

**SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE
ADMINISTRACION PUBLICA**

“Sociedad, Gobierno y Administración Pública”

“ Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ”

Córdoba, 27, 28 y 29 de Noviembre de 2003

FORO DE CARRERAS DE GRADO EN ADMINISTRACIÓN PUBLICA

Ponencia:

Contribuyendo a construir estatalidad:

**Veinte asertos (muy) discutibles sobre nuestra experiencia
de formación de grado en Administración Pública**

Lic. Cristina Diaz *



*** Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y RRH**

Universidad Nacional de Rosario - CUR-Berutti y Riobamba- Monoblock I - (2000) Rosario

Te.: 0341- 4808521- 2 - Fax: 0341- 4808520

e-mail: pyg@fcpolit.unr.edu.ar

<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politica/index.htm>

Consideraciones preliminares:

La posibilidad de realizar un nuevo Foro de Carreras de grado en Administración Pública en una instancia formal como este Congreso, encuentra a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en una situación particularmente interesante, al menos desde la racionalidad de algunos de quienes desde 1997 a la fecha nos hemos involucrado en la discusión abierta por la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (FOMEC) en la institución. Lejos de ver en ella sólo amenazas y asumiendo conscientemente los riesgos, la hemos constituido en una oportunidad de movilizar nuestros recursos de reflexión e intervención crítica sobre el presente y el futuro del campo y de la profesión, para orientar la actividad académica en torno a ambos. Al Foro traemos algunas apreciaciones producto de nuestra actividad con diferentes niveles de responsabilidad a lo largo de ese proceso. En él esperamos concretar nuevos aprendizajes, encontrando en la experiencia ajena sugerencias que nos pongan en cuestión y abran alternativas de intercambios y trabajo conjunto.

Con esta actitud e intención, formalizamos nuestro aporte desde una perspectiva analítica inspirada en buena medida por Sonia Ospina Bozzi (1998): mirarnos desde las constataciones que - referidas a los postgrados - ya Kliksberg enunciara en 1983 sobre la "limitada cooperación intra-nacional y regional entre los programas universitarios de administración pública". Asumimos entonces que los síntomas de "ausencia de planificación conjunta, de programas comunes de investigación y de intercambios sistemáticos de experiencias" se expresan también en el nivel de grado y dan cuenta de la debilidad y bajo nivel de estructuración de una "comunidad discursiva" alrededor de los proyectos educativos vigentes.

Este primer señalamiento entonces, nos exige explicitar cómo entendemos la noción misma de "comunidad discursiva": desde la sociología de la ciencia y la sociolingüística (Berkenkotter, Huckin y Ackerman, 1991) Revisemos entonces la disciplina académica de la Administración Pública, como comunidad discursiva, integrada por actores en diálogo en torno a una agenda, produciendo un discurso en el que se infiere la existencia de un modelo de conocimiento, de un marco mental, que los contiene y usan aunque no "controlan" y que es precisamente el que posibilita los intercambios. Entendiendo por tales no sólo los consensos, sino particularmente las disputas, como espacios para la constitución de identidades, la "iniciación" de los jóvenes, la adquisición de visibilidad y legitimación... instancias todas que hacen a la continuidad y a la supervivencia de ese colectivo y que no resultan del orden de la ciencia sino del poder.

En tanto cada Congreso a través de sus ejes y tematizaciones, cada campo de intervención a través de sus exigencias y cada Escuela o Carrera con sus problemas y propuestas, representan los espacios donde por comunicación y socialización se reconstituye esa comunidad... sostendremos que "saber" en qué medida y de qué modos esto se está produciendo entre nosotros, qué nos une y qué nos separa, puede ser también "objeto" en este Foro. Para esto, trataremos explícita e implícitamente develar nuestra propia situación, en los espacios extra e intra-institucionales. Para ordenar nuestra presentación ante Uds. elegimos dar respuesta a cada uno de los interrogantes que Ospina Bozzi considera cruciales para todo grupo académico que empiece a preguntarse por su identidad como comunidad discursiva. A sabiendas de que este poner en cuestión las propias prácticas y sus productos configura en nuestro proyecto no más que un punto de partida, pero también un elemento imprescindible en la lectura de situación que nos habilitará para mejor posicionarnos activamente como actores conscientes y responsables en la construcción de destinos comunes, asignando y reatribuyendo sentidos, con y contra otras comunidades discursivas y de prácticas, portadoras de otras racionalidades.

1. Quiénes somos

Nuestra unidad académica viene desarrollando desde sus orígenes en 1929 una fructífera labor en el campo del derecho y las organizaciones públicas, consolidada a través de la creación de la Carrera de Ciencia Política en 1968 y de la orientación de una de sus orientaciones del grado hacia la Administración y Planificación Públicas desde 1984.

Ya la vieja Licenciatura para el Servicio Consular, dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas como parte de la estructura de la Universidad Nacional del Litoral, se ocupaba de las organizaciones públicas en sus aspectos financieros y fundamentalmente normativos. La creación de la Universidad Nacional de Rosario en 1968 marcó la diferenciación de la Carreras de Ciencia Política de la de Relaciones Internacionales dentro de una misma Escuela: la de Ciencia Política y Relaciones Internacionales dependiente de la Facultad de Derecho, donde se mantuvo la misma tónica pero comenzó a insinuarse la

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

profundización de la dimensión sociológica, de la política sistemática y el incipiente estudio de políticas sectoriales.

En 1974 la Escuela pasó a ser Facultad sin mayores innovaciones curriculares. Recién con el Plan 1977 se introdujo un espacio curricular específico - materia- denominado "Administración Pública". Pero el salto cualitativo lo constituyó indudablemente la aprobación del Plan 1984, con sus ajustes sucesivos. Este Plan de Licenciatura en Ciencia Política - de cinco años de duración - se estructuró en un Ciclo Básico Común de tres años y dos orientaciones alternativas para los dos años restantes: Análisis Político y Administración y Planificación Públicas, ambas dependientes del Departamento de Ciencia Política y con una Coordinación específica. En su formulación se contó con la consultoría de expertos integrados a la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. No faltaron problemas "límitrofes" con la carrera de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de esta Universidad, en una reproducción de lo acontecido previamente en Cuyo, finalmente dirimidos por el Consejo Superior de la Universidad.

La firma de convenios con centros reconocidos -CEDES, IIPAS- para la radicación de investigaciones y el desarrollo de docencia por parte de especialistas de Buenos Aires y también de Santa Fe, fue el primer paso hacia la formación de recursos humanos propios, vía la incorporación de jóvenes graduados a las nuevas cátedras. Desde 1987, junto al egreso de los primeros Licenciados con Orientación en Administración Pública, se verificó la realización de cursos de Maestría por convenio con FLACSO y la participación de docentes de la casa en Programas Internacionales de Formación de Formadores en Políticas Públicas, en Gerencia Social y otras áreas. Asimismo se formalizaron convenios para actividades varias con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y el Cuerpo de Administradores Provinciales de Santa Fe.

En este proceso, la radicación en la Facultad entre 1994 y 1998 del Programa Universitario de Administración Pública primero, la constitución del Grupo Política & Gestión y su reconocimiento como Centro de Investigación por el Consejo Directivo (Res. 1683/98) después, significaron hitos valiosos por el impulso dado no sólo a los estudios específicos - radicación de proyectos de investigación en el marco del Programa de Incentivos y de Investigación y Desarrollo de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad - sino también a la transferencia de conocimientos al sector público local vía convenios para la capacitación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías de gestión. Esto es hoy también propiciado - con énfasis variado - desde distintas cátedras, desde el Departamento de Prácticas Pre-profesionales y desde la Secretaría de Extensión de la Facultad, en un proceso que - potencialmente- tiene a su vez a revertir sobre la docencia de grado, enriqueciéndola.

2. Qué ofrecemos en nuestros programas

Hoy nuestra oferta es cerrada, no flexible y se orienta a la formación de un buen generalista, sólido en el conocimiento teórico del contexto de la gestión pública, dotado de herramientas metodológicas para la lectura crítica de sus procesos pero con vacancias notorias en cuanto al dominio de metodologías cuantitativas, al abordaje de las organizaciones y al desarrollo de destrezas específicas - saberes instrumentales - para la intervención profesional, las que intentan cubrirse con suerte varia por algunas cátedras, desde la actualización de los programas de trabajo.

En el presente año - y por exigencias ministeriales para el reconocimiento de los alcances del título a otorgar (antes incumbencias profesionales) - se han puesto en vigencia modificaciones a la currícula de grado que no afectan sustancialmente lo dicho precedentemente para la orientación en Administración y Planificación Públicas, salvo por la exigencia de realización de una Tesina para alcanzar el grado de Licenciado.

Los dos años académicos dedicados a la orientación en Administración Pública - que en el proyecto originario de 1984 comprendían once materias y dos seminarios - desde 1987 se ajustó a ocho materias específicas, dos seminarios (uno de contenido fijo y otro variable) y un Taller o Pasantía de práctica pre-profesional. La actual oferta comprende:

- un **Ciclo Básico común** a las Licenciaturas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, organizado en áreas
Política: Teoría Política I, Teoría Política II y Teoría Política III
Sociológica: Teoría Sociológica, Sociología Sistemática y Estructura Social
Económica: Economía I, Economía II y Economía III

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

Jurídica: Teoría Jurídica y Derecho Constitucional

Histórica: Historia Argentina y Latinoamericana I, Historia Argentina y Latinoamericana II e Historia Política Argentina

Metodológica: Problemática del Conocimiento en las Ciencias Sociales, Fundamentos Teóricos de la Investigación Social, Fundamentos Técnicos de la Investigación Social

Internacional: Relaciones Internacionales

de Apoyo: con dos niveles de idiomas (inglés o francés a elegir) obligatorios que totaliza 20 materias obligatorias

- un **Ciclo de Formación Común** a las Orientaciones en Análisis Político y Administración y Planificación Públicas, de la Licenciatura en Ciencia Política (de tres materias obligatorias:
 - Teoría de la Administración Pública I
 - Planificación Social y
 - Análisis de Políticas Públicas) y un Taller de Investigación
- y un **Ciclo de Orientación** correspondiente específicamente a la Licenciatura en Ciencia Política, **orientación Administración y Planificación Públicas** (de cinco materias obligatorias:
 - Estructura Jurídica del Estado
 - Teoría de la Administración Pública II
 - Finanzas y presupuesto público
 - Tecnología de la Administración Pública y
 - Programación y Evaluación de Proyectos dos seminarios:
 - Seminario I: de contenido variable y
 - Seminario II: sobre Informática y Programación

una Pasantía institucional de Práctica- pre-profesional y una Tesina de grado

3. **Cuál es nuestra misión**

La caracterización precedente es la resultante del modo en que a través de sucesivas gestiones la comunidad académica - docentes, estudiantes, no docentes y graduados- entendimos la misión de nuestra unidad en torno a la formación de grado en Administración Pública. Producto no siempre consciente, tensado por disputas no siempre explicitadas, pero invariablemente reconocibles por sus múltiples “huellas” en las prácticas, decidimos que nuestro cometido estaba orientado a la formación de gestores públicos, asesores, investigadores y formadores comprometidos con la transformación de las instituciones sociales y estatales hacia formas cada vez más justas y democráticas. Conscientes de la existencia de organismos mejor dotados para igual cometido en el ámbito nacional a través de la formación de posgrado - cuya acción sin embargo revertía escasamente en los espacios provinciales y municipales de gestión - hicimos (después del Encuentro de Mendoza en 1985) una “apuesta fuerte” y muy conciente al nivel de grado y a la inserción local. Sabiendo que en el grado no se forman investigadores ni especialistas pero se cimentan las bases para aprendizajes futuros.

A la hora de la decisión originaria de incorporar la orientación en Administración y Planificación a la Licenciatura en Ciencia Política, se atendió no sólo a las recomendaciones de organismos internacionales (Ej. listas de la UNESCO y la IPSA) que ya consideraban como objetos abordables desde la Ciencia Política algunos aspectos y productos de la Administración Pública. Se puso en acto la convicción de la mayor parte de los actores institucionales de entonces en torno a la importancia de abordar como un continuum política y administración, redefiniendo su por cierto inestable relación, lejos de las soluciones tajantes, herederas de los viejos intentos que desde más de medio siglo atrás se orientaban a escindirlos nítidamente: para nosotros esa distinción puede ser sólo analítica. Reconceptualizada la gestión - en la línea que hoy también proponen estudiosos como Chiara, Danani y Filc – no concebimos reducirla a sus fundamentos “técnicos” para definir sectores de políticas, poblaciones-objeto de programas y proyectos, o sus formas de gerenciamiento y evaluación. Sometidos esos fundamentos “a un ejercicio de reflexión y vigilancia de sus consecuencias en cuanto al tipo de relaciones e identidades sociales que los mismos fortalecen”, la gestión cobra y ocupa un lugar estratégico, al condensar y comprometer todos los procesos en que se despliega la acción pública, constituyendo un continuum real con la política, un momento “ de máxima (y no de mínima) relación entre teoría y práctica,... espacio de puesta en acto conjugados de todos los conocimientos de la Ciencia Política.

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

Quince años después, los criterios que sustenta la NASPAA (National Asociation of Schools of Public Affairs and Administration de los EE.UU.) para la delimitación de su campo (Ospina Bozzi, 1998) parecen ser coincidentes con nuestros viejos supuestos:

- abordar la administración pública, la política pública y la gestión pública
- los distintos niveles de asuntos públicos (local, regional, estadual, nacional, las relaciones intergubernamentales y los organismos internacionales)
- el presupuesto, el manejo financiero, los recursos humanos, las relaciones laborales, la planeación, programación y evaluación.
- las políticas sectoriales como “sectores de lo público”
- las arenas de elaboración de lo público: el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial, las burocracias administrativas
- las organizaciones públicas sin fines de lucro y las relaciones público-privado

Para constatarlo, basta comparar el contenido de este listado tanto con la currícula vigente ya presentada, como con las elaboraciones resultantes de los Talleres de discusión que en el marco del Proyecto FOMECA condujeron los consultores Martha D. de Landa y Carlos Acuña en noviembre de 1998 y de los que participó la mayor parte del cuerpo docente de la Facultad, que informan el siguiente apartado.

4. Bajo qué paradigma de la Administración Pública estamos trabajando

Responder a esta pregunta con una definición no es - no puede ser aunque lo pretendamos- el producto de una simple decisión. No porque un paradigma remita a códigos de comunicación, normas de interacción, valores guía y una agenda de trabajo en una “ciencia interdisciplinaria, en gestación, todavía no universal, en constante evolución” como afirma González (1997, cit. por Saravia). Creemos que si logramos establecer una respuesta, será más bien una afirmación del orden de la constatación, por el trabajo de reconstrucción que realicemos “ a partir del cruce (*lugar de encuentro*) de múltiples prácticas, soportes de varias lógicas reconocidas como condicionantes:

- la del campo de la política, que deja su impronta a partir de las particularidades presentes en las tendencias que caracterizan las relaciones entre Estado y Sociedad Civil en nuestro horizonte espacial y temporal.
- la del campo de la ciencia y la tecnología, fuente de estándares internacionales y nacionales (Ej.: lista IPSA, planes de otras universidades) sobre el estado actual y la dinámica de la producción de conocimientos en la disciplina específica.
- la del campo del trabajo, que permite identificar ámbitos de desempeño hoy efectivos y proyectables a futuro.
- la del grado de consenso en torno a una "identidad profesional" efectivamente forjada a lo largo de la historia del colectivo local en su relación con la Facultad.
- la presente en el contenido de los acuerdos básicos (consenso previo) alcanzado en los encuentros del año 1998 con la consultoría externa.”

Estas lógicas responden a lo que bajo otra conceptualización Ospina Bozzi entiende como los “universos” que confluyen y se integran problemáticamente en ese objeto difícil que es la Administración Pública:

- a) un campo multidisciplinario (donde conviven múltiples códigos y registros de diversas disciplinas que aportan sus contenidos de conocimiento y sus metodologías)
- b) dedicado al estudio de las prácticas administrativas en un contexto particular, el de lo público (lo que exige un abordaje orgánico)
- c) socialmente legitimado por el reconocimiento de un oficio o profesión (lo que supone algún grado de articulación de los dos primeros “universos” con el tercero)

En esta complejidad estriban las dificultades para reconocer “un paradigma” como “marco común”, como supra- discurso contenedor. **Por eso no debe extrañar que hoy afirmemos que es posible hallar que en rigor conviven varios paradigmas, como modos diversos de entender y aportar al acercamiento determinados objetivos institucionales.** Pero de cuál sea el dominante dependerá en qué medida serán alcanzables o no objetivos “consensuados” tales como

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

- “garantizar una sólida preparación general que suponga la apropiación crítica de los componentes básicos (en términos de herramienta teórica, metodológica y técnico- instrumental) de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular)
- fomentar actitudes de participación activa, responsable y solidaria en la comunidad en general y en la vida política, académica y laboral en particular, para la generación de cambios en los campos vinculados con sus áreas de actuación.
- facilitar la circulación del graduado en un amplio campo profesional, manejando con ductilidad su movilidad e inserción en equipos pluridisciplinarios en los cambiantes mercados de trabajo, cometido indispensable en contextos de innovación e incertidumbre.”

Una alternativa para avanzar en la identificación de las tendencias dominantes consiste en tomar como punto de partida, parámetro orientador y de comparación post-reconstrucción, por la densidad de las pistas que contiene, la decisión explícita (tomada pública y mayoritariamente) sobre cuál es nuestro **OBJETO DE ESTUDIO E INTERVENCIÓN (entendido como una parcelación analítica) al que dedicaremos los esfuerzos académicos. Y éste resulta ser LO POLÍTICO, entendido como resolutivo de “LO PÚBLICO”, dimensión co - constitutiva de lo social** (de ahí la necesidad del manejo de los fundamentos teóricos, históricos, metodológicos y técnicos de las ciencias sociales para su comprensión).

Un objeto tal supone (remite a, refiere a)

- Las relaciones de poder y su institucionalización (acciones, procesos, instituciones, estructuras)
- La articulación público – privado (su gestión: la asignación, reconocimiento y garantía de derechos y capacidades)
- La tensión irresoluble cooperación – conflictividad (reconocimiento del otro)
- La inacabada construcción de direccionalidad social (orden - desorden y utopía)

Este reconocimiento de “**lo político**” y el de sus manifestaciones, en sus dimensiones objetivas y subjetivas, instrumentales y simbólicas, contiene todos los que han sido “**objetos históricos**” de la disciplina: **el poder, el estado, el sistema político, las instituciones y sus procesos, las políticas públicas y su gestión, la ciudadanía, los derechos....** con lo que podemos decir que la formación a proporcionar

“tiene por objetivo brindar una sólida formación teórica y metodológica para el análisis e interpretación de los fenómenos políticos y el desarrollo de capacidades para:

- ❖ el ejercicio profesional en el campo organizacional - privado y público -
- ❖ la actuación en funciones estatales vinculadas a la acción y decisión políticas
- ❖ el trabajo de consultoría dirigido a las relaciones estado-sociedad en sus diversas manifestaciones, y a actividades de asesoramiento político;
- ❖ la actividad académica y de desarrollo de la investigación política.”

Si “la definición del perfil del egresado en el proceso de reforma curricular tiene como función representar, en tanto imagen-objetivo, el **punto de llegada deseable** como producto de los trayectos de formación, resulta apropiado entonces entender dicho perfil en términos de las **competencias** a construir con los alumnos. Dichas competencias constituyen articulaciones entre los conocimientos y sus contextos de aplicación (saber y saber hacer) y se garantizan mutuamente en su interrelación.

En consecuencia el graduado podrá

- ❖ Diseñar, ejecutar y evaluar investigaciones enfocadas sobre las relaciones de poder en los distintos niveles de articulación entre sectores dirigentes y dirigidos, el Estado y sus instituciones, las organizaciones sociales y los individuos.
- ❖ Asesorar y/o participar en la planificación, conducción y control de gestión de políticas públicas de carácter global o sectorial.
- ❖ Asesorar a personas físicas y/o jurídicas de carácter público, privado o mixto en lo relativo a su estructura y la dinámica de las relaciones de poder implícitas o explícitas dentro de las mismas.

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

- ❖ Elaborar, dirigir, coordinar, evaluar y ejecutar planes, programas, y proyectos del Estado y sus instituciones y de las organizaciones sociales, tomando en cuenta el impacto sobre las relaciones y estructuras político sociales.
- ❖ Asesorar en el estudio y elaboración de normas jurídicas relacionadas con las diferentes dimensiones de la política nacional e internacional, evaluando la dinámica de las instituciones y organizaciones que resultan afectadas.
- ❖ Realizar diagnósticos, pronósticos y propuestas de acción en el nivel político, en grupos, organizaciones e instituciones.
- ❖ Realizar análisis y estudios de opinión pública, interpretar y evaluar mensajes y discursos de índole política y asesorar en su elaboración.
- ❖ Participar en el diagnóstico y propuesta de reforma administrativa, global y sectorial, de las instituciones y/o organizaciones públicas, nacionales, regionales, provinciales y locales.
- ❖ Participar en la formación y capacitación de recursos humanos del sector público y/o privado.”

Reflexionemos sobre las afirmaciones precedentes: ellas dan cuenta de que **nos une el interés por lo público** pese a que no todos podamos o querramos hablar un lenguaje común ni utilizar los mismos clásicos como abrevaderos para la reflexión, ni reconocer conexiones sustantivas con un pretendido carácter normativo para la disciplina, ni compartir una cultura. Esto, que podría concebirse como caos puede ser por el contrario aprehendido como síntoma de vitalidad (Ospina Bozzi; 1998). De la posibilidad de partir de aportes plurales de diversas disciplinas - es decir, tomando lo más emblemático de la historia intelectual de las Ciencias Sociales como sustrato común - para cimentar el desarrollo de teorías propias. Si esta “tarea dura” - la de definir los perfiles de identidad de la disciplina- puede verse fortalecida (Ventriss, 1991) por “la búsqueda de un enfoque educativo” para la Administración Pública, nuestra contribución hasta hoy estuvo dada - como vimos - por la selección y articulación de distintos aportes.

Sin intención exhaustiva, confluyen en nuestro proyecto institucional los propios de

- la Ciencia Política (sobre el poder, la política, las políticas públicas, las instituciones estatales, sus encuadres normativos)
- la Sociología (con enfoques sistémicos de la vida social, los estudios de la acción y los actores, los análisis sobre la burocracia, las teorías sobre las organizaciones)
- la Historia (con su lectura de procesos, decisiones e impactos)
- la Economía (proveedora de herramientas en torno a las finanzas, el presupuesto público, la política fiscal, el papel del Estado frente al mercado)
- la Psicología (iluminadora de los comportamientos individuales y grupales en las organizaciones)
- el Derecho (con el debate en torno a la justicia y los modos de plasmarla en el encuadre normativo)
- y la Administración (con sus tecnologías y sistemas).

Todos con la intencionalidad declarada de contribuir a formar un profesional “generalista” de lo público: capaz por ende de resolver problemas complejos, ya que lo público es por excelencia la instancia de “resolución” de la complejidad. Ello sólo es posible desde una visión sintética y en tanto tal eminentemente política, ya que condensa una definición desde el o frente al poder. (Pulido; 1999). Que recupera una perspectiva constructivista - como expresión profundamente democrática - del debate sobre la problemática de cómo cambian las sociedades. La cuestión “del cambio en profundidad y en las profundidades” admite binariamente partir de una hipótesis de disrupción (a lo Badieu) o de una hipótesis de continuidad (Dobry; 1988). Si la política genuina depende de la ocurrencia móvil de un acontecimiento que “haga agujero” en la trama de lo instituido, la administración queda relegada al orden del “cuenta por uno”, de la estructura. Pero si elegimos la noción de cambio que afirma que la innovación sólo es posible a partir de la materia existente, reconocible en una pluralidad de niveles - incluido el día a día -, con recorridos diversos (Donolo) y sujeta al reconocimiento de sus protagonistas, se afirma la posibilidad de entender “el continuum” política-administración del que hablábamos. Creemos con esto dejar suficientemente justificada la pertinencia de la inclusión de la Administración y la Planificación Públicas como orientación particular dentro de una carrera de grado en Ciencia Política.

5. Qué énfasis le estamos dando a la formación profesional, a la investigación y a la formación docente

Ofrecer una respuesta equivale a revisar la modalidad de cumplimiento de las tradicionales funciones de la institución universitaria respecto de la disciplina y considerarlas en dos niveles: el de la “comunidad académica” en su conjunto y en el de su expresión específica en la formación de grado.

En el nivel de la “comunidad de los docentes-investigadores” de la Facultad no abundan comparativamente proyectos de investigación que se reconozcan dentro del campo disciplinar específico. La mitad de la planta docente del ciclo de formación común y de la orientación desarrolla tareas de investigación acreditadas en la Universidad.

Como líneas que han alcanzado continuidad, se destacan las referidas a la gestión local a través de proyectos bianuales sucesivos desde 1997 a la fecha: “Innovación y estado local: la gestión municipal de la Ciudad de Rosario (1995-1999)” e “Innovación y capacidad en el estado local: hacia una matriz de análisis”, en torno a los cuales se nuclean docentes pertenecientes a las cátedras de Teoría de la Administración Pública, Planificación Social, Política Social, Análisis de Políticas Públicas, Teoría Política y Tecnología de la Administración pública. La continuidad de esa línea de investigación está asegurada a partir de un proyecto de tesis de Maestría (referido al impacto de la nuevas tecnologías sobre la gestión de recursos humanos en el ámbito local) y dos proyectos de tesis de Doctorado (centrados en el análisis de las políticas sociales como espacios para la construcción de ciudadanía en el nivel local y en la exploración de las dimensiones específicamente políticas de la capacidad de los estados locales).

En el marco de proyectos individuales del Consejo de Investigaciones de UNR, docentes que no trabajan en la orientación han radicado proyectos orientados al estudio de políticas sectoriales: la política ambiental local, la dimensión metropolitana de las políticas locales y el accionar de la Agencia de Desarrollo.

En el nivel de la formación de grado, el estudio de la Problemática del Conocimiento en las Ciencias Sociales, de los Fundamentos Teóricos y Técnicos de la Investigación Social, la realización de un Taller de Investigación y de una Tesina de Grado dan cuenta de la importancia que se otorga a la adquisición de conocimientos y al desarrollo de habilidades para la actividad de investigación. Interés que se refuerza desde la exigencia de distintas materias de aplicar esos conocimientos y destrezas en forma gradual en la realización de sus trabajos prácticos, parciales y finales.

En cuanto a la formación de profesionales, no hay consenso de la “comunidad de los docentes-investigadores” en torno a la valoración y caracterización de esta función. Desde la plausible y compartida argumentación referida a que “la Universidad no debe sólo formar profesionales” se dan deslizamientos en sentidos divergentes:

- hacia formas negadoras de toda vinculación con el mundo de las prácticas profesionales ligadas al “trabajo” en el “mercado” extra-universitario, ligadas a la afirmación de que ése es el modo de mantener la brecha crítica que los intelectuales tienen como misión producir.
- hacia formas de afirmación de la profesión como “espacio de producción autónoma” o una suerte de racionalidad superior - portadora de “la visión académica integral y crítica”- que ayuda a generar distanciamientos con sus productos en los demás actores implicados en los procesos de gestión, recreación de un cierto “iluminismo aplicado” (como definirían Panebianco y Pasquino)
- hacia formas que sostienen la necesidad de avanzar en el reforzamiento de la “identidad” profesional (como estado siempre en tránsito) junto a y frente a otras racionalidades (la del político, la del técnico de otras áreas del conocimiento , la del burócrata) que lejos de todo supuesto esencialista no se “encarnan” o apoderan aisladamente de individuos sino que conviven generando tensiones en todos nosotros.

Esto impacta en la formación de grado como coexistencia de modos dispares de concebir la función, con una distribución no aleatoria sino bastante coincidente con la ubicación de las cátedras en los distintos ciclos curriculares. Esta diferencia – lógica y necesaria , en tanto los contenidos cognitivos más específicos y las destrezas propias de la profesión comienzan a trabajarse en la Formación Común y en la Orientación - es normalmente objeto de discusión por parte de quienes sostienen que las materias del Básico deben incorporarse “situaciones” de aprendizaje que contemplen gradualmente la dimensión profesional de la formación como perspectiva pedagógica, haciendo menos traumático el pasaje al ciclo siguiente, lo que hoy constituye una percepción generalizada de los alumnos.

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

Creemos que estas tensiones exigen reconocimiento y tratamiento institucional, generando espacios de encuentro y confrontación. Sin presiones, dejando que los alumnos aprecien y debatan estas diferencias - que son las mismas que encontrarán fuera de la institución universitaria - como un modo más de contribuir a definir su posicionamiento frente a la profesión.

La formación docente está asociada a la situación de la planta actual:

- **dotada en su mayoría de cargos de baja dedicación, “envejecida” en el nivel de los titulares, con muchos docentes jubilados y recontractados precariamente, que consolidaron su alto nivel de formación hace al menos una década, con esfuerzo propio y niveles de apoyo institucional hoy abandonados.**
- **y “rejuvenecida” por el aporte de jefes de trabajos prácticos y auxiliares muy calificados (sobre todo a través de Maestrías auto-sustentadas o apoyadas por FOMECC) y de jóvenes graduados que inician su formación docente como Adscriptos a las cátedras de la Orientación o completaron el Ciclo de Formación Docente que se instrumentara por convenio con la Facultad de Humanidades de esta misma Universidad. Sin embargo, la actual situación universitaria y general impide retener estos recursos bien formados.**

6.Cuál es - si existe- el núcleo de cursos básicos

Hemos visto que por la historia previa, por el momento de su formulación y por su inserción institucional – convivencia en una unidad académica con Carreras de Relaciones Internacionales, Ciencia Política, Comunicación Social y Trabajo Social – **el núcleo de cursos básicos atiende a una sólida formación teórica en Ciencias Sociales en general, con alta preocupación por los aspectos metodológicos y marcado déficit en el tratamiento de la dimensión cuantitativa.**

Así se responde a la preocupación por fundar filosóficamente la profesión desde la Política, transmitiendo valores - no en un único espacio (v.g. Ética) sino transversalmente - , se cumple con la función introductoria, se revisa exhaustivamente el “contexto” de la Administración Pública (Tompkins, Lascovich y Green; 1996), se incita a la reflexión para la construcción de los propios esquemas conceptuales, se informa sobre la disponibilidad de herramientas para aprender a aprender y se tiende, con Montaigne, a “formar cabezas” más que a llenarlas.

7. Qué reflejan el núcleo de formación común y de orientación

Si sumamos a lo precedente la inexistencia de un único paradigma y de un cuerpo teórico unificado que oriente las prácticas institucionales, resulta explicable nuestra “opción” de convivencia: a esa conjunción aluvional de especialistas de las ciencias sociales en el Ciclo Básico le suceden otros -no menos diferentes - en los ciclos sucesivos, **preocupados en simultáneo , con distinto énfasis y sin renuncias, a la transferencia de instrumentos de gestión y a asegurar la gobernabilidad democrática en términos tanto sistémicos como progresivos (para decirlo con Habermas) o bajo formas de “new governance participativa” (en la línea de los teóricos catalanes como Prats, Brugè y Gomà).**

El trabajo desde esta perspectiva contempla - hemos visto - todos los objetos reconocidos en el campo por la NASPAA a excepción de la profundización en políticas sectoriales. A la vez, nos sitúa en la línea de las dos primeras tendencias reconocidas por Kettl (1993) para la formación superior: nuestro trabajo se tensa entre la llamada “orientación a la implementación”, preocupada por ofrecer logros y resultados a los problemas de gobierno, y la “perspectiva de la gestión pública” que pretende dar prioridad a capacitar en la formulación de estrategias organizacionales necesarias para obtenerlos. Por las características de la formación básica resulta obvia nuestra renuncia explícita al “enfoque racional- cuantitativo” dirigido a atender el funcionamiento del mercado y a la elección de decisiones “óptimas” mediante el uso de técnicas y modelos analíticos para el “public choice”. De ahí que el marco conceptual para la organización del plan de estudios se funde en torno al concepto de **competencias** (integradoras de conocimientos, destrezas y valores en términos no excluyentes) y exija la articulación de cursos, métodos, técnicas y oportunidades de aprendizaje y evaluación coherentes. Hoy el “cognitive knowledge”, la adquisición de destrezas y la aplicación de ambos en situaciones específicas registran a nuestro entender coberturas dispares, como lo evidencia la tabla que se presenta en las dos páginas que siguen, elaborada en el marco de la actividad diagnóstica para el Proyecto FOMECC por algunos integrantes del Equipo Técnico de la Escuela de Ciencia Política.

Esta lectura de situación nos lleva afirmar que, aún a sabiendas de que en ninguna geografía es fácil concretar cambios curriculares (valga por caso el informe de la NAASPA de 1996 en el que se afirma que

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

“anualmente sólo uno de cada cuatro programas de formación” los efectúa) nosotros tenemos el desafío de avanzar hoy hacia una estructuración más flexible, comprensiva, que prevea a futuro la posibilidad de habilitar ajustes incrementales , por coordinación y articulación a su interior, que no requieran movilizar un pesado aparato burocrático para subsanar algunos de los problemas detectados.

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

(Inspirada en Tompkins, Lascovich y Green; 1996)

Tipo	Competencias requeridas desagregadas en sus componentes analíticos	Desarrolladas por la currícula actual en	Sugerencias
"Cognitive knowledge"	Conocimiento de la Administración como campo	Teoría de la Administración Pública I y II	Ajuste y actualización de contenidos. Mayor coordinación. Eliminación de superposiciones con Tecnología de la Administración Pública. Necesidad de profundizar la teoría de las organizaciones
	Conocimiento de la Administración Pública como profesión		
	Lectura del contexto político y organizativo de la Administración Pública	Teoría Política III, Economía II y III, Teoría sociológica, Sociología sistemática Análisis de Políticas Públicas, Planificación Social	Reorganización de contenidos; mayor dotación de elementos para comprender impactos del uso de instrumental macro y micro-económico
	Conocimiento del Derecho Constitucional y organizativo	Teoría Jurídica, Derecho Constitucional; Estructura Jurídica del estado	Ajuste de contenidos en la última; profundización del conocimiento de normativas sobre procesos
	Administración de Recursos Humanos	contenidos incluidos dentro de Tecnología de la Administración Pública	Reorganización y actualización
	Presupuesto y administración financiera	Finanzas y Presupuesto Público	
	Análisis de Políticas Públicas	Análisis de Políticas Públicas	Resolución problema de correlatividades
	Evaluación de Proyectos	Programación y Evaluación de Proyectos	
Metodología de la Investigación y Análisis Cuantitativo	Problemática del Conocimiento en las Cs. Ss. Fundamentos Teóricos y Técnicos de la Investigación Social; Taller	Incorporación de Análisis Cuantitativo	
Destrezas generales de gestión	Comunicación oral y escrita	En todas las asignaturas	Sistematización de alcances y planificación de actividades para su logro
	Toma de decisiones	Intuitiva, sin fundamentos teóricos específicos	
	Solución de problemas	De índole teórica y ligada a prácticas académicas	
	Relaciones interpersonales	Aprendizajes espontáneos	Coordinación para distribuir contenidos. Eliminación de la superposición de productos exigidos para la evaluación
	Planificación y programación	Planificación Social y Programación y Evaluación de Proyectos	
	Adaptabilidad y flexibilidad	Librado a las interacciones de los actores	Definición consensuada e implementación gradual de oportunidades de aprendizaje que introduzcan una racionalidad intencional en su desarrollo
	Delegación	Abordados indirectamente a través del análisis de casos y la crítica de actores e intervenciones	
	Liderazgo estratégico		
	Administración de conflictos		
	Formación y gestión de equipos de trabajo	Prácticas de exigencia frecuente pero con baja direccionalidad	
	Administración del tiempo		
	Motivación	Aleatorios. Búsqueda no sistematizada.	
Desarrollo colectivo	Estándares desperejos		
Aseguramiento de la calidad			
Destreza política (uso del poder)	Aleatoria y "electiva"		

(Inspirada en Tompkins, Lascovich y Green; 1996)

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

Tipo	Competencias requeridas desagregadas en sus componentes analíticos	Desarrolladas por la currícula actual en	Sugerencias
Destrezas Técnicas	Presupuestación Manejo financiero	Finanzas y presupuesto público	Diversificación y profundización de las prácticas
	Evaluación de programas	Programación y evaluación de proyectos	Profundización de la transferencia de instrumentos teóricos y técnicos para la evaluación
	Computación e informatización	Seminario de Informática y Programación	Reformulación de contenidos e integración de instrumentos a las prácticas de otras materias
	Productividad	Búsqueda no sistematizada. Estándares desperejos	
	Técnicas de análisis de políticas	Análisis de políticas públicas	Coordinación de insumos necesarios para la incorporación de otras técnicas con asignaturas correlativas anteriores
	Contabilidad	Algunos temas de Finanzas y presupuesto público	Rediscusión de su necesidad en el ajuste de contenidos y prácticas
	Técnicas de gerencia de Recursos Humanos	Integradas a Tecnología de la Administración Pública	Rediseño de su incidencia en el programa
	Análisis estadístico	-----	Vacancia a debatir
	Contratación gubernamental	Estructura Jurídica del estado	Ajuste del tiempo dedicado a los procesos y a las normas que las encuadran
	Redacción de propuestas	Taller- Pasantía- Materias del Ciclo Superior	Diversificar su formato trascendiendo los productos "académicos" e incorporando los ligados al asesoramiento y la consultoría y la gestión
	Valores del servicio público	Integridad personal	Fomentados en el trabajo cotidiano, en forma no sistematizada.
Responsabilidad profesional			
"Responsiveness"		Estándares desperejos	
Defensa del interés público			
Pensamiento crítico y autocrítico			

8. Qué tan adecuados son los métodos pedagógicos

Con la debilidad de la pedagogía universitaria como paisaje de fondo, la Facultad avanzó desde la segunda mitad de la década del '80 en la generalización de la enseñanza teórico-práctica de todas sus asignaturas, lo que significó un salto cualitativo sostenido en un gran esfuerzo institucional. La propuesta se ha consolidado en el tiempo enfrentando las dificultades emergentes de la masividad de los cursos en el ciclo básico y la insuficiencia de cargos docentes para atender las prácticas en grupos reducidos.

Pero hasta ahora, los cursos de entre veinticinco y cincuenta alumnos en el Ciclo Superior nos han dejado en una inmejorable situación para explorar la articulación entre teoría y práctica y probar diversidad de formatos, duración y exigencias de actividades, cada una con sus métodos y técnicas. **El balance es comparativamente alentador, aún cuando subsistan algunos problemas, más graves si se verifican en el ciclo final:**

- a) riesgo de ritualizar como "prácticas" algunas que en rigor no son tales (por ejemplo, controles de comprensión de textos).
- b) desajustes en la secuencia de gradualidad y profundización de exigencias prácticas entre los ciclos y dentro de ellos.
- c) acumulación de esfuerzos en el chequeo de destrezas en el ámbito de la cognición, la reproducción de información y la justificación argumental en detrimento de ejercicios aplicativos, de transferencia de esos conocimientos a otros contextos para la solución de problemas nuevos.
- d) Dispar atención y tratamiento de destrezas ligadas a las relaciones interpersonales que se dan en el trabajo en equipo (comunicación, liderazgos, fijeza de roles) , el manejo de nuevas tecnologías (su uso efectivo), la resolución de conflictos (negociación y mediación)
- e) pretensión de eludir el compromiso con lo particular y parcial, al tener que tomar parte en la propuesta de soluciones concretas. Por la deformación profesional que suponen ciertos modos de entender la política como "momento de lo universal", la crítica resulta "fácil" pero se dificulta el pasaje a la propuesta en situación (caso).
- f) Dificultades en la generación de ámbitos que recreen el tipo de entorno en que deberá desenvolverse la práctica profesional fuera de la docencia y la investigación como son los de consultoría, asesoría y gestión.

Este último aspecto problemático se torna crucial cuando se trata de la actividad de Práctica Pre-profesional o Pasantía por insuficiente sistematización de la experiencia acumulada desde 1987 a la fecha y generación de consensos amplios en torno a espacios de concreción, modalidades posibles, duración, posibles remuneraciones, productos esperados y sus formatos de presentación, criterios de evaluación, etc.

Otro elemento que marca la cuestión estructuralmente y podría equívocamente tomarse como síntoma de una concepción de orden pedagógico es la rigidez del plan de estudios, que no admite asignaturas optativas. Sin embargo esto obedece a la "pesadez del Ciclo Básico" que deja no más que diez espacios curriculares para la formación específica.

9. Qué ubicación estructural tienen nuestros programas en la Universidad

Avanzada en parte la respuesta en el primer apartado de este trabajo, comparemos nuestra situación con las tipificadas por Stillman (1991) quien identifica

- 1) los programas de la vertiente analítica , de Gestión y políticas públicas, generalmente organizados en forma autónoma, en Escuelas independientes e integradas, en contraposición a
- 2) los más tradicionales o programas de Administración Pública, alojados generalmente dentro de un Departamento o Escuela ya constituido,
 - a) como área dentro de otra disciplina
 - b) como campo con identidad propia (más o menos interdisciplinar, más o menos academicista o aplicada, más enraizado en la economía, la administración o la política).

Estamos obviamente en el segundo grupo, debatiéndonos aún en torno a algunas de las tensiones indicadas en 2.b.

Con las transformaciones que alrededor de 1993 fueron conformando la actual organización interna de la Facultad (con las Escuelas como espacios de conducción vertical de Carreras y de coordinación horizontal entre ellas y con Departamentos como ámbitos de desarrollo disciplinar, de encuentro y producción de

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

asignaturas afines que cortan transversalmente todas las carreras de la Facultad) no logró plasmarse la necesaria adecuación de la cultura organizacional y los resultados para la Orientación en Administración Pública distan de ser positivos. Sus docentes pertenecen hoy a dos Departamentos:

- **el de Administración Pública**, que nuclea las cátedras de Teoría de la Administración Pública I, Teoría de la Administración Pública II, Tecnología de la Administración Pública, Seminario I Estructura Jurídica Del Estado, Finanzas y presupuesto público y el Seminario de Informática y Programación.
- **el de Políticas y Planificación**, al que tributan Análisis de Políticas Públicas, Planificación Social y Programación y Evaluación de Proyectos.

de débil activismo como tales y entre los que no se han establecido instancias más o menos formales de coordinación ni de encuentro, salvo las reuniones generales de Escuela o claustro.

10. Cuáles son las disciplinas del conocimiento que influyen más en el diseño curricular y los contenidos

La distinción que tomáramos de Stillman entre Programas de Formación de corte tradicional vs. de orientación analítica fue trabajada por Altschuler en los '90 para sintetizar el estado de la cuestión en los Estados Unidos. Los primeros, típicos de los '70 en Universidades de elite y apoyados por fundaciones como la Ford y la Sloan, surgieron al calor de la "reorientación a las políticas" buscando el entrenamiento de analistas políticos con fuerte formación en su ciencia de origen y el conocimiento de las instituciones, sus procesos y la legitimación de la acción estatal. En una segunda etapa, el redescubrimiento de la "gestión pública" los reorientó en la profundización de técnicas administrativas para la gestión interna, la eficacia y la eficiencia en orden a ser tenidos en cuenta por los grupos de poder en su competencia con el enfoque analítico, fundado en la microeconomía, en la detección y solución de problemas sustantivos con el uso de técnicas de análisis económico y estadístico, la administración financiera. (Ospina Bozzi; 1998)

Iniciando nuestra auto- construcción con el proceso de redemocratización y siendo mayoritariamente politólogos, intentamos recuperar las líneas de convergencia que se insinuaban por entonces, incorporando contenidos de la planificación en su vertiente estratégica, de la gestión de recursos humanos, del estudio de políticas y problemas organizacionales, para sumarlos a la clásica preocupación por los procesos e instituciones políticas, legales y sociales.

Permaneció así casi ausente la teoría económica para el desarrollo de modelos racionales de la toma de decisiones y su aplicación en el terreno de la política y de las políticas. De modo que sin buscarlo, reforzamos desde estas latitudes la hipótesis de Lawrence Lynn para los EE.UU.: "las fronteras están sostenidas en actitudes diferentes frente a la dicotomía política vs. administración, que siguen teniendo validez sociológica: los programas sustentados en el enfoque analítico, tienden a formar profesionales que son reclutados por las élites ejecutivas y el servicio civil en el nivel federal; los programas tradicionales orientados por el enfoque institucional tienden a preparar egresados para posiciones sobre todo en los gobiernos locales y estatales"

"El irresistible ascenso de los economistas" (Cardozo) y el "triumfo cultural del neoliberalismo" (Borón) algo han tenido que ver con ello.

11. Qué tanto conocimiento nuevo se está generando

Dar respuesta a este interrogante remite a aclarar qué entendemos por conocimiento nuevo, ya que será distinta si lo limitamos al conocimiento científico tal como lo concibe la institución académica de la investigación teórica, o si extendemos su alcance a la inclusión de productos de la investigación aplicada o al conocimiento producido por la aplicación de las metodologías y técnicas de intervención profesional que transmitimos a y la reflexión que subsiguientemente se opera sobre los resultados obtenidos.

Una voz autorizada como la de Ospina Bozzi apoya la opción más abarcativa al sostener que "La teoría basada en el conocimiento tradicional de las disciplinas es crítica para cubrir los niveles "macro" del universo ecológico de la gestión como práctica social" y que "El conocimiento derivado de la práctica profesional permite generar teoría sobre los niveles "micro" del mismo universo,...y "a pesar de la existencia de programas de alta calidad en la región y de foros, simposios y conferencias...es difícil hablar de patrones comunes para juzgar la calidad de los productos generados en la investigación... (...) La

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

dificultad radica menos en la falta de actividad seria y más en la inexistencia de espacios y mecanismos que ayuden a difundir lo aprendido”.

Santana Rabell (2000) reconoce entre otros obstáculos de diversa entidad a:

- la insuficiencia de los recursos para financiar la producción de conocimiento sobre Administración Pública
- la falta de consenso sobre la fundamentación epistemológica de esos saberes por las pugnas entre la tradición positivista (con sus modelos de explicación causal y orientaciones a-históricas, instrumentales, de racionalidad técnica) y las tradiciones interpretativo-fenomenológica y crítico-dialéctica

Optando por la comprensión en sentido amplio y limitando el rastreo a la producción de quienes trabajamos en la Orientación sea como docentes y/o investigadores y a lo que resulta de los trabajos de Tesinas y Pasantías y finales de cátedra, el insumo más rico y dinamizante hoy por hoy- podemos afirmar que:

- la co-existencia de tradiciones diferentes no es un obstáculo a la producción pero sí lo es en la constitución de una comunidad académica volcada a la transferencia y difusión de conocimientos.
- aún con recursos harto insuficientes se producen nuevos conocimientos (nuevos y útiles para el contexto en que se difunden y aplican) sobre
 - Las innovaciones en la gestión pública, su caracterización y difusión
 - La relación problemática de la innovación con las transformaciones en la capacidad de gestión
 - Las dimensiones de la capacidad estatal afectadas por las innovaciones operadas
 - Las políticas sociales como generadoras de capacidades y de ciudadanía
 - El impacto de la incorporación de tecnologías “hard y soft” en la gestión de recursos humanos en el sector público local
 - Contextos económico-sociales e institucionales para la gestión pública
 - Ambitos sectoriales del estado local (su modernización, sus procesos, su cultura organizacional, etc.)
 - El seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos
 - La construcción de escenarios y el análisis de actores para la gestión estratégica

Nos debemos ciertamente, programas y proyectos para evaluar la producción sobre lo micro, sistematizar hallazgos e intentar a partir de ello (animarnos a) ir por más.

12. Cuáles son las teorías dominantes que enmarcan nuestras preguntas

Es difícil sustraerse - y no sería plausible hacerlo totalmente - al influjo de los debates teóricos que vienen cruzando el campo de la disciplina en los centros de producción más reconocidos y a las condiciones de recepción que los afectan localmente. Si examinamos los que Santana Rabell identifica como enfoques predominantes, podemos afirmar que también entre nosotros:

- **Del enfoque de políticas públicas y de la teoría de las organizaciones – a través del avance del neoinstitucionalismo – se acentúa la articulación de política y administración en los análisis de implementación y evaluación y la preocupación por estudiar el manejo de recursos de toda índole en condiciones de escasez e incertidumbre. Se hacen así un lugar elaboraciones que recuperan categorías y nociones de las teorías de los sistemas abiertos y el caos, de la diversidad y diferencia, de la innovación (Donolo y Fichera, De Leonardis) de la capacidad negativa en contextos institucionales (Lanzara) en las que no están ausentes marcas de la Teoría Crítica y el Post-modernismo.**
- De la planificación estratégica se pasa gradualmente a la gestión estratégica (Joseph M. Pascual Estévez) de las organizaciones públicas
- Y se consolidan las múltiples líneas de abordaje de “lo local”

Lo que no hace sino reafirmar el predominio de la perspectiva conceptual más ligada a la Ciencia Política, en una comunidad menos permeable a las perspectivas gerenciales. Aunque no se desentiende del manejo de las organizaciones y de la preocupación por desarrollar junto a las destrezas analíticas las capacidades de intervención efectiva en sus procesos y en su transformación, se aleja sí de principios y técnicas de

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

base normativo-prescriptiva (como la Nueva Gerencia Pública o la literatura de la "reinvención" (Osborne y Gaebler, Osborne y Plastrick, 1997).

En esto se sigue a Mintzberg en la propuesta de "formar agentes capaces de gobernar el management" contra la idea de "aplicar adecuadamente el management al gobierno" o visualizar al ciudadano como "cliente o usuario" y se prefiere incursionar en la utilización de abordajes como el enfoque de RED o Interorganizacional (Levine and White, Aldrich; Pfeffer, Benson, Croizier, Castells).

13. Qué tan sólida es la relación Universidad- Sector Público

Si bien son válidas para el contexto rosarino apreciaciones de alcance regional sobre la poca influencia de la Academia en las altas esferas decisionales (gobernantes y funcionarios) (Saravia, Santana Rabell,; Kettl y sus aseveraciones sobre el pasaje del "peso" de los académicos (con Roosevelt, Truman Eisenhower) a los empresarios (Nixon, Reagan, Bush) y a los periodistas como Osborne (en la era Clinton) **esa pretendida desvinculación-separación entre investigadores y docentes universitarios con las realidades cotidianas que enfrenta el sector público local se va diluyendo lenta pero progresivamente.**

Podría señalarse como objeción que estamos lejos de poder afirmar que se trata de una tendencia irreversible y que no se corresponde con la coyuntural orientación de la fuerza política a cargo del ejecutivo municipal, inclinada a "cientifizar su gestión" (recreando la expresión de Offe) , a fomentar la Red de Investigadores en Ciencias Sociales para enriquecer sus posibilidades de prever temas de agenda, a capear las estrecheces presentes sin incrementar la planta de contratados, utilizando los regímenes de pasantías profesionales y pre-profesionales para proveerse de mano de obra calificada y poco costosa.

De hecho esto acaece, pero ha permitido desmentir la clásica generalización en torno a las dificultades de las burocracias municipal y universitaria para generar alianzas cooperativas entre colegas de diversas disciplinas e instituciones (muchas experiencias, entre ellas los convenios para la Delimitación de Distritos de Gestión para el Programa de Modernización y Descentralización Municipal, que involucró a las Facultades de Arquitectura, Ciencias Económicas y Ciencia Política, o los celebrados desde el Plan Estratégico Rosario, dan cuenta de lo contrario). Y lo propio hacen múltiples trabajos de cátedra en las áreas de Salud y Promoción Social. También - pero con menor impacto - se dan vinculaciones con sectores del estado provincial (Cuerpo de Administradores Provinciales, Secretaría de Promoción Comunitaria, Dirección de Vivienda, Defensoría del Pueblo) y algunos espacios del Estado Nacional.

Donde se ha iniciado una creciente consolidación de vínculos -con alto potencial de desarrollo- es en la vinculación con municipios y comunas, que cada vez más demandan transferencias, asesoramiento y capacitación en materia de diagnósticos socio-económicos para la planificación urbana, la estratégica y del desarrollo local, la implantación de sistemas de calidad , los rediseños organizacionales y de procesos, la creación de sistemas para el seguimiento y la evaluación de la gestión, etc. Otro tanto ha ocurrido en los últimos años, en forma paulatina, con organizaciones de la sociedad civil.

14. Cómo están alineadas las currículas con las necesidades del sector

También Santana Rabell ha incursionado en este tema, afirmando la ausencia de conocimientos y teorías válidas que posibiliten identificar las competencias necesarias a promover en los claustros para alinearse con las necesidades del sector público y suprimir los actuales desfasajes.

Creemos encontrar dificultades en instancias que operan como prerequisites para identificar necesidades: a los déficit de pedagogía universitaria le preceden concepciones que – como ya vimos – reniegan de mirar fuera de la "comunidad discursiva estricta" para orientar su rumbo.

Como no acordamos con un tabicamiento semejante, hemos buscado en la Declaración de Baeza (setiembre del 2000) la formulación de necesidades que en el Foro Iberoamericano de Municipalistas hicieron quienes hemos definido como nuestros interlocutores privilegiados. De su estudio emergen:

- la necesidad de proveerse de perspectivas para la reforma y reconstrucción de los estados locales en el mundo global, repolitizando su inserción con capacidad de promoción e iniciativa

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

- la necesidad de desarrollar estrategias e instrumentos de cooperación público-privados y público-públicos.
- La necesidad de atender la reestructuración de espacios de geometría variable (las megaciudades, las redes, el asociacionismo como reinención del territorio) como nuevas fronteras de la gestión urbana.
- La necesidad de dar tratamiento a los fenómenos que configuran lo local desde la diversidad y la desintegración...es decir a esos actores "funcionalmente irrelevantes" o "socialmente perturbadores" a los que es un deber de justicia integrar, construyendo instituciones que pongan en valor el capital social.

Si institucionalmente aceptamos el desafío de contribuir modestamente desde nuestras currículas a la satisfacción de las necesidades del sector el esfuerzo a realizar será notable no en la dimensión cognitiva de las competencias a promover sino, sobre todo en la de las destrezas técnicas específicas, de cuyo estado dimos cuenta en el séptimo apartado.

15. Cómo se complementan las actividades de formación universitaria con las de capacitación del sector público

Aunque subsisten dificultades de tipo teórico y técnico en algunas orientaciones empleadas para la correcta definición de necesidades de capacitación requeridas algunas preguntas son reconocidas como imprescindibles para vincular en forma productiva y satisfactoria para los actores involucrados la capacitación ofrecida con la con demanda real, actual y potencial.

Desde uno de los lados, ...cómo concebimos al demandante, como alumno, como institución, como expresión de "la sociedad", como "el Estado"? Aceptamos sus términos? Estamos capacitados realmente por nuestro conocimiento práctico de los aspectos involucrados?

Y desde el otro... está claramente explicitado lo que se pretende? Es una necesidad.. para quién...?

Complementar las actividades de formación universitaria con las de capacitación del sector público sin intentar responderlas seguirá siendo frustrante a dos puntas.

En nuestra experiencia nos hemos guiado por la noción de que "mejor que generalizar innovaciones es generar la necesidad de innovar". Cuando es esa necesidad de innovar la que está en el origen de la demanda de capacitación, lo que mejor contribuye a darle respuesta es la adopción de un enfoque estratégico y situacional orientado a las capacidades y que contemple metodologías de taller para la adquisición de competencias cognitivas y procedimentales para el o los niveles de gestión que se trate, reflexionando sobre los propios productos y prácticas.

Lo afirmamos, después de haber aportado previamente en múltiples procesos: junto a instituciones especializadas en postgrado para el nivel de intendentes, concejales, secretarios y subsecretarios; con programas propios para mandos medios y personal técnico; compartiendo con consultores privados y académicos extranjeros múltiples jornadas de formación. Desafortunadamente la situación del país -y de las finanzas locales en particular- ha disminuido sensiblemente la inversión en capacitación, restringiendo al mínimo imprescindible la implementación de acciones programadas y privando a los universitarios de la ocasión de transformación de sus estándares -aprendizaje- que supone cada una de estas oportunidades.

16. Qué esfuerzos de cooperación hay entre las carreras de la región

A riesgo de ser imprecisa, reductiva, o de proporcionar información desactualizada por no ejercer en la actualidad tareas de conducción en la institución, sólo tengo constancia - por reconstrucción - de actividades históricas, muchas veces con bajo nivel de formalidad, facilitadas o sesgadas por relaciones personales y a menudo políticas. Han sido frecuentes los intercambios de docentes vía contratos, los referatos para publicaciones, el intercambio de consultores y evaluadores para los proyectos de investigación , la provisión de Directores para los mismos y la recomendación de docentes para actividades de postgrado y su participación como jurados de concursos. Otra vertiente de cooperación entre escuelas involucra a la reformulación de currículas y a los procesos de evaluación institucional, para los que se dan intercambios de consultores, adopción de planes y programas similares por emulación o recomendación.

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

(Como ejemplo valgan las vinculaciones constatables entre la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario y unidades académicas de las Universidades de Río Cuarto, Villa María, San Luis, Entre Ríos, Viedma, etc.)

17. Qué foros de comunicación existen

La actividad del Programa Universitario de Administración Pública y las iniciativas de Política & Gestión han suministrado a nuestra casa importantes oportunidades asociativas y de intercambio en la Región, abiertas a partir de su inserción como miembro pleno en redes como la Red de Información y Documentación en Administración Pública del INAP y RedMuni a nivel nacional, la REIGAP en el marco del CLAD y DeINet, INPAE y FODEPAL en el internacional, todas orientadas a promover una mayor vinculación y colaboración entre instituciones de educación superior en Administración y Políticas Públicas, agencias de gobierno, tanto nacionales como subnacionales y organizaciones públicas de la sociedad civil a partir de actividades presenciales pero fundamentalmente sosteniendo los vínculos a través de boletines y foros de discusión virtuales favorecidos por la expansión de las nuevas tecnologías.

En la actualidad se sostienen vínculos regulares internacionales también con la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, la Universidad del Zulia en Venezuela, la Escuela de Administración Municipal de Curitiba (Brasil) , el área de Desarrollo Local del CLAEH e investigadores de la Universidad de la República del Uruguay. Se espera que la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública contribuya al enriquecimiento de esta trama de comunicación.

18. Qué modos tienen de crear comunidad

Congresos como este, los Seminarios Anuales de RedMuni, los paneles conjuntos presentados en los Congresos del CLAD, los frecuentes intercambios de docentes vía contratos, los referatos para publicaciones, el intercambio de consultores y evaluadores para los proyectos de investigación , la provisión de Directores para los mismos y de docentes para actividades de postgrado y su participación como jurados de concursos (sea con el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), la Universidad Católica de Córdoba, el Centro de Estudios de Política y Gestión (CEPYG) de la Universidad de Cuyo en Mendoza, la Universidad de Quilmes, el CEAPPE del CURZA, en Viedma) la incipiente publicación conjunta de Actas de Congresos y libros que compilan elaboraciones de los diferentes centros , las presentaciones conjuntas ante los llamados de la NAASPA, son prueba elocuente de los múltiples caminos transitados para “crear comunidad”.

Pero también la permanente comunicación con los egresados, ofreciéndoles oportunidades interesantes y flexibles de actualización, profundización, y especialización en su formación, de inserción laboral profesional, de asesoramientos puntuales, de acercamiento de medios bibliográficos y herramientas (softwares), de espacios de debate y de organización es la otra línea ineludible en la gestación de un colectivo profesional legitimado y “visible”.

19. Qué balance resulta

In-escindible de las condiciones que le impone a la universidad pública su vínculo con el estado nacional, nuestra “situación” como comunidad académica puede entonces caracterizarse a grandes rasgos como sigue:

Siendo la más reciente de las que conviven en la Facultad, integrada por la confluencia de docentes-investigadores de disímiles formaciones profesionales atravesadas por las tensiones del campo y de la práctica social, enfrentada a grandes restricciones en cuanto a disponibilidad de recursos y carente de un espacio activo de debate, articulación y seguimiento de objetivos “comunes”, se impone la fragmentación y expresa su debilidad en el plano de la investigación, la difusión y la sistematización de las múltiples experiencias de transferencia que concreta. Su fuerte radica en la docencia - la última actividad en mostrar resquebrajamiento de efectos todavía imperceptibles en la calidad de formación de nuestros egresados – si nos atenemos a su desempeño profesional y a su fluido tránsito por actividades de postgrado. El frágil relacionamiento interno marca los rasgos de la asociatividad descripta con el sector público estatal y no estatal y con otras instituciones académicas. Desde tal caracterización resulta evidente la brecha que nos separa de ser una

“comunidad discursiva” o “de prácticas”. Perdemos así la posibilidad de integrar y comunicar experiencias, de desarrollar habilidades reflexionando sobre ellas y sobre todo de recrear en nuestra identidad algún sentido de pertenencia a un sistema profesional.

20. Qué desafíos habrá que afrontar

Si ese es hoy nuestro punto de partida,... no parecemos bien pertrechados para lidiar con las exigencias de estos tiempos acelerados, de energías sociales que mudan su centro al saber, a las tecnologías de la información y la comunicación y a la innovación, agravadas por el tener que procesar las tensiones de lo global-local desde la periferia (Arocena) , donde las lógicas divergentes del mercado y sus bloques y la de las democracias “de baja intensidad” juegan a exacerbar sus contradicciones al infinito.

La jaqueada capacidad del Estado para presentarse como el articulador-orientador de políticas públicas que impongan un sentido y una direccionalidad a la vida social –que pueda ser aceptable por las mayorías al reducir la incertidumbre y la inequidad – excede lo que suele presentarse como “problemas de gestión”. Pero nos interpela ya acusadoramente porque éstos y no otros son nuestros ejes de trabajo.

¿Cómo permanecer impasibles y pensar que “ajustecitos” a nuestra actividad son suficientes? Ya los consensos de 1998 (con Díaz de Landa y Acuña como consultores FOMEC) contenían la certeza de que los cambios de contexto son más que una variable independiente en la lectura de situación para la transformación curricular.

Remitían a retos difíciles en la mejora de la teoría y la investigación, dada la ampliación del dominio de la Administración Pública, desde el ámbito restringido de las relaciones burocráticas intra-gubernamentales a la gerencia intergubernamental, a la gestión mixta y asociada con la diversidad de lo público no-estatal o el privado-social. Ni qué hablar de encontrar cómo producir y difundir conocimientos válidos en orden a vigorizar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y el compromiso ético de los funcionarios y empleados públicos!

- Pulido, Saravia y Santana Rabell nos ayudan a pensar la necesidad de nuestro propio cambio no desde la concepción acrítica de montarnos a la última ola intelectual. Las modificaciones necesarias suponen un plan, como conjunto de programas que remitan a las múltiples dimensiones de una política académica integrada a una misión institucional profundamente revisada.
- Sólo así podrán encararse gestiones coherentes, con sentido estratégico, que involucren la investigación, el desarrollo de planta, la docencia de grado, la oferta de postgrado, la vinculación con el medio y la obtención y potenciación de recursos, en plazos que acicateen la velocidad de nuestras respuestas para recuperar las oportunidades desperdiciadas en los atrasos.
- Además de generar mecanismos para poner bajo control la brecha entre la currícula realmente actuada y la formalmente declarada, dar a los cursantes competencias reales implica definir: el propio enfoque situacional (de modo participativo y consensual) para reorganizar sustantivamente tiempos de cursado, modalidades, espacios curriculares, planes y programas. La pedagogía constructiva y los principios básicos de la psicología cognitiva pueden orientarnos para actualizar la aptitud de nuestros alumnos en la construcción y articulación de problemas, en la aseguración de secuencias de caminos críticos, en la formulación de posibles alternativas de solución y el despliegue de planes de trabajo factibles, con sus correspondientes indicadores de control, etc.
- Desde su aporte a esa perspectiva cobra sentido la discusión en torno a la profundización, actualización y/o incorporación de contenidos. Ejemplificando: si acordamos en la necesidad de proporcionar criterios para enfrentar la innovación tecnológica en los terrenos del trabajo en red y de la obsolescencia creciente de los conocimientos, para prever escenarios futuros, para gestionar la complejidad en el

contexto internacional del campo de actividad, entonces sí habrá que incorporar en los espacios curriculares existentes o donde sea menester, oportunidades educativas –no sólo contenidos- que les permitan:

- construir escenarios alternativos
- minimizar el riesgo siguiendo teorías y técnicas apropiadas de reacción frente al mismo y su tratamiento como oportunidad

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

- administrar la cultura, la cultura organizacional y la gerencia intercultural
 - coordinar, concertar, controlar
 - gerenciar y usar redes informatizadas
 - fortalecer, desarrollar y agilizar órganos y sistemas de información
 - analizar y evaluar sistemáticamente las políticas
 - modificar los sistemas financieros
 - incorporar al trabajo la consideración de elementos cuantitativos y las herramientas requeridas para su procesamiento
- Pero esto no reportará cambios sin un enfoque “clínico” dentro de la Orientación, que ordene la práctica reflexiva de los profesores y el aprendizaje por la experiencia de los alumnos. Las discusiones de 1999 contemplaron esa posibilidad, auspiciando la gradualidad de las “tres E: ejercicio-exploración-experiencia”, introduciendo progresivamente:
- 1.- la visita e intervención de profesionales y técnicos, gestores que cuenten su experiencia en realidades extra-académicas para que se produzca una primera familiarización con el campo.
 - 2.- la creación de oportunidades para poner en juego conocimientos y habilidades en espacios áulicos convertidos en simuladores y laboratorios, trabajando sobre casos reales en prácticos y finales de materia, hasta
 - 3.- tener la experiencia práctica concreta en el desarrollo de una Pasantía, requisito sumado a la Tesina.
- Estas oportunidades tendrán que tener en cuenta cómo ligar los contenidos curriculares con el tipo de competencias requeridas para **el desempeño en diferentes niveles** de la práctica administrativa, sea operativo, de coordinación o estratégico, y no orientarse solamente a la cúspide de las organizaciones o a los ejecutivos. Hay que incorporar a legisladores y personal legislativo, del poder judicial, de organismos de fiscalización y control, de organismos regionales, de organizaciones sociales sean partidos, asociaciones comunitarias, sindicatos, vecinales, grupos confesionales, profesionales, medios o formadores de opinión.
- Difundir, publicar situaciones diagnosticadas y experiencias en curso, dar cuenta de novedades tecnológicas disponibles, de estudios conjuntos con otras instituciones, reforzaría la trama asociativa actual abriendo puertas a ulteriores vínculos en capacitación, consultoría, etc. . Visualizado esto no sólo como alternativas en la búsqueda de financiamiento sino recuperando su potencial enriquecedor para la experiencia de docentes a veces alejados del ejercicio profesional. Y sin descuidar la enseñanza a distancia tan favorecida por las nuevas tecnologías disponibles.
- Debatir con otras carreras de grado la articulación con la formación de postgrado. Revisar si las tendencias actuales de la oferta cuaternaria - sea por la excesiva especialización como por la orientación predominante a la vida académica - no esterilizan los esfuerzos por generación de recursos no empleables y el abandono de la cobertura de necesidades urgentes. Si en el grado se forman generalistas, pensar en carreras y cursos de especialización o en Maestrías profesionalizantes, que no repitan sin añadir, y en ofertas flexibles y variadas, de duración puntual, que no saturen o sesguen los espacios de influencia. Si los costos las hacen inviables es menester pensar alternativas compartidas, construidas cooperativamente entre unidades académicas con intereses afines.
- Se impone enriquecer también los intercambios en otros ámbitos de la vida institucional: formalizar reuniones, darles periodicidad, estructurar consensos, proponer acciones de fortalecimiento conjunto, generar los propios indicadores para la evaluación integral sea de la situación presente en términos comparativos o necesarios para el diseño, ejecución y ajuste de nuevas tareas a emprender asociativamente.
- Evaluar y redefinir el trabajo en las redes existentes, incorporando miembros y/o generando espacios nuevos.

Estas propuestas podrán contribuir al fortalecimiento del campo profesional. Pero nuestra mayor visibilidad y legitimidad social serán crecientes sólo si en las prácticas que surjan de su implementación logramos que día a día las instituciones públicas – incluida la Universidad – se asemejen cada vez un poco más a las deseadas por las mayorías.

Referencias bibliográficas

- Declaración de Baeza., 18 al 23 de setiembre de 2000. “ Los desafíos del gobierno local en América Latina: una nota de apoyo a la Declaración de Baeza”. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, DHIAL Magazine, N° 20, agosto de 2001, Publicación electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad del PNUD.
- Dobry, Michel “Sociología de las crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones Multisectoriales”, CIS, Siglo XXI (Madrid, 1988)
- Grandinetti, Rita y Diaz, Cristina, “Existe un nuevo modelo de gestión local?”, Ponencia presentada al Congreso del CLAD a realizarse en Bs. As., noviembre de 2001
- Kettl, D., “Public Administration: The State of the Discipline” , en Finifter, ed. En Political Science Association: The State of the Discipline Washington, 1993)
- Osborne, D. y Plastrick, P. “Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government”, Reading, Mass., Addison – Wesley , (1997)
- Ospina Bozzi, Sonia “La Administración Pública como “comunidad discursiva”: algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 10, (Caracas, febrero de 1998)
- Pulido, Lidia N. “El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público”, Publicación electrónica de trabajos premiados del Concurso de Ensayos del CLAD (www.clad.org.ve)
- Santana Rabell, Leonardo, “Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los EE.UU.”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 17, (Caracas, junio 2000)
- Saravia, Enrique “Las escuelas e institutos de Administración Pública en América Latina frente a la crisis del Estado. Situación actual y perspectivas de transformación”, serie Documentos Debate- Publicación electrónica del CLAD (www.clad.org.ve)
- Stillman, R. “Preface to Public Administration”. A Search for Themes and Directions, N.York, St. Martin Press, 1991
- Tompkins, J., Lascovich, M. y Green, J.D., “Developing a Competency-based MPA Curriculum”, En Journal of Public Administration Education, 2:2, October; 1996; 117-130
- Ventriss, Curtis “Contemporary Issues in American Public Administration” en Public Administration Review 51:1, (January , 1991) 4 -14