

Ante el Cambio, la Necesidad de Nuevos Enfoques de Investigación en Administración Pública

*Pierre De Celles **

Hoy, más que nunca, las escuelas e institutos de Administración Pública deben enfrentar el reto que caracteriza a los establecimientos de formación profesional de nivel superior. Dicho reto es el equilibrio que debe establecerse entre i) lo que enseña la experiencia de la administración, que invita a menudo al statu quo, y ii) lo que propone el saber crítico más estructurado y que a veces obliga al cambio.

Se trata incluso de realizar más que un simple equilibrio entre ciencia y práctica: es necesario asegurar la interacción y la interfecundación de esas dos dimensiones; en la formación, naturalmente, pero también en la acción. Dicho reto requiere, sobre todo la intervención conjunta, en la definición de los objetivos y de los medios de formación, así como en la difusión y la evaluación de las actividades, tanto de los docentes de carrera como de los profesionales experimentados de la administración.

La experiencia de la ENAP, que goza de ventajas institucionales importantes al respecto, es muy rica en conclusiones, lo que resulta difícil presentar aquí con detalle. Pero esas conclusiones permiten cuando menos afirmar que, muy a menudo, los mundos de la formación y de la acción se ignoran, e incluso se desprecian. No obstante, al conocerse mejor el uno al otro, esos dos mundos con culturas radicalmente diferentes, reconocen de lleno i) la utilidad y necesidad de que la acción sea mejor alimentada, en sus prácticas, con las conclusiones de las ciencias de la Administración Pública, como también ii) la utilidad y necesidad de apoyar la

* Director General de la Escuela Nacional de Administración Pública. Universidad de Quebec.

formación en sus proposiciones científicas sobre las lecciones de la experiencia de los administradores públicos.

Así, las nuevas condiciones que se imponen tanto a la acción del sector público como a la formación en Administración Pública exigirán en el futuro mayores esfuerzos de integración entre ciencia y práctica. Estos deberán realizarse en la continuidad de los ya realizados en el acercamiento de las escuelas e institutos de Administración Pública a las organizaciones a las que ofrecen sus servicios. Esos esfuerzos de integración deberán al mismo tiempo ser de índole completamente diferente, y deseo proponerles aquí que esa relación que debe fortalecerse entre la acción y la formación se establezca mediante nuevos enfoques de investigación en Administración Pública.

Resulta inútil aquí enumerar nuevamente todos los fenómenos que demuestran que las administraciones públicas establecidas evolucionan actualmente de un estado relativo de estabilidad organizacional hacia un mundo de funcionamiento caracterizado por cambios que son profundos y que se aceleran. En cuanto a las administraciones públicas menos establecidas, aun cuando procuren la estabilidad, también se inscriben en un mundo de cambio. Y no se trata de un cambio hacia un nuevo estado de estabilidad, sino un cambio perpetuo.

Con las condiciones actuales de mundialización de los mercados, de cuestionamiento del papel del Estado y de crisis de las finanzas públicas, se hace en efecto cada más difícil predecir el futuro, si no es para afirmar que éste será radicalmente diferente de lo que conocemos hoy. Por lo demás, la buena planificación consiste ahora no tanto en considerar lo que podría o debería ser el futuro de una organización, o de una sociedad, y en establecer en consecuencia los objetivos por alcanzar, sino más bien en crear las condiciones que permitan a esa organización, o esa sociedad, adaptarse a las transformaciones de su medio, sobre las cuales a menudo no tiene ningún control. La Administración Pública eficaz será aquélla que logre incrementar el potencial de adaptación de su sociedad ante los cambios.

A ese desplazamiento de la acción pública a un eje "institución-cambio" corresponde un reposicionamiento de las escuelas e institutos, y por lo tanto, preocupaciones de formación de éstos en un eje "instituciones-manejo". La necesidad de que los adminis-

tradores públicos asuman la responsabilidad de llevar a su organización a adaptarse a las nuevas condiciones de la Administración Pública incita en efecto, cuando menos a la descentralización de los servicios, y más eficazmente a la descentralización de los poderes, y así a una mayor responsabilidad de los agentes públicos, y por lo tanto, al desarrollo de preocupaciones más relativas a la gestión.

En esta reciente tendencia a una mejor formación en Administración Pública no debe verse un rechazo de la atención que deba brindarse para que los gestores públicos comprendan bien la naturaleza del marco político, jurídico y administrativo en el que trabajan. De esta manera estarían capacitados para interpretar correctamente, en la acción, dicho marco normativo. En esta urgente necesidad de adaptar el medio de la Administración Pública al cambio, no se trata de descuidar las dimensiones institucionales, sino de agregar a esta comprensión de las instituciones públicas, preocupaciones fortalecidas de delegación, de responsabilidad y de imputabilidad en la gestión de los recursos humanos, financieros y físicos, sin los cuales la adaptación al cambio parece imposible de realizarse.

Es importante subrayar que la perspectiva “manejo público”, cuya promoción la ENAP no teme realizar, no persigue en ningún momento reemplazar el sistema que fijan las instituciones públicas de un Estado por un nuevo sistema administrativo. En lugar de una nueva “ingeniería administrativa”, que ciertos modelos de Administración Pública proponen, esta perspectiva “manejo público” incita a la búsqueda de un valor de gestión que se agrega a un sistema ya establecido, valor agregado resultante de una apuesta (siempre ganadora a nuestro juicio) que pone sus esperanzas en:

- i) los gestores públicos mismos, así como en sus instituciones,
- ii) en las responsabilidades de esos gestores respecto de los resultados perseguidos, así como de las reglas que se deben respetar con ese fin. Ante las condiciones y temores que vive, una Administración Pública eficaz será aquella que sepa ganar esa apuesta de responsabilidad creciente de sus gestores.

No es sorprendente entonces en tal contexto presenciar la modificación gradual en la formación de los gestores públicos. Se tiende ahora a invertir cada vez más en la formación continua de ellos,

en su capacitación y desarrollo y no en su formación inicial como solía hacerse en todas partes hasta hace muy poco tiempo. Mientras que la formación inicial bastaba para la utilización casi exclusiva ya sea de docentes de carrera, o de administradores de experiencia, la capacitación y el desarrollo de los gestores en ejercicio exigen ahora la utilización tanto de unos como de otros.

Por un lado, en efecto, no resulta realista esperar que un sistema engendre más de lo que él es, que no procure perpetuarse: esto exige que en la formación continua, se utilicen recursos docentes, externos al sistema, más susceptibles de emitir un juicio crítico independiente, y capaces de proponer nuevos modelos de interpretación y de intervención. Resulta también irreal esperar que dichos docentes, que en su mayoría carecen de contacto con la gestión, puedan fácilmente arraigar la formación ofrecida en la realidad de las organizaciones de procedencia de los gestores. Eso exige la participación activa de personas con una vasta experiencia de esas organizaciones, capaces de juzgar la pertinencia de los objetivos de formación propuestos, y aptos para transformar en nuevas prácticas los contenidos de dicha formación.

Como consecuencia del paso de una perspectiva de formación inicial, a la de una formación continua, más interactiva, a menudo a la medida y ofrecida en la organización, se plantea con mayor agudeza el reto de integrar eficazmente ciencia y práctica en esas actividades de formación y sobre todo, docentes de carrera y administradores de experiencia.

Si se tratara solamente de introducir esas nuevas preocupaciones administrativas que hemos mencionado, bastaría tal vez con implicar a unos y otros en la elaboración, difusión y evaluación de los programas de formación. Pero las necesidades son más complejas: para los administradores públicos, se trata, en lo sucesivo, de aprender a vivir el cambio continuo, acelerado y perpetuo, iniciarse a una cultura de adopción. Eso exige que el trabajo conjunto de "hombres y mujeres de ciencia" y de los "hombres y mujeres de la práctica" se inscriba además en una reflexión común y sistemática, tanto en las estrategias de desarrollo como en los modos de formación continua de la acción pública. Es aquí donde surge la investigación en Administración Pública y los retos que ésta presenta, a mi juicio, para los próximos años.

La investigación en Administración Pública ya es muy activa, como lo demuestran las numerosas revistas científicas y profesionales. Los artículos publicados en dichas revistas varían, como es de esperar, desde las perspectivas más fundamentales hasta las más aplicadas.

Las investigaciones fundamentales, realizadas principalmente en las universidades, son en general de índole disciplinaria y se refieren en su mayoría al desarrollo y funcionamiento de las instituciones públicas: análisis de políticas, evaluaciones económicas, estudios jurídicos, etc. Muy pocas de esas investigaciones de carácter fundamental tratan la gestión, y menos aún la pública.

Es en el campo de la investigación aplicada donde se encuentran ciertos proyectos de investigación en gestión, pese a que consisten por lo general en estudios locales y de mejoramiento de los modos de funcionamiento del aparato público existente. Esos proyectos, a menudo realizados por administradores, en una perspectiva de solución de problemas precisos, carecen a menudo de rigor metodológico, como también, hay que decirlo, ciertos proyectos de investigación fundamental pecan de ignorancia de las condiciones concretas de la gestión pública.

Incluso aquí, en investigación, se descubre la brecha existente entre las preocupaciones científicas de los universitarios y las preocupaciones más prácticas de los gestores. Es una situación particularmente improductiva cuando, por un lado, bajo el efecto de las presiones del cambio, ciertas instituciones públicas son puestas en tela de juicio y cuando, por otro lado, ante las transformaciones necesarias, se debe optar por la solución administrativa y sus ventajas con algunos de sus efectos negativos de inestabilidad, que es necesario saber comprender para controlar mejor.

Quienes conceden a la Administración Pública el derecho de ser un campo específico de estudio y de actividades deberán unir sus esfuerzos para crear las condiciones favorables para un desarrollo integrado de la investigación en esta materia, así como para un desarrollo de ella que venga a apoyar firmemente las orientaciones actuales de la formación en esta área. Para ello, será necesario, a mi juicio, favorecer enfoques de investigación que, entre lo fundamental y lo aplicado, sean más multidisciplinarios, más empíri-

cos y más centrados en la gestión del cambio como se impone en la Administración Pública.

Fiel a su tradición de establecimiento universitario, que conjuga la enseñanza y la investigación, y que por otro lado se dedica en forma exclusiva a la formación profesional, principalmente continua de los funcionarios públicos, y que ya se encuentra afectada por las dificultades generadas por los cambios profundos en el seno de la organización gubernamental quebequense, la ENAP ha tomado desde hace algún tiempo esas nuevas vías de la investigación.

La primera vía es la de la investigación que podría calificarse de estratégica y que, por ser fuertemente interactiva con la acción, persigue generar una base de conocimientos susceptibles de ayudar en la definición de estrategias de adaptación al cambio que la Administración Pública exige. Este tipo de investigación, con mayor envergadura que la aplicada y menos puntillosa que la fundamental, es inevitablemente documental y comparativa, que requiere una gran difusión y se presta para alimentar tanto a los especialistas como a los que ejercen sus funciones en la Administración Pública.

Es justamente desde esta perspectiva que la ENAP estableció hace dos años su Observatoire de l'Administration Publique, cuya misión traduce bien la naturaleza particular de esta investigación estratégica que proponemos a todos nuestros colegas privilegiar en los próximos años.

La misión del Observatoire de l'Administration Publique consiste en:

- analizar el impacto de las tendencias más importantes en la Administración Pública;
- comparar ideas y modelos de administración de diferentes países en un espíritu crítico;
- utilizar la información obtenida para encontrar respuestas a los retos que enfrentan hoy los gobiernos y organismos;

- llevar a cabo estudios comparativos y participar en otros estudios relacionados;
- organizar equipos de observación que trabajen sobre temas seleccionados como prioritarios;
- estimular y extender las redes existentes favoreciendo oportunidades de encuentro entre instituciones, investigadores, expertos, estudiantes y administradores;
- promover el avance en los conocimientos mediante la publicación de toda solución que haya sido identificada;
- mantener informados a los administradores públicos quebequeses y canadienses de toda iniciativa o experiencia que pudiera ser útil a la orientación y esclarecimiento de prácticas;
- facilitar el acceso a la documentación por medio de lo último en informática y en tecnología de comunicación.

En cuanto a las orientaciones inmediatas del Observatoire, éstas se inspiran en el hecho de que la crisis de las finanzas públicas que afecta a la mayoría de los países, en particular a los países que han adoptado el modelo de Estado de Bienestar (État-Providence) los lleva a redefinir el papel del Estado y a elaborar estrategias específicas con el fin de reducir y redespigar los gastos del sector público.

Desde esta perspectiva, el Observatoire de l'Administration Publique estudia prioritariamente las principales medidas gubernamentales de reducción y de redespigue de los gastos públicos, así como los medios de ponerlos en ejecución. Dichas medidas y medios son estudiados desde tres perspectivas:

- Las estrategias de reorganización del Estado.

- Las estrategias de reajuste de los programas y servicios.
- Las estrategias de gestión del personal del sector público.

Un segundo enfoque para la investigación en Administración Pública, que aparece como prioritario para las escuelas e institutos ante la coyuntura actual es el que favorece la investigación didáctica, complementaria a la investigación estratégica, persigue apoyar el desarrollo de métodos de formación conforme a las estrategias escogidas de adaptación al cambio de las organizaciones públicas.

La prioridad que hay que dar a este tipo de investigación proviene de la necesidad de que las organizaciones públicas incrementen, como lo habíamos dicho, su potencial de adaptación al cambio, y para ello, invertir en la formación de sus gestores. De modo que esta formación ya no puede ser aquella que suponía una relativa estabilidad de la Administración Pública: la formación en este campo debe adaptarse, en particular a las perspectivas que propone el enfoque “manejo público”.

Este enfoque, no lo olvidemos, no persigue sustituir los sistemas existentes, o una nueva “ingeniería administrativa”, sino proponer un valor agregado a esos sistemas, valores de responsabilidad eficaz de los gestores ante los recursos disponibles y los resultados por obtener. Esta perspectiva de valor agregado, que fortalece lo que ya existe, exige una adaptación de la perspectiva “manejo público” a las realidades, cultural, política y administrativa de cada Estado. Ahí reside el reto principal de la investigación didáctica: descubrir los medios propios para formar mejor a los gestores públicos como agentes de adaptación al cambio.

Del mismo modo que se exige mayor productividad por parte del sector público, la formación en Administración Pública tiene la obligación de ser más eficaz. Es necesario sobre todo que pueda demostrar las transformaciones reales que ella engendra en las organizaciones donde actúa, y para ello debe saber diagnosticar mejor las necesidades de formación de los gestores y saber encontrar los medios para responder a dichas necesidades. He allí otros retos para la investigación didáctica a los que la ENAP se propone dedicarse durante lo próximos años.

Bajo la investigación didáctica, deben entonces reagruparse proyectos de carácter epistemológico relativos a los fundamentos de las ciencias de la Administración Pública, en particular del manejo público, proyectos de carácter pedagógico relativos a los métodos de enseñanza que se deben utilizar, así como a los objetivos de los programas y a los modos de evaluación; y por último, proyectos de carácter aplicado, relativos a los medios necesarios para llevar al plano de la acción los conocimientos adquiridos en la formación y para alimentar mejor la formación de los conocimientos obtenidos mediante la experiencia de los gestores.

Presentada de forma sencilla, la investigación didáctica debe ser a la formación lo que la formación es a la acción: un factor poderoso de adaptación al cambio.

Por lo demás, la investigación estratégica debe ser un factor eficaz de adaptación para la acción.

Al proponer estas nuevas pistas, estratégica y didáctica, para la investigación en Administración Pública, no me proponía descuidar la utilidad que prevalece en las investigaciones fundamentales como en las investigaciones aplicadas en este campo. Lo que quise poner de relieve, es la absoluta necesidad de las organizaciones públicas, en el contexto actual, de desarrollar una cultura de adaptación al cambio: ¡tener éxito es adaptarse! Asimismo, la absoluta necesidad de incrementar la adaptabilidad de esas organizaciones, de desarrollar también una cultura de formación. ¡Para adaptarse, hay que formarse mejor!

De acuerdo con este punto de vista, no bastará en el futuro asegurar sencillamente un nexo fecundo entre acción y formación, aun cuando siga siendo necesario. Se necesitará además que la acción sea estimulada por investigaciones significativas, estratégicas en el sentido en que lo hemos definido. Será necesario también que la formación misma sea estimulada mediante investigaciones específicas, didácticas como lo hemos presentado.

En este contexto, alimentada por la acción, pero cada vez más por la investigación, la formación en Administración Pública jugará plenamente su papel ante las organizaciones, a las que escuelas e institutos de Administración Pública ofrecen sus servicios. En este mismo contexto, la acción pública sabrá adaptarse adecuadamente al cambio alimentada por la formación; pero cada vez más por la investigación.

Ante el cambio, se vuelve entonces urgente que las escuelas e institutos de Administración Pública que desean cumplir plenamente su misión, asuman los retos de la investigación estratégica y de la investigación didáctica. Esto incluye retos de cooperación internacional que podrían ser sumamente estimulantes y sobre los cuales les invito a reflexionar.