

Una mirada sobre los estudios de administración pública en Argentina (2001-2018)

Rosconi, Anabela
Rodríguez, Exequiel David

Resumen

La presente ponencia presenta resultados preliminares de una investigación en curso que se propone indagar sobre el desarrollo del campo de estudio de la administración pública en Argentina (2001-2019). Se busca identificar de qué manera este campo ha ido ganando espacio dentro del gran área disciplinar de la ciencia política.

En este trabajo se presenta la sistematización y análisis de las ponencias, paneles y conferencias presentadas en los Congresos de Administración Pública organizados por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública entre los años 2001 y 2018. Se observan los trabajos presentados según líneas de investigación y pertenencia institucional con el objetivo de caracterizar el campo de estudios de la administración pública.

Introducción

En Argentina, el campo de los estudios de Administración Pública es eminentemente un área de especialización de las Ciencias Sociales que tiene su origen en las carreras de posgrado. El nacimiento de carreras de grado con la denominación Administración Pública es una experiencia más tardía, relacionada con la creación de nuevas universidades y con cambios vinculados a la visión de la disciplina (Cardozo & Bulcourf, 2016).

Siguiendo a Agoff (2003), los estudios sobre la Administración Pública surgen en el panorama académico como una esfera de especialización dentro de la ciencia política. Desde la década de 1980 y durante la década de 1990, la oferta de formación comienza a crecer y consolidarse, supliendo un interés formativo en aumento. Esto se produce simultáneamente a la aparición de una mayor preocupación en el plano de la investigación respecto a este campo de estudio (Cardozo & Bulcourf, 2016).

La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) es una asociación civil “cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial” (AAEAP, s/f). Uno de sus objetivos se orienta al “desarrollo del conocimiento y las prácticas en materia de administración pública, favoreciendo el intercambio y disseminación de estudios y experiencias realizados en el campo académico y de la gestión” (AAEAP, s/f).

En este sentido, desde el año 2001 fue la impulsora del Congreso Argentino de Administración Pública¹ -denominado desde 2018 como Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública- un espacio que se ha consolidado como de referencia a nivel nacional e internacional sobre estos temas. El Congreso ha mostrado durante el período 2001-2013 un crecimiento tanto de participantes como de ponencias presentadas (Bulcourf, Dufour & Cardozo, 2013), observando una disminución tras el parate 2013-2018. Esto, sin embargo, parece comenzar a revertirse tras la segunda edición del “rebautizado” encuentro, a desarrollarse durante 2020.

Metodología

En este trabajo se analizan las ponencias presentadas y aceptadas en los Congresos de Administración Pública organizados por la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública entre los años 2001 y 2018. Se relevaron un total de ocho congresos y 1612 trabajos que abarcan diferentes modalidades de participación: paneles, mesas redondas, mesas de ponencias libres y mesas de estudiantes.²

La cantidad de ponencias disponibles en cada congreso es disímil, encontrando un pico de participación en los congresos número cinco, seis y siete (2009, 2011 y 2013). La indagación se hace sobre la totalidad de ponencias disponibles con excepción de aquellas presentadas por ponentes extranjeros, representando un porcentaje poco significativo en relación al total.

Tabla N° 1: Cantidad de ponencias analizadas por congreso.

Congreso	Año	Cantidad	%
I Congreso Argentino de Administración Pública	2001	62	3,8%
II Congreso Argentino de Administración Pública	2003	123	7,6%
III Congreso Argentino de Administración Pública	2005	157	9,7%
IV Congreso Argentino de Administración Pública	2007	137	8,5%

¹ Hasta el año 2013 fue co-organizado junto a la Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales.

² Las diferentes modalidades de participación no son analizadas ya que no aparecen esclarecidas en la totalidad de los congresos relevados ni en una muestra considerable.

V Congreso Argentino de Administración Pública	2009	323	20,0%
VI Congreso Argentino de Administración Pública	2011	353	21,9%
VII Congreso Argentino de Administración Pública	2013	282	17,5%
Congreso Nacional de Estudios en Administración Pública	2018	175	10,9%
Total general		1612	100%

Fuente: Elaboración propia.

Se caracterizan las ponencias según la línea de investigación principal en las que se enmarcan y se observa la pertenencia institucional. La categorización de líneas de investigación que se detalla debajo se construyó específicamente para este trabajo a partir de una primera lectura de las ponencias:

- **Reforma del Estado:** Incluye estudios dedicados al análisis de las reformas del Estado realizadas a nivel nacional, su descripción, caracterización, evaluación o análisis de impactos, tanto a nivel general como en aspectos puntuales.
- **Empleo público:** Incluye estudios dedicados a la gestión del personal de la administración pública, los mecanismos de inserción, promoción y evaluación de los empleados y la profesionalización del personal, en cualquiera de sus niveles o poderes.
- **Control y participación:** Incluye estudios dedicados al análisis de la función de auditoría y control del sector público, la transparencia de las acciones públicas y la participación ciudadana.
- **Análisis de políticas públicas:** Incluye estudios dedicados a la caracterización o análisis de programas y proyectos de gobierno específicos ya sea en las fases de diseño, implementación o evaluación, en cualquier nivel de gobierno, actuales o no.
- **Capacidades estatales:** Incluye estudios dedicados al análisis de procesos de modernización e innovación pública y análisis y mejora de las capacidades de gestión. Incluye también la generación y el uso de la información pública para la toma de decisiones.
- **Gestión multiactoral:** Incluye estudios dedicados al análisis de redes de actores, coordinación horizontal y vertical y gestión mixta para las políticas públicas.
- **Servicios públicos:** Incluye estudios que abordan infraestructura, servicios públicos y su regulación.

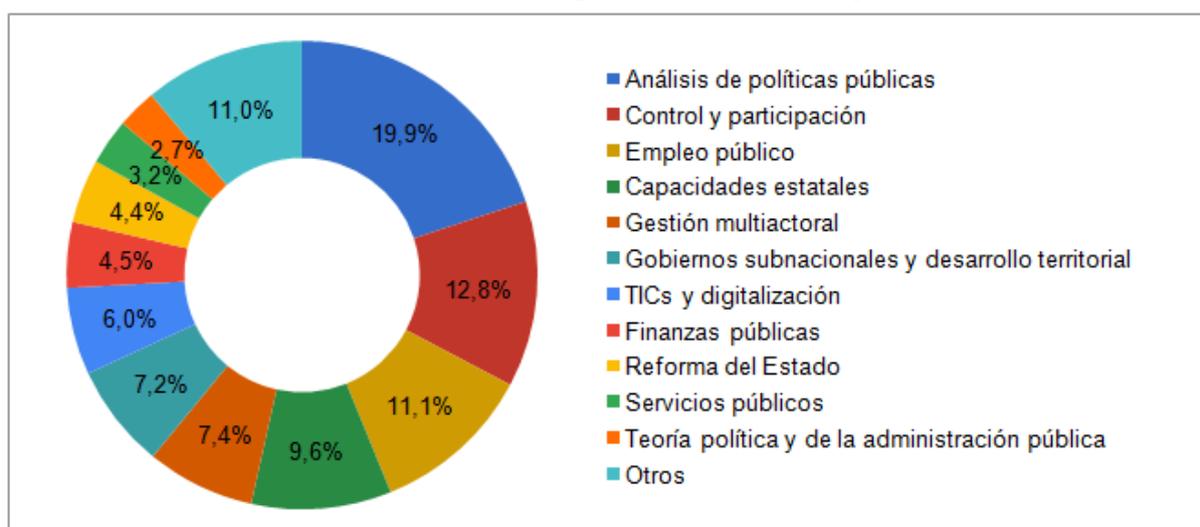
- **TICs y digitalización:** Incluye estudios sobre las TICs, sistemas de información, digitalización de procesos y gobierno electrónico.
- **Gobiernos subnacionales y desarrollo territorial:** Incluye estudios dedicados al abordaje específico de la dimensión territorial, local, metropolitana, regional y provincial.
- **Finanzas públicas:** Incluye estudios sobre finanzas y presupuesto público, coparticipación y sistemas tributarios.
- **Teoría política y de la administración pública:** Incluye trabajos que abordan discusiones teórico-conceptuales y metodológicas enmarcadas en la ciencia política en general o la administración pública en particular.

Resultados

El relevamiento de ponencias de los congresos de administración pública aquí analizados denota que los trabajos se enfocan en mayor medida en las líneas de investigación categorizadas como análisis de políticas públicas en un 19,9%, control y participación en un 12,8%, empleo público en un 11,1% y capacidades estatales en un 9,6%.³ En la primera priman la presentación y el análisis de proyectos específicos de gobierno; en la segunda se destacan la reflexión y análisis de experiencias de participación ciudadana y en la tercera, experiencias y mecanismos de capacitación y profesionalización del personal del Estado.

Los trabajos incluidos en la categoría capacidades estatales son más diversos entre sí e incluyen desde experiencias de gestión de información para la toma de decisiones al interior de organizaciones públicas hasta experiencias y conceptualizaciones sobre innovación pública, pasando por experiencias y reflexiones sobre la modernización y mejora del Estado.

Gráfico N° 1: Cantidad de ponencias según línea de investigación.



Fuente: Elaboración propia.

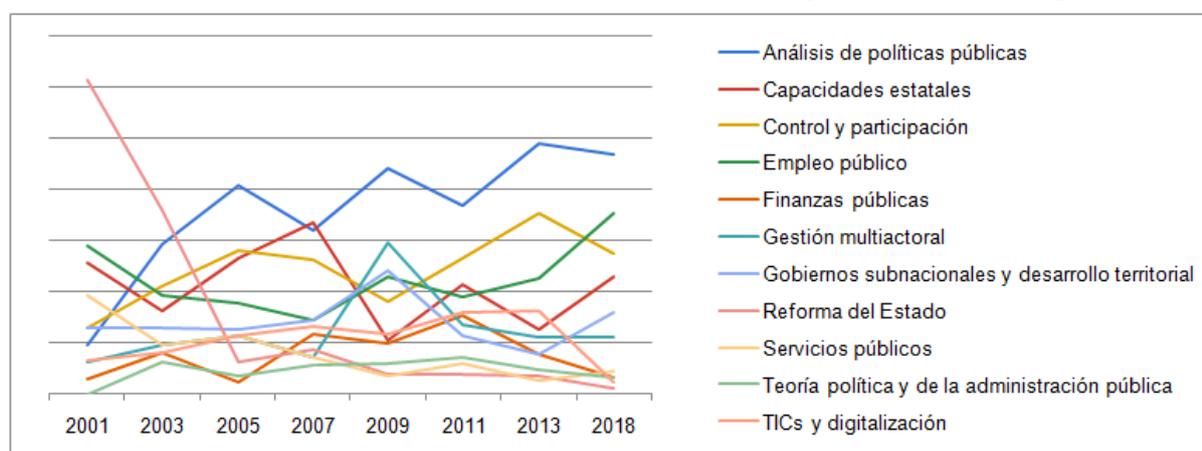
³ Todas estas categorías se encuentran por encima del promedio de ponencias por categoría, que es de 134 ponencias.

En la categoría otros se incluyen trabajos que presentan y analizan áreas de gobierno en un 16,3%, trabajos que se ubican en el ámbito legislativo y judicial en un 12,9%⁴ y trabajos que refieren a la gestión universitaria en un 11,8%. Otras subcategorías son: formación en administración pública, política internacional, género y diversidad, niñez y/o juventud y política electoral. Ninguna de las subcategorías creadas dentro de la categoría otros tiene un valor mayor a la categoría menos mencionada, en este caso, teoría política y de la administración pública.

En el gráfico N° 2 puede verse la evolución de las distintas líneas de investigación a lo largo de los años en que se llevaron adelante los congresos analizados. El movimiento que mayor llama la atención es el de la línea reforma del Estado, la cual experimenta un pico en el año 2001, claramente vinculado al análisis de los proceso de reforma del estado que tienen lugar en Argentina en la década de los 90', y se encuentra en baja desde entonces. Ese año predominan, además, las líneas de empleo público, capacidades estatales y servicios públicos en ese orden. Estas líneas se mantienen más constantes que la anterior aunque experimentan altas y bajas.

La preponderancia de la línea de análisis de políticas públicas que se visibiliza en el Gráfico N° 1 se sostiene a lo largo de los años, encontrándose como la línea principal desde el año 2005 hasta el 2018 con la excepción del año 2007.⁵ En consonancia con lo dicho anteriormente, en los años 2001 y 2003 la línea reforma del Estado ocupa el primer lugar con un 30,6% y 17,9% respectivamente. Además de los mencionados, no se identifican a simple vista movimientos bruscos en las líneas de investigación que llamen puntualmente la atención.

Gráfico N° 2: Evolución de las distintas líneas de investigación en los congresos.



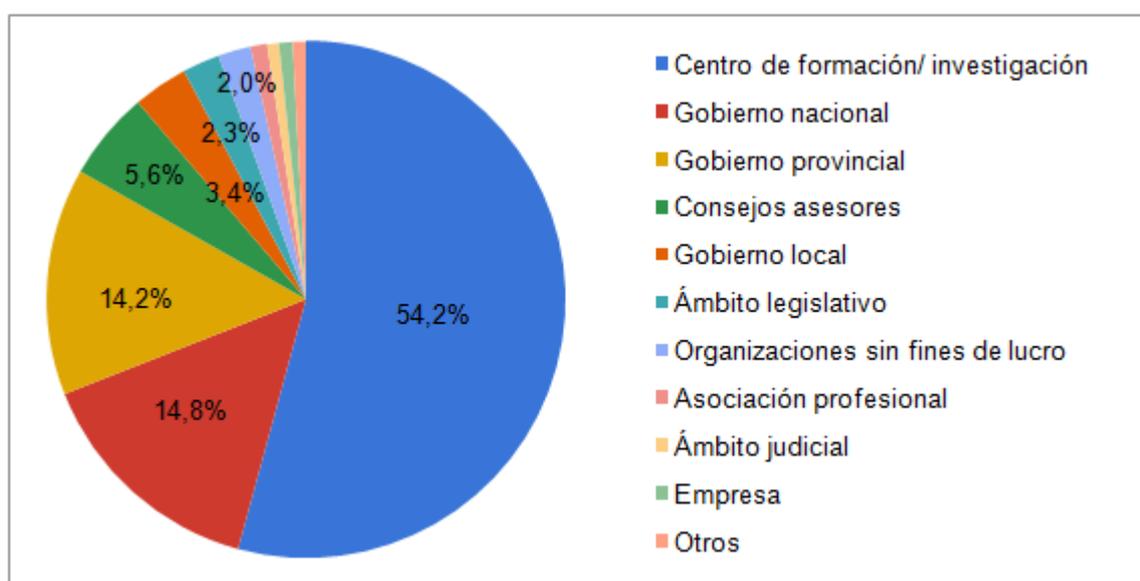
Fuente: Elaboración propia.

⁴ Siempre y cuando ellas no se enmarquen en ninguna otra categoría definida.

⁵ En el año 2007 la línea análisis de políticas públicas representa un 16,1% del total de ponencias, ubicándose en segundo lugar. La línea preponderante ese año es la de capacidades estatales en un 16,8%.

Los tipos de instituciones que se detallan en el Gráfico N° 3 se contabilizan de un total de 1081 ponencias, significando un 67,1% del total de ponencias relevadas.⁶ El tipo de institución más presente en los congresos de administración pública son los centros de formación e investigación en un 54,2%. Luego encontramos a los gobiernos nacional y provinciales en segundo y tercer lugar, en proporciones similares. El ámbito ejecutivo del Estado, ya sea en su nivel nacional, provincial o local, es la institución de pertenencia del 32,5% del total de ponentes, denotando que la administración pública es un campo de estudio en el que participan en gran medida profesionales y funcionarios, además de docentes e investigadores.

Gráfico N° 3: Tipo de institución de los ponentes participantes.



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la categoría centros de formación e investigación encontramos 66 distintas instituciones, entre ellas: universidades públicas y privadas, consejos de investigación, institutos superiores de formación, centros dependientes del poder ejecutivo dedicados a la investigación, entre otras. En la Tabla N° 2 se detallan todas las instituciones contempladas dentro de esta categoría que se ubican por encima del promedio. La Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) se encuentran más representadas que el resto de instituciones.

Tabla N° 2: Centro de formación/ investigación presentes por encima del promedio.

Centros de formación/ investigación	Cantidad	%
Universidad de Buenos Aires	96	16,4%

⁶ El resto de ponencias no esclarecen la institución de pertenencia de el/la autor/a o los/las autores/autoras.

Universidad Nacional de Rosario	62	10,6%
Universidad Nacional de Cuyo	42	7,2%
Universidad Nacional de Córdoba	32	5,5%
Universidad Nacional del Comahue	30	5,1%
Universidad Nacional de General Sarmiento	28	4,8%
Universidad Nacional de San Martín	27	4,6%
CONICET	18	3,1%
Universidad Nacional del Litoral	17	2,9%
Universidad Nacional de San Juan	15	2,6%
Universidad Nacional de Tres de Febrero	15	2,6%
Universidad Nacional de La Plata	14	2,4%
Universidad Nacional de Quilmes	14	2,4%
Universidad Nacional del Nordeste	14	2,4%
Universidad Católica de Córdoba	11	1,9%
Universidad Nacional de Villa María	11	1,9%
FLACSO	9	1,5%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla N° 3 detalla las líneas de investigación predominantes según el tipo de institución, destacándose que el análisis de políticas públicas se encuentra como línea principal en más de la mitad de los distintos tipos de institución. Tienen mayor relevancia al interior de los consejos asesores, centros de formación/ investigación y gobiernos locales, si se compara con el resto de las líneas desarrolladas al interior de esos tipos de instituciones.

Además, los gobiernos en sus distintos niveles y las organizaciones sin fines de lucro presentan gran cantidad de trabajos enmarcados en la línea de empleo

público. Esto no llama la atención al conocer que dentro de la categoría organizaciones sin fines de lucro se incluye a las asociaciones gremiales. Por su parte, en los centros de formación/ investigación y en el ámbito legislativo y judicial se destaca la línea de control y participación, colocándose en primer lugar en estas últimas.

Tabla N° 3: Líneas de investigación predominantes según tipo de institución.

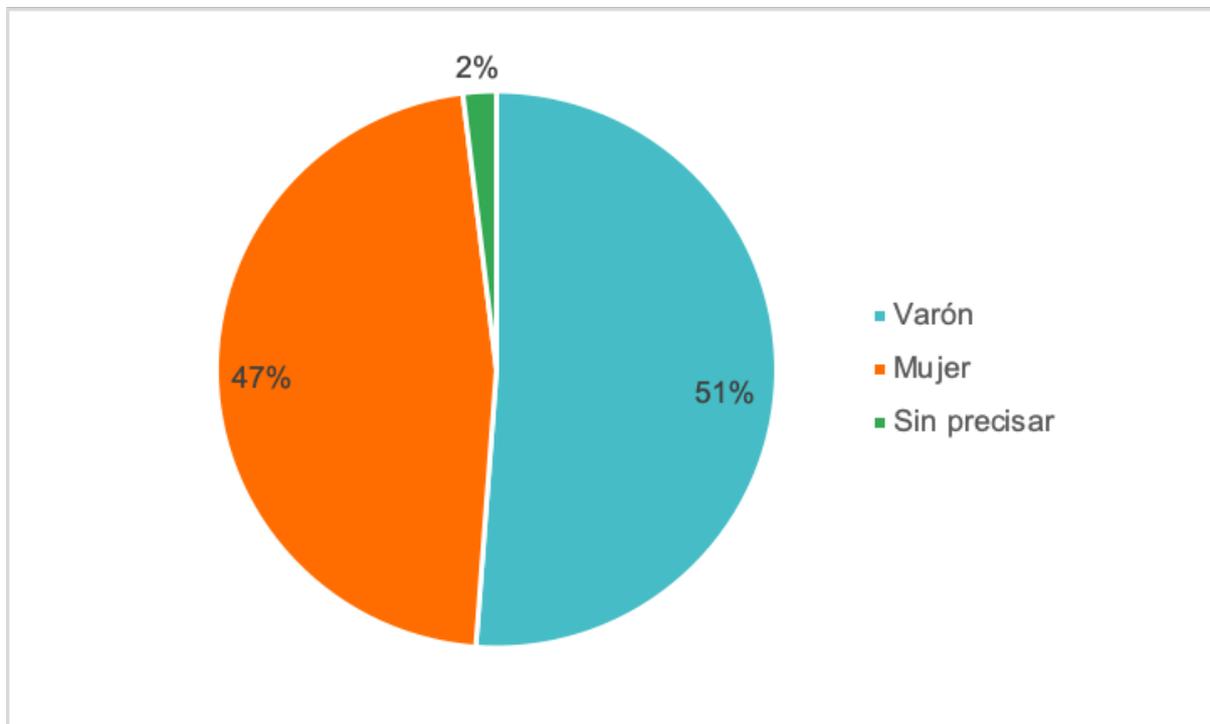
Tipo de institución	Línea/s de investigación primaria/s
Centro de formación/ investigación	Análisis de políticas públicas 23,3% Control y participación 15,6% Capacidades estatales 8,9%
Gobierno nacional	Análisis de políticas públicas 22,7% Empleo público 18,7% Capacidades estatales 14,7%
Gobierno provincial	Análisis de políticas públicas 25,9% Empleo público 20,3% TICs y digitalización 17,5%
Consejos asesores	Análisis de políticas públicas 34,6% Gestión multiactoral 21,2%
Gobierno local	Análisis de políticas públicas 28,6% Empleo público 20,0% Control y participación 14,3%
Ámbito legislativo	Control y participación 57,9% Análisis de políticas públicas 15,8%
Organizaciones sin fines de lucro	Empleo público 40,0% Control y participación 20%
Asociación profesional	Empleo público 45,5% Capacidades estatales 27,3%
Ámbito judicial	Control y participación 62,5%

Empresa	Análisis de políticas públicas 42,9% TICs y digitalización 42,9%
---------	---

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, respecto al género de los autores de los trabajos analizados, la disposición se acerca a la paridad, con un leve predominio de varones sobre mujeres. El relevamiento toma como referencia a los primeros autores de cada trabajo, dando un número de 825 autores varones y 756 autoras mujeres. Por otra parte, 31 trabajos no han podido categorizarse, principalmente por falta de información.

Gráfico N° 4: Género de los primeros autores



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

Los resultados aquí expuestos denotan un crecimiento de los estudios en administración pública que se manifiesta en un aumento de ponencias y ponentes presentes en los congresos. En sintonía con lo identificado por Barros, Castellani & Gantus (2016), se destaca que el interés predominante que despiertan los estudios sobre políticas públicas se contrapone a un cada vez más escaso desarrollo de teoría de la administración pública.

El campo de la administración pública ha demostrado ser diverso y heterogéneo. Esto hace referencia tanto a las diferentes líneas de investigación que alberga como a la gran variedad de instituciones que se ven contenidas en este campo. Si bien los investigadores ocupan un rol preponderante, funcionarios, profesionales, empleados

públicos y organizaciones no gubernamentales enriquecen la discusión a partir del análisis de experiencias concretas. La investigación y la intervención se encuentran constantemente, generando un ámbito propicio para el intercambio y la retroalimentación.

En la introducción de este trabajo se mencionó que los estudios sobre la administración pública han ido ganando espacio entre las discusiones principales que se dan en el gran campo de la ciencia política. Estos resultados preliminares forman parte de un estudio mayor que se propondrá observar ese crecimiento, específicamente en el ámbito del Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Bibliografía

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

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). (Sin fecha). Institucional. Recuperado de: <https://aaeap.org.ar/institucional/>

Barros, S.; Castellani, A. & Gantus, D. (coords.) (2016). *Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO, CODESOC & PISAC. ISBN 978-987-722-223-4

Bulcourn, P.; Dufour, G. & Cardozo, N. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Revista Perspectivas sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*, 1(1), pp. 137-153.

Cardozo, N. & Bulcourn, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Revista Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12

Fuentes consultadas

Página web de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), sección Congresos. Recuperado de: <https://aaeap.org.ar/congresos/>. Consultado durante los meses de agosto y septiembre de 2020.

Archivos de ponencias del V y VI Congreso Argentino de Administración Pública, facilitados por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Consultados durante los meses de agosto y septiembre de 2020.

Programa del Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (2018). Consultado durante los meses de agosto y septiembre de 2020.

Sobre los autores

ANABELA ROSCONI

Licenciada en ciencia política por la Universidad Nacional de Rosario. Dedicada a los estudios de administración y políticas públicas. Docente de Tecnologías de Gestión Universitaria en la Licenciatura en Gestión Universitaria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Miembro de la cátedra de Tecnologías de Administración Pública y del Seminario de Innovación Pública de la Licenciatura en Ciencia Política, del mismo centro de estudios. Miembro del grupo de estudios de Innovación Pública y del centro de investigaciones PoliLab UNR, parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

EXEQUIEL RODRÍGUEZ

Licenciado en Ciencia Política con orientación en Administración y Planificación Públicas (UNR). Becario doctoral (CONICET). Estudia e investiga las capacidades de innovación de los gobiernos y las organizaciones públicas. Actualmente se desempeña como adscripto en la cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y en el Seminario de Innovación Pública, ambas asignaturas de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. También desarrolla tareas de investigación en el Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, parte del laboratorio de innovación en políticas públicas 'PoliLab UNR', Centro de Estudios radicado en el Instituto de Investigaciones de la misma institución. Entre sus áreas de interés y especialización se encuentran: análisis organizacional, Gobierno Abierto, gobiernos locales, innovación pública, participación y colaboración ciudadana, planificación estratégica, tecnologías de gestión, transparencia, entre otras.