergencia – institucionalización -profesionalización.

En primer lugar, se trata de incrementar y reforzar el vínculo entre la oferta formativa y la investigación –pensada desde lo académico- con las demandas provenientes del sector público, como potencial campo de intervención. Se trata, en este sentido, de contribuir a la conformación de un “sistema externo”, en el sentido que lo plantea Suárez (1973); es decir, de un ámbito que problematice los productos del campo académico-disciplinario en su instancia de aplicación, a la vez que promueva nuevos objetos y preocupaciones para la enseñanza y la indagación.

En segundo lugar, es preciso que el propio campo académico-disciplinario refuerce sus vínculos internos, configurando una trama que favorezca la relación entre las ofertas formativas y los proyectos de investigación. Esto seguramente favorecerá su visibilidad como productor tanto de esquemas de análisis de las problemáticas del sector público como de herramientas útiles para la resolución de problemas concretos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Ambas cuestiones procuran “reconstruir” la emergencia del campo académico-disciplinario de la administración pública –aunque ya no desde la producción externa- a la vez que, fundamentalmente a partir de una mayor visibilidad de la oferta formativa y de investigación, buscan generar condiciones de institucionalización y profesionalización que permitan estructurar una trama de relaciones que incluya tanto a las carreras y los centros de investigación como al sector público argentino en todos sus niveles jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

Dubar, Claude y Tripier, Pierre, *Sociologie des professions*, Armand Colin, París 1998

Oszlak, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós. Buenos Aires. 1984

Oszlak, Oscar, “La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina”, ponencia presentada en la II Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Isla Margarita, Venezuela, Octubre 1997

Repetto, Fabián, “Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación” Documento de trabajo sobre la administración pública argentina. Fundación Gobierno y Sociedad. CEDI. Buenos Aires, Agosto 1998

Suarez, Francisco; Bez, Zulema; Isuani, Fernando y Agoff, Sergio, *Analista organizacional: ¿profesión o saber?*. Ed. Macchi, Buenos Aires, 1999

Suarez, Francisco, *Los economistas argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones* EUDEBA, Buenos Aires 1973

Wagner, Peter, Wittrock, Bjorn y Wollman, Hellmut, "*Ciencia social y Estado Moderno: el conocimiento de las políticas y las instituciones políticas en la Europa occidental y los Estados Unidos*", en CIENCIAS SOCIALES Y ESTADOS MODERNOS. EXPERIENCIAS NACIONALES E INCIDENCIAS TEORICAS, Parte I: *Las experiencias nacionales en la perspectiva comparativa* Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Bjorn Wittrock y Hellmut Wollman (compiladores). Fondo de Cultura Económica, México 1999