

**ASOCIACION ARGENTINA DE ESTUDIOS DE
ADMINISTRACION PUBLICA
AAEAP**

***6to. CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION
PUBLICA***

**Resistencia – Chaco
6-8 de Julio de 2011**

Ponencia: El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días.

***Autores: Pablo Alberto Bulcourf
Nelson Dionel Cardozo***

Area Temática: El fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social.

Sub-área: Capacitación

**Instituciones: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)
Universidad de Buenos Aires (UBA)
Universidad Argentina de la Empresa (UADE)**

El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días.

por ***Pablo Alberto Bulcourf y Nelson Dionel Cardozo****

Introducción general.

El actual desarrollo de los estudios sobre la administración y las políticas públicas en nuestro medio requieren un conjunto de reflexiones sobre su historia y desarrollo. Esto también es extensible al análisis específico de la problemática estatal y su siempre mencionada “conexión” con la sociedad; ese entramado de relaciones sociales que constituyen el conectivo “y” de esta compleja red de interacciones. La mayoría de los expertos en historia de la ciencia y la tecnología señalan que el comienzo de la reflexión, principalmente encarada por los propios cultores de un área es un claro indicador de su avance y de la necesidad de volver la mirada sobre el camino recorrido.

Esta ponencia pretende introducirnos en el campo de la administración y las políticas públicas en la Argentina haciendo especial hincapié en la enseñanza de grado y posgrado a partir del proceso democratizador, sin por ello dejar de mencionar algunos de los principales acontecimientos previos al año 1983 (Bulcourf, Cardozo y Jolias 2010). Dadas las características propias del área en cuestión y las especificidades y procedencias de sus cultores hemos concebido al campo que constituyen estos estudios desde dos ángulos complementarios entre sí. Por un lado como área dentro de la ciencia política; y por otro como un espacio interdisciplinario en el que confluyen varias disciplinas sociales¹.

La actividad científica sistemática producida desde la modernidad se encuentra anclada dentro de lo que comúnmente denominamos “comunidad científica”, la cual presenta, acorde a cada disciplina y momento histórico, diferentes grados de desarrollo, heterogeneidad u homogeneidad. La diversidad es un rasgo distintivo de esta quehacer, mucho más en el campo de las ciencias sociales y las humanidades. Esto no debe ser visto como un defecto o retraso en el desenvolvimiento cognitivo sino algo propio del acontecer científico. Por otro lado, en disciplinas que reflexionan sobre los sistemas de dominación que han implementado los hombres, todo intento hegemónico es perjudicial para comprender la complejidad de la propia política y tiende a callar voces disidentes o a producir esquemas extremadamente simplistas (Bulcourf 2007). Queremos resaltar que para nuestra concepción la ciencia es, ante todo, una construcción social históricamente anclada cuyo principal objetivo es la producción de conocimientos considerados válidos y bajo cierta fundamentación empírica; aunque este no es su único

* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador de la Universidad Argentina de la Empresa /UADE). Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

¹ Este trabajo forma parte de los avances del proyecto de investigación “Le desarrollo de la ciencia política en Argentina y Brasil en perspectiva comparada” desarrollado en la Universidad Nacional de Quilmes como así también del Proyecto UBACyT “La ciencia política en la Argentina y la construcción de su campo disciplinar: un estudio comparado de su desarrollo en las universidades del país” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Parte de los contenidos aquí presentes serán publicados en el número 5 de la revista *Nuevo Espacio Público* del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Río Negro.

objetivo. La ciencia es una clara herramienta de transformación social que extiende su accionar también sobre el medio natural. Por lo tanto el binomio manifestado por Francis Bacon en los albores de la modernidad cobra un especial sentido: “conocer es poder”. Es así como no podemos eludir el carácter revolucionario de la ciencia y su constante sentido del cambio. Como solía expresar Karl Marx, la experiencia moderna trastocaba todos los entornos, tanto social como material es ahí donde su célebre frase de *El manifiesto comunista* cruza nuestra experiencia cotidiana y: “todo lo sólido se desvanece en el aire”.

Al intentar llevar a cabo la tarea de reconstrucción histórica de una disciplina es preciso tener en cuenta los siguientes elementos:

A. Los estudios que hasta la fecha se hayan realizado sobre ese campo disciplinar, tanto histórico, sociológicos como epistemológicos. Muchas de ellos hoy en día confluyen en lo que denominamos estudios metateóricos.

B. Tenemos que especificar y optar el ámbito de indagación. Una disciplina, en su dimensión temporal puede abordarse en: 1) la “historia universal” de ese campo disciplinar. 2) las llamadas “historias nacionales”, que estudian dentro de cada Estado-nación su desarrollo. 3) Las historias de áreas o subdisciplinas, esto significa, por ejemplo, el estudio de las relaciones internacionales, la política comparada, entre otras. 4) Se puede estudiar el desarrollo particular de alguno de los elementos que componen los campos disciplinares, por ejemplo el estudio de las publicaciones científicas, las instituciones académicas, los centros de investigaciones, entre otros. 5) La realización de las llamadas “biografías intelectuales”; estudiando la vida y la labor de un actor en particular dentro del campo.

C. Uno de los posibles ejes analíticos nos puede permitir la diferenciación entre una “historia interna”, abocada al análisis de los aspectos constitutivos del propio campo disciplinar; o una “historia externa” remarcando los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos que son tanto la matriz histórica como los condicionantes al tipo y desarrollo del propio campo. Esta claro que ambas dimensiones se encuentran en constante interacción.

D. Al analizar los productos de la comunidad, o sea los conocimientos y los vehículos por los cuales son comunicables (libros, artículos, ponencias, patentes, documentos de trabajo, entre otros) podemos establecer diferentes “niveles de profundización” en el estudio metateórico emprendido². Generalmente si se pretende dar cuenta de varios actores y productos en un período prolongado, esta profundización analítica tenderá a ser menor a que si nos abocamos al estudio de un actor en particular y su obra.

² Compartimos las afirmaciones de Fernando García Selgas, el que sostiene: “La actividad metateórica se basa en las capacidades reflexiva y recursiva del actuar humano. La recursividad le permite repetir una acción, volver a aplicar una regla sobre el resultado de su aplicación anterior, etcétera. La reflexividad hace que la consideración, en considerar, el sujeto que considera, etcétera, sean ellos mismos objeto de consideración, aunque necesariamente lo sean en un segundo orden. En este sentido tendríamos un “rehacer reflexivamente con variaciones”: tendríamos una actividad de segundo orden que, hablando de enunciados y expresiones ya emitidos, nos lleva a teorizar sobre las unidades nucleares del conocimiento científico, esto es, sobre las teorías. Reflexión del teorizar sobre si mismo. Volver a teorizar, pero esta vez sobre el teorizar mismo, esta vez con un matiz diferente” (García Selgas 1994:21).

Tratando de dar cuenta en forma integral de la actividad científica y también de acortar y sistematizar nuestro objeto de estudio los lineamientos conceptuales que proponemos, poseen tres ejes centrales:

- Los procesos de institucionalización disciplinar. Concentrando su análisis en la “historia interna”.
- Los procesos de profesionalización disciplinar. Focalizando los mecanismos de vinculación entre “historia interna” e “historia externa”.
- El estudio de la producción teórica mediante el análisis metateórico, entendiendo a éste como una forma de indagación de confluencia de diferentes aportes de la epistemología, la sociología del conocimiento y la ciencia, la historia de la ciencia y, principalmente la actividad crítica y auto-reflexiva de los propios cultores de la disciplina (esta puede indagar en la naturaleza conceptual y la teoría sustantiva presente, la teoría del conocimiento, los presupuestos básicos subyacentes, las tradiciones teóricas de pertenencia, las suturas epistemológicas, entre otros elementos)³. Dentro de estos estudios es importante establecer los sistemas de tipologías para la clasificación de las tradiciones teóricas (Alford y Friedland 1991, Bulcourf y Vazquez 2004).

Estos ejes se constituyen con la interrelación de los siguientes elementos fundamentales:

- **Actores**, entendidos estos como los “científicos”, portadores de su biografía, accionar y valores fundantes. Son *agentes sociales* en tanto productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente. Los actores son constructores de su subjetividad. Estos no sólo actúan en el nivel del “individuo” sino que en la actividad científica se suele hablar de “grupos”; o sea los llamados equipos de investigación⁴.
- **Instituciones**, en tanto ámbitos de producción y reproducción de las prácticas. Las institucionales proveen de marcos de contención, limitación y recursos, como así también la presencia diacrónica de las mencionadas prácticas. La comunidad científica posee sentido e identidad en tanto existan las instituciones y su reproducción. Entre los tipos de instituciones, dependiendo de cómo se va estructurando la comunidad científica en cada país o región, pueden ser de “enseñanza” o de “investigación”, o preferenciar algún rol sobre el otro (Bulcourf y Cardozo 2011).

³ Siguiendo a García Selgas: “... las metateoría realiza las siguientes tareas: i. reconstruye los procesos y medios conceptuales y simbólicos de la conformación de las teorías; ii. Reconstruye los elementos y aspectos de una teoría y el modo en que se articulan; iii. Reconsidera el sentido que se atribuye a los principales términos de la teoría, y las conexiones que se les suponen con ciertas constataciones empíricas; iv. Especifica los temas que pretende abordar y, por tanto, el dominio u dominios de objetos en que pretende ser aplicable, así como los supuestos que hay tras la teoría; y v. propone una interpretación de la teoría en base a los datos obtenidos y al carácter de criteriología de segundo orden que tiene el aparato conceptual utilizado a lo largo de todo el estudio” (García Selgas 1994: 22).

⁴ Es muy importante, cuando se realizan estudios en profundidad establecer el capital material y el simbólico que poseen los individuos y grupos. De esta forma podemos observar como se vinculan estructuralmente con la sociedad en donde se desarrollan. La procedencia familiar, los lazos personales, el lugar de estudio de origen permiten establecer relaciones de poder diferentes en el campo en cuestión. Los trabajos de Pierre Bourdieu han marcado el camino de esta faceta de análisis (Bourdieu 2008 y Bourdieu y Passeron 2009).

- **Estructuras**, como los elementos sistémicos que permiten y sustentan a los actores y las instituciones. Las estructuras son la matriz que hace a la “historia externa”. Forman parte de ellas las dimensiones económica, cultural, social y política de la Sociedad.
- **Productos**, entendidos como los conocimientos que produce y comunica la comunidad científica. Estos productos se “materializan” en publicaciones, patentes, tecnologías, entre otros. En el campo de las ciencias sociales podemos decir que las publicaciones de revistas científicas, los libros especializados, las comunicaciones y ponencias en congresos y jornadas, los informes de investigación y documentos de trabajo son principalmente esa “materialización”.
- **Redes**, entendidas como los lazos interinstitucionales y de vinculación entre la propia comunidad científica y, a veces, con otros ámbitos de la vida social. Las redes y su densidad son elementos centrales para analizar los grados de consolidación de una disciplina. Un ejemplo de ello lo constituyen las asociaciones científicas, verdaderas redes de instituciones y actores.

Uno de los elementos a tener en cuenta como producto de la intersección entre las estructuras, las instituciones y las prácticas cognitivas de los actores es la ideología, entendiéndola como el conjunto de ideas, conocimientos, creencias, valores y prácticas que orientan el proceder político y social de las personas, construyendo universos simbólicos que tienen a “cristalizarse” en las instituciones y las estructuras. Las ideologías tienen a hacer persistentes ciertas prácticas y a actuar como demoledoras de otras.

En el caso de la historia de la ciencia y en particular en las sociales y humanidades, los aspectos ideológicos prevaecientes en un determinado momento en una determinada sociedad constituyen un “caldo de cultivo” que puede fomentar o restringir el desarrollo de ésta. Por otro lado la actividad científica, como productora privilegiada de conocimientos actúa sobre la matriz ideológica moldeándose mutuamente. Esto es un claro ejemplo del carácter reflexivo del conocimiento social sobre el propio ámbito que pretende indagar⁵.

Este trabajo, intentará dar los primeros pasos en la investigación sistemática de esas dimensiones, describiendo a los principales actores, las instituciones donde se desarrollan y algunos de sus productos en el campo de la administración y las políticas públicas en la Argentina.

El campo de la Administración y las políticas públicas.

Vale decir que la relación entre el desenvolvimiento del área de conocimiento, la forma de Estado y la gestión pública, es muchas veces difícil de neutralizar a los efectos del estudio del campo de la administración y las políticas públicas. Esto se debe a que

⁵ En el caso del estudio de la historia de la sociología en la Argentina, el camino se encuentra mucho más avanzado que ciencia política. Caben mencionarse como ejemplos los trabajos *Razón y modernidad*. Gino Germani y la *sociología en la Argentina* de Alejandro Blanco; Gino Germani. *Del antifascismo a la sociología* de Ana Germani; *Utopía y desencanto. Creación e institucionalización de la carrera de sociología en la Universidad De Buenos Aires 1955-1966*, de Alberto Noé; la compilación realizada por Horacio González *Historia crítica de la sociología argentina*. A nivel de estudio de posgrado cabe destacarse la implementación de seminarios sobre esta temática llevados a cabo tanto en FLACSO como en la Universidad de Buenos Aires desarrollados por Alejandro Blanco y Diego Pereyra.

éste constituye fundamentalmente un área de conocimiento interdisciplinario y aplicado, en virtud de lo cual, es cuasi imposible separar la estructura y las políticas, de las reflexiones y estudios empíricos que e van generando. Ya fuere desde una perspectiva de dotar de capacidades técnicas y recursos humanos aptos para implementar políticas públicas; o desde la búsqueda de conocimiento empírico para reforzar y mejorar la toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones socialmente problematizadas; desarrollo del campo y proyecto político se han imbricado de una manera especial en todas las etapas históricas y lugares⁶.

Ya desde la antigua China, los mandarines eran quienes atravesaban un estricto proceso formativo en cuestiones técnicas para encarar la administración del Estado. Estos funcionarios públicos que tenían competencias por la permanencia del puesto en el gobierno (local, provincial, e imperial), adquirían su cargo tras aprobar pruebas públicas basadas en las teorías filosóficas de Confucio. Colaboraban con el gobierno, la hacienda y a veces el ejército. Como menciona Balazs: “la sociedad china era burocrática en el sentido que el mandarinato era una clase numéricamente ínfima pero omnipotente a causa de su fuerza, influencia, posición y prestigio, detentaban todo el poder y poseía la mayor extensión de tierra. Esta clase tenía todos los privilegios, en especial, el de reproducirse, que se basaba en el monopolio de la educación”. (Balazs 1966: 39). En este sentido la formación para la función pública era la base del poder de la burocracia china, motivo por el cual podemos encontrar la génesis de los programas de formación de cuerpos administrativos.

En occidente, la generación de conocimientos sobre la mejor forma de administrar la polis ha sido una preocupación que se remonta a la antigüedad clásica. Sin embargo, en los escritos de Platón⁷ y Aristóteles no aparecía claramente delimitada la escisión entre política y administración, sino que ésta se va constituyendo con la modernidad y el liberalismo. Hegel en la filosofía del derecho, caracteriza a la burocracia como la clase universal que representaba el interés general del Estado⁸. Así

⁶ El carácter eminentemente interdisciplinario puede demostrarse al analizar el área de ciencias sociales y humanicas del CONICET dentro de la cual se encuentran estos estudios. De los 6 agrupamientos de disciplinas se cruzarían tanto las de Derecho, ciencias políticas y relaciones internacionales; sociología y demografía; y economía ciencias de la gestión y de la administración pública.

⁷ La figura del filósofo rey de Platón puede entenderse como la concepción de la mejor administración basada en la acumulación de conocimientos sobre los asuntos de la Polis. El Estado ideal, según Platón, se compone de tres clases. La estructura económica del Estado reposa en la clase de los comerciantes. La seguridad, en los militares, y el liderazgo político es asumido por los reyes-filósofos. La clase de una persona viene determinada por un proceso educativo que empieza en el nacimiento y continúa hasta que esa persona ha alcanzado el máximo grado de educación compatible con sus intereses y habilidades. Los que completan todo el proceso educacional se convierten en reyes-filósofos. Son aquellos cuyas mentes se han desarrollado tanto que son capaces de entender las ideas y, por lo tanto, toman las decisiones más sabias. En realidad, el sistema educacional ideal de Platón está, ante todo, estructurado para producir reyes-filósofos.

⁸ El papel de la burocracia es, pues, fundamental dentro del Estado ético, porque Hegel ve en ella tanto a una de las instituciones más características del Estado moderno, como a una estructura social y política capaz de limitar el enorme poder irracional de la sociedad civil. Aunque la burocracia es concebida dualmente como una clase de la sociedad civil y un instrumento del Estado, Hegel considera que por ello constituye un nexo crucial entre el particularismo de la sociedad y el universalismo estatal porque, al ser independiente de las actividades económicas e intereses particulares de la primera, su acción es motivada por los intereses de la comunidad en general. La clase universal (de los servidores públicos) tiene como tarea los intereses universales de la comunidad. Por ello, debe ser independiente del trabajo directo para

mismo, la crítica a la sociedad capitalista de Marx y Lenin describe a la administración pública como supeditada a las relaciones de poder infraestructural, razón por la cual persiste la idea de abolir a la administración pública y al propio Estado pasando a la sociedad socialista⁹.

La reflexión con mayor profundidad en donde podemos rastrear el origen de los estudios sobre la administración pública, es en los escritos de Max Weber sobre la burocracia. Allí, el sociólogo alemán empieza a plantearse cuál es la mejor forma de administrar el Estado capitalista moderno. Su hipótesis central es que hay un proceso de racionalización mediante el cálculo matemático, donde la acción teleológica caracteriza las sociedades modernas. Conteste con este tipo de organización surge la burocracia, entendida como el cuerpo administrativo que se encarga de establecer de manera regular la dominación al interior de un territorio determinado. Podemos encontrar aquí un hito fundamente de la teoría de la burocracia y la administración pública; y una idea de la capacitación del funcionariado como medio para desarrollar un manejo más racional de los recursos públicos.

Del lado de la empresa capitalista va surgiendo el estudio sobre la mejora de la productividad que se plasma en el nacimiento de las ciencias de la administración a comienzos del siglo XX con los escritos del ingeniero mecánico Frederick Taylor, considerado el fundador de la moderna teoría general de la administración. El enfoque típico de la escuela de la administración científica es el énfasis en las tareas. El nombre administración científica se debe al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, con el fin de alcanzar elevada eficiencia industrial. Los principales métodos científicos aplicables a los problemas de la administración son la observación y la medición.

Sin embargo, la constitución de la administración pública como área se va a dar como rama de la ciencia política, tras la crisis del Estado Liberal clásico tras la Gran Depresión y posteriormente con el Estado de Bienestar, lo cual marca un nuevo rol del Estado, razón por la cual son necesarias nuevas capacidades técnicas y políticas para poder planificar, implementar y evaluar políticas públicas.

Entre los primeros que manifiestan su preocupación por el nuevo enfoque se encuentra Harold Lasswell quien reclamaba la reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas. En la década del 50, Lasswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que denominaron "ciencias de las políticas públicas" (*policy sciences*), poniendo un énfasis mayor sobre las cuestiones de

satisfacer sus necesidades, ya sea a través de la posesión de medios propios o por recibir un salario del Estado, pues así el interés privado encuentra su satisfacción en el trabajo por lo universal.

⁹ Marx rechazaba la presunción de Hegel de que la burocracia fuese una clase imparcial y en cuanto tal "universal". Marx afirmó que los burócratas habían acabado en la práctica por volver a sus propios asuntos privados, creando un interés de grupo seccionado de la sociedad, siendo en el interior del Estado una sociedad particular.

política, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico.

En un estudio editado en 1951, Harold Lasswell, parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la "más sabia economía". En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas (*policy orientation*) tiene un doble proceso, por una parte se ocupa del "proceso de las políticas", es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología. Pero, además el "proceso de las políticas" se ocupa de las necesidades de inteligencia de éste con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los creadores de la política; por consiguiente rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología.

Este enfoque de las políticas públicas se centraba en la planificación como razón de ser del estudio sistemático en el hecho de realizar una buena programación de las políticas. No debemos escindir esta postura, que juzgada desde el desarrollo contemporáneo de los estudios de las políticas públicas puede ser objetable desde diversos puntos, del contexto sociopolítico e ideológico. En esta línea de argumentación, fue fundamental el rol que tuvo la planificación como elemento central por parte de los Estados nacionales en la segunda posguerra, en lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB).

En un primer momento, la faceta keynesiana, consistió en el rol de Estado como planificador de la actividad económica y agente del crecimiento, a partir una respuesta a las crisis del capitalismo clásico. Esto es lo que se conoce como las políticas económicas anticíclicas. Vale decir que este rol del Estado, no tuvo una sistematización teórica hasta que John Maynard Keynes publicó en 1936 su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, la cual es probablemente el libro que más influyó en la discusión económica de los países occidentales entre las décadas del 30 y del 50. Sin embargo, las primeras respuestas a la crisis que dio el gobierno norteamericano con el *New Deal* de Roosevelt, carecieron de este marco teórico, dado que el mismo llegó años después.

A su vez, la faceta de Estado de Bienestar, en los países centrales, y los Estados Benefactores o populistas (en América Latina) de la segunda posguerra, fueron los que se centraron en las concesiones del capital hacia el trabajo que redundaron en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países capitalistas con la finalidad de ampliar el margen de ciudadanía. Vislumbrado en la Alemania de Bismarck con los primeros sistemas previsionales, durante la segunda posguerra el enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo, oriente-occidente, hizo preciso que se diera un marco de legitimidad e igualdad social al sistema capitalista. Como menciona Isuani: "el Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y al reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución del ingreso mediante

transferencias monetarias (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a los productos de consumo básicos), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación y salud). El establecimiento de regulación protectora de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento”. (Isuani 1991: 11).

El EKB, por consiguiente, requirió una creciente intervención del Estado, que a su vez precisó incrementar su capacidad de respuesta a las demandas que estimulaba. El crecimiento de las *policy sciences*, bajo esta perspectiva, fue fundamental para el desarrollo de este nuevo tipo de Estado. Ello es así, dado que todo lo mencionado más arriba, tanto en la arista de intervención macroeconómica y estado empresario, como en las nuevas funciones como garante del bienestar, requirió la planificación de políticas públicas y burocracias capaces de implementarlas. Los ejemplos empíricos de lo mencionado fue la faraónica empresa de reconstrucción europea que encaró el “Plan Marshall”, y en América Latina, los proyectos industrialistas de Vargas y Perón (y más tarde el desarrollismo de Kubitschek de Oliveira y Frondizi) que representaron una ampliación de las fronteras de la política pública como elemento transformador de la sociedad, asentada en el pilar de la organización centralizada por parte del Estado. Este accionar del Estado sobre la sociedad, como es natural requirió de la generación de conocimiento empírico sobre el funcionamiento del Estado, el proceso de las políticas públicas, y la burocracia, todo lo cual hizo que se desarrollara y consolidaran las políticas públicas como campo.

El desarrollo de la administración pública en la Argentina

Como menciona Agoff: “la administración pública aparece en el horizonte académico como un sub-campo de especialización de la ciencia política. A partir de la década de 80 y fuertemente en la década del 90 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo” (Agoff 2003: 1). Para este autor, el desarrollo de la administración pública en nuestro país difiere fundamentalmente del caso europeo, es que la demanda de producir conocimiento social sobre el Estado proviene desde la política en el Viejo Mundo; mientras que en nuestro país lo que surge es más que nada una aplicación acrítica de los modelos importados de los países desarrollados en momentos de reforma del Estado (Bulcourf y Cardozo 2010b).

En el caso norteamericano, el planteo que hace Harold Lasswell, es que la “ciencias de las políticas” tenían que ser generadoras de conocimiento para tratar de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Proporcionar información era el prerequisite para la planificación de las acciones gubernamentales¹⁰. Por ello mismo, hubo una relación virtuosa entre la política y la ciencia, cosa que no ocurrió en nuestro país salvo algunas excepciones como los trabajos sobre planificación realizados en la Universidad de Buenos Aires, durante la década del sesenta, por Federico Frischnek.

¹⁰ Dentro del contexto de la segunda posguerra, las ciencias de las políticas tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal de la política y de la democracia. La intención original de Harold Lasswell fue la de consolidar una disciplina al servicio del gobierno y de la democracia de su país; eso sí, una democracia con ciertas características y situada territorialmente.

De hecho, uno de los aspectos que menciona Oszlak en relación al caso argentino es que hay una desvinculación entre la implementación de las políticas públicas y la investigación en este campo disciplinar. La falta de articulación entre estas instancias ha tenido consecuencias negativas para la consolidación de esta área de estudio (Oszlak 1997). No obstante ello, podemos esgrimir que hubo diferentes fases del proceso de la conformación de las políticas públicas como campo. Vemos que la creación de los posgrados en esta área se comienza con la democratización, consolidándose desde finales de los años 90. Por su parte, luego de la creación de la primera carrera de ciencia política y administración pública de la Universidad de Cuyo, en 1952 y la orientación en la USAL y su posterior y corta licenciatura a mediados de los sesenta y los setenta respectivamente, hay un hiato hasta finales los años 90 en donde comienzan a crearse las carreras de la administración pública¹¹.

Los posgrados en administración pública

En nuestro país la administración pública es eminentemente un área de especialización dentro de las ciencias sociales que se realiza con anterioridad a los estudios de grado. El desarrollo de la administración pública como campo interdisciplinario tiene su origen dentro del posgrado antes que del grado. El nacimiento de carreras de grado con la denominación administración pública, a excepción de la existente en la Universidad Nacional de Cuyo y la corta experiencia en la Universidad del Salvador, es bastante reciente, encontrándose relacionado con la creación de nuevas universidades y a cambios vinculados a las visiones sobre las ciencias sociales y su campos de aplicación.

Según Andrieu y Asencio el surgimiento de los posgrados con orientación en Políticas Públicas tiene su inicio a partir del año 1985 con la creación de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Torcuato Di Tella (después Universidad Torcuato Di Tella) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En la resolución CONEAU 382/04 que acredita el posgrado se vuelca que dicho programa se dicta con fecha de inicio el año 1985, como una orientación del programa de Posgrado en Economía y Políticas Públicas del Instituto Di Tella, mediante convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, para el otorgamiento de becas a graduados latinoamericanos. Oportunamente, esta maestría fue acreditada en 1995 por la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) del Ministerio de Educación con categoría “B” y, en 1998 por la CONEAU con categoría “A” (Res CONEAU No. 813/99). Este programa se dicta actualmente, bajo la dirección de Sergio Berensztein, y desde 1993 hasta diciembre de 2001 se registran 143 graduados sobre 225 ingresantes, cifra que se considera una tasa adecuada (Andrieu y Asencio 2006).

Sin lugar a dudas el hito más relevante en la constitución de la administración pública y creación de programa de posgrados orientados al sector público fue la creación de la maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. El gobierno de Alfonsín en una clara política de profesionalizar la función pública y de generar conocimientos sobre el Estado, dio impulso a la creación de dicho programa con el apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública, la Secretaría de la Función

¹¹ Para un estudio sobre los desarrollos de la Administración y las políticas públicas en Brasil puede consultarse el trabajo de Marcelo de Figueiredo Torres *Estado, democracia e administração pública no Brasil* (2010).

Pública, y el CONICET que aportó becas. En concordancia con ello, Seró de Bottinelli sostiene que “no es casual que su inicio se haya producido a poco del retorno a la democracia. El entonces Secretario de la Función Pública y Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP- , Jorge Roulet, tenía en claro que sólo una administración pública profesionalizada haría posible la sustentabilidad del sistema democrático” (Seró de Bottinelli 2001: 1).

Como menciona el portal del programa “esta iniciativa se fundamentó en la necesidad de dar respuesta a la creciente diversificación de la actividad estatal, a la correspondiente complejización de su aparato administrativo, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de decisión, mediante la formación de recursos humanos de alta capacitación para el desarrollo de la investigación y de especialistas en la materia”. La tensión entre la formación para la gestión o la academia se hizo evidente desde el comienzo. Si bien se menciona la orientación a la investigación, por otro lado se hace énfasis en la formación hacia la gestión pública, toda vez que pretende incluir “una adecuada combinación de enfoques disciplinarios, sin soslayar el carácter interdependiente y multifacético de los fenómenos estudiados desde cada uno de ellos tendiendo a que los contenidos y orientaciones de las enseñanzas mejoren la capacidad interpretativa y predictiva de analistas administrativos, formuladores de políticas públicas y administradores”. No obstante ello, vale decir que todas las maestrías, son de orientación académica, en virtud que por exigencia de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), se establece para la acreditación estos programas la realización de un trabajo, proyecto, obra o tesis de carácter individual, bajo la supervisión de un director, que culmina con la evaluación por un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis debe demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso. Conduce al otorgamiento de un título académico de magíster con especificación precisa de una disciplina o de un área interdisciplinaria (Bulcourf y Cardozo 2010b).

Por lo dicho precedentemente podemos observar, que no obstante lo declarado por el propio posgrado, de acuerdo a las normas de acreditación tiene una finalidad académica, diferente a lo que fue en su momento el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que constituyó efectivamente un programa sistemático de proveer al sector público personal de conducción para los puestos más elevados con la más alta capacitación. El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales PROFAG, tenía como modelo la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). El ENA “es denominada, escuela de aplicación, porque la enseñanza se basa principalmente en prácticas, en la solución de problemas, en el conocimiento de situaciones reales, y en el entrenamiento para la toma de decisiones.” (Andrieu y Asencio 2006: 5).

Con el transcurso de los años fueron creándose sucesivamente programas de maestría de administración pública. Del relevamiento de la CONEAU y los diversos portales de las universidades, hemos podido rastrear 15 maestrías en administración o gestión públicas que se dictan en universidades. De ellos, solamente el de la Universidad de Buenos Aires ha sido acreditado como A “Excelente” por la CONEAU, mientras que el de la Universidad San Andrés ha obtenido la calificación An (nuevo).

Cuadro 1: Maestrías en Administración y Políticas Públicas en Argentina (año 2010)

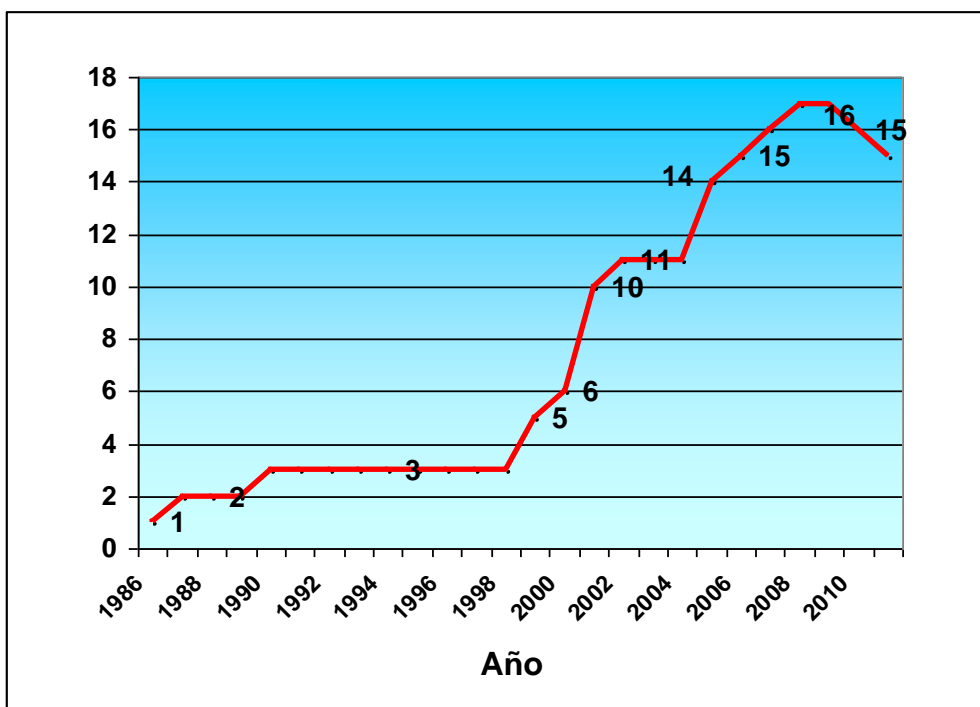
Institución	Año de creación	Cat.	Res.
Universidad Torcuato Di Tella	1985	No Solicitó	<u>Res382-04</u>
Universidad de Buenos Aires	1986	A	<u>Res357-00</u>
Universidad Nacional de Córdoba	1989	B	<u>Res415-09</u>
Universidad de San Andrés	1998	An	<u>Res356-00</u>
Universidad Nacional del Litoral	1998	B	<u>Res587-09</u>
Universidad Empresarial Siglo 21	1999	Proyecto	<u>Res266-99</u>
Universidad Nacional de Misiones	2000	Proyecto	<u>Res696-00</u>
Universidad Nacional de General San Martín	2000	B	<u>Res573-05</u>
Universidad Nacional de Lanús	2000	No Solicitó	<u>Res985-05</u>
Universidad del CEMA	2001	No solicitó	<u>Res245-04</u>
Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	2004	No Solicitó	<u>Res726-04</u>
Universidad del Salvador	2004	No solicitó	No acreditada
Universidad Católica de Córdoba	2004	No solicitó	Acreditada
Universidad Nacional de Rosario	2005	Proyecto	<u>Res482-06</u>
Universidad Nacional de La Rioja	2008	No solicitó	Res049-07

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la CONEAU

En la página de la CONEAU surge la maestría en Administración Pública de la Universidad Católica de Santiago del Estero que según la resolución 3943/09 se comenzó a dictar en el año 2007. Este programa no se encuentra ofertado en la página web de la universidad. Así mismo la maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo no está ofertada en su portal.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los programas desde la democratización hasta nuestros días.

Gráfico 1: Evolución de las maestrías en Administración y Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento es páginas web y CONEAU

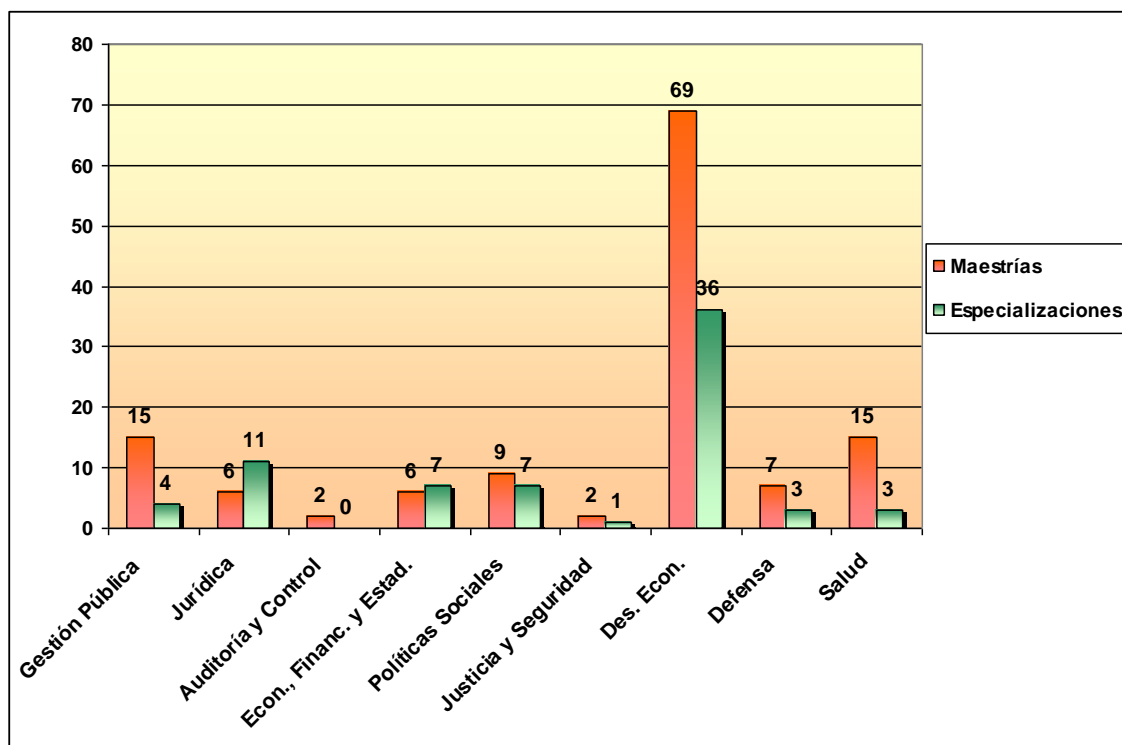
De la observación de gráfico previo se desprende que según lo relevado, hasta el año 1998, fueron la maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella y la maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires los únicos programas a este nivel en gestión pública. Luego, el número comienza a ascender hasta llegar al número de 16 en el año 2009, para mantenerse en 15 en 2010.

Ahora bien, es menester señalar que el área de formación de posgrado en administración pública es mucho más amplia que la referida a los programas de administración pública o políticas públicas. Si tomamos este criterio estamos dejando a uno de los cinco posgrados en ciencias sociales de la Argentina acreditado como A: La maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Esto se debe a que no incluimos dentro de las maestrías en administración públicas a ningún programa con "orientación sectorial". A raíz de ello podemos ordenar las maestrías de acuerdo al criterio que toman Andrieu y Asencio para dividir temáticamente los posgrados en Administración Pública a partir de la clasificación que hace el INAP en su red de posgrados. Allí podemos encontrar, las siguientes áreas temáticas: Gestión Pública; Jurídica; Auditoría y Control; Economía, Finanzas y Estadísticas; Políticas Sociales; Justicia y Seguridad; Desarrollo Económico; Defensa; y Salud (Andrieu y Asencio 2006)¹².

¹² En el *Boletín de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP)* de carácter virtual, correspondiente a febrero de 2011 se realizó una clasificación de posgrados en administración y políticas públicas (doctorados, maestrías y especializaciones) arrojando un saldo de veinte programas. El criterio de clasificación se fundamenta en aquellos estudios que son dirigidos o participan en sus consejos académicos miembros de la Asociación.

En el siguiente gráfico se condensa el número de programas incluidos en la red de posgrados del INAP:

Gráfico 2: Red de Posgrados del INAP por Área Temática



Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.inap.gov.ar

De la primera observación del esquema surge que el área más importante del conjunto de posgrados es “Desarrollo Económico”. Ello es así porque incluye una amplia variedad de temática en donde están incluidos las ingenierías, las ciencias agropecuarias, biología, veterinaria, biotecnología, alimenticia, por lo que podría decirse que “*todo lo demás*” está en esta categoría. Luego vemos que el segundo grupo de gestión pública, en donde están comprendidas la mayoría de las maestrías mencionadas en el cuadro anterior. También llama la atención las 11 especializaciones del área jurídica, lo cual es explicable por la tradición de esta disciplina, de corte profesionalista, motivo por el cual es de esperarse la profusión de trayectos de especialización en temas específicos de la práctica legal. Autón menciona, que: “los contenidos de los programas de posgrados en administración pública, generalmente se encuentran orientados o bien a temas de finanzas públicas o hacia un análisis sociológico de Estado y Sociedad, tratando de recoger las últimas teorías, sin embargo carecen de visión de gestión o *management* cotidiano de las políticas públicas, esto no es solo responsabilidad del sector académico, sino fundamentalmente del Estado que no ha precisado sus demandas en la materia” (Autón 2001: 5). Si tomamos el conjunto de maestrías y especializaciones referidas a temas de administración pública, vemos que hay un número muy importante de programas, lo cual nos hace inferir que desde la democracia ha habido un crecimiento sostenido de la formación destinada al sector público.

No obstante este aumento del número de posgrados, una de las principales falencias que mencionan algunos especialistas es la desvinculación entre la gestión, la investigación y formación. Como refiere Andrieu: “la formación de posgrado en administración pública se dedica a dotar a sus alumnos de panoramas generales sobre aspectos teóricos sin profundizar sobre lo inherente a las herramientas de gestión, es decir, no se entrena a gerentes públicos” (Andrieu 2001: 3). Hay una falta de pedagogización de las competencias requeridas para el sector público en los tramos de formación de posgrado. Sin embargo, esto también es discutido por Oszlak, dado que menciona el doble carácter que deben tener las maestrías en administración pública, ya que debe pensarse en la consultoría, docencia e investigación en las universidades, el ingreso a carrera científica en los organismos estatales, además de la Alta Gerencia Pública (Oszlak 2001).

Las licenciaturas en administración pública

La primer carrera de grado bajo esta denominación comenzó a desarrollarse en la Universidad Nacional de Cuyo en 1952, al año siguiente se fusiona el programa en la creación de la carrera de ciencias políticas con un fuerte contenido orientado hacia la gestión pública bajo la dirección de Dardo Pérez Ghilou. Tres años antes, a partir de los requerimientos emanados de la nueva Constitución de 1949 se hace obligatorio la enseñanza de contenidos políticos y de identidad nacional en todos los estudios universitarios en la Argentina (Bulcourn y D’Alessandro 2003). Esta casa es la primera en reformar sus planes de estudio creando un Departamento de Estudios Políticos encargado de impartir cursos especializados y la publicación de una revista periódica; esto generó la “demanda” de instrumentar posteriormente una carrera de grado afin creándose la licenciatura en Ciencias Políticas, hoy licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. En sus comienzos los contenidos curriculares estaban orientados a la formación de funcionarios públicos con altos conocimientos de derecho público, historia y filosofía. Cabe destacar que desde sus comienzos tuvieron relevancia los estudios de pensamiento social latinoamericano bajo la conducción de Carlos Zuleta Álvarez. Posteriormente, al crearse la Universidad Nacional de San Juan a partir de la sede de la de Cuyo en esa provincia, también se continuó con la carrera de ciencia política con una fuerte orientación hacia las políticas de desarrollo, aun hoy vigente.

Como menciona Melina Guardamagna, la finalidad que tenía la carrera de ciencia política y administración pública era la formación de un estamento dirigente de la vida política, dentro la concepción de Arturo Enrique Sampay. Bajo esta línea de argumentación: “retoma una definición de Estado, un Estado que debe jugar un papel sumamente importante que claramente no es el del abstencionismo y por ello la Alta Burocracia como parte de la clase política a la cual Weber hace referencia, deberá poseer cualidades especiales. En este sentido dirá que para conducir el país hacia la realización de los objetivos establecidos por la Constitución reformada de 1949 será menester formar un estamento dirigente que incluya a los burócratas de ese Estado gestor del bien común que instaura la Constitución” (Guardamagna 2008: 6). Vemos que estaba claramente orientada dentro de lo que podemos llamar hoy en día capacitación para la función pública, y no como la creación de un campo disciplinar tendiente a generar investigación empírica en la temática. Si bien no recurre a la idea estamental tradicional de reproducción de la burocracia como capa social, tampoco busca una vinculación entre investigación y planificación de políticas públicas como en

los planteos de Lasswell, sino que se asocia a un doble proceso de formación política de la clase dirigente y la conformación de una burocracia capacitada para la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, como podemos observar fue una experiencia aislada, ya que quedó presa de las discontinuidades políticas y quiebres institucionales que acontecieron en nuestro país por 50 años, lo que impidió el desarrollo en el grado de la administración. Un hecho muy importante es que durante el Proceso de Reorganización Nacional se va a cambiar la denominación de la carrera a Administración Pública y Ciencia política, vaciando el currículum de contenidos politológicos y orientándose hacia el derecho administrativo.

Para ilustrar lo dicho precedentemente, se muestran en el siguiente cuadro los sucesivos cambios de nombre de la carrera de ciencia política y administración pública de la Universidad Nacional de Cuyo.

Cuadro 2: Denominaciones de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la UNCUYO

Plan Año	Denominación
1952	Ciencias Políticas
1961	Ciencias Políticas y Sociales
1968/1970	Ciencias Políticas y Sociales con dos especialidades: Sociología y Ciencias Políticas y Administración Pública
1976	Administración Pública y Ciencias Políticas
1985	Ciencias Políticas y Administración Pública
1994/ 1996	Ciencia Política y Administración Pública

Fuente: Elaboración propia a datos proporcionados por la Universidad Nacional de Cuyo

Por otro lado, la carrera de ciencia política de la universidad jesuita Del Salvador (USAL) creada en 1956 va a ser la primera carrera de su tipo en una universidad privada. En su reforma curricular de mediados de los años 60 se establecen dos orientaciones importantes: 1) sociología (para los que pretendían una visión más analítica y académica) y 2) administración pública (para aquellos orientados al sector público). Posteriormente se desprenden estas dos ramas como carreras independientes, aunque administración pública rápidamente es suspendida como tramo de licenciatura independiente. A partir de la reforma curricular implementada por Carlos Floria en 1969 se termina de estructurar la primer carrera de la disciplina "ciencia política" en sentido estricto, un claro eje en "ciencia política empírica (marcado por las materias sistemática de la ciencia política, teoría política y sistemas políticos comparados) y un eje metodológico (el que incluía metodología de la investigación, matemática y estadística y seminario de investigación). En esa reforma se introduce también un eje en

administración pública con las asignaturas. 1) Introducción a la administración pública, 2) grupos dirigentes y 3) teoría de la decisión (Bulcourn y D'Alessandro 2003 y Bulcourn y Jolias 2006). En las reformas posteriores a 1983, este eje es articulado con la materia administración pública y se dedica uno de los seminarios optativos del último año a introducir los contenidos más recientes de los estudios de políticas públicas; aquí vale destacar la labor de Guillermo Schweinheim a cargo de este seminario¹³. En el plan de estudios del año 1987, este curso se establece como materia obligatoria bajo el nombre de "políticas públicas".

Allende a estas experiencias, van a comenzar a crearse en los últimos años carreras de grado en las nuevas universidades del Conurbano y en el año 2009, comenzó a dictarse la segunda carrera de administración pública en una universidad privada en la UADE. Así se puede avizorar lo dicho en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Carreras de grado con la denominación "Administración Pública" al año 2010

Denominación	Universidad	Años de Duración	Año de Creación	Ubicación
Licenciatura en Administración Pública	UNSAM	5	1998	CABA/GBA
Licenciatura en Administración Pública	UNGS	5	1993	San Miguel
Licenciatura en Administración Pública	UNTREF	4	2005	Caseros
Licenciatura en Administración Pública	UAER	4	2006	Paraná
Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública	UNCU	5	1952	Mendoza
Licenciatura en Administración Pública	UNCOMA	4	2006	Viedma
Licenciatura en Política y Administración Pública	UADE	4	2008	CABA

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía del Estudiante de EUDEBA y relevamiento en páginas web

En el cuadro anterior encontramos en el país 7 ciclos de licenciatura con la denominación "Administración Pública", la mayoría de las cuales se encuentran en las universidades públicas, con excepción de la dictada en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

¹³ Entre los principales egresados de diferentes años de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador que orientaron su labor posterior a los estudios sobre administración y políticas públicas cabe destacar a: Alberto Bonifacio, Eduardo Salas, Guillermo Schweinheim, Nora Gorroschategui, Daniel García Delgado, Mario Krieger, Carlos Acuña, Imelda De Lelia, Waldino Suárez, Alejandro Rodríguez, Oscar Domenella, José Carbeta, Elfredes Sales Navas y Fernando Straface, entre otros. Muchos de ellos tuvieron una destacada labor en el proceso de institucionalización del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Por otro lado en la última década se destacó Marcelo Sain, también egresado de la USAI, en un área poco desarrollada como las políticas de seguridad pública.

Sin embargo, de la consulta realizada en la base del portal *Becas y Empleos*, surgen 13 tramos de licenciatura, en virtud que se contabilizan las licenciaturas en Administración y Contador Público con orientación en Administración Pública de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y la Licenciatura en Administración y Contabilidad del Sector Público, orientado en Administraciones Marítimas del Instituto Universitario de Seguridad Marítima de la Prefectura Naval Argentina. Así mismo se incluyen algunas licenciaturas en Ciencia Política con Orientación en Administración Pública.

Otro aspecto interesante de destacar es la ubicación de las carreras. Lo que podemos señalar a primera vista es que se encuentran todas ubicadas en Buenos Aires (Capital y Área Metropolitana), y en las capitales de las provincias (Viedma, Mendoza y Paraná), de lo cual puede inferirse que el fundamento de la creación se vincula con la orientación en la participación de los gobiernos provinciales y nacionales. Así mismo vemos que tres de las universidades del Conurbano (Universidad Nacional de Tres De Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de General San Martín) incluyeron en sus programas de grado las carreras de Administración Pública.

El perfil de las nuevas carreras creadas en las tres universidades del Conurbano tiene una clara orientación hacia la gestión. Para afirmar esto tomamos lo dicho por sus docentes en un trabajo de análisis de la licenciatura en Administración Pública de la Universidad de General Sarmiento, en donde sostienen que el plan de estudios “buscó constituirse en un lugar particular, con una fuerte inserción en su zona de influencia, para dar respuestas concretas, a través de su trabajo, a las problemáticas de la región” (Agoff, Badía, Fagundez y Mansilla 2003: 3). Por su parte la Universidad Nacional de Tres de Febrero menciona en su portal que busca la formación de “profesionales con conocimientos y habilidades para conducir sectores operativos de la administración pública (nacional, provincial, municipal), representar a los gobiernos en gestiones administrativas y analizar, diseñar y evaluar políticas administrativas estatales”.

El Plan de Estudios de la carrera Licenciatura en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de General San Martín se propone: “Brindar una sólida formación básica en el campo de las ciencias sociales.; Ofrecer una sólida formación específica para el análisis de la administración gubernamental y de las políticas públicas; proporcionar al Estado argentino graduados universitarios con una sólida formación académico-profesional orientada a la administración de organizaciones gubernamentales y del funcionamiento estatal en distintos niveles jurisdiccionales, así como en el análisis e implementación de políticas públicas; promover el desarrollo de la capacidad de analizar e intervenir activa y creativamente en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público”.

Como vemos en lo transcrito más arriba estas nuevas carreras, sí se plantean la formación de profesionales orientados a la participación en las políticas públicas, saldando el dilema de la formación académica vs. formación gerencial, lo cual podemos percibir como una nueva concepción de la administración pública como disciplina auxiliar de la gestión pública.

Los actores

En el desarrollo de la administración pública como campo podemos marcar la obra y trayectoria de diversos investigadores y académicos que provienen de diferentes ramas de las ciencias sociales. Vale decir, que hay actores que por su accionar, tanto en la producción científica como su contribución a la formación de redes dentro del campo de la administración pública merecen especial consideración.

Sin lugar a dudas el principal referente es Oscar Oszlak, quien fue fundador del CEDES junto Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi. Es desde hace 25 años director de maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad de Ciencias Económicas, cargo que dejó en 2010. Así mismo, la gravitación dentro del campo de la personalidad de O'Donnell que trasciende la ciencia política para pasar al campo de la administración pública, lo que lo convierte en uno de los científicos sociales más citados por estudiosos de las más diversas disciplinas (Bulcourn y Reina 2009).

En la Universidad Nacional de Cuyo podemos mencionar a la figura pionera de Angel Ginestar y su trabajo en el CECIAP (Centro de Estudios y Capacitación en Administración Pública); originarios de esta Casa de Altos Estudios han sobresalido los nombres de Aldo Isuani, Eduardo Bustelo y Emilio Tenti Fanfani, referentes obligados en gestión pública. En la Universidad Nacional de San Juan (desprendida originariamente de la primera) se destacó la figura de Roberto Estesio, quién ejerciera una gran influencia en destacados investigadores como Horacio Cao y Roxana Rubins.

En una edición especial por el 40º aniversario de la prestigiosa revista francesa *Le Nouvel Observateur*, se realizó una lista de los 25 grandes pensadores del mundo. Entre ellos, se encuentra el politólogo y docente de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) Carlos María Vilas, un analista de la problemática latinoamericana, que no sólo ha reflexionado sobre conceptos como dependencia, democracia y populismo, sino que cuenta con una interesante producción en el área de políticas públicas. Actualmente es el director de la maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús.

Otra de las figuras que merece la pena mencionar es la de Pedro Andrieu, quien hace más de 40 años constituyó la primera cátedra de “Administración Pública y Empresas Públicas” de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, hoy cátedra de Honor “Administración Pública”, dirigiendo además el proyecto de investigación “Estudio sobre la Modernización y Reforma del Estado” en la Universidad Nacional de la Plata.

Intentando allanar el terreno, para evitar olvidos, podemos referir que la resolución 77/09 de la Secretaría de la Función Pública constituyó un Consejo de Expertos en Gestión Pública “institucionalizando este ámbito para contribuir a entablar un fructífero diálogo con referentes de máximo prestigio en la materia”. En el mencionado pronunciamiento se incluyen a 35 académicos y gestores destacados del área de la administración pública a saber: Carlos Acuña, Pedro Andrieu, Claudia Breñaza, Mario Berkun, Eduardo Bustelo Graffigna, Horacio Cao, Marcelo Cavarozzi, Nuria Cunill Grau, Alejandro Estévez, Sebastián Echemendy, Julio César Fernández Toro, Pablo Fontdevila, Mercedes Iacoviello, Bernardo Kliksberg, Mario Krieger, Francisco Longo, Marcos Makon, Caio Marini, Roberto Martínez Nogueira, Pablo

Micheli, Guillermo O'Donnell, Dora Orlansky, Oscar Oszlak, Marta Oyhanarte, Fabián Repetto, Andrés Rodríguez, Carlos Ruta, Julio Seguir, Bianor Scelza Cavalcanti, Guillermo Schweinheim, Fernando Strafece, Joan Subirats y Pablo Vinocur.

En esta lista podemos resaltar la presencia de algunos expertos muy reconocidos en su área como Fabián Repetto en políticas sociales; Roberto Martínez Nogueira en sociología de las organizaciones públicas; o Guillermo Schweinheim en planeamiento estratégico. En la Universidad Católica de Córdoba, podemos resaltar las figuras de Eduardo Arnoletto, Emilio Graglia, Silvia Fontana, Martín Lardone, Sofía Conrero y Marcos Roggero. En lo que respecta a la comunicación institucional de gobierno no debemos dejar de mencionar el trabajo de Mario Riorda, quien fuera como decano el principal promotor de los cambios curriculares modernizadores en dicha Casa de Alto Estudios (Bulcourn y Cardozo 2010a).

Los estudios sobre federalismo fiscal han tenido en Miguel Asencio un referente indiscutido, el que ha realizado su trabajo en la Universidad Nacional del Litoral. Marcos Makon ha desarrollado una línea de trabajo centrada en los estudios del presupuesto público desde la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto). En la Universidad Nacional de San Martín también han enfocado sus estudios en el federalismo fiscal destacándose Mario Navarro y Jimena Simpson.

Dentro de los estudios sobre desarrollo local podemos situar a Pedro Píres; Alejandro Villar, Sergio Ilari y Daniel Cravacuore, director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes; y Gustavo Badía anteriormente en el ICO de la Universidad Nacional de General Sarmiento y a partir de 2010 en la Universidad Nacional de San Martín. En la Universidad Nacional de La Matanza ha venido desarrollando su programa de investigación Gloria Mendicoa con estudios fuertemente anclados en la realidad de ese partido y sus alrededores. En la Universidad Nacional de Córdoba desde hace años se destaca el trabajo de Claudio Tecco orientado también hacia los estudios sobre políticas locales.

En la Universidad Nacional del Comahue, en el Centro Regional Zona Atlántica, se destaca la figura del profesor Juan Gomiz Gomiz quién desde hace años viene desarrollando varios proyectos de investigación. También podemos destacar a los profesores Hugo Villca y Eliana Medvedev Luna, quienes además trabajan en el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) lo que permite una vinculación con la propia gestión pública y el desarrollo de proyectos de investigación orientados a producir conocimientos sobre áreas prioritarias para el gobierno. En cuanto a los estudios sobre políticas locales se destaca Dora Bonardo y Mónica Larrañaga en el ámbito de las políticas culturales.

En la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires no podemos dejar de mencionar a Mabel Thwaites Rey. Cabe destacar que Thwaites Rey junto a su equipo de investigación han venido desarrollando un análisis crítico del Estado capitalista a partir de las corrientes de pensamiento neomarxistas. En la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA han sobresalido los estudios de Francisco Suárez, uno de los principales referentes en sociología de las organizaciones en la Argentina.

Una de las figuras más destacadas y reconocidas internacionalmente es Bernardo Kliksberg quien, originariamente desde el CLAD, donde organizó su sistema de Documentación. Posteriormente sus trabajos sobre Gerencia Pública, Gerencia Social y en la actualidad sus planteos sobre ética pública siguen marcando la agenda de gran parte de los trabajos en el país y la región.

Las instituciones de investigación

En el año 1975 Horacio Boneo, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak crean el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el cual se encuentra cumpliendo 36 años de existencia, habiendo formado parte de esta institución también Catalina Smulovitz y María del Carmen Feijoo. De carácter multidisciplinario, el CEDES se orientó desde sus inicios al estudio de los problemas sociales, políticos y económicos de la Argentina y de América Latina. La misión que se planteó fue fortalecer la capacidad de investigación en ciencias sociales en la Argentina y América latina, y propiciar la difusión y aplicación de sus resultados. El Área de Política y Gestión Pública fue la primera de las creadas en el CEDES. Desde un comienzo, los cuatro fundadores del Centro - se dedicaron a investigar la problemática del Estado, sus instituciones y políticas, continuando el proyecto académico iniciado en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Torcuato Di Tella. Como menciona Oszlak: "la ciencia política, que fue su campo de estudios principal en sus orígenes, comenzó a perder centralidad por el retiro sucesivo de la mayoría de sus investigadores, especialmente con motivo de la centrifugación producida por el retorno a la democracia" (Oszlak 2008: 246). A mediados de 2005, Política y Gestión Pública, con el regreso del Oszlak a la institución, ha vuelto a ser una de las áreas de trabajo del CEDES. Su objetivo es la producción académica, la capacitación y la asistencia técnica en materia de organización estatal, diseño e implementación de políticas públicas y reforma y fortalecimiento institucional del sector público. A partir de un mínimo núcleo inicial de investigadores, el propósito del área es posicionarse como un centro de referencia para un mejor conocimiento del papel del Estado, el impacto de sus políticas y las condiciones para el mejoramiento de la gestión pública. Desde la gestión pública no debemos dejar de mencionar la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales con una importante participación de Roulet y Oszlak y posterior incorporación de Eduardo Pasalaqua.

En la Universidad del Salvador se destacaron los trabajos realizados en el Instituto de Estudios de la Ciencia Latinoamericana donde se destacaron Mario Krieger y José Pagés, centrados principalmente en la política científica en la región. Posteriormente hay que señalar la labor académica realizada por Nora Gorroschategui y Guillermo Schweinheim, articulando este último uno de los equipos pioneros en el estudio de los procesos de políticas públicas.

Dentro de otros grupos de investigación en administración pública podemos mencionar el Programa de Estudios sobre Sector Público y Reforma del Estado, dirigido por Dora Orlansky, en el Instituto Gino Germani; y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) en la Facultad de Ciencias Económicas, dirigido por Isidoro Felcman, ambos sedes de proyectos de investigación UBACYT, que desarrollan actividades de investigación en forma regular desde el año 1994 y 2001, respectivamente.

En la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Instituto del Conurbano (ICO) se encuentra orientado a la problemática moderna de las ciudades, en particular la Región Metropolitana de Buenos Aires, con el propósito de generar conocimiento sobre la temática del desarrollo sustentable en ésta. En su portal fundamenta su razón de ser en que la complejidad del Área Metropolitana “requiere aproximaciones que integren las distintas dimensiones que la constituyen y den cuenta de ellas: política, social, económica, organizativa, urbanística y ambiental. A la vez, resulta necesario aportar conocimiento significativo que opere como diagnóstico de la situación y que también contribuya –desde la perspectiva de la investigación, la formación y los servicios profesionales– a la identificación de tendencias y a la elaboración de propuestas de solución”. Dentro de las actividades mencionadas en relación a la investigación y formación se mencionan las siguientes:

1. Desarrollar investigaciones científicas orientadas a una mayor comprensión de las posibilidades y obstáculos para el desarrollo de las regiones urbanas.
2. Contribuir a un diseño eficiente y participativo de políticas públicas y programas de acción comunitaria, integrales y equitativos.
3. Contribuir al desarrollo de una esfera pública en la que se discutan los problemas de la vida urbana.
4. Contribuir a la formación continua de profesionales especialmente calificados para intervenir en la generación de procesos de desarrollo sustentable, equitativo y democrático.

Actualmente se desarrollan allí 20 proyectos de investigación, que se enmarcan dentro del área de urbanismo, políticas sociales, ecología urbana y Estado, Gobierno y Administración Pública. La licenciatura en Administración Pública se dicta en dicho instituto¹⁴.

En la Universidad Nacional de Rosario fue creado en 1997 por docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de dicha casa el Grupo Política y Gestión. Surgido bajo los lineamientos del Programa Universitario de Administración Pública, esta institución se radicó como Centro de Estudios de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Res.1683/98 C.D.F.C.P.). Actualmente se encuentra dirigido por Cristina Díaz y sus miembros son docentes e investigadores de esta Facultad con reconocida trayectoria en el campo de la Gestión Pública, particularmente en el ámbito local. Las actividades incluyen la investigación y la participación en múltiples proyectos con organizaciones del ámbito estatal y comunitario, los cuales han permitido desarrollar una valiosa capacidad de trabajo interdisciplinario. Las Investigaciones desarrolladas por el grupo son el núcleo que dinamiza y da génesis a sus otras líneas de actividades. Se encuentran centradas en el estudio de las capacidades para la innovación en la gestión de políticas locales¹⁵.

¹⁴ Entre los docentes-investigadores de dicha casa se destacan los nombres de Gustavo Badía, Adriana Roffman, Sergio Agoff, Andrea Catenazzi, José Luis Coraggio, Claudia Danani, Susana Hintze, entre otros especialistas.

¹⁵ Entre los miembros actuales del Instituto podemos mencionar a: Rita Grandinetti, Patricia Nari, Natalia Galeano, Diego Gantus, Pablo Barberis, Gisela Scaglia, Ivana Verdi, Julieta Marino, Guillermina Curti, Roberto Médici, Soledad Brunetti, Mauricio Spliere, Natalia Carnovale, María Paz Gutierrez, Hernán Olazagotia, Miriam Musso y María Paola Ukic.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede Buenos Aires ha venido desarrollando, en forma sostenida, un Programa de Políticas Públicas dirigido por Daniel García Delgado; destacándose también el trabajo de Claudia Bernaza.

La Universidad de San Andrés se destacó durante los años noventa con una serie de estudios enfocados desde la economía política de las reformas del Estado; estas investigaciones fueron dirigidas por Mariano Tomassi. La figura de Carlos Acuña ha sido muy importante en la consolidación de estos estudios junto a los aportes realizados por Mercedes Iacoviello y Diego Pando. En el año 2011 se incorporó una nueva línea de trabajo sobre seguridad pública dirigido por Marcelo Sain.

Prácticamente todas las universidades nacionales con carreras de grado o posgrado afines a la temática de la administración y las políticas públicas han venido desarrollando proyectos de investigación, principalmente desde la implementación del Programa de Incentivos Docentes a la Investigación Científica del Ministerio de Educación de la Nación; como así también siendo sede de diferentes investigadores de carrera del CONICET o de sus becarios¹⁶.

Fuera del ámbito universitario, la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública realiza y promueve estudios e investigaciones para contribuir al desarrollo del conocimiento sobre la administración pública y el Estado. Su Centro de Documentación, organizado por José Luis Tesoro, es uno de los más importantes del país en el área. Con un carácter netamente aplicado busca fortalecer el vínculo entre la producción de conocimiento y la toma de decisiones públicas, brindando insumos de utilidad para mejorar la calidad del diseño y la implementación de políticas. En tal sentido, desarrolla investigaciones sobre distintas temáticas del Estado y la administración pública; fomenta la realización de estudios en estas áreas, premiando trabajos distinguidos; en un vínculo con los centros académicos abocados a estos temas; organiza jornadas y seminarios de reflexión y debate; y trabaja en conjunto con diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil en la producción de conocimiento. Actualmente el Director Nacional de Investigación es Martín Alessandro, y se están llevando a cabo 5 proyectos de investigación sobre distintas temáticas de la gestión pública.

Entre las asociaciones de la sociedad civil, orientadas a los problemas políticos y sociales cabe destacar a CIPPEC, conducida originalmente por Nicolás Ducoté y actualmente por Fernando Straface. Durante sus años de duración se han llevado a cabo diversos programas de estudios sobre la actuación del poder legislativo, las políticas públicas en un amplio espectro y, especialmente, las políticas educativas.

También es importante señalar el rol, tanto en la investigación aplicada como en el asesoramiento directo a la gestión de gobierno tanto en los ámbitos nacional, provincial como municipal que han tenido en los últimos años organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como

¹⁶ El CONICET fue creado en 1958 siendo su primer presidente el premio Nobel de medicina Bernardo Houssay; hoy en día es la mayor entidad de investigación y desarrollo tecnológico del país. A partir del año 2004 ha mantenido un sostenido crecimiento aumentando en un 65% el estrato inicial de la carrera de investigador. El área de ciencias sociales y humanidades, donde se encuentran este tipo de estudios, agrupa el 20% de los recursos humanos, investigadores y becarios de la institución y al 11% de sus unidades ejecutoras. Según datos parciales para el año 2010, el 94,74% de sus investigadores poseen el grado de doctor, el 1,48% de maestría y el 3,78% título de grado.

la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en la administración ejecución y evaluación de diferentes proyectos tanto financiados por las diferentes instancias del Estado argentino como por programas propios.

Los productos

Ya en los debates del centenario en torno al servicio civil que se generó en el Primer Congreso de Empleados Públicos, o la obra de José Nicolás Matienzo podemos encontrar instalada la cuestión de la administración pública como un tema a problematizar; como así también en los ensayos de Scalabrini Ortiz, o los escritos de José Figuerola durante el peronismo podemos rastrear reflexiones críticas sobre las políticas públicas. Pero en un sentido estricto referiremos de manera arbitraria como los primeros productos relevantes dentro del desarrollo de la administración pública, a modo de obras “fundacionales” los documentos del CEDES que se publicaron desde el año 1975, los cuales se ubican en el cuadro a continuación.

Cuadro 5: Documentos del CEDES

Nombre	Nro.	Año	Autor
O'Donnell, Guillermo. Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario	1	1975	Guillermo O'Donnell
Acerca del "corporativismo" y la cuestión del Estado	2	1975	Guillermo O'Donnell
Populismos y “partidos de clase media” (Notas comparativas)	3	1976	Marcelo Cavarozzi
Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.	4	1976	Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell
O'Donnell, Guillermo. Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976.	5	1976	Guillermo O'Donnell
Oszlak, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal	8	1977	Oscar Oszlak
Apuntes para una teoría del Estado	9	1977	Guillermo O'Donnell

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en www.cedes.org

Algunos de estos documentos fueron recogidos junto a las principales obras de autores internacionales en el libro *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, compilado por Carlos Acuña, en el año 2007. Otra producción importante fue la que se realizó en el año 2010 con la publicación del libro *Estado y Administración Pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*, compilado con Guillermo Schweinheim, y editado por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP), donde se condensan las principales ponencias de los socios de los primeros cinco Congresos Argentinos de Administración Pública, celebrados entre los años 2001 y 2009. En el portal del INAP podemos encontrar la sección de investigación, con un buen número de

publicaciones y documentos de trabajo; al mismo tiempo que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales cuenta con el Observatorio de Políticas Públicas que publica desde el año 2005 una serie de documentos referidos a estudios de caso en nuestro país.

En cuanto a las lecturas sobre el Estado, que la tradición de los estudios sobre administración y políticas públicas han considerado como referencias constantes caben destacarse *La formación del estado argentino* de Oscar Oszlak y *El estado burocrático autoritario* de Guillermo O'Donnell. Una compilación, tanto de autores internacionales como argentinos cuyos artículos se han utilizado en forma constante ha sido *Teoría de la burocracia estatal* realizada también por Oszlak. Entre los estudios más destacados podemos mencionar *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* de Oszlak, *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las transformaciones de Argentina y Chile* de Fabián Repetto y *Alas rotas. La política de privatización y quiebre de Aerolíneas Argentinas* y *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, ambos de Mabel Thwaites Rey también compiladora, junto a Andrea López, de *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal argentino*.

Otros trabajos destacados son *La reforma managerialista* de Alejandro Estévez quien también compiló *Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino*; e *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincia y Municipios* de Horacia Cao, Gustavo Blutman y Alejandro Estévez.

Entre la producción realizada en la Universidad Católica de Córdoba relativas a la temática podemos mencionar *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional* de Emilio Graglia, *Políticas públicas y largo plazo. El programa social mexicano PROGRESA* de Marcos Roggero y *Sobre llovido mojado* de Silvia Fontana.

En cuanto a la problemática de la comunicación gubernamental orientado hacia las políticas públicas y las decisiones de gobierno cabe mencionar *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental* de Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda.

En materia de las revistas científicas, *Desarrollo Económico*, *PostData*, *Revista SAAP*, *El Debate Político*, *Temas y Debates* y *Estudia Politicae*, presentan artículos referidos a la Administración Pública con publicaciones de los principales referentes del área. Sin embargo, dentro de las revistas específicas podemos mencionar a *Política y Gestión* la cual es una publicación arbitrada que publican conjuntamente la Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín); la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Noroeste); el Centro de Estudios Interdisciplinarios (Universidad Nacional de Rosario); el Centro de Estudios Históricos (Universidad Nacional del Litoral); el Centro de Análisis de Políticas Públicas (Universidad de Chile); el CIESU (Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay); y el Colegio de Sociólogos de Uruguay. Actualmente está dirigida por Marcelo Cavarozzi, y ha publicado desde el año 2000 diez números.

La Asociación de Administradores Gubernamentales, publica desde el año 1993 la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, combinando

escritos de divulgación y reflexión con artículo científicos. Hasta 2010 ha editado 27 números. Por otro lado, en el 2008 se ha creado la revista *Nuevo Espacio Público*, perteneciente al Instituto Provincial de la Administración Pública de Río Negro, la cual se presenta como una revista específica del área de Estado y políticas públicas, contando con tres números editados.

Entre las series de documentos de publicación periódica debemos mencionar a los *Documentos y Aportes en la Administración Pública y Gestión Estatal* de la Universidad Nacional del Litoral. Por otra parte el espacio virtual www.politicacomparada.com.ar ha publicado algunos de sus *Documentos de Política Comparada* orientados a fomentar las políticas públicas comparadas.

Una mención especial requieren los trabajos realizados en el Instituto Nacional de la Administración Pública desde los albores de la democracia, resaltando las figuras de Alberto Bonifacio, Eduardo Salas y Guardino Suárez. La producción editorial la institución ha sido sostenida desde hace años, produciendo varios grupos de publicaciones. Estas pueden agruparse en: 1) Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; 2) Serie II: Estado y Sociedad; 3) Serie III: Políticas Públicas; 4) Los *Documentos de Apoyo a la Capacitación*; 5) Estudios de Políticas de Formación profesional; 6) Los Ciclos de Conferencias. También se publican el *Boletín Institucional* y el *Boletín Infored de la REDMUNI*. En los últimos años el INAP ha publicado diferentes tesis de maestría y doctorado que ganaron el Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas. A modo de ejemplo, entre los libros más recientes podemos mencionar: *El Estado regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los '90* de Andrea López y Ruth Felder; *La formación del gobierno electrónico: experiencias para aprender, compartir y transferir* de José Tesoro, Graciela Falivene, Graciela Silva y Ester Kaufman; e *Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad* de autores varios.

Las redes: Los encuentros científicos

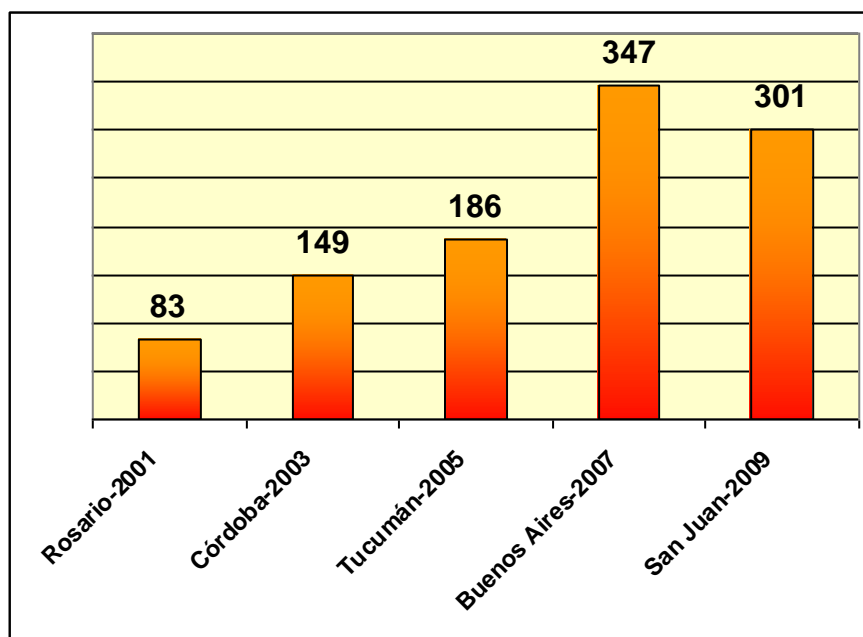
Existen múltiples espacios de encuentro para los estudios en el área de Estado, Administración y Políticas Públicas, más aún si uno considera los campos de especialización. El seminario Red Muni, referido a los estudios municipales y locales o el Congreso Nacional de Políticas Sociales, son puntos nodales de intercambio académico en sus respectivas áreas de gran trascendencia. La AAPS propicia en forma continua, espacios de reflexión en temáticas relacionadas al desarrollo e implementación de las políticas sociales. Desde el año 2002 ha organizado 4 Congresos Nacionales de Políticas Sociales y una cantidad importante de eventos de discusión y reflexión. En los estudios sobre presupuesto hay que destacar el trabajo de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) y el trabajo de los abogados administrativistas nucleados en la Asociación de Derecho Administrativo.

Sin embargo, el principal espacio que merece ser citado aparte por la especificidad temática es el Congreso Argentino de Administración Pública organizado por la AAEAP en forma bienal. La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), es un espacio “cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial. Por este origen la Asociación es un

espacio plural, que amparando una diversidad extensa de perspectivas, se propone afirmar el interés público mediante el desarrollo del conocimiento y las prácticas en materia de administración pública, favoreciendo el intercambio y la difusión de estudios y experiencias realizados en el campo de la gestión y la academia. Junto a la Asociación de Administradores Gubernamentales y la Secretaría de la Función Pública organiza desde el año 2001, el Congreso Argentino de Administración Pública, que ha mostrado un crecimiento tanto en número de participantes como en ponencias presentadas a lo largo de estos años. La última y quinta edición se realizó entre los días 27 y 29 de mayo de 2009 en San Juan, emplazándose nuevamente como el ámbito propicio para el intercambio plural de ideas, teorías y estudios que permitan mejorar la comprensión de los nuevos desafíos de la cuestión federal en el contexto general de descentralización político-administrativa de toda América Latina, habiendo contado con más de 1300 participantes y la presencia de Bresser Pereira entre los disertantes.

A continuación se puede ver la evolución de las ponencias presentadas en estos eventos a partir del relevamiento efectuado en los libros CD que se publican como memorias del evento. Se tomaron el Congreso de Buenos Aires (2001), Córdoba (2003), Tucumán (2005), Buenos Aires (2007) y San Juan (2009). El próximo congreso tendrá lugar en la ciudad de Resistencia, provincia del Chaco durante la primera semana de julio de 2011.

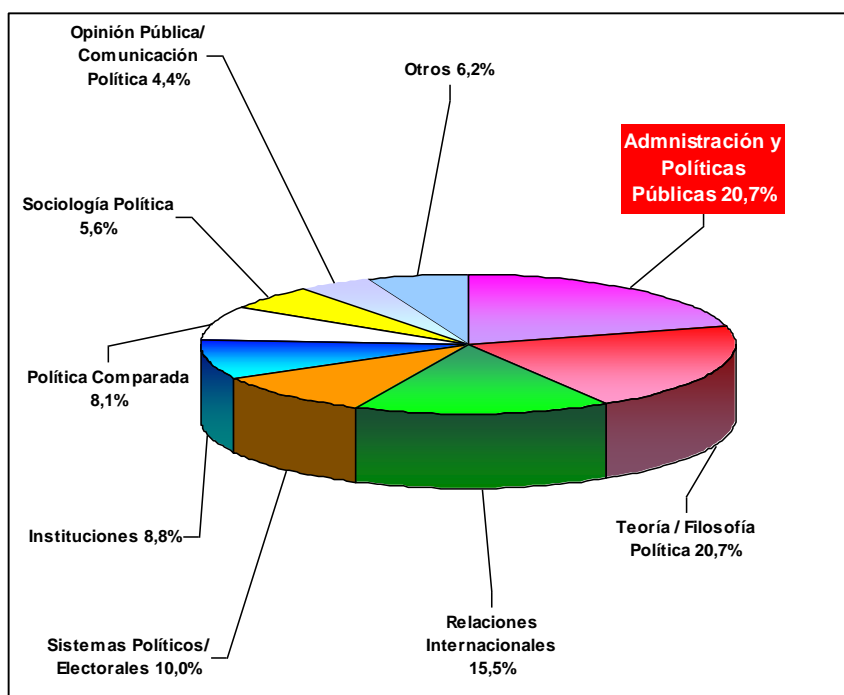
Gráfico 3: Evolución de las ponencias presentadas en el Congreso Argentino de Administración Pública



Fuente: Elaboración propia en base a los datos presentes en www.aaep.org.ar

Finalmente en relación a los Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), según el informe del penúltimo y XVIII Congreso Nacional de Ciencia Política, las dos áreas donde más ponencias se presentaron fueron tanto teoría política, como administración y políticas públicas, como se advierte en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Porcentaje de ponencias presentadas a VIII Congreso de la SAAP por área temática



Fuente: Archenti y Alonso (2008)

En suma, lo que se puede ver es la relevancia de la administración pública como área dentro de la ciencia política, y el crecimiento sostenido en términos de participación a congresos y apertura de nuevos espacios de discusión académica.

Hacia la construcción de un Programa sostenido de estudio sobre el desarrollo de la administración y las políticas públicas.

Este trabajo es apenas una aproximación básica y descriptiva sobre la historia de la administración y políticas públicas en la Argentina reciente. Si bien pretende cierto grado de sistematización en base a un esquema analítico en la tradición de estudios sobre los campos científicos necesita tanto ampliar como profundizar su estudio. La diversidad geográfica y la falta de comunicación entre los centros de investigación y educación superior es un obstáculo que es necesario superar para la construcción de un “mapa” proporcionado y realista del área. Es cierto que la confluencia de actores en los congresos tanto de AAEP como de SAAP son un punto de encuentros e intercambios importantes que hay que fomentar.

Desde el plano histórico es necesario profundizar el estudio a partir del Centenario de 1910 no como una simple efemérides sino en estrecha relación a los sucesos históricos, sus fundamentación ideológica y los demás condicionantes culturales, sociales, políticos y económicos. Para poder comprender esta dimensión también se requiere de estudios comparados con lo sucedido en los países de la región y en otras latitudes más distantes.

El esquema metateórico propuesto necesita penetrar analíticamente la producción científica atendiendo a qué esquemas teóricos y metodológicos son utilizados por determinados actores y grupos de investigación, en que instituciones se

han desarrollado y como ha sido la financiación en los diferentes momentos de su historia. Es así como el mencionado “mapa” estructura sus coordenadas y nos permite visualizar y comprender las relaciones de poder dentro del campo, sus nodos y densidades. La priorización de problemas y temas debe entenderse siguiendo estas pistas que ponen a la luz los presupuestos básicos subyacentes a toda producción del conocimiento.

El desarrollo de la administración y las políticas públicas va a ir reclamando este análisis ya que todo crecimiento científico posa su mirada de manera reflexiva sobre la propia práctica como una forma necesaria de vigilancia epistemológica.

Consideraciones finales

En esta ponencia hemos visto de manera embrionaria el desarrollo de la administración pública como campo cognitivo a partir del estudio de las instituciones (programas de grado y posgrado, e instituciones de investigación); los principales actores; los productos; y finalmente las redes. Lo que surge de este análisis es que a nivel de las instituciones de formación, es que la administración y las políticas públicas constituyen principalmente áreas de posgrado. La primera afirmación que podemos decir es que la creación de programas de grado es una experiencia principalmente reciente, en facultades pequeñas, por lo que son tramos que abarcan un número reducido de alumnos. Ello no debe opacarnos que el posgrado también es una experiencia acotada, pero el peso de los actores es lo que le da más relevancia. Si vemos las tesis entregadas de cada una de las maestrías, podemos advertir que por sí mismo, el nivel de posgrado tiene una gravitación mayor en términos cualitativos por la relevancia que tienen los graduados tanto en la academia como en la gestión pública. Esto puede corroborarse si rastreamos los senderos profesionales de los actores que se formaron a partir de la democratización en el área, ya que muchos de ellos han transitado por los programas de posgrado orientados a la gestión pública.

Otra observación que podemos realizar es que la formación en administración pública estuvo muy influenciada por la profesionalización del servicio civil; cosa que se va desdibujando con la creación de los tramos de licenciatura en los últimos años. Esto se evidencia en la creación de la primera carrera de grado con esta denominación durante el peronismo en la Universidad Nacional de Cuyo. La carrera de Ciencia Política y Administración Pública, fue el primer programa destinado a la formación de funcionarios como parte del proyecto de posguerra de ampliación de las funciones del Estado Benefactor, al mismo tiempo que una faceta de formación de una nueva clase dirigente. Como puede advertirse, hay una gran diferencia con los países centrales, en los cuales aparece como una “*ciencia de las políticas*”, destinada a generar conocimiento empírico para intervenir en la calidad de las políticas públicas participando centralmente en la planificación.

De hecho, la cuestión de la capacitación para el Sector Público es algo inescindible del desarrollo de la administración pública como campo. Esta idea cobra nuevo vigor durante la democratización en los años 80, cuando con el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Secretaría de la Función Pública celebran el convenio para crear la Maestría en Administración Pública, donde el CONICET también participó con el otorgamiento de becas para los estudiantes. Sin embargo, el debate entre formación gerencial o académica es una discusión todavía no saldada en los posgrados

en administración pública, especialmente a partir de la tensión que se genera entre las expectativas de los maestrandos no orientados a la investigación que buscan ampliar sus competencias para mejorar el desempeño en las burocracias, con el requisito obligatorio de entrega de tesis que con la creación de la CONEAU es condición *sine qua non* para la obtención del grado de magíster. No obstante ello los maestrados en gestión pública la mayoría de las veces logran una buena inserción en el aparato estatal como funcionarios.

En relación a los actores, es indiscutido el peso que tiene la figura de Oscar Oszlak dentro del campo por su historia académica y profesional, sobre todo por su participación junto a Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi en la creación del CEDES, en los años 70; como así también en la elaboración del texto más citado de la disciplina en coautoría con O'Donnell "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", que acuñó la definición de políticas públicas referida casi en todos los trabajos sobre el análisis de políticas.

En relación a las instituciones de investigación, podemos encontrar que hay varios centros orientados a esta área en nuestro país que realizan regularmente investigación en políticas públicas. En la universidad podemos destacar los equipos de Mabel Thwaites Rey, Dora Orlansky e Isidoro Felcman, en la UBA; el Grupo Política y Gestión en la UNR dirigido por Cristina Díaz; y el innovador ICO de la UNGS; y grupos más pequeños en la Universidad Nacional de Quilmes, La Universidad Católica de Córdoba, La Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de La Matanza. Fuera de la academia, podemos citar al INAP, y como centro privado el CEDES, con el regreso de Oszlak en el año 2005 al área de Política y Gestión Pública.

Refiriéndonos a los productos, vemos que los documentos del CEDES de los primeros años siguen siendo obras muy citadas no sólo en el campo específico sino también en el resto de las ciencias sociales. En cuanto a la problemática del Estado, los libros de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell siguen marcando el rumbo destacándose también los aportes más recientes de Mabel Thwaites Rey. Los libros de Fabián Repetto y Alejandro Estévez son frecuentemente citados y utilizados como bibliografía en cursos sobre la temática. Un escollo relevante es la falta de circulación de muchas publicaciones, principalmente las producidas en el interior del país; esto dificulta enormemente la difusión y circulación del conocimiento. Algo similar sucede con la vasta y sostenida producción del Instituto Nacional de la Administración Pública, las cuales ni siquiera se pueden adquirir en las librerías ya que no poseen una finalidad comercial.

Por último, en relación a las redes el área de administración y políticas pública de los Congresos de SAAP, se constituyó como la más numerosa donde se presentan ponencias; y la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública con la realización de cinco congresos; todo lo cual muestra un crecimiento cuantitativo de la administración pública como campo.

Como conclusión, podemos decir que la administración pública es un campo interdisciplinario que se encuentra asentado mayormente en el posgrado en términos formativos. Sin menoscabo de ello, vemos que estamos asistiendo a una nueva fase de consolidación de esta área, con la creación de nuevas carreras de grado con un perfil muy diferente al de las maestrías. Mientras que el posgrado es mayormente académico

en este campo, los ciclos de licenciatura proponen una inserción en la gestión más concreta, motivo por el cual es esperable que con el correr de los años haya más profesionales con título de grado desempeñándose en las burocracias, sin por ello pensar que el posgrado debiera quedar confinado a la investigación y la academia. En relación a los actores, la consolidación del campo hace que dejando de lado el peso que tiene la figura de Oszlak como referente general (muy vinculado al origen reciente de los estudios en nuestro país), vemos que van surgiendo investigadores destacados por áreas temáticas específicas, proceso que es esperable cuando se va desarrollando una paulatina institucionalización y profesionalización.

Finalmente, señalamos un número relativamente estable de instituciones destacadas en la investigación en administración y políticas públicas, mientras que en términos de participación a eventos científicos, medido en número de participantes (con el crecimiento de inscriptos al último Congreso Argentino de Administración Pública) y ponencias presentadas, lo que se advierte es que hay un crecimiento del peso cuantitativo del área tanto dentro de la ciencia política y como campo interdisciplinario.

Bibliografía

Acuña, Carlos (comp.) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros/ Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

Agoff, Sergio (2003) “Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina”. Trabajo presentado en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI; 18 al 20 de Septiembre de 2003, San Luis.

Agoff, Sergio; Gustavo Badía; Patricia Fagundez y Gabriela Mansilla (2003) “Emergencia del campo disciplinario y formación en administración pública: El caso de la licenciatura en administración pública de la Universidad de General Sarmiento”. Ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública. Noviembre de 2003, Córdoba.

Alford, Robert y Roger Friedland (1991) *Los poderes de la teoría*. Manantial, Buenos Aires.

Andrieu, Pedro (2002) “Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del Sector Público: Tensión entre Coyuntura y Prospectiva en la formación”. Exposición en el Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2002.

Andrieu, Pedro y Miguel Asencio (2006) “Formación gerencial para el Sector Público. Algunas Experiencias”. En Andrieu, Pedro y colaboradores (2006): *Estado y Administración Pública en la Argentina*. Facultad de Ciencias Económicas UBA, Buenos Aires.

Archenti, Nélica y María Belén Alonso (2008) VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces. En revista SAAP. Vol. 3, N° 2, junio 2008.

- Balazs, Etienne (1966) *Civilización China y burocracia*. Editorial Sur, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2003) *Campo de poder, campo intelectual*. Guadrata, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2008) *Homo académicos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude PASSERON (2009) *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bulcournf, Pablo (2007) “Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina”. En revista *Sociedad Global*. Universidad Abierta Interamericana. Vol. 1 nro.1. diciembre.
- Bulcournf, Pablo (2008a) “Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina”, En *Boletín de Política Comparada*, nro. 1, junio, Buenos Aires.
- Bulcournf, Pablo (2008b) “Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina”. En *PostData*. nro. 13, agosto.
- Pablo Bulcournf y Nelson Cardozo (2010a) “Ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba: una mirada sobre su desarrollo”. En revista *Studia Politicae*, nro 18, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, agosto.
- Bulcournf, Pablo y Nelson Cardozo (2010b) “Los programas de grado y posgrado en administración pública en la Argentina”. Ponencia presentada al *I Congreso Argentino y Latinoamericano de Postgrados en Educación Superior*. Organizado por La Universidad Nacional de San Luis. San Luis, mayo.
- Bulcournf, Pablo y Nelson Cardozo (2011) “El desarrollo de la ciencia política, su diseño curricular y la práctica profesional”. *X Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy, mayo, Jujuy.
- Bulcournf, Pablo, Nelson Cardozo y Lucas Jolias (2010) “El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días”. Ponencia presentada a las *VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad*. Organizado por la Facultad de Ciencias Económicas UBA, CEDES y CONICET. Buenos Aires, junio.
- Bulcournf, Pablo y Martín D’Alessandro (2003) “La ciencia política en la Argentina”. En Julio Pinto (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Eudeba, Buenos Aires.
- Bulcournf, Pablo y Lucas Jolías (2006) “La Historia de la Ciencia Política en la USAL”. En Eduardo Suárez (comp.) *La Ciencia Política en la Argentina*. Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Bulcournf, Pablo y Augusto Reina (2009) “Comprendiendo al Estado: los aportes de Guillermo O’Donnell a su reconceptualización en América Latina”. En *Revista de*

Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad de Palermo. Año 2, nro. 2, noviembre.

Bulcourn, Pablo y Juan Cruz Vazquez (2004) "La ciencia política como profesión". En *PostData*, nro. 10, diciembre.

Figueiredo Torres de, Marcelo (2010) *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Guardamagna, Melina (2008) "La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis". Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia, Rosario.

Guardamagna, Melina (2009) "Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo". Ponencia presentada en el IX Congreso de Ciencia Política, Santa Fe.

Isuani, Ernesto (1991) "Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación". En Isuani, Ernesto, Lo Vuolo Rubén y Tenti, Emilio: *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. CIEPP/Miño Dávila, Buenos Aires.

Lasswell, Harold, (1992) "La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, Luis F. (editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa México.

Olivé, León (1985) *Estado, legitimación y crisis*. Siglo XXI, México.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nro. 1, Caracas.

Oszlak; Oscar (1982) *La formación del Estado Argentino*. Ediciones de Belgrano, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2000) "El Posgrado en Administración Pública: una Maestría pionera". En revista Temas y Propuestas N° 18 - Año 9 - Noviembre de 2000, Secretaría Pedagógica de la Facultad de Ciencias Económicas UBA.

Oszlak, Oscar (1997) "La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina". Ponencia presentada en el II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Isla de Margarita, octubre de 1997.

Oszlak, Oscar (2002) "La inserción e Impacto de los Egresados de los posgrados en el Sector Público". Exposición en el Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2002.

Oszlak, Oscar (2008) Entrevista publicada en la revista PostData, N° 13, agosto de 2008, Buenos Aires.

Seró de Bottinelli, Cristina (2001) "La maestría en Administración Pública de la

Universidad de Buenos Aires: contribuciones, paradojas y desafíos”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires.

Pinto, Julio (comp.) (2003) *Introducción a la ciencia política*. Eudeba, Buenos Aires.

Renwick Monroe, Kristen (ed.) (1997) *Contemporary empirical political theory*. University of California Press, Los Angeles.

Shweinheim, Guillermo (Comp.) (2010) *Estado y Administración Pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Asociación de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2001) *Alas rotas. La política de privatización y quiebre de Aerolíneas Argentinas*. Tema, Buenos Aires.

Weber, Max (1984) *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México

Recursos en la red

<http://mapas.becasyempleos.com.ar/>

www.aeap.gov.ar

www.coneau.edu.ar

www.conicet.gov.ar

www.econ.uba.ar

www.fsoc.uba.ar

www.inap.gov.ar

www.me.gov.ar/spu

www.saap.org.ar

www.ungs.edu.ar

www.universia.com.ar

www.unsam.edu.ar

www.untref.edu.ar

www.utdt.edu.ar

Entrevista:

Entrevista realizada a Guillermo Schweinheim. Fecha: Mayo de 2011.

Resumen:

Esta ponencia analiza el desarrollo institucional de los estudios de grado y posgrado en materia de administración y políticas públicas desarrollados en la Argentina haciendo énfasis en el período comprendido entre la reinstauración democrática en 1983 hasta nuestros días. Dadas las características disciplinares de las ciencias sociales en la nuestro país se analiza también el área de Estado, administración y políticas públicas de las carreras de ciencia política y similares. Junto a este eje central se hace referencia a los principales actores, su producción

académica y las redes que se han construido a partir de este campo eminentemente interdisciplinario.