

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ÁREA DE INVESTIGACIÓN: LA EXPERIENCIA ARGENTINA

*Oscar Oszlak*

## **INTRODUCCION**

Un repaso histórico del desarrollo de la investigación sobre temas vinculados a la Administración Pública, con referencia casi excluyente a la experiencia argentina.

El análisis tiene dos objetivos básicos: 1) contribuir a la identificación de las restricciones y condicionamientos que han operado sobre este campo del conocimiento en el caso analizado y 2) especular -a partir de esta experiencia- sobre las posibilidades de su futuro desenvolvimiento. También espero que las conclusiones obtenidas del análisis de esta experiencia permitan echar cierta luz sobre los esfuerzos que debería desarrollar en el futuro la Red de Administración y Políticas Públicas (REDAPP) que coordina el CLAD, a fin de facilitar las condiciones de investigación en países que comparten algunas de las características expuestas en el estudio presentado.

Por su naturaleza, no constituye estrictamente un trabajo académico sino, apenas, un conjunto de reflexiones dirigidas a indagar acerca de las características y magnitud de la producción académica registrada en mi país alrededor de esta temática, a fin de contribuir al conocimiento de la situación actual y perspectivas de desarrollo futuro.

## **ORIENTACIONES DOMINANTES**

Hasta la fecha, el campo de estudios sobre el *Estado y las Políticas Públicas* no ha adquirido, en la Argentina, un perfil y un status académico definidos. El número de contribuciones científicas realmente significativas es reducido. Junto a informes de investigación propiamente dichos, conviven en el área trabajos técnicos que no necesariamente se ajustan a criterios académicos generalmente aceptados.

Por otra parte, la índole misma de este campo de estudios ha contribuido a desdibujar el perfil de los aportes científicos. Como es bien sabido, el estado y sus políticas son más un objeto de estudio que una disciplina académica diferenciada. Al esclarecimiento del rol, organización y comportamiento estatales contribuyen ciencias y profesiones muy diversas, que poseen paradigmas, estándares académicos o técnicos, metodologías y criterios de evaluación también diferentes. Los trabajos han sido encarados desde la ciencia política, la economía, la administración, la sociología organizacional, la psicología social o la historia, para citar únicamente las principales disciplinas asociadas al área.

No obstante, dejando de lado los trabajos estrictamente "técnicos" (v.g. diagnósticos institucionales, desarrollo de tecnologías de gestión), parece necesario identificar

algunas claves explicativas de la singularidad con que se manifiesta este campo de estudios en la Argentina.

Un primer rasgo peculiar de la producción científica es su íntima conexión con la coyuntura política del país y sus cambios sociales súbitos e intensos. Las urgencias de una sociedad que ha atravesado una profunda y prolongada crisis, parecen haber inspirado la búsqueda de explicaciones y fórmulas que permitan echar luz sobre la naturaleza de uno de los sistemas políticos y administrativos cuyas reglas y dinámica menos se prestan a las interpretaciones convencionales o las categorías analíticas en boga. Ello marca un legítimo apartamiento de las preocupaciones teóricas y temáticas dominantes en la disciplina, fuertemente condicionadas por su contexto social de origen.

Un segundo aspecto, que también merece una referencia comparativa, es el carácter habitualmente globalista y el nivel preponderantemente macro en el que los autores eligen situar sus análisis. Si bien se examinan a menudo políticas u organizaciones sectoriales, o se elige enfocar el comportamiento de un determinado actor (v.g. un gobierno, ciertos grupos de presión, las fuerzas armadas), el análisis resulta por lo general sumamente abarcativo, poco discriminado, mostrando claras preferencias por arriesgar explicaciones de un alto nivel de generalidad. Son pocos los "estudios de caso" tratados con cierto grado de profundidad y contados los trabajos que optan por recortar actores o unidades de análisis al estilo de la ciencia política norteamericana, centrados en un organismo público, una comunidad local o una unidad de decisión. Son los "grandes actores", los largos procesos históricos o el escenario global de la política y la administración los que convocan la preferente atención de los autores. Son "los partidos", "el estado" o "las crisis", "los procesos", "las tendencias", las "reformas" los referentes habituales de estos estudios.

Un tercer rasgo, que tampoco puede eludir la comparación, es el carácter exploratorio y el estilo ensayístico que parecen dominar el conjunto de la producción. Resulta proporcionalmente reducido el número de trabajos originados en exhaustivas y pacientes investigaciones y elevado el de artículos breves o ensayos monográficos. Naturalmente, diversas circunstancias explican esta tendencia, que una vez más difiere de las pautas prevalecientes en la disciplina. La dinámica de los vaivenes y cambios producidos en la sociedad argentina, la escasa base documental y estadística, las dificultades de acceso a las fuentes, el número comparativamente reducido de especialistas, los magros recursos destinados a la investigación, las limitaciones de los programas de formación de grado y posgrado en el campo de la investigación, la ausencia de un cuerpo establecido de conocimientos sobre determinadas áreas -entre otros factores- han conspirado contra las posibilidades de fortalecimiento de este campo de estudio y afectado la cantidad y calidad de su producción.

En relación a este último aspecto, cabría destacar un cuarto punto: las circunstancias políticas en que debió desenvolverse la actividad académica en la Argentina durante la mayor parte de la década del 70 y principios de la del 80. Dentro del conjunto de las ciencias sociales, difícilmente pueda hallarse disciplina más vulnerable a la paranoia del autoritarismo que los estudios sobre el estado y las políticas públicas. Los temas, la terminología, los supuestos valorativos y las implicaciones de los análisis merecieron habitualmente la condena y persecución del régimen, salvo que los estudios abordaran "ciertos" temas históricos o determinadas cuestiones poco conflictivas, aunque probablemente también poco relevantes. En este sentido, pueden advertirse claros cortes

temporales, estrechamente vinculados con las condiciones contextuales de la producción académica.

Como quinto punto podría señalarse que con el cambio del régimen político y la instauración de la democracia, las nuevas preocupaciones se dirigieron a analizar las condiciones para el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones frente al estado, los requisitos para la concertación social, el nuevo papel de los mecanismos de representación política o los desafíos de la modernización del sector público. También comenzaron a producirse trabajos de carácter prospectivo o programático, conteniendo reflexiones un tanto utópicas sobre los modelos de sociedad y los proyectos políticos que deberían enmarcar la futura organización y acción de la sociedad argentina.

Con la recuperación democrática, un número significativo de investigadores de alto nivel académico pasó a desempeñar funciones ejecutivas, asesoras o de consultoría en los elencos gubernamentales electos, lo cual -como sexto factor coadyuvante- tendió a ralea la producción comparativamente más elevada que este grupo consiguió reunir durante los años del autoritarismo militar.

Un séptimo aspecto, que puede explicar la reducida producción existente, se vincula con las restricciones financieras que en los últimos años ha experimentado el sistema nacional de ciencia y técnica, particularmente la Universidad y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), lo cual ha redundado en un creciente deterioro general de las actividades de investigación, del que la administración pública no ha sido excepción.

El desprestigio del estado y la tarea de desmantelamiento de sus instituciones y programas de acción, que ha caracterizado el accionar del actual gobierno, también pueden considerarse como un octavo y último factor determinante del exiguo interés académico en este campo. Areas especializadas tradicionales, como el análisis de las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas, han desaparecido virtualmente de la agenda de investigación, junto con la desaparición de dichas empresas. Si bien se nota un cierto interés en otros temas generados por este mismo proceso de reforma estatal -como el de las privatizaciones y la descentralización-, los mismos podrían agotarse rápidamente una vez concluidos los procesos de reforma.

Estos son, en apretada síntesis, los rasgos dominantes de un campo temático que en Argentina, no sólo ha tenido escaso arraigo, sino que además, se vio excesivamente sometido a los avatares de su propio y cambiante objeto de estudio. Como ya indicara, quedan fuera de este análisis aquellos trabajos enfocados desde perspectivas disciplinarias diferentes -como la sociología de la organización, la tecnología administrativa o las "ciencias de la decisión"-, cuyos aportes no parecen haber modificado sustantivamente el "estado del arte" ni contribuido significativamente a transformar la realidad político-administrativa del país.

## **RECURSOS E INFRAESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN**

Como en cualquier otra disciplina, la posibilidad de que la producción científica sobre estado y políticas públicas genere un sólido conocimiento sobre su objeto de estudio, o incluso desarrolle novedosas aproximaciones teóricas, metodológicas o tecnológicas que signifiquen cambios en los marcos disciplinarios, depende fundamentalmente de la feliz

conjunción de una masa crítica de investigadores de alto nivel y de un soporte de infraestructura y medios adecuado. Estas condiciones están aún muy lejos de haberse logrado en forma medianamente satisfactoria en la Argentina.

El primer requisito -una masa crítica de investigadores **senior**- no ha llegado a concretarse, a pesar de que el país ha formado un núcleo importante de profesionales en este campo. El mayor esfuerzo en este sentido lo constituyó la experiencia del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), asociado originariamente al Instituto Torcuato Di Tella, en el que a partir de fines de la década del sesenta comenzó a gestarse el núcleo fundamental de la actividad académico-técnica en la materia. El CIAP pudo haber constituido la masa crítica necesaria, de haber perdurado como institución especializada con su planta íntegra.

Los entonces jóvenes graduados, con sus flamantes doctorados recién obtenidos en los mejores centros universitarios del exterior, podrían haber mantenido un sostenido nivel de actividad alternando la investigación y la asistencia técnica, en un ámbito de reflexión colectiva y mutuo enriquecimiento, donde la propia práctica y el contacto profesional hubieran producido su rápida maduración y logro de altos niveles de excelencia.

La abrupta interrupción del financiamiento regular del Centro, la necesidad de modificar el perfil académico de sus actividades por una orientación más tecnológica inducida por demandas de asistencia técnica y necesidades presupuestarias, los efectos centrifugantes derivados de estas circunstancias e incluso las diferencias políticas, exacerbadas por las inciertas y críticas condiciones contextuales vividas en el país durante la primera mitad de los años setenta, condujeron al desmembramiento institucional, a la búsqueda de nuevas perspectivas académicas o profesionales en el exterior, o a la reorientación de los intereses de investigación en función de los financiamientos disponibles. Nuevos centros, nacidos con el patrocinio casi exclusivo de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, poblaron una nueva geografía institucional de las ciencias sociales, cuyo desarrollo estuvo signado por el repliegue y el quasi-anonimato inducidos por la nueva experiencia autoritaria de 1976.

En estas nuevas circunstancias, la investigación en administración pública pasó a ser objeto de proyectos individuales o de pequeños grupos en instituciones dispersas. Se perdieron, así, el espíritu disciplinario, los ámbitos de reflexión colectiva y los efectos acumulativos de un programa de investigación fundado en objetivos y estrategias comunes. En el interín, la universidad, ya desquiciada por la excesiva politización de la enseñanza, eliminaba la incipiente presencia de la administración pública en sus programas académicos. A su vez, el CONICET continuaba negando el acceso a la carrera del investigador, a postulantes provenientes del campo de las ciencias sociales, incluyendo la administración pública.

Paradójicamente, fue el propio gobierno militar surgido en 1976 el que comenzó a impulsar -a partir de una concepción eminentemente tecnocrática- las actividades de investigación en la materia, en el marco del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Creado jurídicamente en las postrimerías del anterior régimen militar (1966-73), el INAP se vió sometido durante los gobiernos peronistas de los años 1973-76 a los avatares de las cambiantes orientaciones político-ideológicas del régimen, no llegando a conformar un

núcleo profesional de nivel adecuado, consustanciado con la temática de la disciplina. No obstante, por tratarse del esfuerzo más sostenido que en este campo se haya desarrollado en la Argentina, y por sus peculiaridades institucionales que encuentran similares en toda la región, vale la pena reflexionar sobre la experiencia del INAP durante el régimen militar, ya que tal vez nos ilumine sobre las restricciones que presenta la investigación en administración pública, desde el estado y para el estado, en un contexto político altamente inestable.

Si bien la mayor parte de los investigadores de planta del INAP había ingresado por concurso de antecedentes, su perfil profesional no se ajustaba, en general, a los requerimientos de la labor que debía desarrollar la institución. Egresados de disciplinas diversas, carentes en su mayoría de antecedentes concretos en la investigación, su experiencia de trabajo dentro de la institución no les permitió completar su formación. El INAP tuvo una débil política de capacitación, actualización o perfeccionamiento de sus investigadores. Los escasos esfuerzos realizados en tal sentido fueron siempre individuales y aislados, viéndose fuertemente limitados por la desactualización del acervo bibliográfico de su biblioteca y el escasísimo contacto con la comunidad académica y técnica de la disciplina, tanto en el país como en el exterior. La ausencia de cursos y las escasas becas concedidas, impidieron de este modo mejorar la formación del personal de investigación.

En general, los proyectos desarrollados no se ajustaron a un programa de investigaciones coherente. Carecieron de un marco político-científico y, en muchos casos, fueron el producto de decisiones puntuales adoptadas en función de consideraciones **ad-hoc**.

Por su naturaleza, siempre se diseñaron en el ambiguo territorio ubicado entre "lo teórico" y "lo aplicado", optándose a veces por encuadrarlos en la providencial síntesis de "la investigación-acción". Sin embargo, la mayoría de los diseños y propuestas no se ajustaron a los requisitos académicos mínimos generalmente aceptados. Los temas se definían vagamente; las cuestiones a investigar aparecían desdibujadas (aunque no pocas veces -cabe aclararlo- debido a la necesidad de autopreservación de los investigadores en un contexto autoritario); no se advertía un mínimo de lectura o exploración previa ni un manejo de las disciplinas desde las que se intentaba abordar los estudios; las hipótesis a examinar, las técnicas a emplear o los datos y fuentes a consultar eran casi siempre esquemáticos y "tentativos". Generalmente, se ignoraban trabajos y contribuciones a los temas por parte de estudiosos del país o del extranjero.

El seguimiento de los proyectos durante todo este período fue absolutamente errático. La ausencia de prácticas instituidas en materia de informes periódicos o de mecanismos que permitieran asegurar la real dedicación a los proyectos, no expresaba sino el escaso interés real del régimen militar en este tipo de producción científico-técnica. Ante la falta de exigencias, tendía a producirse una natural reducción en la contracción a la tarea de investigación. Además, la falta de integración de los proyectos dentro de un programa colectivo coherente, tendía a disminuir el grado de compromiso intelectual y político. Por último, la falta de incentivos, unida a la ausencia de seguimiento, producía la postergación indefinida de los plazos de ejecución de los proyectos.

Al no existir una política de difusión de los trabajos producidos, se desconocía su contribución efectiva al conocimiento. La errónea política de impedir la identificación de los autores de los trabajos y la frecuente participación colectiva de varios investigadores

en un mismo proyecto, tendieron a impedir la evaluación del rendimiento y los aportes individuales de cada uno, diluyendo las responsabilidades. Dentro del secreto impuesto por principio a toda manifestación informativa originada en el sector público, los documentos producidos por el INAP -casi siempre en versiones provisionales- circularon por estrechos circuitos férreamente controlados, con lo cual resulta difícil evaluar su calidad o grado de interés.

A partir del restablecimiento de la vida democrática, las condiciones para la producción académico-técnica en este campo sufrieron un viraje decisivo. En primer lugar, el CONICET modificó profundamente sus criterios de prioridad en la promoción de programas y líneas de investigación, otorgando un lugar prominente en sus elencos a graduados de las ciencias sociales, incluyendo explícitamente entre estas últimas a la administración pública. Ello significó la incorporación de al menos una decena de investigadores cuyos programas de trabajo incluyen el tratamiento de diversos aspectos de dicha temática.

En segundo lugar, el INAP comenzó a desarrollar diversas actividades tendientes a elevar el nivel de formación de los investigadores en este campo, sea a través de la organización de cursos y seminarios especializados, la incorporación de nuevos profesionales, la definición de lineamientos programáticos en investigación, la incipiente definición de nuevas líneas de trabajo orientadas por especialistas, y la puesta en marcha de un Programa de Maestría en Administración Pública -orientado hacia la investigación y la docencia-, conjuntamente con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

En tercer lugar, la creación del Programa de Administradores Gubernamentales, si bien orientado más a la gestión que a la investigación, dio mayor impulso a la formación académica en el campo de estudios sobre el estado y las políticas públicas. Además, el INAP continuó dando impulso a las actividades de investigación a través de la labor de su Dirección General especializada.

En cuarto lugar, comenzó a advertirse una renovada actividad en este campo en el ámbito de las provincias, donde se han organizado nuevos institutos provinciales de administración pública y promovido la creación de carreras universitarias de grado y posgrado en esta disciplina, en las que se desarrollan además algunos proyectos de investigación.

En quinto término, corresponde mencionar los aportes más recientes de diversos centros de investigación sostenidos con aportes del sector empresario (v.g. Fundación Mediterránea, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Unión Industrial Argentina), sindical (v.g. Centro de Investigaciones de la Asociación de Trabajadores del Estado) y de universidades y centros privados (Instituto Di Tella, Universidad de San Andrés, FLACSO), en los que se producen trabajos con un enfoque predominantemente económico y un énfasis muy marcado en la problemática de la reforma estatal.

Finalmente, también los sociólogos, antropólogos y politólogos, trabajando por lo general bajo precarias condiciones de infraestructura y financiamiento, han abierto líneas de trabajo en relación a temas vinculados al estado y las políticas públicas. En particular,

resultan destacables los trabajos vinculados con las políticas sociales y los procesos de descentralización y participación en el nivel subnacional del estado.

En cambio, son mucho menos comunes los trabajos referidos a la reforma del estado "hacia adentro", incluyendo temas tales como los procesos de reestructuración institucional, la profesionalización de la función pública, el impacto tecnológico sobre el desempeño estatal, los cambios culturales en el sector público, u otros aspectos de este campo de estudio.

En resumen, los nuevos esfuerzos son aún incipientes y deben hallar una adecuada canalización a través de su articulación en programas de acción coherentes, inspirados en una visión estratégica que contemple los avances en la disciplina y la cambiante problemática del propio objeto de estudio.

## **LA AGENDA DE INVESTIGACION**

La reseña histórica y diagnóstico efectuados pueden completarse a través de la identificación del tipo de proyectos de investigación recientemente terminados, lo cual puede proporcionar una perspectiva diferente para evaluar el volumen y orientación de los trabajos encarados. Para ello, me basaré en un relevamiento de proyectos financiados por algunas de las instituciones más reconocidas en el área, fundamentalmente el Instituto Nacional de la Administración Pública, la Universidad de Buenos Aires y el CONICET.

Los proyectos identificados fueron agrupados en cuatro categorías o áreas temáticas:

### *Transformaciones en la relación Estado-Sociedad*

Se refiere a los cambios operados en las reglas de juego entre ambas esferas, abarcando entre otros los siguientes temas:

- a) Privatizaciones y/o transferencias de empresas y servicios del sector público al privado.
- b) Descentralización de la gestión, sea a través de la transferencia de funciones a jurisdicciones de menor nivel o mediante la desconcentración de servicios.
- c) Desregulación, mediante la eliminación de restricciones jurídicas en actividades que se desarrollan entre el Estado y la sociedad o entre organizaciones o personas privadas. También se incluyen las actividades de supresión o simplificación de normas internas de la administración pública.
- d) Re-regulación, entendiéndose por tal a las acciones de regulación de las actividades que fueron recientemente privatizadas.

### *Reestructuración del aparato estatal*

Abarca las acciones o propuestas tendientes a reducir el rol y tamaño del aparato estatal. Se incluyen las políticas y medidas tendientes a la reducción y racionalización del gasto público, a la supresión de organismos y unidades, a la eliminación de vacantes y plantas transitorias, y a la desincorporación de personal mediante diversas fórmulas (v.g. retiro voluntario, jubilación anticipada, disponibilidad).

### *Fortalecimiento y modernización de la gestión pública*

Comprende los estudios relativos a proyectos y experiencias de cambios intra-organizacionales en el sector público, incluyendo orientaciones:

- a) Político-institucionales, en la que se ubican los estudios referidos a la organización de programas de reforma estatal, estrategias de implementación, diagnósticos globales, evaluación de los procesos de reforma, etc.
- b) Tecnológicas, relativos al diseño y/o aplicación de tecnologías de gestión en los procesos de reforma.
- c) Culturales, centrados en el análisis de fenómenos vinculados a los valores, actitudes y conductas prevalecientes en el sector público: corrupción, democratización, conflictos, pautas culturales, etc.

### *Políticas públicas*

Se refiere a los estudios de formulación y análisis de políticas públicas, evaluación de impactos y consecuencias de la acción del estado, relaciones entre grupos económicos y aparato estatal, estilos decisorios, etc.

## **CONCLUSIONES SOBRE LAS INVESTIGACIONES RELEVADAS**

La clasificación propuesta puede resultar demasiado generosa respecto al volumen de contribuciones realmente significativas en cada una de las áreas identificadas. En tal sentido, corresponde efectuar las siguientes aclaraciones:

- a) La información obtenida en el relevamiento de los trabajos consistió en listados que contienen, en el mejor de los casos, una resumida descripción de los objetivos generales de los proyectos, por lo cual ubicarlos en una área temática u otra puede, en algunos proyectos, resultar arbitrario. Sólo en contados casos, con los informes a la vista, pudieron establecerse sus alcances con relativa precisión.
- b) Si bien los listados califican a los proyectos como "de investigación", en ciertos casos (sobre todo en los producidos por el INAP), pueden tratarse más bien de informes técnicos y no de investigaciones propiamente dichas.
- c) Los alcances de los proyectos, el nivel o experiencia profesional de los distintos responsables y los recursos involucrados pueden acusar diferencias de gran importancia que no emergen de la simple lectura de los listados.

En general, mis comentarios sobre la producción reciente pueden resumirse en los siguientes términos:

- 1) Se observa una gran atomización de los proyectos.
- 2) No se registran, salvo escasas excepciones, grupos permanentes de investigación.



- 3) Existen pocas entidades especializadas en la temática que nos ocupa.
- 4) La continuidad de los investigadores en el desarrollo de la temática es baja.
- 5) Se advierte escasa consolidación de líneas de investigación.
- 6) En la Universidad de Buenos Aires existen pocos proyectos sobre esta temática y los mayores esfuerzos parecen concentrarse en su Facultad de Ciencias Económicas.
- 8) Si bien no se desprende del relevamiento de los proyectos, la comunicación entre las unidades que ejecutan tareas de investigación en este campo, es extremadamente baja.
- 9) El financiamiento internacional para proyectos de investigación en el área se ha reducido considerablemente, lo cual -entre otras razones- determinó que varios de los centros creados en los años 70 hayan desaparecido.
- 10) El INAP promovió en determinado momento becas cortas para investigadores jóvenes en un esfuerzo para fomentar la investigación en el campo, pero estas acciones no tuvieron continuidad.

El diagnóstico presentado en esta primera parte del trabajo reseñó los rasgos distintivos que ha adquirido en la Argentina el campo de estudios sobre el Estado y las políticas públicas, la infraestructura y equipos de investigación disponibles y los proyectos de investigación recientes o en curso.

Una de las conclusiones que surge del diagnóstico realizado, es que el futuro desarrollo de este campo de estudios en la Argentina requiere el establecimiento de un marco de referencia que permita determinar las prioridades de la agenda de investigación, sus nudos temáticos, enfoques y aspectos esenciales. En la próxima sección se presentan algunas ideas tendientes a crear tal marco de referencia.

## **LA AGENDA DE INVESTIGACION**

La problemática actual del estado se centra, indiscutiblemente, en la naturaleza e intensidad de su transformación. Pero ningún programa serio de transformación de su aparato institucional, sostenido en el tiempo, puede llevarse a cabo sin un conocimiento profundo del objeto de este cambio. La producción de ese conocimiento es parte de un paciente proceso de conversión de datos fragmentarios en información, de sistematización de esta información y de aplicación razonada de técnicas de investigación para su transformación en conocimiento. Desafortunadamente, el diseño institucional, la formulación de políticas y los procesos decisorios en el sector público, en buena parte de América Latina, no parecen sustentarse en premisas fundadas en serias investigaciones previas.

Nuestras administraciones públicas poseen gran cantidad de datos fragmentarios, escasa información y prácticamente nulo conocimiento. Por lo tanto, el desafío consiste en organizar programas de investigación sobre el sector público que vayan proporcionando los insumos de conocimiento requeridos para orientar y modificar la estrategia de transformación de su aparato institucional, de modo de dar respuesta a las restricciones que operan actualmente sobre la gestión pública.

Estos programas de investigación deberían integrarse en agendas prioritarias, determinadas por la relativa urgencia o criticidad de las áreas de política o gestión involucradas. En tal sentido, los párrafos que siguen pretenden sugerir los lineamientos programáticos de una posible agenda que, si bien toma en cuenta la especificidad de la situación argentina, podría interpretar -al menos, en algunos de sus componentes- la temática actual de otros países de la región.

### *Nudos temáticos*

Tres parecen ser los nudos temáticos alrededor de los que deberían girar las inquietudes de la investigación en nuestro campo:

- 1) el mejoramiento de la productividad administrativa;
- 2) la democratización de la gestión; y
- 3) el logro de una mayor equidad en la asignación de recursos estatales.

Esto significa que a la indagación sobre cómo hacer más eficiente y eficaz el estado - proverbial tarea de Sísifo de nuestros reformadores administrativos- debería agregarse la de cómo volverlo más proclive a la adopción de prácticas culturales democráticas y participativas, y más permeable, transparente y receptivo a las demandas de los sectores postergados de la sociedad. Estos nudos temáticos encierran, en definitiva, los objetivos finales a los que debería apuntar un programa de investigaciones en este área.

Interesa entonces, particularmente, ver al estado en acción, evaluar sus políticas y las consecuencias que provoca su intervención social. Asimismo, conocer sus recursos, dimensionarlos, calificarlos, cruzar sus atributos, proyectar su impacto futuro, reconocer sus falencias y difundir sus aciertos.

Preocupa obtener una visión integral de su rol empleador y empresario, así como del perfil de su personal y de la especificidad del comportamiento de sus agentes. También interesa examinar su inserción internacional en el proceso de transnacionalización en curso y las consecuencias de este proceso sobre su estructura y rol institucional.

Para ello, se propone un ordenamiento del campo que, a partir de estos tres nudos temáticos, permita distinguir aquellos **procesos**, **aspectos** y **enfoques** que deberían recibir atención prioritaria.

### *Procesos*

Los actuales procesos de transformación del estado y sus políticas podrían ser encuadrados analíticamente en cuatro tendencias, cuyas situaciones polares son:

1. ESTATIZACION - PRIVATIZACION
2. CENTRALIZACION - DESCENTRALIZACION
3. INTERNACIONALIZACION - AUTONOMIA

#### 4. AUTORITARISMO - DEMOCRACIA

En el primer continuo, la estatización supone mayor presencia e intervención del estado (v.g. papel empresario, empleador, regulador, benefactor) mientras que la privatización debe entenderse en el amplio sentido de una renuncia progresiva al desempeño de estos roles y no en el más estricto de una transferencia de empresas o servicios al sector privado, aunque también las incluya.

En el segundo continuo, la centralización consiste en un proceso histórico de concentración de poderes y funciones del estado en el ámbito nacional (o provincial, cuando la relación se establece entre provincia y municipio), mientras que la descentralización comprende la transferencia de prerrogativas y funciones a jurisdicciones menores, así como el desempeño de otras mediante mecanismos de desconcentración.

En el tercer continuo, la internacionalización abarca los procesos de creciente exposición de las instituciones y decisiones del estado a la presencia y acción de actores supranacionales, en tanto que la autonomía se refiere a una tendencia de creciente aislamiento nacional respecto de esos mismos procesos internacionales.

En el cuarto continuo, las tendencias contrapuestas del autoritarismo y la democracia se manifiestan en procesos que transforman los estilos de gestión estatal, modifican los mecanismos de participación y representación política, producen cambios en las pautas de comportamiento de los funcionarios, debilitan o consolidan instituciones, modifican la orientación de las políticas públicas, etc.

Podría sostenerse que en estos cuatro procesos se condensa la inmensa mayoría de los posibles temas que podrían ser objeto de una agenda de investigación en este campo. Sin embargo, es preciso avanzar en la especificación de sus contenidos.

##### *Aspectos*

Las propuestas de investigación que se formulen pueden abarcar diferentes aspectos de los temas comprendidos en los procesos antes analizados. Podría establecerse una distinción entre aspectos relativos a la **formación** histórica del estado, a su **organización** institucional, a sus modalidades de **acción** y a sus procesos de **transformación**. Obsérvese que los mismos forman parte de un mismo proceso dinámico o "ciclo vital", que alternativamente se centra en los orígenes, configuración, formas de intervención y reforma del estado.

Las investigaciones que aborden aspectos de la formación del estado adoptarán normalmente una perspectiva histórica y se referirán a la evolución sufrida por una o más unidades de su aparato institucional o a las políticas adoptadas por instancias decisorias del estado en diferentes períodos. Los estudios históricos sobre el estado, sus instituciones y políticas han sido escasos en la Argentina y existe un amplio terreno de investigación que vale la pena promover.

Las propuestas relativas a la organización estatal también han sido escasas. Los problemas relativos al diseño (estructura y formato organizativo), diferenciación, especialización, integración, coordinación, comunicación interna, recursos humanos -entre otros- han merecido muy poca atención por parte de la comunidad académica. Se trata de

un aspecto en el que los especialistas en administración pública, los sociólogos organizacionales y los estudiosos de las ciencias administrativas tienen mucho que aportar.

Las modalidades de acción del estado no son sino los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En este terreno es fundamental el aporte de los economistas y politólogos, que pueden esclarecer a través de sus trabajos, la trama de intereses que rodea habitualmente esos procesos, el comportamiento de los actores sociales y estatales involucrados, los recursos puestos en juego, las alianzas y conflictos que se suscitan, y los impactos y consecuencias que se derivan de la aplicación de tales políticas.

Por último, los procesos de transformación abarcan una variada gama de iniciativas y políticas dirigidas a modificar la situación actual del sector público, sea en el plano de la gestión interna o en el de sus fronteras con la sociedad civil. Se busca, por estas vías, desembarazarlo de estructuras, personal y funciones considerados innecesarios. Las acciones abarcan desde la reducción de unidades y plantas de personal hasta la transferencia de funciones al sector privado o a jurisdicciones subnacionales.

Los aspectos identificados, cruzados por los diferentes procesos, originan una matriz en la que pueden comenzar a ordenarse diferentes temas y proyectos de investigación.

### *Enfoques*

La matriz recién descrita admite una tercera dimensión: la relativa a los diferentes enfoques desde los cuales pueden abordarse los distintos temas. En parte, esta dimensión remite a particulares perspectivas disciplinarias, pero también puede expresarse en términos más conceptuales. Propongo, a tal efecto, distinguir entre los enfoques **tecnológico, normativo, socio-político y cultural**.

Los trabajos de investigación planteados desde un enfoque tecnológico incluyen, por ejemplo, a aquellos que se proponen desarrollar o aplicar metodologías, técnicas o procedimientos para la planificación, gestión o evaluación de organizaciones y políticas estatales. Los mismos pueden referirse a estructuras, recursos humanos, toma de decisiones, remuneraciones, etc. En conjunto, estos proyectos apuntan al mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento institucional. Por lo general, son realizados por licenciados en administración, administradores públicos y otros profesionales vinculados a las áreas de gestión.

El enfoque normativo consiste en la aplicación de técnicas y conocimientos jurídicos al análisis o elaboración de normas que rigen el funcionamiento del estado y sus instituciones, o la relación de éstas con la sociedad civil. Caben, aquí, temas tales como la reforma constitucional, las reformas en el procedimiento administrativo, la defensa del estado en juicio, los contratos-programa entre administración central y empresas públicas, los derechos del ciudadano frente al estado, la responsabilidad de los funcionarios, y muchos otros que estarían alcanzados por su relación con los nudos temáticos centrales, procesos y aspectos antes mencionados. Normalmente, serán abogados especializados en derecho constitucional o administrativo quienes propongan este tipo de estudios.

El enfoque socio-político hace referencia a una perspectiva que privilegia la relación entre instituciones estatales y sectores de la sociedad, estudiando los patrones de distribución del poder, los mecanismos de representación y participación, los conflictos en torno a intereses y valores, las funciones distributivas y redistributivas del estado a través de sus políticas, los problemas de equidad, el acceso diferenciado a los servicios públicos, etc. Se trata de temas que serán habitualmente planteados por politólogos, sociólogos y economistas.

Finalmente, el enfoque cultural -bastante poco desarrollado en la Argentina- pone el acento en las pautas valorativas, actitudinales y de comportamiento que caracterizan al funcionamiento de la burocracia, los estilos decisorios prevaletentes, las relaciones de autoridad, el patronazgo político, la corrupción, las relaciones entre funcionarios y usuarios, las formas de organización y acción comunitaria frente al estado y así sucesivamente. Estos temas son frecuentemente objeto de preocupación de antropólogos, psicólogos sociales y sociólogos.

### **MATRIZ DE RELACIONES DE PROCESOS, ASPECTOS Y ENFOQUES**

#### **PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO Y LAS POLITICAS PUBLICAS.**

ASPECTOS	ENFOQUES	PROCESOS			
		Estati- zación- Privati- zación	Centra- lización- Descen- tralización	Interna- lización- Autono- mía	Autori- tarismo- Demo- cracia
Formación	Tecnológico				
	Normativo				
	Socio- político				
	Cultural				
Organización	Tecnológico				
	Normativo				
	Socio- político				
	Cultural				
Transformación	Tecnológico				

	Normativo				
	Socio-político				
	Cultural				

## LA AGENDA DE ACCIONES PENDIENTES

Resulta claro que cualquier acción sistemática orientada a extender el interés hacia este campo de estudios y elevar las exigencias académicas de su producción, requiere un esfuerzo sostenido que, para plantearlo en pocas palabras, debe procurar convertir restricciones y condicionamientos en variables susceptibles de relativo control. Ello supone, entre otras iniciativas:

- 1) Establecer programas y redes permanentes de información y apoyo mutuo entre investigadores y unidades académicas especializadas en temas relativos al estado y las políticas públicas.
- 2) Mantener informadas a las instituciones de financiamiento, promoción y formación académica acerca de la importancia de este área de estudios y sus prioridades, ejerciendo un legítimo *marketing* institucional.
- 3) Vincular activamente los programas y redes con la enseñanza de grado y, especialmente, de post-grado, que se imparta en el ámbito universitario.
- 4) Promover la participación de investigadores en acciones de asistencia técnica y de capacitación que se desarrollen en universidades y centros de investigación, especialmente cuando éstas contribuyan al desarrollo de los programas o redes.
- 5) Difundir los trabajos realizados entre la comunidad académica interesada en la temática y entre los sectores que puedan convertirse en usuarios de los mismos.
- 6) Fomentar y participar activamente en acciones tendientes a mejorar la transferencia de los conocimientos generados y producir acciones de innovación en los sectores usuarios.
- 7) Recibir y divulgar asiduamente, información y documentación relevante para el desarrollo de las investigaciones en el área.
- 8) Elaborar y poner en marcha programas de formación de nuevos investigadores especializados en este área de conocimiento.
- 9) Constituir grupos estables y articulados de investigación en el seno de las universidades, incrementando a tal efecto las dedicaciones horarias de los docentes con mayor potencial para esta tarea, así como el nivel de su retribución.

10) Facilitar el acceso a los fondos, equipamiento, becas, estadías de investigadores en el exterior y otros recursos y actividades que puedan promoverse, a fin de desarrollar este campo de conocimiento.

11) Facilitar el intercambio de grupos de investigadores con otros similares en el exterior, especialmente a través de investigaciones conjuntas y programas de intercambio.

Aunque puedan sonar un tanto retóricas, muchas de estas propuestas coinciden con las iniciativas que, en otro ámbito de acción, se plantea la REDAPP. El espíritu común que las anima es el de facilitar la tarea académica en contextos nacionales donde los esfuerzos de investigación no se compadecen con las reales necesidades de conocimiento en torno a la problemática del estado y las políticas públicas.

La REDAPP puede transformarse en un poderoso instrumento de comunicación y difusión, cumpliendo un primordial papel articulador y sinérgico, potenciando y multiplicando los aportes aislados, difundiendo nuevas experiencias de transformación institucional, diseminando los hallazgos logrados en proyectos de investigación, poniendo a disposición los trabajos generados, anunciando las oportunidades de formación o especialización, creando oportunidades de trabajos colectivos o acercando a los decisores políticos los resultados de estudios que pueden modificar el contenido u orientación de sus proyectos y políticas.

### **Oscar Oszlak**

Director del Programa Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires-INAP; Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Coordinador del Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas de la Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires.