

Las políticas públicas comparadas en América Latina: una evaluación de la producción a partir de las revistas académicas

Nelson Cardozo*

Resumen

La reflexión sobre la comparación en políticas públicas en América Latina surgió en los años 90s con la reforma del Estado, pero comienza a mostrar densidad a partir del nuevo milenio con las primeras obras colectivas y la publicación de trabajos comparados en las revistas de la región. Este artículo realiza una evaluación del campo de las políticas públicas comparadas en América Latina a partir de un análisis bibliométrico de las revistas de la región. Para ello se buscó recuperar la producción de artículos sobre políticas públicas comparadas de publicada 56 revistas específicas de Estado, administración y políticas públicas editadas en la región. De este relevamiento artesanal se relevaron 181 artículos comparados que fueron publicados entre 1984 y 2023 inclusive. Con esta base se realizó un procesamiento y ordenaron los artículos para poder hacer un mapeo de la producción en políticas públicas comparadas en la región.

Palabras clave: Revistas científicas- Políticas públicas comparadas- América Latina- Artículos científicos

Abstract

Reflection on comparative public policy in Latin America emerged in the 1990s with the reform of the state, but began to show density in the new millennium with the first collective works and the publication of comparative studies in the region's journals. This article assesses the field of comparative public policy in Latin America based on a bibliometric analysis of the region's journals. To this end, we sought to retrieve the production of articles on comparative public policy from 56 specific journals on the state, administration and public policy published in the region. From this handcrafted inventory, 181 comparative articles published between 1984 and 2023 inclusive were collected. On this basis, the articles were processed and classified in order to be able to map the production of comparative public policy in the region.

Key words: Scientific journals - Comparative public policies - Latin America - Scientific articles

* Profesor Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y Co-Coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPPC-ALACIP)



1. Introducción: la comparación en ciencias sociales

La comparación es una de las estrategias a las que el entendimiento humano recurre para poder corroborar o refutar la hipótesis sobre el comportamiento de los fenómenos sociales. El saber “qué sucede en otras partes” es un recurso heurístico para generar conocimiento acerca de los problemas públicos, como una guía para diseñar, implementar y valorar las intervenciones gubernamentales. La ciencia política como disciplina exenta que surgió en los Estados Unidos a finales del siglo XIX, tuvo una fuerte impronta comparada con el denominado “viejo institucionalismo”, basado en el estudio de las constituciones de manera estática. Pero fue en la década de los cincuenta de la centuria pasada cuando se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la política comparada empírica. Aquí se origina lo que hoy entendemos por enfoque comparativista en ciencia política.

Desde la aparición de los trabajos de Robert Dahl (1989), Samuel Huntington (1990), David Apter (1970), Almond y Powell (1972) el enfoque de política comparada puede ser considerado bajo dos aspectos complementarios: como campo y como método. En alguna medida, se trata de responder a dos preguntas clásicas: ¿qué cosa comparar? Y ¿cómo comparar? Como campo implica las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país). Abarca desde la simple compilación de “inventarios paralelos” de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de los mismos con diferencias de régimen político.

El enfoque comparativo como método significa la utilización de una técnica de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos (Sartori, 1991; Schlager, 2010; Soares, 2005; Stumpf González & Baquero, 2013). Esto representa un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos. En ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico. El método comparativo es el procedimiento al que la ciencia política puede más fácilmente recurrir. La experimentación sería lo ideal, pero no es casi nunca posible, y no solamente por motivos éticos: solo podría darse en muy pocos fenómenos, en los que las variables resulten manipulables y las condiciones generales estén bajo control.

En ciencias sociales “cuando hablamos de método comparado, se entiende que estamos ante un problema que no se puede resolver por la vía estadística” (Sartori, 1991, p. 30). Como se dijo anteriormente, la producción científica siempre implica una indagación,



o en un estadio más avanzado, relaciones causales entre variables a la realidad concreta. Este momento, es en donde el método comparado realiza el “puente” entre los conceptos y la empiria. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación positiva de las conceptualizaciones. Como sostiene Borsotti, en una investigación “lo central es el problema de conocimiento que se plantea y la aplicación o búsqueda de procedimientos que conduzcan a una respuesta verosímil demostrable intersubjetivamente” (Borsotti, 2006, p. 27). Esta intersubjetividad, en el saber científico se logra a través del método. Todo hallazgo asienta su validez en la comprobabilidad intersubjetiva de las aseveraciones a las que llegó el investigador tras el recorrido de contrastación empírica. El carácter público y la correcta explicitación de las herramientas metodológicas son el pilar en el cual se asienta esta legitimidad del conocimiento que le asigna la comunidad. El uso de estrategias que aseguren que si otros individuos recorriesen el mismo camino, aplicando los mismos pasos en el proceso de construcción de saberes empíricos, debería arrojar similares resultados a los que llegó quien nos está comunicando sus hallazgos.

Refiriéndonos a las políticas públicas comparadas, lo importante es que hay varias dimensiones para abordarlas. Estos aspectos se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “estado en movimiento”.

Es natural que se realicen comparaciones en el ámbito de las políticas públicas por muchas razones. Las comparaciones de hecho, implícitas o explícitas, siempre han impregnado el trabajo de los científicos sociales. Geva-May, Hoffman, y Muhleisen, (2018) mencionan algunas de los motivos que encontramos para comparar:

- Los métodos básicos de investigación que se propugnan en los diseños experimentales son comparativos en el sentido de que utilizan grupos de control y de experimentación.
- La comparación es un atributo cognitivo innato de los humanos que aplicamos en nuestra vida cotidiana, en nuestras actividades profesionales o como productores o consumidores de productos. Las políticas públicas son un área donde el mirar qué sucede en otras latitudes nos da una vara

Así, las comparaciones son necesarias en el mundo actual del análisis de las políticas públicas por al menos cuatro razones:

1. En primer lugar, el acceso: en la era de la aldea global, la distancia ha perdido importancia gracias a la tecnología de la comunicación y los sistemas de transporte. La evidencia comparada puede ser accesible en tiempo real, creando entornos o





- ecosistemas de información disponible para la toma de decisiones y la investigación comparada.
2. El legado institucional y económico o la interdependencia entre los actores nacionales por motivos económicos - mercados, clientes, empresas, sistemas legales y transacciones - afectan al bienestar o incluso a la supervivencia de otras entidades. La idea de “Estado en red”, situado en una madeja de otros involucrados, escapa la noción tradicional descendente de las políticas. Saber la experiencia comparada de los entramados de actores ha sido fundamental en momentos críticos para tomar decisiones, como fue la pandemia del COVID-19.
 3. Los gobiernos se enfrentan a problemas similares de política nacional que suelen tener desencadenantes y resultados parecidos y conducen a retos y dilemas socioeconómicos, estructurales y tecnológicos análogos. Por eso, la coordinación y la experiencia comparada resulta un insumo cada vez más valioso.
 4. Por último, los problemas transnacionales surgen constantemente y revelan el grado de interdependencia. Las agendas globales plantean temas regionales y mundiales, como el narcotráfico, la trata de personas, o la cuestión climática, que solo pueden afrontarse con una acción conjunta y conocimiento de cada uno de los casos.

Estos elementos, por lo tanto, son algunas de las aristas de la importancia del fenómeno comparado. Las agendas académicas y gubernamentales han ido virando cada vez más hacia aproximaciones comparadas. Como veremos a lo largo de este artículo, el escenario actual de pandemia y postpandemia han hecho que observar cómo lo hacen los otros países sea fundamental para adquirir información y diseñar intervenciones públicas sobre los problemas sociales.

2. El surgimiento y evolución del campo de las políticas públicas comparadas

2.1 Las *policy sciences* y su desarrollo

Las políticas públicas como campo académico se consolidaron en los Estados Unidos a partir de la segunda posguerra. Esta área del conocimiento estuvo estrechamente vinculadas al nuevo rol del Estado de Bienestar y las corrientes neopositivistas en las ciencias sociales. Este planteamiento originario, que siguió los postulados de Harold Lasswell (1902-1978), atendía la necesidad de constituir un saber experto interdisciplinario con fuerte énfasis en la planificación racional gubernamental para mejorar la calidad de la democracia. Esto se plasmó en su manifiesto del año 1951 “La orientación hacia las políticas públicas”

(Lasswell, 1951). Este acuerdo en la comunidad científica reforzó el compromiso de los intelectuales con los gestores de políticas para optimizar la inteligencia y las respuestas a los problemas sociales. Esto no estuvo exento de tensiones propias de la formación de un espacio intelectual.

Podemos encontrar cierta correspondencia en los países noroccidentales en la adopción de este enfoque. Esto se debió a la atracción que ejerció Estados Unidos como superpotencia occidental en la instauración de las democracias capitalistas en las naciones europeas. Sin embargo, los derroteros fueron muy diferentes fuera de este escenario. Los países del bloque socialista se encontraron totalmente de espaldas a las “ciencias de las políticas públicas”, siguiendo el modelo de una sociedad planificada y centralizada bajo un régimen totalitario.

Por su parte, en el llamado “Tercer Mundo” se desplegó el abanico de situaciones más diversas durante el período de posguerra, lo que repercutió directamente en la acción pública y su relación con el conocimiento experto para la gestión gubernamental. En el continente africano y sudeste asiático, la descolonización produjo el desmoronamiento de la administración pública metropolitana, lo que llevó a un colapso de la burocracia y una enorme falta de saberes para la acción pública. Esto repercutió en los programas, que tradicionalmente compete a las agencias gubernamentales.

La adopción del enfoque de las políticas en América Latina, tuvo un camino más sinuoso en la segunda posguerra. Este interés por los marcos de otras disciplinas (donde vemos una tensión entre el derecho y la sociología) las cuales tuvieron más desarrollo en los años 60s y 70s, es una posible causa del llamado “atraso relativo” (Fontaine, 2015) del campo de las políticas públicas en América Latina. Esto implicó un desconocimiento de sus teorías en América Latina, hasta que en los años 70 se produjeron liderazgos académicos, que importaron los enfoques de las políticas públicas a los países de la región, resultado de la movilidad estudiantil de posgrado en los países del norte. Esta influencia produjo cierto mestizaje teórico que, sin embargo, no llegó a formar una tradición de pensamiento en administración pública que se identificara como propia del *policy analysis*, aunque podemos encontrar una reflexión muy original sobre la hechura de las políticas en la región.

La caída del muro de Berlín y la llegada de los procesos de reforma estructural van a marcar un nuevo momento. Esto iniciará una nueva etapa en la producción académica en torno al Estado y las políticas públicas en América Latina. Las nuevas democracias pusieron la cuestión de las reformas de los servicios civiles dentro de la agenda, pero la cuestión de la crisis económica no dejó tiempo para esta reflexión y se transitó hacia la reforma estructural como principal tema de política. Esta transición estuvo centrada en medidas macroeconómicas y de ajuste, que incluyeron privatizaciones, desregulación de actividades del mercado, desmonopolización y descentralización de los gobiernos. Estos cambios impulsaron el debate sobre el Estado y las políticas públicas. En este contexto



comienza a difundirse la producción de los países centrales. Así, el enfoque de la heurística por etapas se convirtió en dominante hasta entrados los años 2000.

A partir de los años 90 comenzó a registrarse un incremento de los ciclos formativos en administración, gestión y políticas públicas en América Latina—en un primer momento vinculados a los trayectos de maestría— y luego se fueron creando tramos de licenciatura de grado/pregrado. Es decir, que los procesos de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad generaron un interés y necesidad de formación para el sector público que superara la visión juricista legalista tradicional de los administradores públicos. El modelo gerencialista demandaba gestores, tanto calificados en derecho administrativo como en herramientas de planificación, diseño de programas, habilidades de liderazgo, e investigación de problemas. Esto dio el puntapié inicial al campo de las políticas públicas. En el siglo XXI ya se crearán doctorados, y el intercambio entre los países centrales y la región hará que paulatinamente se vayan incorporando los llamados nuevos enfoques de las políticas públicas (Sabatier, 1999). Parte de este camino de institucionalización disciplinar también hará posible la especialización en políticas sectoriales, que serán fundamentales para desarrollar la mirada comparativa entre países de la región.

78



2.2. Las políticas públicas comparadas a nivel internacional

Las políticas públicas comparadas, para Grau son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas sino que “el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales semejanzas y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares” (Grau Creus, 2002, p. 3). Según esta línea, el único tipo de investigación es la explicativa, basada en la comparación como estrategia de corroboración de la hipótesis. En la comparación como método, se buscan relaciones causales entre fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas donde se señalan diferentes variables consideradas relevantes para intentar explicar las diferencias y parecidos a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de análisis de casos). Según Parsons las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto” (Parsons, 2007, p. 74).

Por otro lado, la elaboración de políticas basadas en la evidencia también implica, por definición, buscar pruebas “en otros lugares” para comparar datos, hechos y acontecimientos históricos, internacionales, disciplinarios o de otro tipo. Este requisito parece haber sido la razón del nacimiento del nuevo campo de análisis de políticas comparativo.

Aunque el análisis de políticas existe desde hace más de setenta años, el campo comparativo en el análisis de políticas, que examina las similitudes y diferencias entre las políticas de diversas naciones o unidades políticas subnacionales, sólo floreció desde la década de 1990, impulsado por los procesos de reforma del Estado, la caída del muro de Berlín, la globalización y la consolidación de los bloques regionales.

En sus inicios, el análisis comparado, como tradición de investigación moderna, se unió a la ciencia política y a la administración pública. El contexto histórico de la descolonización en la segunda posguerra, sumado al auge del financiamiento de investigaciones en los nuevos países, dio lugar al estudio de la llamada administración del desarrollo (Colino, 2013; Geva-May et al., 2018; Heady, 1995). Sin embargo, aunque la política comparada ha sido un ámbito de análisis desde finales del siglo XIX y la indagación de las burocracias de las nuevas naciones- desde la década de 1950, estos académicos en la década de 1980 no se identificaban como parte de un campo de estudio diferenciado.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la administración pública comparada (APC) surgió como una sub-disciplina propulsada por un enfoque centrado en el cambio administrativo (*development administration*). Esta orientación fue fomentada desde la Fundación Ford cuyos programas se dirigían a ayudar a países en desarrollo durante el proceso de descolonización. Tanto es así que en 1954, se fundó el ‘Grupo de Administración Comparada’ (Comparative Administration Group, CAG), dentro de la *American Society for Public Administration*. El CAG actuó como fuerza propulsora en el desarrollo de la de APC, bajo el impulso de Fred Riggs (1917-2008) y Ferrel Heady (1916-2006). En 1966 Heady publicó su libro pionero *Public Administration. A Comparative Perspective* (Administración Pública. Una perspectiva comparada) (Heady, 1995). Aunque con una orientación práctica y modernizadora (developmental) esta primera etapa buscaba una investigación de APC empírica, nomotética y ecológica para formular y probar hipótesis que permita la construcción de una teoría comprensiva (grand theory) de la AP (Kuhlmann & Wollman, 2014; Wollman, 2020). Así, la administración pública comparada experimentó un auge en la década de 1960 y se crearon varias revistas para hacer avanzar el campo. Sin embargo, en la década de 1970, la financiación y el apoyo académico terminaron y la disciplina se tambaleó (Heady, 2001). Como reflejo de este declive del interés, la revista *The Journal of Comparative Administration* pasó a llamarse *Administration & Society* en 1973.

Aunque existe este gran antecedente, la indagación comparativa sobre las políticas públicas es un ámbito relativamente reciente de la investigación científica social, cuya principal razón de ser es la necesidad y el requisito de que las sociedades democráticas y sus responsables políticos elegidos sean sistemáticos, basados en pruebas, transparentes, eficientes y responsables. Si bien el análisis de políticas está presente desde hace más de medio siglo, el campo comparativo, que examina las similitudes y diferencias entre las políticas





de diferentes naciones o unidades políticas subnacionales, sólo se desarrolló a partir de la década de 1990. A finales de los años 80 y 90, los principios económicos neoliberales cambiaron el enfoque de la administración en el Reino Unido y Estados Unidos.

Por otro lado, el neoinstitucionalismo va a poner de relieve el estudio del Estado y sus organizaciones con una visión dinámica y más compleja. Autores en la ciencia política estadounidense como son Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, escribieron una obra en 1985, para explicar el “neoinstitucionalismo”, titulada *“Bringing the State Back”*. En su libro enfatizaron volver a tomar en cuenta al Estado como unidad de análisis, con el objeto de poder valorar mejor el impacto que tienen las instituciones en el comportamiento social de los agentes, pero a partir del Estado. De este modo despejaron el camino para profundizar en las investigaciones sobre la distribución del poder político en el proceso de políticas. Los analistas comenzaron a concederle al Estado una relativa autonomía en su proceder (el Estado como la variable independiente en la investigación). En este sentido, los politólogos neoinstitucionalistas dejaron de considerar al Estado como un mero reflejo o escenario, un “instrumento” donde los diferentes grupos o las clases sociales disputan sus intereses. Esto les permitió realizar análisis comparativos entre la institucionalidad estatal de uno y otro país. Aunque otra corriente no se centró tanto en la entidad estatal, sino que, se volcaron al análisis de la burocracia, la organización de la economía política, la configuración de los partidos políticos y otras instituciones de nivel intermedio. Así lograron identificar las estructuras políticas de regímenes diversos. Se trata de teorías de “alcance medio” para explicar el mundo de las instituciones. Autores como Richard Rose o Guy Peters serán centrales en esta nueva etapa de la indagación (Peters, 1990; Rose, 2005), con sus miradas comparadas del “gobierno burocrático”, que se focalizaba el rol de las agencias gubernamentales en el *policy-making*.

La política pública comparada no constituye un cuerpo unificado de conocimientos, dado que sus orígenes no fueron explícitamente comparativos. No obstante, sobre todo a partir de los procesos de reforma del Estado, la integración europea, o el surgimiento de nuevas unidades de análisis como los países de Europa del Este con otras tradiciones administrativas, nacieron trabajos comparativos ejemplares a lo largo de los años, que tendieron a ser proyectos “puntuales (Wilder, 2017). Los enfoques más populares para estudiar las políticas públicas no se diseñaron, en su mayor parte, pensando en la comparación, sino que muchos se concibieron para explicar los procesos políticos en los entornos más similares, es decir, los que se encuentran en Estados Unidos. Así pues, muchas de las principales teorías se idearon originalmente para comprender la variación de las políticas, pero manteniendo constantes las dimensiones institucionales.

Afortunadamente, las principales perspectivas sobre políticas públicas se han modificado desde entonces para tener en cuenta la variación institucional y tienen como principal

objetivo observar el cambio en políticas públicas (Cairney & Weible, 2017; Harguindéguy, 2013). Este impulso para que el estudio de las políticas públicas sea más comparativo ha coincidido con la proliferación de los nuevos enfoques, muchos de los cuales no son sui generis, sino más bien vástagos novedosos de teorías y marcos establecidos.

A nivel institucional, tampoco podemos desestimar la creación de espacios como el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice (JCPA)*, una publicación pionera en los estudios de política comparada desde 1998 y la única revista explícitamente comparativa de análisis de políticas. Su objetivo es estimular el desarrollo intelectual de investigaciones de políticas comparadas y el crecimiento de una comunidad internacional de académicos que investigan los retos y beneficios de la elaboración de políticas globales inter e intra. La JCPA está afiliada a la asociación académica *International Comparative Policy Analysis Forum (ICPA-Forum)* y sirve de vía de publicación para varios grupos de investigación internacionales. Esta organización fundada en 2010 es una red internacional de académicos dedicada a la promoción, el fomento y el intercambio de ideas, investigaciones y otras actividades relacionadas con los estudios de análisis de políticas comparado. Finalmente, no debemos dejar de mencionar que en el año 2011 el comité ejecutivo de la *International Political Science Association (IPSA)* aprobó la creación del *Research Committee on Comparative Public Policy (RC30)*. El Comité de Investigación reúne a especialistas de todo el mundo interesados en las políticas públicas comparadas. Además de trabajar en áreas como la política industrial, social y medioambiental comparada, los miembros del comité también se ocupan de cuestiones conceptuales y metodológicas más amplias relacionadas con los procesos y la dinámica de las políticas, cuestiones epistemológicas y filosóficas vinculadas con la elaboración de políticas y su estudio, y la historia y el desarrollo del propio campo de las políticas públicas comparadas.

La política pública comparada es un área de investigación floreciente en los países del norte. Sin embargo, se advierten algunas dificultades (Wenzelburger & Jensen, 2022). Entre ellas podemos encontrar la obsesión cuantitativista por la covarianza, que hace que se ignoren fenómenos importantes; el universo poco claro de casos, que produce que el valor inferencial de las teorías y los resultados empíricos no estén claros; y finalmente, una falta de integración con los modelos sobre el proceso de políticas el cual puede resultar fructífero para futuras investigaciones.

2.3 El nacimiento de las políticas públicas comparadas en América Latina

El camino de las políticas públicas comparadas en América Latina ha sido sinuoso pero progresivo. Luego de algunas formulaciones que trajeron el proceso de políticas públicas a la región con sus especificidades (Hirschman, 1975; Oszlak & O'Donnell, 1976), podemos





situar el puntapié inicial con los primeros trabajos en torno a la reforma del Estado en la primera mitad de la década de los años 90s. La necesidad de contar con información, debatir experiencias, y buscar ideas sobre el rumbo de políticas de reforma administrativas catalizó dos grandes hechos institucionales. Por un lado, la aparición de la consultoría que trajo una acumulación de conocimiento experto, y por el otro el surgimiento de las primeras redes de políticas comparadas.

Así, bajo una impronta gerencialista que oscilaba entre la adopción de políticas neoliberales y su visión más crítica, aparecieron las primeras publicaciones en clave comparativa. Uno de estos espacios fue el *Seminario Internacional Toluca 93*, realizado en el Estado de México en 1993, con la participación de importantes investigadores sociales de diversos países. Este evento reunió a Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak, Sylvestre Piam, Franz Thediek, Jacques Mariel Nzouankeu, Raúl Olmedo Carranza, Marcel Veenswijk, Paula R. Bilinsky, Stuart Haywood y Jeff Rodrigues, Martti Siisiäinen, entre otros. Las presentaciones de este encuentro se incluyeron en el libro *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se convirtió en una organización interestatal que se consolidó como eje del debate e intercambio de experiencias sobre la reforma del Estado. Así, en enero de 1994 sale a la luz el primer número de la *revista del CLAD Reforma y Democracia*, una publicación cuatrimestral arbitrada dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la administración pública. Este espacio se transformó en el ágora de la reflexión en los años 90s sobre la reforma del Estado y los debates en el campo de las políticas públicas. Esta publicación periódica se sumará a las pioneras *Revista do Serviço Público* editada por el ENAP de Brasil desde 1937, la *Revista de Administración Pública*, de la UNAM desde 1956, la *Revista de Administração Pública* de la Fundação Getúlio Vargas que comenzó en 1967, y la revista *Gestión y Políticas Públicas* lanzada por el CIDE de México en 1992.

La reflexión sobre la comparación en políticas públicas comienza a mostrar densidad a partir del nuevo milenio con escritos pioneros de autores latinoamericanos y españoles, que realizan trabajos teóricos y empíricos en clave comparativa (Bulcourn & Cardozo, 2008; Colino, 2013; Grau Creus, 2002; Harguindéguy, 2013; Pliscoff & Monje, 2003). Dentro de este subcampo, encontramos como obras relevantes el libro *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, publicado por Banco Interamericano de Desarrollo (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2012). Esta obra colectiva parte de una perspectiva neoinstitucionalista con un foco en la teoría de los juegos para responder la pregunta sobre cuáles son los determinantes de la capacidad de los países para diseñar,

aprobar e implementar políticas públicas efectivas. El libro analiza el proceso de formulación de políticas en ocho países latinoamericanos, estudiando tanto las instituciones, su funcionamiento, y organizaciones políticas, como los resultados de acción gubernamental. Esta primera aproximación que intenta proveer un marco analítico para la hechura de las políticas públicas, aunque es deudora de la ciencia política de carácter institucionalista, presenta un intento de comprender en forma general y comparativa las políticas públicas en la región.

Otro escrito que se propuso aplicar la perspectiva comparada al estudio de América Latina ha sido el trabajo editado por Jordi Díez y Susan Franceschet *Comparative Public Policy in Latin America* (Díez & Franceschet, 2012). Este libro tiene un marco conceptual delineado en el primer capítulo seguido por trabajos de autores sobre estudios de caso e investigaciones generales acerca de los países de la región. Es una de las primeras obras que ha explorado la cuestión de cómo estudiar las políticas públicas en América Latina de una manera sistemática, involucrándose en los debates más amplios que tienen lugar en la política comparada, al tiempo que está atento a los procesos sociales e históricos que dan forma a la política latinoamericana. Los capítulos examinan los actores, las instituciones y dinámicas políticas más amplias que influyen en las políticas en varias áreas distintas en diversos países latinoamericanos. La sección introductoria, establece un marco conceptual consistente en tres aspectos generales de la política latinoamericana relevantes para entender los procesos políticos en la región: la débil autonomía y capacidad del Estado, la prevalencia de las instituciones informales y la desigualdad. Siguiendo estos rasgos se exploran las políticas industriales, laboral, judicial, diversidad sexual, seguridad pública, y políticas sociales en la región.

A partir de la segunda década del nuevo milenio encontramos una proliferación de trabajos comparados del proceso de políticas en la región en general y sobre políticas sectoriales.

A nivel institucional, uno de los hitos del campo es la creación en el año 2004 de la maestría en *Políticas Públicas Comparadas* dictada por FLACSO México. Este trayecto formativo (el único en su tipo en Latinoamérica) busca desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes para analizar problemas públicos, así como formular, implementar y evaluar políticas, con una perspectiva comparada desde la problemática latinoamericana y global. El programa tiene una duración de dos años y combina actividades académicas virtuales con encuentros presenciales, los que se llevan a cabo en las instalaciones de la FLACSO México dos veces cada año.

Hablando de las redes profesionales, la densidad del campo y el interés por generar redes temáticas se canalizó en el año 2013 con la creación del *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPPC)* de la Asociación Latinoamericana de Ciencia



Política (ALACIP). Este grupo tiene como objetivo impulsar el estudio académico de las políticas públicas que se desarrollan en los países de América Latina y el Caribe, fomentando la cooperación entre investigadores interesados en el tema y favoreciendo una amplia difusión de los resultados de sus trabajos. Contempla el análisis de un amplio espectro de políticas públicas sectoriales y transversales, de los enfoques teóricos aplicables, y de las metodologías disponibles para su investigación. Sus actividades incluyen la presentación de paneles temáticos, realización de publicaciones y participación en eventos nacionales e internacionales con sus investigadores.

Finalmente, es importante destacar que los trabajos comparativos de políticas tuvieron un nuevo impulso a partir del año 2020 y el fenómeno del coronavirus. A raíz de los confinamientos y la realización de encuentros académicos virtuales se ha “disparado” la producción sobre políticas sectoriales comparadas, al mismo tiempo que ha dado lugar a una nueva área temática conocida como “pandemia” y la “postpandemia” cristalizada en una serie de novedosos trabajos publicados en tiempo real (Barberia, Plümper, & Whitten, 2021; Berner, 2021; Christensen & Laegreid, 2022; Dettano & Cena, 2021). La elaboración de políticas basadas en la evidencia implicó, buscar pruebas “en otros lugares” para comparar datos, hechos, acontecimientos, tendencias internacionales que ayudaran a comprender cómo enfrentar de mejor manera la pandemia. La velocidad de la producción de trabajos a nivel regional fue un gran impulso para las redes de especialistas y fortaleció el campo de las políticas comparadas en la región. Esta nueva forma de trabajar con una inusitada celeridad y métodos ágiles es lo que se está empezando a conocer como “*scrumademia*” –neologismo que surge de fusionar los términos de metodología scrum y academia- (Franco et al., 2023). En tiempo récord se publicaron dosieres, compilaciones y libros de autor en clave comparada, que hicieron un balance de las políticas públicas implementadas por los gobiernos, como así también los impactos que trajo el coronavirus en todas las esferas sociales.

A continuación, se realiza una breve reseña sobre el desarrollo del campo de las políticas públicas comparadas en la región.



Cuadro 1: Etapas de los estudios comparados de políticas públicas en América Latina

Etapa	Período	Temas estudiados	Características del período
Reforma del Estado	1990-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Privatizaciones • Reforma del Estado • Procesos comparados de reforma • Implementación de reformas estructurales • Evaluación de las reformas 	<ul style="list-style-type: none"> • Rol de organismos internacionales • Consultorías que elaboran informes técnicos • Primeros libros comparados • Perspectiva gerencialista • Surgimiento de revistas científicas temáticas
Políticas sectoriales	2005-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio civil comparado • Regímenes de bienestar comparados • Políticas sectoriales comparadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos teóricos propios de la política sectorial • Incorporación de nuevas teorías de las políticas públicas • Constitución de áreas de especialización • Consolidación de redes temáticas regionales • Primeros trabajos comparados • Movilidad académica regional en congresos
Pandemia y post-pandemia	2020-actualidad	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de la pandemia en las administraciones públicas y políticas sectoriales • Reflexión sobre las capacidades estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • “Scrumademia” • Conferencias virtuales • Gran cantidad de datos disponibles • Rol de los organismos internacionales • Financiamiento de investigaciones comparadas por parte de los gobiernos y organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia



3. Un análisis de la producción en las revistas latinoamericanas de políticas públicas

3.1 Lineamientos conceptuales y metodológicos

El desarrollo de las políticas públicas comparadas en América Latina puede pensarse a través de los procesos de especialización disciplinar. El crecimiento del campo de públicas, se manifiesta en cuatro dimensiones: la *autonomización*, la *institucionalización*, la *profesionalización* y la *especialización* (Bulcourn & Cardozo, 2013; Cardozo, 2017; Farah Ferreira Santos, 2016). El primero de los aspectos se vincula con la separación de otros espacios académicos que ejercen influencia (Bañón Martínez, 1997; Bourdieu, 1984). La institucionalización refiere al arraigo de centros de docencia e investigación. Podemos verlo en la creación de carreras de grado y posgrado del campo de públicas, la consolidación de equipos de investigación, el fortalecimiento de redes académicas, entre otros. La profesionalización implica que existe cada vez más un reconocimiento social de los saberes de los gestores públicos, y se está dispuesto a contratar especialistas de políticas públicas porque se entiende que poseen conocimientos y habilidades que permiten resolver problemas específicos.

Cuando se observa el desarrollo de un campo científico-académico, se deben tener en cuenta cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, es importante considerar a los actores involucrados, es decir, las personas, grupos e individuos con sus respectivas biografías, valores, acciones y motivaciones. Estos actores son agentes sociales que producen y reproducen sus prácticas, y su grado de conciencia y libertad depende de sus contextos históricos y culturales. En segundo lugar, las instituciones son un aspecto clave en la comprensión del desarrollo de una disciplina científica, ya que son los espacios donde se producen y reproducen las prácticas científicas y académicas. Estas prácticas pueden ser de enseñanza o investigación, y su entorno de producción puede ser público, privado, gubernamental o de enseñanza. Además, las instituciones también pueden privilegiar algún rol sobre el otro. En tercer lugar, los productos son los documentos especializados que se materializan en publicaciones periódicas, libros, comunicaciones y ponencias en congresos y jornadas, informes de investigación y documentos de trabajo, entre otros. Esta producción refleja las prácticas y conocimientos científicos y académicos de la comunidad, y son fundamentales para valorar el avance del campo. Por último, las redes son espacios de vinculación entre la comunidad científica y otros ámbitos de la vida social. Las asociaciones académico-profesionales son un ejemplo de estas redes, y funcionan como verdaderos lazos entre instituciones y actores, fomentando la colaboración, el intercambio de saberes y la difusión de los progresos del saber científico-académico.



Este trabajo hará un recorte específico sobre la producción en políticas públicas comparadas, en las revistas latinoamericanas del campo de las políticas públicas. Para realizarlo, se decidió tomar las revistas específicas de Estado, administración y políticas públicas latinoamericanas. Siguiendo los objetivos de este artículo se buscó recuperar la producción publicada en la región. El principal problema para relevar los artículos fue la inclusión de las revistas latinoamericanas en bases de datos internacionales como EBSCO, Scopus (hay solamente 4 revistas indexadas en la base) o Web of Science (solo se incluyen 7 revistas). Así, se tuvo que elaborar una base de revistas latinoamericanas de políticas públicas editadas en el subcontinente en forma manual, recurriendo a encuestas de especialistas de cada país y la navegación en buscadores. Esta base dejó fuera a las revistas publicadas exclusivamente por instituciones o editoriales por fuera de la región. Sin embargo, se decidió incluir journals que estuvieran co-editados por una institución latinoamericana y de otra parte del mundo. El principal problema metodológico fue definir cuáles son las revistas del campo de políticas públicas en la región, ya que indefectiblemente iba a excluir artículos comparados sobre políticas publicados en revistas de ciencia política, sociología, políticas sectoriales o ciencias sociales en general. Así, la primera decisión metodológica fue subsumir la muestra a revistas exclusivas de políticas públicas que su alcance o nombre hicieran referencia a los temas de Estado, políticas, administración o gestión pública.

El relevamiento arrojó que existen 56 revistas específicas sobre el área de Estado, políticas y gestión pública. De estas revistas se advierte una concentración en Brasil y México, que son los países donde el campo se encuentra más desarrollado.

Cuadro 2: Revistas de Estado, administración y políticas públicas según país

País	Cantidad revistas ¹
Argentina	7
Brasil	18
Chile	8

¹ Las revistas relevadas fueron:

Argentina: Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; Estudios Sociales sobre el Estado; Perspectivas de Políticas Públicas; Revista Administración Pública y Sociedad (APyS); Estado Abierto. Revista Estado y Políticas Públicas.

Brasil: Administração Pública e Gestão Social; Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional; Cadernos Gestão Pública e Cidadania; Caderno da Escola Superior de Gestão Pública; Política, Jurídica e Segurança; Gestão Pública: Práticas e Desafios, Revista Brasileira de Políticas Públicas; Revista de Gestão e Políticas Públicas; Revista de Políticas Públicas; Espaço Público; Revista do Serviço Público; Revista Práticas em Administração Pública; Temas de Administração Pública; Gestão e Planejamento; Perspectivas em Políticas Públicas; Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais; Revista de Administração Pública; Gestão e desenvolvimento; Revista de Ciências do Estado.



Colombia	3
Cuba	1
Ecuador	2
México	10
Perú	3
Puerto Rico	1
Venezuela	3
Total general	56

Fuente: Elaboración propia

88



Luego se procedió a armar una base con todos los artículos comparados, incluyendo los siguientes atributos:

- Revista donde se publicó el artículo,
- Título,
- Autores,
- País de los autores,
- Año de publicación,
- Abstract,
- Tipo de artículo (teórico, empírico, o revisión bibliográfica)
- Área temática (política sectorial a la que pertenece)
- Selección de casos (estrategia de selección)
- Metodología (cualitativa, cuantitativa, mixta o revisión bibliográfica)
- Alcance geográfico (casos que toma),
- Nivel (Global, Regional, nacional, subnacional, o local)

1 Chile: Gobierno y Administración Pública; Revista Chilena de Administración del Estado; Revista de Gestión Pública; Revista enfoques; Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública; Revista Estudios de Políticas Públicas; Revista Iberoamericana de Estudios Municipales; Revista Políticas Públicas.

Colombia: Administración & Desarrollo; Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance; Revista Ópera.

Cuba: Revista cubana de administración pública y empresarial.

Ecuador: Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos; Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública.

México: Cimexus: revista nicolaita de políticas públicas; Espacios Públicos; Latin American Policy; Política y Gobierno; Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública; Revista Buen Gobierno; Revista de Administración Pública; Revista Gestión y Políticas Públicas; Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública; Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review.

Perú: Revista de Gobierno y Gestión Pública; Gestionar: revista de empresa y gobierno; Saber Servir, Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú.

Puerto Rico: Revista de Administración Pública.

Venezuela: Revista Reforma y Democracia; Cuadernos del CENDES; Revista Venezolana de Gerencia

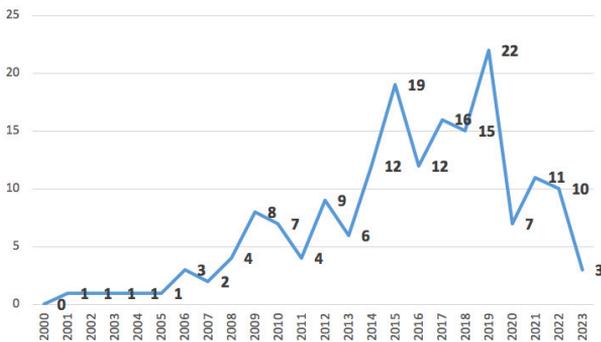
El relevamiento de los artículos se realizó haciendo una búsqueda en cada una de las páginas web de las revistas. Esto se facilitó debido a que en su mayoría las publicaciones científicas regionales son de acceso abierto. Para rastrear cada artículo se efectuó la búsqueda con el truncamiento **compara\$** para incluir todos los títulos y resúmenes que con términos relacionados con la comparación (Comparado/a, comparativo/a, comparación, comparação, comparative, comparison). En los casos que fueron posible se ingresó a las revistas a través de los portales *Redalyc* y *Scielo*, para suplir la falta de digitalización de los volúmenes en la página de la editorial.

De este relevamiento artesanal se incluyeron 181 artículos comparados que fueron publicados entre 1984 y 2023 inclusive. Con esta base se realizó un procesamiento y ordenaron los artículos para poder hacer un mapeo de la producción en políticas públicas comparadas en la región.

3.2 La producción en políticas públicas comparadas

El campo de las políticas públicas en América Latina, comenzó a consolidarse en el siglo XXI, según podemos ver en las revistas científicas. El primer artículo comparado que se encontró fue “Los Sistemas Nacionales de Salud. Una perspectiva comparativa”, publicado en la Revista de Administración Pública de México, escrito por Julio Frenk Mora y Avedis Donabedian que hace una mirada global de los sistemas sanitarios del mundo. Luego encontramos artículos comparados esporádicos hasta la década del 2000. El número de artículos comparados empieza a crecer hacia el año 2010, incrementándose en el decenio pasado. En el año 2019 se advierte el pico de artículos comparativos con 22 trabajos en las 56 revistas relevadas.

Gráfico 1: Evolución de los artículos comparados de políticas (2000-2023)



Fuente: Elaboración propia





La española Grau Creus sostiene que hay dos tipos de investigaciones referidas a la administración pública comparada: por un lado, los estudios de tipo metodológico, que proporcionan herramientas teórico-metodológicas para comparar las políticas públicas; y, por otro lado, los estudios comparativos vinculados con lo que ella denomina “políticas sectoriales”. Además, señala que “ambos tipos de trabajos están íntimamente relacionados: normalmente los esquemas y modelos de análisis sobre políticas públicas en general se utilizan en obras sectoriales para ahondar en el estudio de un ámbito de las políticas públicas. El análisis sectorial puede utilizarse tanto para estudiar con detalle una determinada política pública (lo que entraría dentro de la lógica de estudio de caso) o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de su variación territorial, estos es, como distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política pública (Grau Creus, 2002, p. 1).

A los objetivos de este trabajo hemos hecho una primera distinción entre trabajos no empíricos y empíricos. Los primeros incluyen discusiones teóricas y metodológicas, o bien, revisiones de literatura, mientras que los empíricos estudian políticas específicas. Una categoría residual son los artículos que combinan ambos principios, que son los “teórico/empíricos” que desarrollan una construcción de teoría empírica que luego aplican al estudio comparado. Sin embargo, de la evidencia se advierte que hay un claro predominio de los estudios empíricos (90, 06%) por sobre las reflexiones de teoría y metodología.

Cuadro 3: Tipos de artículos comparativos de políticas públicas

Tipo de artículo	Artículos	%
Empírico	163	90,06%
Empírico/ Teórico	2	1,10%
Metodológico	4	2,21%
Teórico	12	6,63%
Total general	181	100%

Fuente: Elaboración propia

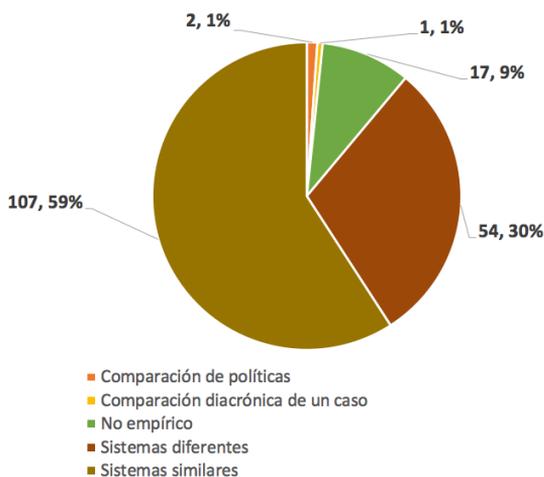
Otra tendencia que se advierte es la estrategia de selección de casos. Podemos encontrar cuatro tipos. Por un lado, método de sistemas similares o de la similitud (Harguindéguy, 2013) que incluye casos con variables dependientes distintas pero variables independientes muy parecidas. Según esta dinámica, se achacará la discrepancia de resultados entre los casos a la presencia de una variable independiente que difiere de un caso a otro. El observador debería centrarse en los factores que difieren de un caso a otro para entender esta asimetría. Por otro lado, encontramos los “sistemas diferentes” o de la diferencia que

incluyen casos que presentan resultados idénticos pero variables independientes diferentes, salvo una. En este caso se puede lógicamente pensar que este parecido en el resultado es fruto de la semejanza en, al menos, una de las variables independientes. Por otro lado, encontramos comparaciones diacrónicas de un caso, donde el tiempo es el elemento de la comparación (se toma la misma unidad de análisis pero en dos lapsos de tiempo), y finalmente la “comparación entre políticas” en una misma unidad de análisis. Así se puede estudiar la política de salud y educación en un país para analizar similitudes y diferencias e identificar factores causales.

Del relevamiento se advierte que existe una tendencia clara por la comparación de diferentes casos por la técnica de sistemas similares (por ejemplo, países de América Latina) con el 59% de los artículos, seguido de la técnica de la diferencia por el 30% (países de América Latina contra países de otras regiones), existiendo solamente dos artículos que hacen una comparación diacrónica de un caso y dos que comparan políticas diferentes en la misma unidad de análisis.



Gráfico 2: Selección de casos comparados en revistas latinoamericanas



Fuente: Elaboración propia

Otro punto relevante es la estrategia metodológica de los artículos encontrados en las revistas. Acá nos ceñimos a la distinción clásica entre métodos cualitativos, cuantitativos o mixtos. Los artículos cualitativos consisten en saber mucho sobre pocos casos. Se trata de un tipo de estudio intensivo de cuño weberiano. La comparación de estudios de casos permite conocer el universo en profundidad, y el investigador limita su análisis a unas



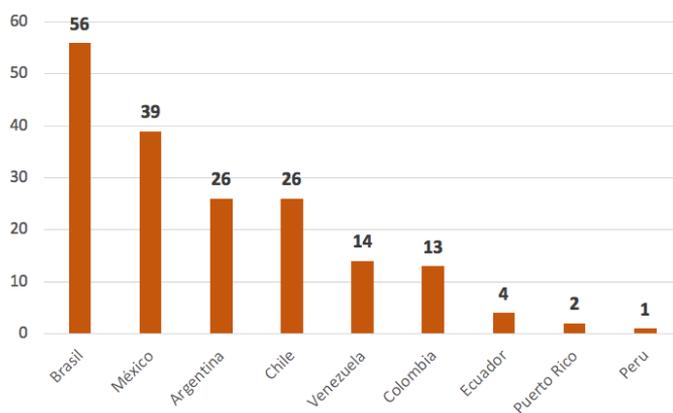
pocas unidades (seis o siete a lo sumo), que desglosa en función de una serie de variables (Harguindéguy, 2013). En este relevamiento entendimos también a todos los artículos que no especificaban una metodología, pero tenían una aproximación narrativa a los casos y no se advertía la utilización de datos cuantitativos. Por el otro lado, tenemos los estudios cuantitativos o de variables donde el investigador busca las regularidades y diferencias más destacables entre un gran número de casos que analiza de forma transversal, recurriendo a datos cuantitativos comparables. Aquí incluimos los trabajos que se basan en una descripción numérica de los fenómenos hasta los análisis cuantitativos propiamente dichos con utilización de contrastación de hipótesis mediante la estadística. Los escritos que presentaban la combinación de ambas estrategias cuali-cuanti o “triangulación” (Kossoy, 2003) fueron clasificados como “mixto”, y fueron separados de las revisiones de literatura o las reflexiones metodológicas. De los 181 artículos, más de la mitad (55,8%) tienen una metodología blanda o cualitativa, contra un 28,18% de trabajos cuantitativos y un 7,73% con metodología combinada. Vale destacar que en la mayoría de los artículos no se hace una referencia explícita a la cuestión metodológica, algo que difiere tangencialmente en los “papers” de las revistas anglosajonas con el formato modelo IMRyD (Introducción, Métodos, Resultados y Discusión) como plantilla básica.

Cuadro 4: Metodología empleada

Metodología	Artículos	%
Cualitativa	101	55,80%
Cuantitativa	51	28,18%
Mixta	14	7,73%
Revisión de literatura	13	7,18%
Metodológico	2	1,10%
Total general	181	100%

Fuente: Elaboración propia

Respecto al lugar donde se publicaron más artículos comparados de políticas, vemos que se reproduce una simetría entre la cantidad de revistas y los artículos, siendo el principal país indiscutido Brasil (56), seguido de México (39), y luego vienen Argentina y Chile (ambos con 26 artículos).

Gráfico 3: Artículos según país de publicación

Fuente: Elaboración propia

Respecto del alcance geográfico de la comparación vemos un foco en la región latinoamericana, con un predominio de Brasil como unidad de análisis. En los artículos el país más abordado es Brasil (tanto como país, como sus estados o municipios) con 64 trabajos que lo tienen en cuenta en la comparación, seguido por México con 41 artículos y Argentina con 38. De los países por fuera de América Latina el país más estudiado es Estados Unidos (19 veces, mayormente en comparaciones publicadas en el vecino país México) y España (18 trabajos). Las comparaciones centralmente tienen un fuerte foco regional en América Latina cuando son estudios de área, y cuando son sistemas diferentes incorporan países de la OCDE. Los países del Sur Global no latinoamericanos tienen una presencia marginal en nuestros estudios comparados.

Cuadro 5: Países estudiados

País	Cantidad de artículos
Brasil	64
México	41
Argentina	38
Chile	21
Estados Unidos	19
España	18
Colombia	16





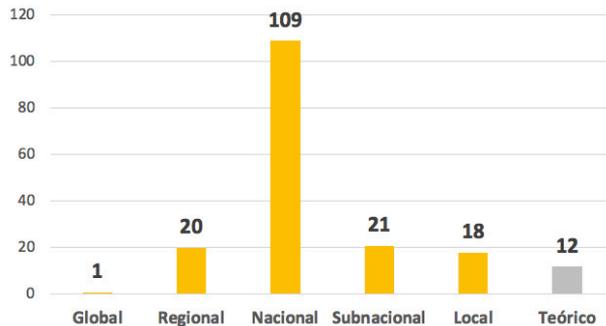
Uruguay	9
Canadá	8
Alemania	7
Francia - Perú - Portugal - Reino Unido	6
Venezuela	5
China - Guatemala - Japón	4
Ecuador - El Salvador - India - Corea del Sur - Paraguay Puerto Rico - Sudáfrica	3
Australia - Costa Rica - Cuba - Singapur - Suecia	2
Bélgica - Bolivia - Camerún - Dinamarca - Egipto - Filipinas - Hong Kong - Irlanda - Israel - Kenia - Malasia - Malawi Mercosur - Mozambique - Noruega - Nueva Zelanda - Panamá - República Dominicana - Rusia - Uganda	1

Fuente: Elaboración propia

Hay artículos que se proponen desde el comienzo hacer una comparación de regiones como tales. Aquí encontramos 18 trabajos que se centran en América Latina, 3 en la Unión Europea, 2 en países de la OCDE y otros 2 el MERCOSUR, y luego se toman una sola vez África Subsahariana, América en su totalidad, Asia del sur, Asia Oriental, Centroamérica, Países federales, Europa y una comparación global.

El nivel de análisis de los artículos se focaliza fuertemente en el nivel nacional, teniendo 109 de ellos a los países como unidades de análisis, seguido por el nivel subnacional (21), regional (20) y el nivel local (18). Solo un artículo realiza una panorámica global en su comparación.

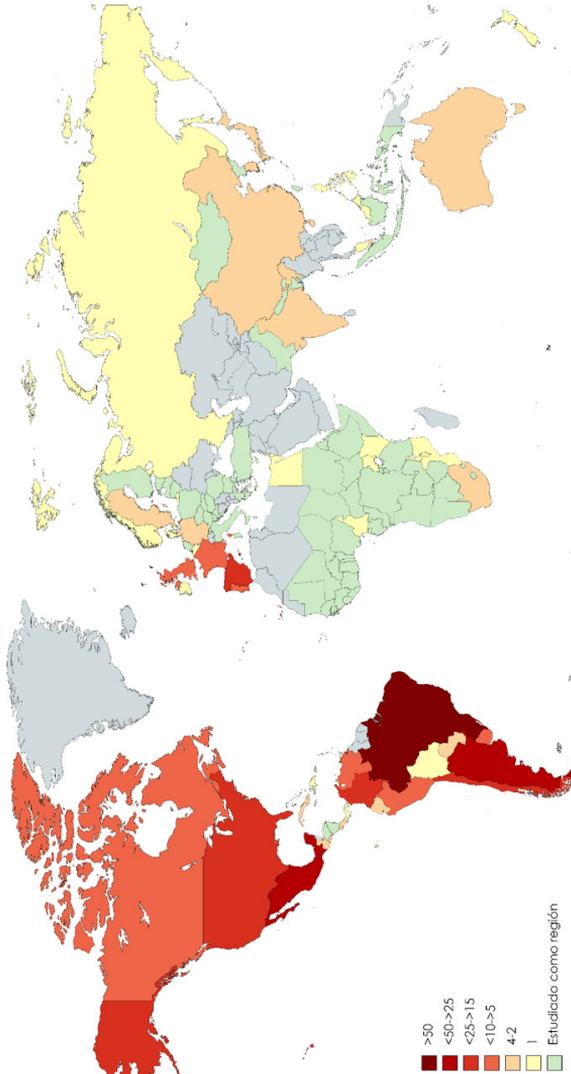
Gráfico 4: Nivel geográfico utilizado en la comparación



Fuente: Elaboración propia

En el siguiente mapa de calor se puede advertir en forma gráfica la concentración temática en América Latina y el peso que tiene Brasil como caso a comparar por los trabajos relevados.

Mapa 1: Países y regiones estudiados en los artículos



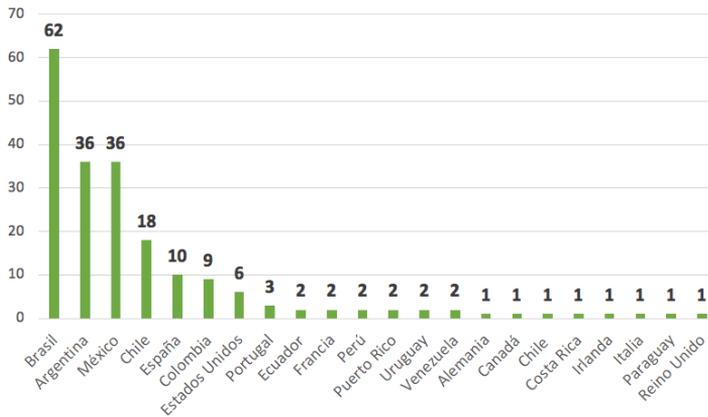
Fuente: Elaboración propia





A la pregunta, de dónde provienen los autores de los artículos, vemos nuevamente que la mayoría son de instituciones brasileñas (62 autores), seguidos por Argentina y México (36), Chile (18) y España (10). Se observa que muchos artículos comparados incorporan coautorías de diferentes países, lo que muestra un fortalecimiento de las redes académicas en los últimos años. Por último, llama mucho la atención la baja presencia de investigadores desde Estados Unidos (6) en publicaciones de la región. Además, el idioma de publicación casi siempre se corresponde al del país de publicación de la revista, existiendo poco intercambio entre las revistas lusófonas e hispanoparlantes, aunque la mayoría de ellas aceptan generalmente artículos en las tres lenguas académicas de la región (español, portugués e inglés).

Gráfico 5: Autores de artículos según país



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, miraremos el área temática de los artículos relevados a partir de la variable alcance temático/sectorial, con el objetivo de investigar el conjunto de temas y asuntos presentes en los artículos (Marenco & Blanco Strohschoen, 2018). Como sostiene Parsons “las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Además, los sectores proporcionan contextos para los estudios comparados. Dentro de cada una de las áreas hay redes y comunidades de investigación especializadas que estudian los problemas y las políticas públicas, y defienden ciertas posiciones” (Parsons, 2007, p. 63). Si bien, fue bastante complicado poder identificarlos con una etiqueta, a los trabajos se los agrupó

en diferentes áreas. Hay un equilibrio entre tres grandes áreas temáticas: política social (14,36%), los artículos del área económica que etiquetamos como “presupuesto/impuestos/economía política” (13,81%), y “Gestión pública/ Gobierno/ Burocracia” (13,26%). Esta distribución no arroja especial atención, dado que reproduce los temas que están de relieve en la agenda académica de los congresos y las revistas, como así también las principales áreas de política pública de la región. Es de destacar que los temas de medio ambiente ocupan solo 3 artículos, lo que sugiere ir a contramano de la tendencia en la producción internacional que ha puesto de relieve la temática.

Cuadro 6: Política sectorial estudiada

Área temática	Cantidad artículos	%
Política Social	26	14,36%
Presupuesto/ impuestos/Economía política	25	13,81%
Política local	23	12,71%
Gestión Pública/ Gobierno/ Burocracia	24	13,26%
Educación y ciencia	18	9,94%
Transparencia	14	7,73%
Defensa, Seguridad, Justicia y Paz	10	5,52%
Infraestructura	5	2,76%
Participación	5	2,76%
Empleo	4	2,21%
Política Cultural	4	2,21%
Medio Ambiente	3	1,66%
Salud	3	1,66%
Metodología/teoría	4	2,21%
Minorías	2	1,10%
Urbanismo	2	1,10%
Otros temas	9	4,97%
Total general	181	100%

Fuente: Elaboración propia

4. Comentarios finales sobre un campo en expansión

Este artículo ha pretendido realizar una primera aproximación a la investigación comparativa en políticas públicas a partir de una mirada en las publicaciones científicas de la región. El principal sesgo que asume este trabajo es que se redujo la muestra a las revistas



específicas del campo de públicas, lo cual ha dejado mucha producción por fuera del relevamiento. Sin embargo, esto permite advertir que dentro de los trabajos sobre políticas públicas de las 56 revistas analizadas el enfoque comparativo sigue siendo incipiente y no se ha extendido como metodología de estudio. En todo el período analizado solamente se han rastreado 181 trabajos comparados.

Otro elemento que se advirtió en los artículos comparativos es cierto desenganche con la tendencia global de las revistas internacionales en la temática del coronavirus y la pandemia. A diferencia de los journals anglosajones que se vieron inundados de trabajos comparados sobre repuestas a la pandemia, en el período analizado encontramos que solo hay un trabajo de esta naturaleza, el cual fue publicado en la revista *Gobernar de Colombia*. Esto para nada quiere decir que la producción desde la región no esté orientada a la temática, sino que requiere una indagación sobre los formatos de publicación elegidos para difundir los trabajos sobre la pandemia (ha habido muchos libros de autor y compilaciones) y los lugares donde los investigadores deciden publicar (encontramos que gran parte de los documentos sobre la pandemia realizados por autores latinoamericanos son enviados a revistas internacionales, las cuales cuentan con mayor prestigio e impacto, o bien se envían a revistas de política o ciencias sociales generales).

Un elemento a destacar que se encontró en los artículos, ya mencionado, fue la presencia de coautorías entre países. Estas colaboraciones no solamente son entre países de la región sino entre Latinoamérica y países desarrollados. Esto expresa una internacionalización de la producción académica que se ha visto potenciada por la pandemia y los medios telemáticos con las conferencias virtuales y la existencia de nuevas redes sociales académicas que facilitan el intercambio entre colegas de diferentes latitudes. Sin embargo, un punto que muestra una enorme vacancia es el diálogo Sur-Sur ausente tanto en las redes de trabajo como en la indagación de los artículos. Generar investigaciones comparadas sobre los países del Sur Global que tengan en cuenta los rasgos comunes y permitan aprender de experiencias lejanas puede ser un importante estímulo para desarrollar teorías empíricas de alcance intermedio. Esto posiblemente fortalezca a la comunidad del campo de políticas públicas del Sur Global y posicione a América Latina dentro de la escena internacional, la cual presenta como hemos visto un cierto retardo en la consolidación del área. Esto ha aflorado en diversas publicaciones sobre las políticas en pandemia que tienen como objeto países de diferentes regiones del Sur Global como objeto.

Finalmente, quiero reflexionar sobre un aspecto que surgió de la investigación que es la cuestión de las políticas editoriales latinoamericanas. Casi la totalidad de las revistas indagadas son open access, es decir, que permiten virtualmente que muchas personas tengan acceso a la publicación científica. Sin embargo, cuando vemos el impacto que tienen las revistas de la región a nivel internacional notamos que es periférico. Esto no debe llevarnos



a adoptar una postura acrítica y considerar los índices de citaciones como la única medida de calidad y relevancia de la producción. Sino que ha de invitar a los latinoamericanos a desarrollar estrategias conjuntas de difusión de la producción que articule dos lógicas que parecen hasta el momento enfrentadas. Por un lado, publicar en revistas de alto impacto (generalmente en inglés con la barrera de acceso que implica poder llegar a publicar), o bien desarrollar periódicos en lenguas vernáculas que consoliden el área en la región. Estas dos tendencias generan interrogantes y tensiones, por lo que estimo que la clave está en los medios digitales y la inteligencia artificial. Hoy en día ya se cuenta con traducciones automáticas hechas por navegadores que permiten entender un artículo en forma aceptable. Por ello, la barrera idiomática que fue “la gran muralla” de acceso de las ciencias sociales latinoamericanas al mundo anglosajón, empieza a caer ladrillo a ladrillo. En un futuro, estimo que será central el papel de las redes temáticas entre investigadores, el uso de los perfiles académicos en línea (Academia.edu, ResearchGate, ORCID, o LinkedIn) y el fortalecimiento de vínculos más sólidos entre colegas de los países centrales y el Sur Global a partir de encuentros que pueden desarrollarse en formato virtual por medios digitales. La pandemia ha mostrado un efecto catalizador y nos aisló para acercarnos telemáticamente. Estas claves talvez permitan potenciar una nueva etapa en los estudios comparados sobre políticas públicas en América Latina con nuevas agendas, mejores metodologías y una mayor incidencia en los acuciantes problemas públicos que atraviesan nuestras sociedades.



Bibliografía

- Almond, G. A., & Powell, B. (1972). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Apter, D. (1970). *Estudio de la modernización*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bañón Martínez, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón Martínez & E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 17-50). Madrid: Alianza Editorial.
- Barberia, L., Plümper, T., & Whitten, G. D. (2021). The political science of Covid-19: An introduction. *Social Science Quarterly*, 102(5), 2045-2054. <https://doi.org/10.1111/SSQU.13069>
- Berner, H. (2021). Sistemas de información social y registros sociales en América Latina: avances, aprendizajes frente al COVID-19 y ámbitos estratégicos para su fortalecimiento en la recuperación. *Taller de Trabajo Herramientas de política social y análisis de las desigualdades para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19* 25. CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/25_agosto_heidi_berner_0.pdf
- Borsotti, C. (2006). *Temas de metodología de la investigación en Ciencias Sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño Dávila.



Bourdieu, P. (1984). *Homo Academicus*. Paris: Editions de Minuit. Recuperado de <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaLibro.php?libro=978-987-629-028-9>

Bulcournf, P. A., & Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? En *Documentos de Política Comparada* (N.º 3). Buenos Aires.

Bulcournf, P. A., & Cardozo, N. D. (2013). La Ciencia Política en la Argentina: su desarrollo e institucionalización. *Debates*, 7(3), 57-88. <https://doi.org/https://doi.org/10.22456/1982-5269.43861>

Bulcournf, P. A., & Jolíás, L. (2008). Pensar la ciencia política en la Argentina: historia, agenda y desafíos. En E. Gutiérrez Márquez & R. Torres-Ruiz (Eds.), *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina* (pp. 47-107). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50(4), 619-627. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>

Cardozo, N. D. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 127-155. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.127>

Christensen, T., & Laegreid, P. (2022). Introduction to Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. *Public Organization Review 2022*, 1-7. <https://doi.org/10.1007/S11115-022-00632-X>

Colino, C. (2013). La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas. En S. Parrado, C. Colino, & J. A. Olmeda (Eds.), *Gobiernos y administración públicas en perspectiva comparada* (pp. 15-40). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Dettano, A., & Cena, R. (2021). Políticas Sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, I(21), 137-158.

Díez, J., & Franceschet, S. (2012). Public policy in Latin America: Towards a new research agenda. En *Comparative Public Policy in Latin America* (pp. 272-286). Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689947-013>

Farah Ferreira Santos, M. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: De uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959-979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

Franco, C., Fünfgeld, A., Pinzón, V. G., Klenke, J., Lohmann, R., Reder, D., & Schirmer, S. (2023). Introducing ScrumAdemia: An Agile Guide for Doctoral Research. *PS: Political Science & Politics*, 1-8. <https://doi.org/10.1017/S1049096522001408>

Geva-May, I., Hoffman, D. C., & Muhleisen, J. (2018). Twenty Years of Comparative Policy Analysis: A Survey of the Field and a Discussion of Topics and Methods. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 18-35. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1405618>

Grau Creus, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis. En M. Grau Creus & A. Mateos Díaz (Eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (pp. 29-58). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Harguindéguy, J.-B. (2013). ¿Se pueden comparar las políticas públicas? En *Análisis de políticas públicas* (pp. 171-180). Madrid: Tecnos.

Heady, F. (1995). *Public Administration. A Comparative Perspective* (5th.). New York: Marcel Dekker Inc.

Hirschman, A. O. (1975). Policymaking and policy analysis in Latin America-A return journey. *Policy Sciences*, 6(4), 385-402. <https://doi.org/10.1007/BF00142381>

Huntington, S. P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado de <https://www.planetadelibros.com.ar/libro-orden-politico-en-las-sociedades-en-cambio/121313>

Kossoy, A. (2003). Triangulación de técnicas de relevamiento: alcances y limitaciones. En S. Lago Martínez, G. Gómez Rojass, & M. Mauro (Eds.), *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos* (pp. 62-72). Lanús: Proa XXI.

Kuhlmann, S., & Wollman, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc. Recuperado de <https://www.ebooks.com/en-us/209649269/introduction-to-comparative-public-administration/sabine-kuhlmann-hellmut-wollmann/>

Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences*. Standford: Stanford University Press. Recuperado de <https://www.amazon.es/Policy-Sciences-Harold-D-Lasswell/dp/B0044DHYYO>

Marenco, A., & Blanco Strohschoen, M. T. (2018). ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto*, 3(1), 47-76. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_abierto_3.pdf

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES/ Grupo de Trabajo sobre el Estado-CLACSO*, (4), 1-45. Recuperado de https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf



Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. Buenos Aires: Miño Dávila - FLACSO.

Peters, B. G. (1990). The Necessity and Difficulty of Comparison in Public Administration. *Asian Journal of Public Administration*, 12(1), 3-28. <https://doi.org/10.1080/02598272.1990.10800226>

Pliscoff, C., & Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-13. Panamá: CLAD.

Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy: a practical guide*. London & New York: Routledge.

Sabatier, P. A. (1999). Theories of the policy process. En *Political Science and Politics*. Boulder: Westview Press.

Sartori, G. (1991). Comparación y método comparado. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Madrid: Alianza Editorial.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (Eds.). (2012). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 317-346). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Soares, G. A. D. (2005). O calcanhar metodológico da ciência política. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (48), 27-52. Recuperado de <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>

Stumpf González, R., & Baquero, M. (2013). A Política Comparada na América Latina: dilemas e desafios no Brasil. *Revista Debates*, 7(3), 111-126. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.43949>

Wenzelburger, G., & Jensen, C. (2022). Comparative Public Policy Analysis: Shortcomings, Pitfalls, and Avenues for the Future. *Politische Vierteljahresschrift* 2022, 63(2), 1-19. <https://doi.org/10.1007/S11615-022-00390-X>

Wilder, M. (2017). Comparative Public Policy: Origins, Themes, New Directions. *Policy Studies Journal*, 45, 47-66.

Wollman, H. (2020). Administración pública comparada: conceptos, métodos y campo de investigación. *Barataria*, (27), 18-31.

6. Websites

rc30.ipasa.org/
randfonline.com/journals/fcpa20
comparativepolicy.org/
alacip.org/?p=5067

