


## Potencialidad de los enfoques institucionalistas en el análisis de los procesos de formación en Administración Pública en Argentina

Agoff, Sergio

*Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)*

 sagoff@ungs.edu.ar

Mansilla, Gabriela

*Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)*

 gmansill@ungs.edu.ar

Documento recibido: 19 agosto 2018  
Aprobado para publicación: 15 septiembre 2018

---

### Resumen

El presente trabajo desarrolla los enfoques institucionalistas del Análisis Institucional francés y de las corrientes neoinstitucionalistas de matriz anglosajona, para el estudio de los procesos formativos en Administración Pública y el análisis de la constitución de tramas institucionales, en las que se articulan actores, intereses y conocimiento. En ese marco se utilizan dos conceptos provenientes de esas corrientes: el de analizadores institucionales, del primero y el de isomorfismo de las segundas, lo que permite una reconstrucción de esa trama institucional mostrando caras complementarias y contradictorias del proceso: la consideración de los analizadores institucionales hace visible el “estallido” de las particularidades; el recurso a los isomorfismos recorre el camino inverso, mostrando como las diferencias se uniforman.

### Palabras - clave

Enfoques institucionalistas, formación universitaria, Administración Pública, isomorfismo, analizadores

---

### Abstract

This paper discuss about institutionalist approaches from French school and from the Anglo-Saxon basis for the study of the formative processes in Public Administration and the analysis

of the constitution of institutional gears, in which actors, interests and knowledge are articulated. In this context, two concepts are of common use: that of "institutional analyzers" and the "isomorphism", which allows a reconstruction of that institutional gears, and also showing complementary and contradictory faces of the process: by one hand, the consideration of institutional analyzers makes visible the "outbreak" of particularities; by the other hand the use of the concept isomorphism goes the opposite way, showing how the differences become uniform.

## Keywords

Institutional approaches; public administration; isomorphism; analyzers

---

## Introducción

Este trabajo desarrolla la potencialidad de los enfoques institucionalistas para abordar el análisis de los procesos de construcción de propuestas de formación en Administración Pública en nuestro país. Busca restituir el carácter problemático de la conformación del campo de formación en Administración Pública, sus convergencias y singularidades a partir del instrumental teórico de aquellos enfoques.

Plantear la cuestión de la "emergencia" del campo de temas y problemas sobre Administración Pública, supone preguntarse por las urgencias a las que pretende dar respuesta y plantea una serie de problemas. En primer lugar, la propia noción de "campo", que no tiene una definición unívoca, de manera que es probable encontrar senderos divergentes a partir de distintas perspectivas. En segundo lugar, la referencia a un proceso singular del campo, la formación y los elementos que de ella forman parte: las carreras y sus planes de estudio. Y, finalmente, en tercer término, el hecho de que ese proceso formativo, de transmisión (y creación) del conocimiento pertinente, no se da en el vacío, sino en una trama de relaciones entre actores y a partir de ciertas demandas. Es, entonces, a partir de considerar esos problemas que los enfoques institucionalistas aparecen como marcos conceptuales de valor heurístico para el análisis de la experiencia argentina en la materia.

El artículo desarrolla, en primer lugar, una introducción general a la conformación de la Administración Pública como objeto académico y el escenario de ese mismo proceso en nuestro país, discutiendo brevemente algunas consideraciones sobre la noción de campo, con el objeto de subrayar en el trabajo de ese concepto la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad. En segundo término, se propone desplegar hipótesis acerca del valor de uso de los enfoques institucionalistas, en su diversidad, para el análisis de las propuestas de carreras de formación en Administración Pública.

## El campo de la Administración Pública

La noción de "campo disciplinario" hace referencia a la complementariedad de tres niveles, a saber: a) un régimen de producción de conocimiento; b) un conjunto institucional-organizacional concreto; y c) una esfera de circulación-recepción. Tal como lo afirma Emilio Tenti<sup>4</sup> de acuerdo con la definición propuesta por el sociólogo francés Pierre Bourdieu, 'el campo de producción y circulación de los bienes simbólicos se define como

un sistema de relaciones objetivas entre diferentes instancias, caracterizadas por la función que cumplen en la división del trabajo de producción, reproducción y difusión de los bienes simbólicos” (Tenti: 1989, 30)

Atendiendo a la cuestión del régimen de producción de conocimiento, tenemos que, en este caso, esa producción comparte las fuentes científicas, las del ejercicio profesional y las determinadas por las articulaciones políticas relacionadas con la acción estatal. Tal como lo propone Emilio Tenti (1989), siguiendo a Bourdieu, todo proceso “inaugural” (y aquí hablamos de un campo emergente ya hace algunas décadas), implica la desautorización de los bienes y producciones simbólicas anteriores. Esta “desvalorización” significa que “los nuevos agentes de producción de los nuevos bienes simbólicos desplazarán a los agentes tradicionales. Un nuevo conjunto de reglas, principios, métodos, teorías ‘racionales’, en síntesis, el saber objetivado y monopolizado por el grupo de productores se impondrá”. (Tenti; 1989: 34)

El segundo nivel, el del conjunto institucional-organizacional, se articula alrededor de la constitución de un grupo de especialistas organizados en carreras, a partir del dominio de los saberes formalizados dentro del campo, “en el marco de instituciones socialmente encargadas de reproducirlos mediante una acción pedagógica expresa (plan de estudios)” (Tenti; 1989:34). En este nivel, colocamos también los desarrollos que el neo-institucionalismo ha hecho de la noción de “campo organizacional”. Powell y DiMaggio definen esa noción por referencia a las organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional, y, construyen el concepto conjugando actores, redes e interacciones, como componentes estructurales:

*“La estructura de un campo organizacional no puede determinarse a priori, sino que debe definirse con base en la investigación empírica. Los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional, o ‘estructuración’, consiste en cuatro etapas: un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos: un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común” (DiMaggio, 1983; citado en: Powell y DiMaggio; 1999a: 2-3).*

Esta noción de campo organizacional, resulta particularmente relevante para nosotros, pues permite introducir la idea de una dinámica, de construcción del campo, que va “desde la materia a la conciencia”, como si, siguiendo la conceptualización de Ospina Bozzi (1998), finalmente se conformara una comunidad, ahora bajo la forma de “empresa común”.

Por último, está el nivel de la recepción y circulación de los bienes simbólicos del campo (conocimiento y prácticas), lo que representa el espacio institucional de “aplicación”. A nuestro juicio, este último está necesariamente comprometido en la construcción del segundo nivel y en la dinámica de sus debilidades y fortalezas<sup>1</sup>. En este sentido nos parece muy relevante, siguiendo a Emilio Tenti, subrayar el problema de la autonomía relativa de esos dos niveles, por un lado el de las carreras, como espacio de formación, y por el otro el de la profesión, como espacio de aplicación.

---

<sup>1</sup>Como señalan Skocpol y Weir (1993), los Estados y las ciencias sociales han crecido juntos: las distintas estructuras específicas de los Estados han marcado la forma en que los expertos y sus ideas colaboran con la elaboración de la política pública en momentos determinados.

Esa misma tensión o dinámica es señalada por Bulcourf y Cardozo (2011) en la introducción de su trabajo "El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días", al proponer como uno de los ejes centrales de su estudio el de los procesos de profesionalización disciplinar, dando cuenta de los mecanismos de vinculación entre "historia interna", es decir, el análisis de los aspectos constitutivos del propio campo disciplinar, e "historia externa", por referencia a los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos que son la matriz histórica de su desarrollo<sup>2</sup>.

El campo de la Administración Pública presenta un desarrollo de más de cinco décadas, según la compilación de Aaron Wildavsky y Naomi Lynn, "Administración Pública. El estado de la disciplina" (1999). De ese trabajo, tomamos los artículos de N. Henry, D. Waldo y R. Denhart, que muestran distintos rasgos del campo.

Al decir de N. Henry, apelando a una metáfora familiarista, la ciencia política aparece como disciplina "madre" y la administración como "padrastra". (Henry, 1990) La separación de la administración pública respecto de la ciencia política, es un proceso que observa razones variadas (entre otras, según Henry, el deseo mutuo de los practicantes y estudiosos de cada una de ellas), y que se verifica con el surgimiento de departamentos, cursos y proyectos de investigación, esto particularmente en EEUU.

La tesis de D. Waldo acerca del "alejamiento" de la administración pública respecto de la ciencia política, sigue similar derrotero que las observaciones de N. Henry, pero además aporta una caracterización más detallada de las relaciones entre ambos campos, una vez producida su separación. Es singular, la idea de que a un desarrollo teórico mayor en la ciencia política le corresponde como "contrario" un desarrollo "menor" en el campo de la administración pública.

Denhart(1990) distribuye la producción teórica en administración pública en cuatro cuadrantes que se organizan alrededor de dos dimensiones: 1) la de la definición de su unidad de análisis privilegiada, lo que da lugar a la extensión de dos polos o posiciones: objetiva y subjetiva; 2) la del objeto de estudio en la que los valores expresan la dicotomía tan sensible a este campo: política (intereses políticos) y administración (intereses de la organización o del aparato). Todo esto configura un cuadro en el que el autor ubica posiciones teóricas: la evolución desde los cincuenta-sesenta marca que hasta allí eran predominantes los estudios que tenían por objeto a la Administración a partir del estudio de procesos objetivos, lo que, hacia las décadas ochenta-noventa, evolucionó a trabajos más enfocados en la Política como objeto, tanto en relación con los actores como con las estructuras políticas (dimensiones subjetiva y objetiva, respectivamente)

Entre el eclecticismo y la homogeneidad se reparten las posiciones; para el desarrollo de un programa de investigación y enseñanza en este terreno es preciso considerar esas cuestiones sobre fondo del escenario de la separación de la Administración Pública respecto de la Ciencia Política. Si algunos la han visto como proceso, otros, como Waldo, la piensan como fisura. La definición de la identidad del campo disciplinario de la Administración Pública, se sitúa tanto en relación con la negación de su procedencia, lo que da lugar a una tensión central del campo, la dicotomía "política-administración", como por el resultado de ese proceso de singulari-

---

<sup>2</sup> En la construcción de esta última Bulcourf y Cardozo identifican: actores, entendidos estos como los "científicos", portadores de su biografía, accionar y valores fundantes; instituciones, en tanto ámbitos de producción y reproducción de las prácticas; estructuras, como elementos sistémicos que permiten y sustentan a los actores y las instituciones, matriz que hace a la "historia externa"; productos, entendidos como los conocimientos que produce y comunica la comunidad científica; y redes, entendidas como los lazos interinstitucionales y de vinculación entre la comunidad científica y la Sociedad.

zación que tiene como efecto el reconocimiento de una heterogeneidad de temas, problemas y abordajes provenientes de otras disciplinas o de una nueva homogeneidad de una agenda por completo propia.

Según Bulcourf y Cardozo (2011), el punto de inicio sobre la reflexión de la Administración Pública como disciplina se debe rastrear en el propio Weber, en su reflexión sobre la burocracia y el mejor modo de administración del Estado capitalista moderno. El avance del proceso de racionalización que se da en el mundo capitalista, alcanza su expresión pública en la burocracia de Estado y podría entenderse que allí se construye un hito fundante tanto de la teoría de la burocracia como de la administración pública.

Sin embargo, Bulcourf y Cardozo, sitúan históricamente la constitución de la administración pública como área o rama de la ciencia política tras la crisis de la Gran Depresión y el surgimiento del Estado de Bienestar, ubicando ese proceso en el marco de los desarrollos de la ciencia política norteamericana, en consonancia con los trabajos compilados por Wildawsky y Lynn. Colocan como uno de los fundadores a Harold Laswell "quien reclamaba la reorientación de la Ciencia Política hacia las políticas públicas" Según los autores, este enfoque de las políticas públicas era tributario de las ideas de planificación centrales en la conformación de lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB).

## El campo de Administración Pública en Argentina

Como ya afirmamos en trabajos anteriores, en Argentina la Administración Pública aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización (una "orientación") de la ciencia política. A partir de mitad de la década del 80 y fuertemente en la década del 90 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo. Esto se da en paralelo con la instalación de programas de formación dentro del propio aparato estatal, como el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG, a partir de 1984) que procuraba la formación de un cuerpo de expertos (los administradores gubernamentales) tomando como referencia la experiencia de la *Ecole National de Administration* (ENA)<sup>3</sup>, combinada con el empuje en el campo universitario de la oferta de formación. Tal como lo reconocía Oscar Oszlak en aquellos momentos:

*"en años recientes, el mundo 'menos desarrollado' se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del status académico otorgado en los centros universitarios 'noroccidentales' a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países 'más desarrollados' comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio. La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en 'países menos desarrollados'. La 'ad-*

---

<sup>3</sup> Para un desarrollo del modelo francés véase Dubar, Claude y Tripiet, Pierre, *Sociologie des professions*, Armand Colin, París 1998, especialmente el punto en el que lo describen como modelo "católico" de la profesión. Esta referencia está dada por la formación de los "corps de état", en donde, de un lado se tiene la noción de "cuerpo", ligada al par conceptual cuerpo-espíritu, como unidad más allá de lo administrativo; y por el otro, aparece el término "état" en una doble referencia: si por un lado remite al aparato estatal, por el otro se vincula a la noción de calificación. De allí que la constitución del campo de formación para los funcionarios no se da fuera del aparato estatal, en el ámbito académico universitario, sino en su interior.

*ministración para el desarrollo' y la 'administración comparada' son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica. Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollo paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables contextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y 'probados' en el terreno académico."(Oszlak: 1984b: 29).*

Se despliega así, la hipótesis de una importación "acrítica" de los temas, conceptos y herramientas del campo. La marca de origen, pues, la génesis social de la formación en administración pública en Argentina parece estar dada entonces por un modelo aplicativo, "profesionalista", en donde la producción de conocimiento se reserva a actores internacionales.

En cuanto a la investigación en nuestro país en el campo de la Administración Pública, como otro de sus componentes, se advertía su debilidad tanto en términos de calidad como en la continuidad de los esfuerzos destinada a ella. Tanto Oszlak (1997a) como Repetto (1998) coincidían en que las causas de los magros resultados debían buscarse en las alternativas tumultuosas del proceso político argentino de los últimos tres décadas, con las alternancias entre dictaduras militares y gobiernos democráticos más preocupados por las cuestiones de coyuntura que por desarrollar un cuerpo de conocimientos generales para la gestión. Aun cuando a partir de la restitución de la democracia en 1983 se observa un crecimiento de esta actividad, "ella se ve fuertemente limitada al alcance de los informes técnicos de consultoría, de dudosa calidad, basados en estudios de casos con una base de información empírica limitada tanto por su propia naturaleza finalística, como por los obstáculos a producir datos confiables a partir de la información suministrada por los funcionarios estatales" (Repetto, 1998).

De aquel entonces a hoy, **el campo de Administración Pública en nuestro país se fue desarrollando tanto en el crecimiento de la investigación como en la oferta de formación**, extendiéndose en el sistema universitario público y privado, y abandonando progresivamente proyectos formativos encarados en el propio sector público, como los casos de los programas de formación de Administradores Gubernamentales y de Economistas de Gobierno.

En el campo de la formación, el crecimiento y consolidación de oferta de carreras en los tres niveles del sistema (pregrado, grado y posgrado) constituye en la actualidad uno de los puntos salientes que convalidan las hipótesis de un mayor enraizamiento de los temas de gestión pública en el horizonte de la creación y circulación de conocimiento. Este punto, sin embargo, no está exento de matices, ya que en un análisis más detallado de la composición de la oferta académica pueden verse las limitaciones o claroscuros del proceso de transferencia de la investigación a la formación, en la medida en que la estructura de los planes de estudio de las diferentes carreras no parece reflejar de una manera evidente el crecimiento de la investigación y los cambios en los contextos políticos, económicos y sociales, en donde esos procesos de formación tienen lugar.

Tal como lo hemos señalado en nuestro trabajo "Capacidades de la Burocracia en Argentina: horizontes y promesas de la formación en Administración y Gestión Pública en el sistema universitario en el período 1990-2017"<sup>4</sup>, que retoma las observaciones de "Mapa de la formación universitaria en Administración Pública en Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017" (actualmente en prensa), deben mirarse con atención, a la hora del análisis de este campo de formación, tres cuestiones: en primer lugar, la relación entre tipo de Estado y sistema de formación; en segundo lugar, esos vínculos entre Estado y sistema de formación en relación con el tipo de capacidad estatal que quiere fortalecerse; y, finalmente, en tercer lugar, la consistencia de la formación en relación al tipo de capacidades a la que haría la mayor contribución.

En cuanto al primero de los asuntos, distintos autores establecen diferencias entre los tipos de Estado involucrados en el período señalado, en América Latina y en Argentina, en particular. Desde la última década del siglo XX hasta comienzos de la primera década del XXI, el Estado, anclado en el paradigma "neoliberal", desarrolló un programa de políticas resumido en las posiciones del Consenso de Washington. En el segundo tramo, desde los años de 2002 hasta 2015<sup>5</sup>, hubo una transformación del tipo de Estado que, en los términos en los que lo trata Bresser Pereira (2006) puede definirse como "neodesarrollista". Bresser, sitúa esta posición como un "tercer discurso", tan enfrentado con la experiencia populista anterior como a la ortodoxia convencional. También para Zícariet al., (2017), esa transformación se expresa en el reposicionamiento central del Estado en la conducción del desarrollo nacional y en la preeminencia de la política por sobre las consideraciones de carácter meramente economicista. En estos tres últimos autores hay coincidencia, además, en que los instrumentos de política utilizados están asociados a transformaciones institucionales. Señalan Cardozo y Bulcourf (2016: 3), "que la relación entre el desarrollo de un área de conocimiento, la forma de Estado y la gestión pública es muchas veces difícil de visualizar, pero que desarrollo disciplinar y proyecto político se han imbricado de una manera especial en las diferentes etapas históricas de articulación entre Estado y sociedad". Asumiendo, entonces, esos postulados, surgen tres elementos significativos a la hora de una evaluación sobre el impacto que ha tenido en el sistema de formación universitaria en Argentina los cambios operados en el papel del Estado.

En primer lugar, el Estado "neoliberal" tuvo como principio y necesidad, el saneamiento fiscal que implicó el achique de sus estructuras y planteles. Este estado se desarrolló al mismo tiempo que el primer período de auge de las carreras en la década de 1990. ¿Para qué formarse en Administración Pública con un Estado en retracción? La respuesta estaría dada por la complejización de las cuestiones económicas y sociales que desafiaban el rol estatal, requiriendo la construcción de nuevas capacidades<sup>6</sup>. En segundo lugar, con el cambio del tipo de Estado es preciso reconocer, habida cuenta de la continuidad de la oferta formativa, el notable crecimiento registrado en los años del segundo período. Podría especularse que dicho crecimiento guarda sintonía con los énfasis políticos en el nuevo papel que se atribuye al Estado y en las expectativas que depara. Si bien,

---

<sup>4</sup>Trabajo presentado en XIV Conferencia Anual de la Red Interamericana para la Educación en Administración Pública (INPAE); Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Guadalajara Mayo 2018.

<sup>5</sup>Tomamos aquí como referencia tanto la crisis política argentina como el ascenso a la presidencia de Brasil de LuizInácio Da Silva. Debe consignarse que las ofertas de formación continúan, por lo que extendemos el período a la actualidad, aun cuando la orientación política del actual gobierno en Argentina (incluso de muchos otros países de la región, principalmente Brasil) es absolutamente divergente de la que lo signó.

<sup>6</sup> Capacidades (exigencias en materia de información, programación y evaluación, de formulación, implementación y coordinación de políticas) que, al decir de Martínez Nogueira (2015) no llegan a constituirse. Similar señalamiento realiza el mismo autor ante el cambio de tipo de Estado o, tal como prefiere él mismo expresarlo, la "reorientación de las políticas", durante el segundo período, que no tuvieron un correlato en la construcción de capacidades.

el mayor crecimiento se da en el nivel más “académico”, el de posgrado, lo que puede suponer un retorno más atenuado hacia la gestión estatal, lo cierto es que el incremento de carreras se da en todos los niveles y puede considerarse como evidencia de que el sector universitario no permanece al margen de los cambios políticos y sociales del momento<sup>7</sup>. El tercer elemento puede ser visto como contradictorio, respecto de lo anterior: si se toman los dos períodos en los que se registra el auge y crecimiento de la oferta formativa en Administración Pública, en los que se suceden esos dos tipos estatales, no pueden reconocerse diferencias significativas en la estructura de los planes de estudio. No parecieran aquellos reaccionar, por así decirlo, a los cambios registrados por la literatura en cuanto a los dos tipos de Estado.

En cuanto al abordaje de los vínculos del sistema universitario de formación con el tipo de capacidad, esto es, su contribución a la construcción de capacidades, es oportuno señalar que la estructura curricular de las carreras parece responder de manera más adecuada a las capacidades técnico-administrativas, que a las político-institucionales. La formación disciplinaria se apoya en una estructura cuaternaria, en la que sobresalen la Ciencia Política y la Administración, y en segundo plano la Economía y el Derecho. El peso de la disciplina política podría desbaratar la anterior afirmación, sin embargo, no llega esa presencia a equilibrar el lugar menor de los espacios que dan lugar al planteo de problemáticas específicas de la gestión estatal, lo que conspira contra la profundización de las temáticas ligadas a las capacidades políticas. Dentro de las capacidades técnico-administrativas, se apunta a la formación de capacidades genéricas, asociadas a las funciones transversales, con una ausencia significativa de las capacidades asociadas a los sectores de la gestión estatal. Este es un rasgo que destaca en las diversas propuestas, la presencia muy menor, acotada, de la problemática sectorial (salud, educación, seguridad, empleo, seguridad social, etc.)

Por último, acerca de la consistencia de la formación en relación al tipo de capacidades a la que haría la mayor contribución, hay un aspecto deficitario. El modo de estructurar el currículum por disciplina, revierte en una formación de naturaleza “contenidista”, en la que priman los corpus centrales de las disciplinas principales y sus derivados instrumentales. Por otra parte, los objetivos de la formación declarados en los planes de estudio, están fuertemente ligados a la inserción laboral en el Estado, en los tres niveles del sistema universitario. Sin embargo, esta formación se realiza con escasez de espacios de práctica y de articulación con la gestión estatal. Este hecho pone en entredicho el grado de consistencia de las adquisiciones así logradas. Pensar, analizar y estudiar al Estado y su aparato pero sin vínculo *in situ* compromete las posibilidades de comprensión de las dinámicas de procesos que involucran los dos principales aspectos de la gestión pública: lo técnico y lo político<sup>8</sup>.

Estas observaciones críticas no impiden concluir, como hacíamos más arriba, que el campo de formación ha crecido y puede caracterizarse a partir de rasgos comunes. Es esto último lo que cifra de manera específica para nosotros la potencialidad de los enfoques institucionalistas para abordar su análisis.

---

<sup>7</sup> Esto sintoniza con lo que se afirma en el campo de los estudios sobre el currículum, en el sentido de que puede pensarse al currículum como un producto histórico, no sólo por su propio desarrollo y devenir sino por el modo en que ha respondido a distintos contextos políticos, económicos y sociales, “interiorizando” el conflicto social (Goodson, 1987).

<sup>8</sup> Algunos especialistas en didáctica dan cuenta de un sendero en el que un problema es “extraído”, por así decirlo, del campo de la realidad, contextualizado en la situación de aula y tratado bajo marcos conceptuales específicos y luego recontextualizado en el espacio de la práctica (Feldman y Palamidessi, 2001). Este camino propio de las carreras que pretenden una formación para la intervención en la realidad, requiere de aquellos espacios de práctica, su peso menor en el conjunto da cuenta de ese déficit de consistencia.



## Los enfoques institucionalistas en el estudio de las propuestas de formación en Administración Pública

Es justamente acerca de la cuestión del crecimiento de las propuestas de formación que nos interrogamos: en primer lugar, en cuanto a la dinámica institucional, dónde se generan las propuestas de formación y cómo se articulan con los espacios de profesionalización y circulación del saber-hacer de los sujetos formados en estos asuntos; en segundo lugar, y ligado a lo anterior, quiénes y cómo controlan el proceso de selección y organización de los contenidos tanto temáticos como actitudinales, que articulan esas propuestas de formación; en tercer lugar, cuál es el grado de articulación de las organizaciones que conforman el campo.

Estas preguntas remiten a la cuestión de las debilidades y fortalezas relativas de este espacio de formación, tanto en relación con aspectos cuantitativos de su crecimiento, como en relación con su legitimidad, en términos de lo que se señalaba a partir de Tenti, como la capacidad de desplazar “conocimiento desvalorizado” por la creación de uno nuevo, desplazando al mismo tiempo actores institucionales.

Los enfoques institucionalistas aparecen aquí como marcos que permiten el tratamiento de esos interrogantes en dos planos: por un lado, **el de la constitución de un campo organizacional específico, dentro de una trama institucional concreta**; por el otro, el de **las estrategias de un conjunto de actores**, situados dentro de esa misma trama.

En el primer plano, destacaremos la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico norteamericano, que permite explicar ciertas regularidades que, tal como se mencionaba más arriba, van desde la interacción organizacional, hasta la conformación de una autoconciencia del campo, fundamentalmente a partir del concepto de *isomorfismo institucional*.

En el segundo plano, recurriremos a los desarrollos del análisis institucional francés, que procede analizando las tensiones que subtienden un campo determinado entre actores institucionales con intereses divergentes, cuya dinámica se resuelve, siempre inacabadamente, por las articulaciones instituido-instituyente que devela el concepto de los *analizadores institucionales*. En el recurso a estos dos conceptos retomamos la cuestión más arriba propuesta de indagar sobre la tensión entre heterogeneidad-homogeneidad en este campo.

### El crecimiento del campo: isomorfismo y homogeneidad

Consideramos a las tramas institucionales como aquel universo de actores sociales y político-institucionales que tienen incidencia sobre los procesos de formación en Administración Pública, y que se encuentran inmersos en una matriz normativa (formal e informal) que condiciona las acciones de los actores. En dicha trama encontramos distintos actores, como organismos estatales en general, organismos estatales de capacitación y de regulación-normalización de la función pública, en particular, organismos internacionales, universidades, los sindicatos del sector y asociaciones profesionales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El abordaje de esa trama institucional podría hacerse a partir de la distinción que realizan Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo entre los actores, instituciones y estructuras. Los actores son los agentes sociales (con trayectorias, acciones y valores fundamentales) que son productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad. Es decir que si bien son quienes construyen su subjetividad, están históricamente condicionados. En tanto, las instituciones son las áreas de producción y reproducción de

El **paradigma neoinstitucionalista** ofrece un vía de abordaje pertinente de esa trama, los nuevos institucionalismos (en sus variantes acción racional, organizacional/sociológica e histórica) consideran que las instituciones son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, porque están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales (Powell y DiMaggio, 1991b).

En primer lugar, para el **neoinstitucionalismo de la elección racional, las instituciones constituyen sistemas formales e informales de reglas y procedimientos**, que condicionan los comportamientos de los individuos. Enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de las situaciones políticas. Las instituciones estructuran esa interacción ofreciendo informaciones que **reducen la incertidumbre** en lo relacionado al comportamiento de otros, lo que incentiva a los actores a dirigirse a ciertos cálculos o acciones precisas. El rol de las instituciones es resolver los dilemas de la acción colectiva de esta clase proveyendo a los actores con mayor información (como recurso fundamental en este enfoque) sobre la probable conducta de otros y oportunidades para hacer compromisos creíbles o acuerdos forzados con otros, lo cual les permite ganar posiciones a partir del intercambio. **El proceso de creación de instituciones** está generalmente centrado en la **no-ción de acuerdo voluntario entre los actores interesados**. Si la institución está sometida a algún proceso de selección competitiva debe su supervivencia al hecho de ofrecer más beneficios a los actores interesados en que las formas institucionales compitan. En cuanto a la organización, esta se desarrolla a través de la búsqueda de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven. El cambio institucional (considerado como evolutivo e incremental) se daría por medio de la reformulación y adaptación de las preferencias y las posibilidades dentro de la institución.

Así como en la elección racional, el **neoinstitucionalismo histórico** asume a las instituciones como reglas de procedimientos formales e informales, en tanto entidades que proveen una matriz de sanciones e incentivos a los cuales, los agentes racionales responden y las estructuras **reproducen visiones del mundo particulares o rutinas** a las cuales, los actores llegan a acostumbrarse. La primera institución sobre la cual los institucionalistas históricos se fijaron fue el **Estado**, al cual ellos vieron como un **complejo de instituciones capaces de estructurar el carácter y resultados del conflicto de grupo**, a través de afectar los resultados de la acción individual y colectiva **condicionando la distribución de poder y la definición de intereses**. Tienden a distribuir poder en el sistema político de tal manera que algunos actores obtienen más poder que otros respecto de sus intereses sociales. La lógica propia de este enfoque es la del *pathdependency*, a partir del cual, **el cambio institucional es posible dentro de un rango de alternativas**: sólo ciertas opciones son viables desde un punto de partida previo, lo cual implica un fuerte sesgo hacia la continuidad y circunscribe lo posible a un reducido número de alternativas probables (Mahoney, 2000)

Por último, para el **institucionalismo organizacional** que hace hincapié en las **ideas normativas y cognitivas, una institución es un conjunto de reglas para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones**. Las reglas representan las rutinas, procedimientos, estrategias y tecnologías alrededor de las cuales se articula la vida de la organización. Detrás de ellas, existen creencias, paradigmas y códigos de conducta (aprehendidos por educación o por socialización) que modelan la conducta organizacional. En este sentido, los miembros de las organizaciones se comportan de acuerdo a una tensión entre la acción basada en "lo apropiado" vinculado a la idea de legitimidad (lo que se espera de él de acuerdo al marco normativo) y lo instrumental, como relación

---

dichas prácticas. Por ejemplo, la comunidad científica posee un sentido de identidad siempre que existan instituciones que se reproduzcan. Las estructuras constituyen elementos sistémicos que sustentan a los actores e instituciones pues por ellas circula, la vida económica, cultural, social y política (Bulcourn y Cardozo, 2011).

entre fines y medios. Las normas y los valores que son tomados del contexto, también se consideran componentes fundamentales de la vida institucional. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico<sup>10</sup> concibe a las **organizaciones como un conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales**; y es producto de un complejo proceso histórico. Este enfoque intenta “escribir y explicar el proceso por el cual se forman los campos organizacionales (proceso de institucionalización) como el proceso por el cual, la organización de reciente ingreso a determinado campo organizacional internaliza las formas organizacionales y culturales dominantes en ese campo” (Vergara, 1993).

March y Olsen (1993) sugieren que las organizaciones evolucionan impulsadas por su interrelación con el ambiente, pero al mismo tiempo admiten que es posible inducir elementos estratégicos en el desarrollo del entramado institucional de las organizaciones. El recurrir a la idea de campo o población organizacional, en referencia al ambiente o “entorno institucional”, hace necesario pensar ciertos procesos y formatos organizacionales derivados de ese vínculo y que se vuelven dominantes, en términos de **isomorfismo institucional**.

El valor del concepto de isomorfismo institucional, más allá de los matices de las distintas posiciones reseñadas dentro de la corriente neoinstitucionalista, reposa en que, en todos los casos, el concepto de institución es pensado desde una perspectiva normativista y sistémica que ya adelanta la tendencia a conformar un espacio de homogeneidad dentro de un campo de organizaciones.

## Los procesos de homogeneización en la constitución del campo: isomorfismos

Los isomorfismos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, en una suerte de reproducción institucional.

El isomorfismo con las instituciones que conforman el campo organizacional tiene algunas implicancias importantes para las organizaciones como la incorporación de elementos que son legitimados exteriormente; el empleo de criterios externos de evaluación; y la estabilidad que reciben las organizaciones al formar parte de ambientes controlados institucionalmente.

Se han teorizado tres tipos de isomorfismo institucional que conducen a procesos de homogeneización: coercitivo, mimético y normativo. DiMaggio y Powell (1999a: 71) hacen hincapié “en la forma en que los procesos coercitivos, esto es, la imposición directa de procesos de operación estándares por poderosas organizaciones en un área, así como presiones más sutiles para lograr la conformidad, limitan la variabilidad”. El isomorfismo coercitivo es resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones –de las cuales dependen– para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento.

Las posibilidades de aplicación y del nivel de coerción dependen de procesos mayores, como señalan DiMaggio y Powell (1999a): “... la expansión del Estado central, la centralización del capital y la coordinación de la filantropía apoyan la homogeneización de los modelos organizacionales a través de relaciones de autoridad directas”.

---

<sup>10</sup> Autores referentes de este institucionalismo son Richard Scott (1995), Meyer, Di Maggio, Zucker y Powell. Los antecedentes fundamentales se encuentran en los trabajos de Selznick (1949, 1957) sobre la teoría de organizaciones.

El tipo de isomorfismo coercitivo, es de difícil aplicación a la conformación del campo organizacional de la formación en Administración y Gestión Pública. Definitivamente no se aprecian el tipo de relaciones de autoridad que los autores señalan. Ni siquiera el papel rector atribuido al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en cuanto a la formación de los cuadros estatales, o el rol homologador de titulaciones universitarias que juega el Ministerio de Educación nacional, han intervenido estableciendo el conjunto de las reglas de juego en la conformación de las distintas carreras y trayectos de formación. Sin duda, tal como se marca en la literatura la "coerción" puede darse también de manera informal, esto es, por el ejercicio de poder en relaciones de fuerza asimétrica. Resulta, por lo menos, extraño que, tratándose de la formación que tiene como campo de aplicación profesional la propia gestión pública, el Estado no haya formalizado parámetros o estándares de la formación en general, salvo, obviamente, en los casos mencionados en que desarrolló su propia "oferta" de formación de cuadros: los administradores gubernamentales (AG) y los economistas de gobierno (EG)<sup>11</sup>. Incluso en estos últimos casos, se requeriría de una mayor precisión, porque, siendo el Estado un conjunto institucional heterogéneo (una "arena") no son los mismos sectores los comprometidos: si en el primero de ellos, el de los administradores gubernamentales, el papel del INAP y, fundamentalmente, de la entonces Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la Nación fue decisivo; en el segundo caso, el de los economistas, no fueron esas mismas jurisdicciones institucionales, sino el entonces poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el que desempeñó (junto con un conjunto de universidades públicas y privadas) el liderazgo de ese proyecto.

El isomorfismo mimético se constituye como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso, como una forma de reducir la incertidumbre: "La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones" (Campbell, 2009b: 111).

El isomorfismo normativo se origina en la profesionalización, educación formal, diseminación del conocimiento por especialistas y en la definición de métodos de trabajo para el establecimiento de una base cognitiva y de legitimidad. En este sentido, la profesionalización se entiende como "la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por controlar la producción de los productores" (DiMaggio y Powell, 1999a: 113). Simultáneamente, a los antagonismos señalados por Powell y DiMaggio, en línea con lo que refería Tenti sobre la sustitución de saberes y de los portadores de ellos, Campbell señala también como fuente del isomorfismo normativo, el prestigio y los recursos asociados:

*"los campos organizacionales que incluyen una gran fuerza de trabajo capacitado profesionalmente estarán motivados sobre todo por la competencia en pos del status. El prestigio y los recursos organizacionales son elementos clave para atraer profesionales. Este proceso favorece la homogeneización a medida que las organizaciones procuran proporcionar los mismos beneficios y servicios que sus competidores"*(Campbell, 2009: 117).

---

<sup>11</sup>Debieran sumarse aquí otras estructuras de formación al interior del Estado, incluso de más larga data, como el caso de las correspondientes a las Fuerzas Armadas y las del Servicio Exterior de la Nación (el que tiene su propio instituto y carrera, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación)

**Los isomorfismos mimético y normativo, tal como han sido definidos, parecieran explicar de mejor modo el desarrollo del campo organizacional de la oferta de formación en Administración y Gestión Pública.** Efectivamente, si volvemos sobre nuestras conclusiones en el trabajo del "Mapa..." (2017), el crecimiento de las propuestas tomando los períodos que referíamos más arriba (1990-2004 y 2005-2017) ha sido de un 110% en el total de los tres niveles del sistema universitario argentino (siendo el crecimiento más significativo en el nivel de posgrado). Se ha visto, por un lado, el crecimiento de una comunidad profesional, con la consolidación de asociaciones (particularmente la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública – AAEAP- que se suma a otras también creadas en el período como la Sociedad Argentina de Análisis Político – SAAP- y algunas anteriores como la Asociación Argentina de Presupuesto –ASAP); y de congresos, jornadas y eventos de intercambio (especialmente las actividades organizadas por las dos primeras) que permitieron la circulación de investigadores, funcionarios y docentes. Las características de las propuestas formativas que fueron generándose en el sistema universitario comparten rasgos muy definidos: la estructura fuertemente basada en cuatro columnas disciplinares: la Administración, la Ciencia Política, la Economía y el Derecho; el sesgo "contenidista" de la formación, de transmisión de conocimiento consolidado; la débil presencia en los planes de estudio de espacios de práctica aplicada y de vinculación directa con el sector público.

Esos rasgos comunes de la formación parecieran replicar las condiciones de *imitación* organizacional del isomorfismo mimético y de *regulación académico-profesional* del isomorfismo normativo. Tal como lo explicita Emilio Tenti, en un párrafo que parece interpretar cabalmente estas mismas observaciones:

*"Toda institucionalización del aprendizaje conlleva en el límite una separación entre lo que denominamos dominio práctico de las prácticas, y el dominio simbólico de las mismas. Este último es el que justifica la legitimidad y el nivel 'científico' de los saberes acumulados. En este proceso, el papel de los intereses profesoriales juega un papel fundamental. Muchas de las iniciativas académicas tienen un origen puramente universitario. Muchos planes de estudio, carreras, títulos, etc., tienen una funcionalidad interna, son fruto de la lucha de ciertos grupos corporativos de profesores para asegurar la reproducción de la institución, única forma de satisfacer sus propios intereses materiales" (Tenti; 1989: 46; el subrayado es nuestro).*

Una conformación de esta naturaleza del campo de formación en Administración y Gestión Pública, acondiciona una interrogación posible sobre el lugar que ocupan el resto de los intereses ligados a los espacios institucionales situados en el dominio práctico de las prácticas, así llamado por Tenti, esto es, en los espacios de inserción de los graduados. Esto tendría que ver con, podría decirse, el problema de la "traducción" o conversión de las "demandas sociales"<sup>12</sup> a trayectos y contenidos específicos necesarios para la formación de los egresados. Con todas las salvedades que el propio Tenti establece respecto de esta idea de "traducción" como ajuste de la formación a la estructura económica (y política, podríamos agregar nosotros) de una sociedad, supuesto de cuño funcionalista, esta interrogación es interesante porque introduce un "agente" externo al desarrollo del propio campo (aun cuando esta exterioridad no es tal, en el sentido en que, como hemos señalado, en la génesis de este campo de formación la presencia de la propia burocracia constituye un dato fundamental).

---

<sup>12</sup>Entendiendo "demandas sociales" en un sentido amplio, suponiendo que tanto desde el ámbito del mercado de trabajo como desde la sociedad en general se conforman un conjunto en donde convergen una serie de "necesidades" y una de "deseos" que determinan el modo en que se entiende la formación de egresados universitarios y condicionan el juicio sobre la misma.

Las respuestas a estos interrogantes se ordenan en dos grupos: por un lado la que atribuye éxitos y fracasos de la formación e inserción de los graduados en el mercado de trabajo (el sector público mismo en nuestro caso) en el plano de la elaboración de los planes de estudio; por el otro, la que desplaza esa atribución a las condiciones institucionales de desarrollo de las carreras y la implementación de esos planes de estudio.

Si nos situamos en el primer grupo, como lo hemos hecho en nuestros trabajos anteriores, el recurso explicativo más potente que encontramos continúa siendo la dinámica isomórfica, tal como hemos indicado más arriba. No existiendo un dispositivo de autoridad, de coerción, las carreras tienden a la homogeneidad, por un proceso de regulación autónoma que involucra principalmente la lógica del sistema universitario.

Pero, si nos ubicamos en el segundo grupo de respuestas, la apelación al concepto de isomorfismo parece encontrar un límite, porque permite explicar un "resultado", los planes de estudio, pero no el "proceso" que lleva a ellos, esto es, la génesis institucional de las distintas propuestas formativas, que sugiere un enfoque más "acontecimental", situado, que dé cuenta también de las diferencias que puedan encontrarse en las distintas experiencias históricas<sup>13</sup>.

A este segundo grupo, es al que apelamos cuando desplegamos los conceptos provenientes del Análisis Institucional francés, punto que desarrollamos a continuación.

## La "resistencia" de lo particular, lo antiinstitucional y lo contrainstitucional: analizadores

La corriente francesa del Análisis Institucional despoja al concepto de institución del carácter "juridicista" que tanto el derecho como parte de la sociología le habían conferido, incluso, para René Lourau, el neoinstitucionalismo es una versión modernizada de aquellas perspectivas en cuanto a este punto. Desde su conformación en la segunda mitad de los años 60, retomando el pensamiento y los desarrollos de corrientes institucionalistas en el campo de la educación y de la salud, piensa el concepto de institución como una estructura de transformaciones posibles a partir del uso de la dialéctica hegeliana (por inspiración de H. Lefevre) y utiliza el dispositivo conceptual instituido-instituyente, desarrollado por C. Castoriadis, para dar cuenta de un concepto que permita pensar, más allá de los universales (las normas) y sus particularidades (su negación), en singularidades históricas.

Sin pertenecer a la corriente del Análisis Institucional, la teoría del **cambio institucional** de John Campbell (2009a), sirve como una introducción interesante. Para Campbell el cambio institucional implica una **reorganización o modificación de las instituciones existentes, determinado por las luchas de poder entabladas por actores**. Su teoría del cambio institucional se centra tanto en las restricciones (estructura institucional) como en los actores (agencia), sin adoptar ni una perspectiva ontológica ni una funcionalista. El cambio institucional puede ser intencional o no intencional, provocado exógenamente por eventos de alto impacto, o endógenamente dada la multidimensionalidad institucional y su carácter probablemente contradictorio. Sin

---

<sup>13</sup>En los extremos podríamos ubicar la secuencia de creación de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo, en 1964, la primera en el sector de universidades públicas, por un lado, y muchas de las carreras de licenciatura creadas en los primeros años de la década de 1990 en algunas universidades públicas creadas en ese mismo momento, muchas de ellas situadas en el conurbano bonaerense, por el otro. Si en el primer caso el proceso remite (con una serie de transformaciones políticas, fruto del agitado contexto argentino) a la Constitución reformada en 1949, durante el primer peronismo; en el segundo es inevitable hacer referencia a los procesos de reforma estatal de la década y la influencia de los organismos internacionales.

embargo, para Campbell, mucho más que de dónde proviene, importa establecer qué causa el cambio institucional, y aquí aparece la lucha por el poder, el control y la distribución de recursos que una institución asegure. El cambio puede ser interpretado como un proceso de **combinación** (*bricolaje*) de elementos institucionales ya existentes. Así, el cambio se considera de carácter evolutivo y la innovación se ve limitada por lo existente. También puede entenderse como un proceso de **adaptación** (*translation*), que es similar al bricolaje salvo por que algunos de los elementos que se combinan llegan desde “fuera” del sistema institucional existente. ¿Qué determina el mayor o menor nivel de ruptura? Según Campbell (2009a: 16): “cuantos más principios y prácticas se difunden en una institución local y sean traducidos plenamente en prácticas, más probable será que el cambio resulte más revolucionario que evolutivo y que se distinga drásticamente de precedentes y legados del pasado”. En la percepción de los problemas y de los elementos que pueden combinarse en una situación son fundamentales los **emprendedores institucionales** (EI) (*entrepreneurs*) que cuentan con diversas características: los EI con más conexiones institucionales, organizacionales y sociales cuentan con repertorios más amplios con los que trabajar.

Para el análisis institucional el proceso de cambio institucional, tanto en su vertiente de “combinación” como en la de “adaptación” según la mirada de Campbell, se producen a partir del juego de los *analizadores institucionales* y el nombre que pueden tomar los “emprendedores institucionales” es el de *desviante*.

¿Cómo se define un analizador institucional? El concepto de analizador es tomado por los fundadores de esta corriente, René Lourau y Georges Lapassade en *Claves de la Sociología* (1969), de la reflexología de Pavlov. El analizador se presenta como un concepto capaz de descomponer la información social en fuerzas o tendencias contrapuestas políticamente; lo que en Pavlov funciona en la fisiología como la posibilidad de analizar y reconstruir la información que permite una respuesta a un estímulo dado, en el análisis institucional se corresponde con una concepción que no agota la institución como sistema normativo, sino que incluye, a partir del uso de la dialéctica hegeliana, sus negaciones, sus particularidades. Así **el analizador es aquel concepto que permite pensar lo negativo y su particular relación con los actores institucionales, en un movimiento de institucionalización**. Estos movimientos que acondicionan el “cambio institucional” se reflejan muy claramente en el siguiente párrafo de Lourau:

*“La institución posee el poder de objetivarnos, de cosificarnos dentro de los estatutos y de las funciones. El analizador ‘desobjetiva’, deshace los estatutos y funciones, nos restituye la subjetividad. De ahí la tendencia, en ocasiones, a privilegiar a esta última en la persona de los desviacionistas, lo que constituye una manera de objetivar a los analizadores, de mantenerlos a distancia en el momento en que se les exalta. La institución posee el poder de fijar en las normas las relaciones libres, vivas, interpersonales tal y como se constituyen en la vida cotidiana más íntima así como en los movimientos sociales espontáneos; se trata de la institucionalización, negación de las fuerzas instituyentes y creación del positivo, del instituido. El analizador desinstitucionaliza, revela el instituyente aplastado bajo el instituido y, al hacerlo, desarregla lo instituido. La institución posee el poder de materializar en formas aparentemente neutras y universales, al servicio de todos, las fuerzas económicas y políticas que nos dominan fingiendo al mismo tiempo ayudarnos y defendernos. El analizador desmaterializa las formas de la opresión revelando las fuerzas que en ellas se esconden y combate todas las formas materiales.” (Lourau; 1977b: 156)*

Siempre apelando a la dialéctica, y ahora revisando la visión sobre el proceso de institucionalización pensado como negativo de las fuerzas instituyentes, en su trabajo “Libertad de movimientos. Una introducción al Análisis Institucional”, René Lourau plantea a través de lo que llama “proceso Max Weber” que la institucionaliza-

ción supera el reduccionismo juricista del concepto de institución. Weber muestra, según Lourau, que la institución no coincide con la ley y es el proceso de institucionalización, a través de lo instituyente, el que lleva a su sanción.

Lourau descompone el proceso de institucionalización en a) acción institucional; b) acción antiinstitucional; y c) acción contrainstitucional.

La **acción institucional** representa en el proceso de institucionalización la concepción **positiva** de la institución (la de los “weberianos de derecha”), la que despliega el concepto por el lado de **lo instituido**. Para Lourau esta concepción responde al desarrollo de la sociología inicial de Durkheim, ampliada luego por Parsons<sup>14</sup>. La **acción antiinstitucional** representa el rechazo de la “confiscación” de las energías instituyentes del proceso. Lourau cita a Ch. Peguy en una sentencia que refiere a la lógica antiinstitucional: “todo comienza en mística y termina en política” (Lourau, 2001a: 117). Esta frase recuerda la idea ya expresada por Castoriadis en *La institución imaginaria de la sociedad*, de la **traición** a la que todo programa revolucionario está expuesto. Lourau ha denominado ese fenómeno en *El Estado y el Inconsciente*, como “efecto Mulhmann”. El fracaso del proyecto institucional le da forma a la concepción **negativa** de la institución, es “la profecía del fracaso institucional”. Finalmente, la **acción contrainstitucional** es la derivada de la acción de los analizadores, tal como se definía el concepto anteriormente. Si tomamos el esquema del Análisis Institucional desarrollado por Lourau en 1972, se trata del momento de la **negación de la negación** o unidad negativa del concepto de institución. Citando a Michel Freitag, Lourau propone la acción contrainstitucional como “institucionalización de la capacidad de institucionalización” (Lourau, 2001a: 126), lo que representa la capacidad **instituyente**.

De este modo, el proceso de conformación del campo de formación de Administración Pública, más allá de sus homogeneidades, puede alumbrar la dinámica de los distintos instituyentes históricos que lo han constituido.

El proceso de creación de carreras, asentado más o menos explícitamente, en los universales de las políticas públicas como acción institucional, encuentra sus particularidades en los grupos profesionales, universitarios y burocráticos que los lideran en virtud de sus intereses materiales, que bien podrían ser considerados como el **negativo** de aquellos universales. Este enfoque es coincidente con la advertencia que reproducíamos de Tenti, anteriormente, en el sentido de la impronta del papel de los intereses profesoriales en la reproducción de la institución universitaria, serían parte de la acción anti-institucional, ínsita en el propio proceso de creación de las carreras.

¿Puede en este sentido pensarse que la creación de carreras de Administración Pública constituye el fracaso o, incluso, la traición de los universales de la formación en este campo? Este interrogante, inquietante por demás, puede permitir entender las dificultades de interacción entre las carreras y el sector público. Sin embargo, si el análisis se detuviera en ese punto, quedaría atrapado en una tensión binaria, afirmando (o negando) la idea de traición o fracaso del universal, asumiendo la curvatura de todo proyecto, en los términos de Peguy, de la mística (de los propósitos, la misión, los horizontes) a la política (los intereses, las “desviaciones”, los malos usos).

Por ello, el tercer momento, el de la acción contra-institucional, supera esa visión reduccionista y permite reponer la dinámica histórica de la creación de las carreras, esto es, los universales del proyecto, los intereses

---

<sup>14</sup>Lourau reenvía a ese mismo linaje los desarrollos de las distintas corrientes del neoinstitucionalismo.



materiales que le dan volumen, y el juego entre ellos que terminan por dar una forma abierta al proyecto inicial. El modo de capturar dicho momento es a partir del análisis de los analizadores institucionales, esos “hechos”<sup>15</sup> que permiten mirar el proceso de creación e implementación de las carreras a partir del juego de fuerzas instituyentes y de las estrategias de los actores involucrados.

**Así, asoman las diferencias en el campo, en el escrutinio de las capacidades de institucionalización que despliegan cada una de las ofertas, no sólo en el desarrollo de su estructura curricular, sino en la capacidad de interpelar al sector público, de “dialogar” con las demandas sociales y los problemas de las gestiones que se proponen atenderlos, de internalizarlos en forma de contenidos.** En suma, más allá de los isomorfismos, dar cuenta de los diferenciales de capacidad instituyente en cada caso. Constituye, entonces, la posibilidad de un “más allá” del campo, en el sentido de poder analizar en la trama de las múltiples relaciones institucionales, líneas de fuga posibles que pueden darle nuevo sentido y sostenibilidad.

## Conclusiones

Los enfoques institucionalistas aquí reseñados permiten un análisis de la dinámica histórica del campo de formación en Administración Pública, que articula al mismo tiempo dos procesos complementarios, controversiales, incluso, en ocasiones, contradictorios.

Por un lado, los movimientos de **homogeneización** de las distintas ofertas que las sitúan en un tiempo histórico determinado, respondiendo a proyectos políticos de distinto signo y que van constituyendo una trama relacional profusa en la que confluyen distintos actores. Este es el campo de los isomorfismos institucionales, en tanto que fuerzas centrípetas, muchas veces gobernadas por lógicas actorales autónomas, más allá de los proyectos iniciales. Por otro lado, los movimientos de **singularización** de las distintas carreras que, dentro de esa abigarrada trama de relaciones institucionales, van desplegando la acción y estrategia de sus analizadores (emprendedores y desviantes institucionales), construyendo márgenes de maniobra que representan líneas de desarrollo posible más allá de los procesos de homogeneización del campo.

Al respecto, si bien por un lado, el proceso de singularización de la Administración Pública como campo disciplinario en sí mismo implicó su alejamiento de la Ciencia Política, por otro lado, es en la formación donde es posible observar uno de los mayores fenómenos de condensación entre homogeneidad y singularidad: es el egresado y profesional que se encuentra en condiciones de intervenir en todos aquellos ámbitos y procesos públicos que requieran tanto de la expertise política como técnica, ambas dimensiones constitutivas de las capacidades estatales, en términos de aportes a la gestión pública.

En Argentina, como ya hemos señalado, dicha formación da cuenta de un eclecticismo disciplinar – básicamente administrativo y político- presente en los planes de estudio y por ende, en las características de los egresados de las carreras. La composición de ambos movimientos, homogeneización y singularización, dan cuenta de la vitalidad de este campo de formación y las alternativas de su consolidación en el terreno del aporte a la articulación de las demandas sociales y los problemas de las gestiones por ellas interpeladas. De esta manera, podríamos interrogarnos acerca de la posibilidad de existencia de una síntesis entre homogeneidad y singularidad en los procesos de formación en Administración Pública. 📍

---

<sup>15</sup>Utilizamos este término de manera genérica, pero queriendo subrayar siempre el carácter de acontecimiento inesperado en que el Análisis Institucional define a los analizadores.

## Referencias

- Agoff, Sergio y Gabriela Mansilla. 2018. "Capacidades de la Burocracia en Argentina: horizontes y promesas de la formación en Administración y Gestión Pública en el sistema universitario en el período 1990-2017". Ponencia presentada en la XIV Conferencia Anual de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) "Perspectivas Multidisciplinarias y Enseñanza en la Solución de Problemas Públicos en América Latina". Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara; del 14 al 18 de mayo de 2018, Jalisco, México.
- Agoff, Sergio; Gabriela Mansilla; Patricia Fagundez; Karina Montes; Nora Cousillas; y María Paula Barrau Vera. 2017. Mapa de la Formación Universitaria en Administración Pública en Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones UNGS (en imprenta).
- Agoff, Sergio. 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.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2007. El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, 4(10), 7-29.
- Bulcourf, Pablo y Nelson Cardozo. 2011. "El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días". Ponencia presentada en el 6to. Congreso Nacional de Administración Pública de la Asociación Argentina De Estudios En Administración Pública (AAEAP) Resistencia – Chaco.
- Campbell, John L. 2009. "Surgimiento y transformación del análisis institucional", en E. Ibarra Colado (coord.). *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. Barcelona, Gedisa, pp. 3-34.
- Cardozo, Nelson y Pablo Bulcourf. 2016. El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI:10.17533/udea.espo.n49a12
- Denhart, Robert. 1990. "Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina". En: Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky: *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. FCE, México.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999a. El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: Powell, W. y DiMaggio, P. (eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (Eds.). 1991b. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Feldman, Daniel y Mariano Palamidessi. 2001. *La Programación de la enseñanza en la universidad: problemas y enfoques*. UNGS. Los Polvorines. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Campo, V. M., & Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

- Goodson, Ivor. 2000a. El cambio en el curriculum. Barcelona: Octaedro.
- \_\_\_\_\_. 1995b. Historia del curriculum. La construcción social de las disciplinas escolares. Barcelona: PomaresCorredor.
- \_\_\_\_\_. 1987c. School Subjects and Curriculum Change. London, New York, Philadelphia: Falmer Press, pp. 3-4.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation". En: The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, edited by Daniel Lerner and Harold Dwight Lasswell. Palo Alto, CA: Stanford University-Press. 3-15
- Consultado (19/7/2018) en: [https://www.researchgate.net/publication/314103199\\_](https://www.researchgate.net/publication/314103199_)
- Lourau, René. 2001a. Libertad de movimientos. Una introducción al Análisis Institucional. EUDEBA. Buenos Aires
- \_\_\_\_\_. 1977b. El Estado y el Inconsciente. Barcelona, España: Editorial Kairós.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky. 1999. Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". Theory and Society 39: 507-548.
- March J. y Olsen J.P. 1993. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. Revista Zona Abierta, nº 63/4
- Martínez Nogueira, Roberto. 2015. "La gestión pública durante el kirchnerismo"; en Gervasoni, Carlos y Enrique Peruzzotti. ¿Década ganada?: Evaluando el legado del kirchnerismo. Buenos Aires: Debate.
- Ospina Bozzi, Sonia M. La Administración Pública como "Comunidad Discursiva": Algunas Lecciones del Caso Estadounidense para América Latina. Reforma y Democracia, n. 10, p. 85-112, Feb. 1998.
- Oszlak, O. 1997a. La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina, ponencia presentada en el II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, octubre, isla de Margarita.
- \_\_\_\_\_. 1984b. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal; en Oszlak, O. (Comp.): Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Paidós.
- Repetto, Fabián. 1998. Administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una investigación, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires: CDD, documento de trabajo.
- Vergara, Rodolfo. 1993. "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". Perfiles Latinoamericanos, núm. 3, pp. 119-144.
- Weir, Margarethy Theda Skocpol. 1993. Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. Zona Abierta nº 63/64
- Zicari, Julián. 2017. "Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde". En: Pucciarelli, Alfredo y Ana Castellani (coord.). Los Años

del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

## Sobre los autores

Sergio Leandro Agoff es Licenciado en Psicología de la UBA y Magister Scientiarum en Administración Pública de la FCE-UBA. Trabaja desde hace 20 años en la Universidad Nacional de General Sarmiento en el área de Estadp, Gobierno y Administración Pública, donde ha coordinado la Licenciatura en Administración Pública y ha sido Secretario Académico del Instituto del Conurbano de esa misma universidad. Sus campos de trabajo en investigación y docencia refieren al análisis y diseño de organismos públicos, la gestión de empresas públicas y las problemáticas asociadas a la formación en Administración Pública en el sistema educativo, en particular en el nivel universitario. Gabriela Mansilla es Licenciada en Ciencia Política (FSOC-UBA), Licenciada en Administración Pública (ICO-UNGS) y Doctora en Ciencia Política (EPyG-UNSAM). En la actualidad, se desempeña como Investigadora-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano, en la línea de investigación de "Políticas Públicas" y "Gestión Pública".

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)