

Construyendo el campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas comparadas en América Latina: estrategias y desafíos.

Pablo Bulcourf*

141

No seas una copia, el mundo venera los originales
Del film Nina (The Matter of time) 1976



Resumen

Este artículo pretende indagar sobre la constitución del campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en perspectiva comparada. Presupone un abordaje interdisciplinario que articula aspectos ontológicos y metodológicos en su determinado contexto histórico. A los interrogantes básicos de los estudios comparados: por qué comparar, qué comparar y cómo comparar se le articulan una serie de elementos analíticos que nos permiten trazar un mapa de coordenadas que hacen un recorrido histórico tanto desde el plano de la toma de decisiones y sus orientaciones como en la constitución del campo de estudios específicos. Estos aspectos son abordados situados en el contexto de América Latina y sus especificidades políticas, sociales y económicas; pero también en la propia historia de las ciencias sociales en la región.

Palabras claves: Estado – administración pública – método comparado – política comparada – América Latina.

Abstract

This article aims to investigate the constitution of the field of studies on the State, administration and public policies in a comparative perspective. It presupposes an

* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
ORCID: 0000-0002-4859-2194
pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

interdisciplinary approach that articulates ontological and methodological aspects in its specific historical context. To the basic questions of comparative studies: why compare, what to compare and how to compare, we articulate a series of analytical elements that allow us to draw a map of coordinates that make a historical journey both from the level of decision making and its orientations as well as in the constitution of the field of specific studies. These aspects are approached in the context of Latin America and its political, social and economic specificities, but also in the history of the social sciences in the region.

Keywords: State - public administration - comparative method - comparative politics - Latin America.



Introducción

En este artículo pretendemos reflexionar sobre el proceso de construcción de un espacio de producción del conocimiento sobre el Estado, la administración y las políticas públicas vinculado con la utilización de la metodología comparada, principalmente centrado en los debates académicos y también políticos a partir de la década de los cincuenta del pasado siglo. Se trata de un trabajo esquemático que intenta plantear algunos problemas e interrogantes vinculados al devenir histórico de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina. El reducido tamaño de una contribución de este tipo plantea básicamente servir de punto de partida y profundización para otros estudios. También al forma parte de un dossier especial sobre la temática debería articularse y comprenderse en relación a los otros estudios que lo integran.

Una idea de campo de conocimiento intenta expresar la confluencia de una serie de saberes, conocimientos, habilidades, prácticas y competencias en torno a algunos problemas cognitivos, en este caso socio-políticos predominantemente. Heredera de la tradición del sociólogo francés Pierre Bourdieu, intenta presentar un enfoque más amplio dentro de la sociología del conocimiento que puede brindarnos utilidad en varias esferas sociales, como pueden ser la economía, la cultura y la política (Bourdieu, 2003 y 2008). Desde ya se encuentra fuertemente vinculada a la idea de ciencia y de disciplina, pero nos ofrece una mayor flexibilidad para comprender el entramado de relaciones que están presentes en un espacio, en este caso del conocimiento científico. Por otro lado, emulando el concepto de “campo magnético” nos permite el análisis de las relaciones de poder y sus derivaciones en la propia comunidad científico-académica. Es aquí donde encontraremos una serie de tensiones y conflictos en torno a la distribución de recursos y el prestigio que supone la ciencia. Pero también en la selección de temas, teorías y estrategias metodológicas (Ravecca, 2019).

Este trabajo posee lo que podríamos denominar un “sesgo politológico” ya que está escrito por un politólogo que se ha dedicado al estudio específico de dos áreas dentro de esta disciplina. Por un lado, lo que hoy se denominan estudios disciplinares, o sea la historia, desarrollo y enseñanza de la ciencia política. En la otra cara de la moneda se encuentra el área denominada en varias organizaciones: Estado, administración y políticas públicas; que, si bien pretende ser un espacio dentro de esta disciplina específica, reconocemos de antemano que, en su historia y constitución, expresa claramente la idea de campo antes mencionada. Aunque podríamos advertir que en el período que pretendemos abordar la ciencia política ocupó un rol central en su desarrollo; más aún si lo enfocamos desde los estudios que utilizan una metodología comparada.

De esta forma se entrelazan tres ejes de análisis. Por un lado, la historia de este campo, por el otro sus especificidades en torno a la problematización y construcción de teorías



y su contexto de aplicación y, por el otro, las estrategias metodológicas utilizadas en este proceso. Pretendemos un enfoque metateórico crítico y reflexivo no solo sobre nuestra propia práctica, sino también sobre las consecuencias políticas y sociales que acarrea el vínculo entre la ciencia y la política, en este caso evidentemente presente (Giddens, 1987; Bulcourf y Vázquez, 2004; Bulcourf, 2021a).

Una crítica generalizada a la expresión “método comparado” es que todo método científico es en sí mismo “comparado”. La propia idea básica de medición significa la comparación de algo con un criterio preestablecido. No hay actividad científica que no compare. Si digo que un vehículo recorrió un kilómetro, estoy comparando el tramo recorrido con el sistema métrico decimal. ¿A qué se debe entonces hacer hincapié en la metodología comparada? Eso nos remite a los comienzos del pensamiento político sistemático en occidente. En el estudio de los fenómenos políticos siempre se ha recurrido a la estrategia comparada, aunque no fuera como se la conoce en la actualidad (Bulcourf y Cardozo, 2008 y 2009). Desde Aristóteles en adelante, pasando por Maquiavelo, se asoció esta metodología con los estudios políticos, y especialmente al área de la ciencia política que se consolidó durante la segunda posguerra con la comunidad politológica norteamericana a la cabeza y su posterior irradiación a la Europa continental. Con la segunda posguerra se produce una “revolución intelectual” dentro de la ciencia política que intentaría convertir a estos estudios en una verdadera “ciencia” orientada por los logros y la precisión de las ciencias naturales. Esto implicó profundos cambios ontológicos en la búsqueda de una teoría general de la política guiada por los estudios de David Easton, David Apter, Karl Deutsch, Robert Dahl, Samuel Huntington y Gabriel Almond como también en los planos epistemológico y metodológico orientados por las corrientes del neopositivismo lógico y del racionalismo crítico; permitiendo orientarse hacia la construcción de una “teoría empírica” de la política y los enfoques comparados serán la estrategia metodológica para la corroboración de hipótesis.

En este mismo momento Harold Lasswell y un conjunto de expertos van a reclamar una reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas; readaptando los modelos conductistas a los aportes de la teoría general de los sistemas al que denominaron “ciencias de las políticas públicas” (*policy sciences*), poniendo un énfasis en la necesidad de construir un conocimiento científico útil para el propio proceso de toma de decisiones. Hay que comprender este movimiento académico dentro del contexto de la reconstrucción europea después de la II Guerra y la conformación de un escenario internacional marcado por el bipolarismo de la Guerra Fría.

A lo largo de estas décadas se fue construyendo este campo del conocimiento en torno al Estado, la administración y las políticas públicas, dando numerosos enfoques teóricos que se fueron articulando con una riqueza de estrategias metodológicas y el empleo de una



enorme batería de técnicas de investigación. El vínculo entre el conocimiento y la propia gestión pública ha sido central para este conjunto de saberes. El camino recorrido nos lleva a expresar la complejidad de relaciones de poder que se manifiestan en esta actividad, vinculadas con diferentes posicionamientos teóricos, políticos, partidarios e ideológicos.

El contexto general durante la década de los cincuenta y sesenta del siglo pasado estuvieron marcados en el plano internacional por la llamada Guerra Fría que expresaba el enfrentamiento en un mundo bipolar heterogéneo marcado por los extremos del comunismo real liderado por la URSS y por el capitalismo (tanto democrático como autoritario) por los EE.UU. La carrera armamentística y sus desarrollos tecnológicos periféricos expresaron gran parte del contexto de aplicación del desarrollo científico. Desde el plano de la relación entre Estado “y” sociedad predominó el Estado del bienestar y su proceso de degradación primero con la crisis fiscal de éste y posteriormente, a principios de la década del setenta la crisis del petróleo marcaría su lenta agonía. La implosión de la URSS y la caída del muro de Berlín darán lugar a un nuevo período de post Guerra Fría con un aparente predominio de los EE.UU. y la aplicación de modelos neoliberales inspirados en las corrientes neomonetaristas. Hoy la crisis de las democracias capitalistas atlánticas y el ascenso de China marcan un nuevo estadio con enormes consecuencias a mediano y largo plazo. La civilización occidental y sus instituciones muestran una gran erosión y fatiga.

En estos últimos tres años un fenómeno global de carácter planetario ha reorientado gran parte de nuestros trabajos y visiones sobre la ciencia y su alcance: la pandemia del COVID19, la cual aceleró lo que algunos expertos como Oscar Oszlak denominaron la “era exponencial” (2020). Esto nos ha permitido una serie de replanteos alrededor del rol del Estado y sus capacidades, como así también sobre la forma en que analizamos el proceso de toma de decisiones en contextos de enorme complejidad e incertidumbre (García Delgado, 2020; Bulcourf y Covarrubias, 2021)¹.

Por otro lado, la Guerra de Ucrania ha marcado un punto de inflexión en el campo de la seguridad internacional con un fuerte replanteo geopolítico que va más allá de sus implicancias bélicas. Vamos a intentar algunas reflexiones sobre aspectos centrales del campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas orientados por una intención comparativa dentro del espacio latinoamericano.

¹ Rápidamente se han organizado redes académicas que han intentado dar cuenta de este fenómeno que se fueron expresando en diferentes eventos (la mayoría de ellos mediante dispositivos a distancia) y publicaciones. A modo de ejemplo podemos citar el libro *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19* de 2021 editado por Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, and André Peralta-Santos; en sus 34 capítulos se analizan las experiencias de Asia, Europa, América y África.



El sujeto situado y la construcción del conocimiento

Este trabajo está elaborado desde América Latina por un latinoamericano que ha desarrollado su vida profesional vinculada a la de enseñanza, investigación y gestión académica. Por lo tanto, igual que toda producción de conocimiento se encuentra situada y condicionada por diferentes factores sociales, políticos, culturales y económicos. Esto adquiere un carácter especial dentro del campo de las humanidades y ciencias sociales. Desde el enfoque que estamos proponiendo establecer estos parámetros es un elemento fundamental, no solo por mostrar el propio proceso de construcción del trabajo presentado, sino también desde los aspectos deontológicos que están de base en cualquier actividad profesional.

El enfoque que adoptamos no pertenece al *mainstream* dominante en el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, pero pretende establecer un diálogo con la producción que desde los principales centros académicos se fue produciendo desde la II Guerra Mundial. Esto no es una novedad dentro de las ciencias sociales en la región ya que, desde mediados de los años sesenta del pasado siglo, hemos tenido momentos en que esto se ha producido dando frutos muy fecundos como la *teoría de la dependencia* y el *enfoque histórico-estructural* elaborado desde el CEDES. En cierta forma pretendemos continuar con la construcción de estos puentes teóricos y empíricos que le otorgan riqueza y originalidad a la ciencia en un mundo diverso, complejo y poliédrico. Es por esto que adquiere un sentido especial los conceptos de *crítica* y *reflexividad* que cruzan nuestro trabajo.

El carácter histórico de toda producción de conocimiento es un elemento central en nuestro enfoque de ahí la importancia de situar la producción académica, pero también los propios procesos por los cuales transita el vínculo entre el Estado “y” la sociedad. En este caso adquiere una total centralidad dado el propio objeto de estudio abordado. Los actuales estudios disciplinares ocupan un espacio de importancia en la forma en que pretendemos reconstruir el campo, no solo por su importancia en sentido pasado, sino futuro ya que conocer la propia historia es una fuente indispensable para seguir investigando intentando también otorgar profundidad empírica y originalidad.

La reflexión epistemológica también es un elemento que está presente a lo largo de nuestro artículo, algo a veces poco común en trabajos bajo los formatos que ha adquirido la producción de conocimiento en la etapa neoliberal. No solo la consideramos necesaria, sino que optamos también por la mirada de la llamada *epistemología del sujeto conocido* tanto en la incorporación de aquellos a los cuales investigamos sino también sobre nuestra propia práctica al investigar. La rica tradición que parte de los aportes de Max Weber y que más cercana se expresa en los trabajos de Pierre Bourdieu en cuanto a los conceptos de



campo y de *habitus*, como la *teoría de la estructuración* de Anthony Giddens orientan este trabajo junto a la riqueza de parte de la producción académica latinoamericana (Mallimaci, 2019; Gialdino, 2019; Bulcourf, 2021b).

Construyendo el campo de los estudios sobre el Estado, administración y las políticas públicas y su contexto histórico

Como hemos señalado el concepto de campo expresa de forma menos rígida el espacio en el cual se articulan diferentes saberes alrededor de un conjunto de fenómenos articulados entre sí. A partir de la tradición de la filosofía griega se fueron desarrollando nuevas formas de interrogarnos sobre la realidad que se fueron separando del pensamiento mítico-religioso; expresado en el pasaje del mito al logos, en el cual el lenguaje griego jugó un papel central. Esto sucede tanto para preguntas vinculadas con la naturaleza como en cuestiones más antro-po-sociales.

Nos encontramos frente a una gran tradición del pensamiento político y social occidental en donde se fueron estableciendo continuidades y cambios desde estos orígenes hasta nuestros días. En la década de los sesenta del siglo pasado algunos teóricos políticos como Sheldon Wolin advertían sobre la necesidad de continuar con el estudio de estos pensadores, ante todo por su relevancia contemporánea frente a los extremismos de la embestida neopositivista que pretendía (y lo sigue haciendo), reducir la riqueza de esta tradición a una fórmula matemática, de pretensión universal y ahistórica. Los llamados “clásicos” siguen revistiendo una centralidad en los estudios políticos y especialmente para el campo que pretendemos indagar (Wolin, 1995).

Esta tensión existente, ante todo en la ciencia política contemporánea, es una continua fuente de debates en donde se articulan las diferentes concepciones ontológicas y epistemológicas que expresan la amplia diversidad de posicionamientos, a veces antagónicos. A pesar de ello la riqueza se encuentra precisamente en el diálogo y la controversia, fuente y motor de la innovación y la crítica (Almond, 1999; Bulcourf y Vázquez, 2004).

El proceso de construcción de los Estados-naciones constituye la materia prima básica para indagar sobre una conformación política *sui generis* que va más allá de las polis griegas, los imperios antiguos, las ciudades medievales o el propio Sacro Imperio Romano Germánico. La teoría política moderna es el punto de partida para comenzar a indagar sobre una organización que expresará en lo político los procesos de secularización, racionalización y burocratización. La estabilización territorial y el trazado de fronteras, la conformación de ejércitos nacionales y el andamiaje de un cuerpo especializado para la gestión de lo público son elementos centrales de reflexión. La idea de soberanía y el origen y fundamentos del poder político encontrarán en autores como Nicolás Maquiavelo, la tradición iusnaturalista





inaugurada por Thomas Hobbes, o el pensamiento de Georg W. F. Hegel los pilares de una serie de tradiciones que serán la base de las reflexiones de autores posteriores como Karl Marx y Max Weber. Por esta razón el vínculo entre la filosofía política y los estudios sobre administración y políticas públicas son fundamentales, estableciendo los cimientos de éstos (Skinner, 1985; Del Percio, 2000).

En lo que respecta a éstos clásicos y su vinculación con la comparación sobresalen desde la Antigüedad los aportes de Aristóteles, el cual nos ofrece una de las primeras tipologías políticas con *Política* y la *Constitución de Atenas*; en estos trabajos ya encontramos una pregunta fundamental de las ciencias sociales: ¿quién ejerce el poder? y ¿para el beneficio de quienes se ejerce? Giambattista Vico con su obra *Principios de una ciencia nueva* nos introduce en los conceptos de proceso y de ciclos para comprender el devenir histórico. La Ilustración tomará estas consignas con los aportes de Montesquieu, el que además de modificar la clasificación aristotélicas nos presentará la actual teoría de la división de poderes a partir del planteo anterior de John Locke. Esto quedará planteado en *El espíritu de las Leyes*. La idea de gobierno mixto (existente en su momento en Inglaterra) es un ejemplo de la utilización del concepto de complejidad que hoy resaltamos en las ciencias sociales. Con su *Cartas persas* y *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y la decadencia de los romanos* nos encontramos con una de las piezas arqueológicas más relevantes de nuestro actual método comparado; línea que continuará posteriormente Alexis de Tocqueville con *La democracia en América* y *El antiguo régimen y la revolución*, donde se los aspectos empíricos del análisis político van perfilando a las ciencias sociales actuales (Bulcourn, 2021b).

Las transformaciones en la vida universitaria a partir de la creación en 1811 de la Universidad Libre de Berlín por parte de Alexander von Humboldt, fueron reorientando los objetivos de las Casas de Altos estudios convirtiéndose no solo en meras reproductoras de profesionales sino asociándose a la producción del conocimiento. La orientación científica que fueron adquiriendo los principales centros en los EE.UU. luego de la Guerra de Secesión (1861-1865), van a ser centrales en el proceso de autonomización de las ciencias sociales, entre ellas la ciencia política. La creación de la *American Political Science Association* en 1904 y la publicación de su revista en 1906 expresan un elevado grado de institucionalización y profesionalización de esta disciplina y su vínculo con la propia política, algo que muchas veces es dejado de lado en las lecturas más científicas. El paulatino desprendimiento de los enfoques filosóficos y jurídicos predominantes en los estudios políticos van a dar paso a visiones influenciadas por el desarrollo de las ciencias naturales, principalmente la biología y dentro de ésta los enfoques evolucionistas a partir de teoría de la evolución de las especies de Charles Darwin. En un primer momento esto impacta en la psicología dando paso a los modelos conductistas y de ahí al resto de las ciencias sociales. Esto implica un cambio tanto a nivel ontológico en la definición del

objeto de estudio como en las estrategias metodológicas que utilizan técnicas cuantitativas. Para el campo de la administración y las políticas públicas va a ser central el aporte de Woodrow Wilson, quien estudiara originalmente derecho en las universidades de Princeton y Virginia, obteniendo posteriormente su doctorado en ciencia política en la primera de estas instituciones. Sus aportes se van a centrar en dos áreas, por un lado, el campo de las relaciones internacionales y su concepción liberal expresada en la constitución de la Sociedad de Naciones con posterioridad a la Gran Guerra y la administración pública. En ésta su enfoque va a diferenciar la esfera de del gobierno de carácter eminentemente político y la administración pública como instancia burocrática ejecutora de las decisiones tomadas por la primera.

Desde Alemania la discusión sobre la teoría del Estado se estableció como un campo de debate que va desde el derecho hasta la filosofía y las “ciencias del espíritu” como se denominaba a las ciencias sociales, principalmente desde mediados del siglo XIX bajo los ecos de la influencia de Hegel. Georg Jellinek va a ser uno de los juristas centrales de la época publicando su *Teoría General del Estado*. En esta obra se va a tratar de conciliar la visión jurídica con una concepción social formulando un pensamiento dualista. El trabajo del sociólogo Max Weber va a tener un impacto central en el desarrollo sobre los estudios sobre el Estado y los procesos de modernización. Su modelo de sociología comprensiva va a acarrear diferencias sustantivas con las visiones de corte positivista, ante todo por su estrategia comprensivista. En su obra póstuma *Economía y sociedad* va a desarrollar una concepción sobre el poder y sus tipos, dando lugar a la teoría moderna de la autoridad y la legitimidad, fundamentales para la ciencia política actual. Su concepción sobre el cambio social va a tratar de comprender los procesos de modernización centrados en la articulación de la secularización, la racionalización y la burocratización. De ahí que esto se expresa en dos ámbitos concretos: la empresa moderna expresión de la economía capitalista y el Estado como espacio de la política. Su visión minimalista al tratar de definir a éste por su medio específico, el monopolio de la violencia física dentro de un territorio, se va a constituir en una de las concepciones más utilizadas hasta el día de hoy. De su idea de modernización y la profesionalización de saberes que ésta expresa nos dará una idea renovada de la burocracia moderna, basada en la jerarquía, la especificidad de conocimientos técnicos y su funcionalidad como brazo ejecutor de las decisiones públicas.

Durante la década de los años treinta y cuarenta los estudios empíricos y el perfeccionamiento de las técnicas cuantitativas de investigación van a llegar a disciplinas como la ciencia política a ir constituyendo una comunidad académica cada vez más sólida. Los aportes de Charles Merriam y Harold Lasswell van a ser sustantivos en este aspecto, desarrollando las técnicas de encuestas y de análisis del discurso. El advenimiento de la sociedad de masas y de fenómenos políticos nuevos y diferenciados de la tradicional liberal





como el fascismo y el nazismo van a atraer a estos estudiosos antes de la declaración de la II Guerra Mundial. Lasswell nos va a ofrecer el primero de los modelos de comunicación de masas adaptando el enfoque conductista de John Watson. El ingreso de los EEUU en la guerra permitirá que Lasswell y su equipo ingresan al Departamento de Propaganda Política, cuya finalidad era el estudio científico de la propaganda política de los actores intervinientes en la contienda. Esto tendría un fuerte impacto no solo a nivel científico sino en la aplicación concreta de estos conocimientos al accionar política en una situación límite como la guerra. Esta experiencia será central para el llamamiento al estudio de las políticas públicas que realizará unos años después, vinculado al proceso de reconstrucción con posterioridad a la contienda bélica (Bulcourg, 2023a).

Durante la República de Weimar se dará en Alemania un profundo debate que articulaba al derecho público y la ciencia política en torno a la naturaleza del Estado y su historia. Las discusiones se centraron en posiciones muy diferentes como el normativismo jurídico y la teoría pura del derecho encabezada por Hans Kelsen, la cual encarnaba el positivismo jurídico y su vínculo con la democracia liberal y visiones opuestas de carácter antipositivistas e historicistas. Dentro de éstas últimas contamos con un abanico amplio de enfoques diferentes como son la teoría del Estado de Hermann Heller o los postulados de Carl Schmitt en torno al concepto de lo político, la teoría de la constitución y el derecho de excepción. Para Kelsen la centralidad estaba en la existencia de una pirámide jurídica que se desprende de la Constitución y establece un sistema de jerarquías coherentes, que permite el despliegue de un modelo de ordenamiento político cercano al tipo de dominación racional-legal weberiano en una expresión reduccionista y ahistórica. Heller, perteneciente al ala no marxista del partido Socialdemócrata Alemán intentaba articular una concepción historicista del desarrollo del Estado de corte neohegeliano, en la cual se conjuga la idea de Estado, nación y la inclusión social de la clase obrera; su obra *Teoría del Estado* va a expresar su concepción la que expresa que el Estado como tal es un proceso que solo se da a partir de la Modernidad, confluyendo en este aspecto con las visiones sociológicas presente en Max Weber como ya hemos señalado. A su vez Carl Schmitt va a publicar *El concepto de lo político* como una obra central para la propia definición de la política continuando con un debate que comenzó con Aristóteles, Maquiavelo y Hobbes y claramente Max Weber. Su separación entre la “política” y “lo político” permite articular los elementos de continuidad que hacen a la esencia ahistórica de la relación entre amigo-enemigo con las particularidades de cada momento histórico. Su idea de estado de excepción establece al Estado como el último árbitro de las relaciones políticas. Estos debates también deben ser contextualizados bajo los cambios políticos que traerá en nazismo desde 1933. El origen judío tanto de Kelsen como de Heller van a encontrar su contrapunto con la adhesión de Schmitt al nacionalsocialismo y la malograda utilización de su obra por parte del partido

que ha ensombrecido un legado teórico central para la teoría de la política y del Estado. Estos autores tuvieron una enorme repercusión en la discusión jurídica del Estado en América Latina, aunque con influencias menores en la sociología y la ciencia política.

En un estudio editado en 1951, Harold Lasswell, parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la “más sabia economía”. En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas (*policy orientation*) tiene un doble proceso, por una parte, se ocupa del “proceso de las políticas”, es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología, (Lindblom, 1991; Bardach, 1998). Pero, además el “proceso de las políticas” se ocupa de las necesidades de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los creadores de la política; por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología.

Vale decir, que esta visión de Lasswell es una clara apuesta a generar un conocimiento de corte práctico, que desde nuestra postura es cada vez más necesario en sociedad como las latinoamericanas en donde los contextos de crecientes problemas hacen precisa una intervención estatal con una adecuada visión y conocimiento de los problemas. Las cuestiones como la exclusión social, los niveles de pobreza, el acceso de a la salud, a la educación en amplios sectores de la población no pueden estar ajenos en la reflexión y en la búsqueda de conocimiento por parte de los científicos sociales. El compromiso en la resolución de los problemas sociales debe ser una de las funciones primordial de las ciencias sociales, que la debe diferenciar de otro tipo de conocimiento con preocupaciones más especulativas o normativas. Como sostiene Lasswell

“el científico contemporáneo de las políticas públicas se ve a sí mismo como un integrador entre conocimiento y acción, por lo tanto, como un especialista en suscitar y dar efecto a toda la racionalidad de la que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que establecen los compromisos en la vida pública y privada (...) lugar indispensable del integrador, mediador y mensajero” (1992:13).

El compromiso de los especialistas en políticas públicas, debe superar visiones negativas que asocian los aportes al estudio, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con valoraciones negativas del rol de los estudiosos de las *policy sciences* por considerarlas tecnocráticas, reclamando un espacio más teórico y filosófico para las ciencias sociales, alejado de la praxis y la intervención en la política pública. La respuesta a ello, es que



toda generación de conocimiento es una toma de posición política, fuere de corte teórico-filosófico o de carácter empírico. No puede haber ciencia social eximida prescripción normativa alguna. Hacer ciencia social es siempre una toma de posición.

El enfoque de las políticas públicas se centraba en la planificación como razón de ser del estudio sistemático en el hecho de realizar una buena programación de las políticas. No debemos escindir esta postura, que juzgada desde el desarrollo contemporáneo de los estudios de las políticas públicas puede ser objetable desde diversos puntos, del contexto sociopolítico e ideológico. En esta línea de argumentación, fue fundamental el rol que tuvo la planificación como elemento central por parte de los Estados nacionales en la segunda posguerra, en lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB). Esta nueva fase histórica del Estado capitalista se corresponde con el nuevo ciclo de acumulación capitalista a escala mundial (Thwaites Rey, 2004).

En un primer momento, la faceta keynesiana, consistió en el rol de Estado como planificador de la actividad económica y agente del crecimiento, a partir una respuesta a las crisis del capitalismo clásico. Esto es lo que se conoce como las políticas económicas anticíclicas. Vale decir que este rol del Estado, no tuvo una sistematización teórica hasta que John Maynard Keynes publicó en 1936 su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, el cual es probablemente el libro que más influyó en la discusión económica de los países occidentales entre las décadas del 30 y del 50. Sin embargo, las primeras respuestas a la crisis que dio el gobierno norteamericano con el *New Deal* de Roosevelt, carecieron de este marco teórico que llegó años después. A su vez, la faceta de Estado de Bienestar, en los países centrales, y los Estados Benefactores o populistas de la segunda posguerra, fueron los que se centraron en las concesiones del capital hacia el trabajo que redundaron en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países capitalistas con la finalidad de ampliar el margen de ciudadanía. Vislumbrado en la Alemania de Bismarck con los primeros sistemas previsionales, durante la segunda posguerra el enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo, oriente-occidente, hizo preciso que se diera un marco de legitimidad e igualdad social al sistema capitalista (Isuani, 1991). Desde mediados de los años cincuenta hasta la crisis del Estado del Bienestar prevaleció una visión *estado-céntrica* centrada en la visión del desarrollo generado con una fuerte intervención estatal promotora del bienestar y garantía de la distribución secundaria de la renta. Aquí el rol del conocimiento fue central para la idea de la planificación pública también promovida desde los centros y organismos internacionales. Ya a mediados de la década de los sesenta comienza un paulatino deterioro de estas relaciones entre Estado “y” sociedad a partir de la crisis fiscal y la inflación. Ya a principios de los setenta la denominada crisis del Estado de bienestar se expresa claramente con el problema del petróleo. Aquí daremos paso a lo que se ha denominado la *Revolución Conservadora*, expresada políticamente por la “nueva derecha”



que encabezaron Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los EE.UU. donde el Estado se fue retirando de mediador de las relaciones entre capital y trabajo dando lugar a una matriz *mercado-céntrica*. La teoría económica neomonetarista promovida desde la Universidad de Chicago orientó esta visión política. Se promovieron las políticas públicas de carácter focalizadas y descentralizadas. Por lo general se hace referencia a esta etapa como neoliberal. Desde el campo de las políticas públicas se van a desarrollar un conjunto de nuevos enfoques como la teoría de la elección pública, el *New Public Management* y el neoinstitucionalismo.

La tendencia a la reducción del Estado en su intervención en la vida económica comenzará a revertirse a partir de entrada en nuevo siglo, presentando un mapa de relaciones sociales más complejas donde también diferentes organizaciones y movimientos de la sociedad civil comenzarán a tomar un rol central, con una creciente incrementación de la participación política en muchos países con un fuerte contenido contestatario. El Estado volverá a tener un rol central en la sociedad con un fuerte contenido mediador y articulador de una participación diversa. En algunos países se experimentará una forma de *neopopulismo* con fuertes liderazgos personalistas. Esto se presentará en dos opciones una vertiente de derecha y otra de izquierda, pero de alguna manera señalando el descontento con la política de la democracia liberal tradicional, en algunos casos poniendo en fuerte tensión los aspectos republicanos de ésta. Por esta razón se ha comenzado a señalar una especie de erosión o fatiga de las formas tradiciones democráticas sin llegar a convertirse en los regímenes autoritarios del pasado siglo. En este contexto las tradiciones y enfoques anteriores comenzaron a convivir con nuevas tendencias como las teorías de las redes, las coaliciones promotoras, entre otras. Uno de los rasgos que va a caracterizar a esta nueva etapa es la “explosión de las subjetividades” con la adopción de concepciones transversales como la *perspectiva de género* (MacKinnon, 1995; Pautassi, 2008; Rodríguez Gustá, 2008).²

El advenimiento a escala planetaria de la pandemia del COVID19 va a acelerar procesos que venían desarrollándose como la paulatina aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en las diferentes esferas sociales, entre ellas el Estado y la administración pública. El confinamiento en las casas va a generar una verdadera revolución en el trabajo remoto y en el rápido empleo de nuevos dispositivos remotos. Esto sucede en un marco en donde el Estado recobró un rol central en la sociedad, lo que se expresa desde la política sanitaria hasta la política de seguridad o educativa. Se aceleró y complejizó la *era exponencial*. Por otro lado, la guerra en Rusia y Ucrania también va a reconfigurar el mapa geopolítico internacional con una enorme repercusión en la concepción de la seguridad

2 Hoy asistimos a un amplio debate en materia de feminismos y perspectiva de género bajo perspectivas muy diversas (Butler, 2016; Butler y Fraser, 2016).



internacional y en la distribución de los recursos naturales. Todo esto nos demuestra el aspecto cambiante y la enorme incertidumbre en las relaciones tanto entre Estado “y” sociedad en el plano doméstico, como también en el espacio internacional.

2.- Algunas dimensiones analíticas

Las dimensiones ontológicas del campo

Hemos trazado algunas coordenadas históricas sobre la construcción del campo académico de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Las comunidades académicas poseen sus características propias, pero como advertimos, estas se encuentran dentro de una sociedad que la condiciona y orienta en partes sus acciones. Vamos a trazar algunos elementos conceptuales que establecer los aspectos ontológicos y las estrategias de investigación básicas que se orientan hacia la constitución de estudios comparados.

Nuestro punto de partida será en análisis de los componentes básicos que hacen al objeto de estudio, o sea la dimensión ontológica. Desde ya que estamos hablando de aspectos de la vida política y social que son compartidos por las diferentes ciencias sociales, aunque desde las transformaciones disciplinares de la ciencia política a partir de mediados del siglo XX, es esta disciplina la que reclama una pertenencia específica de estas esferas sociales. También podríamos pretender una disciplina propia de las políticas públicas, algo que es también comprensible. De hecho, en varios países se enseñan licenciaturas independientes con la denominación de “Administración Pública” o “Administración y Políticas Públicas” o “Política y Administración Pública” (Bulcourn, 2023a). Por otro lado, la adopción del concepto de campo nos presenta la utilidad de una mayor flexibilidad conceptual que se adapta más fácilmente a la propia práctica social de este tipo de estudios, o sea la confluencia de diferentes saberes, conocimientos, prácticas y competencias.

Este campo posee, a nuestro entender, tres elementos que lo componen: *el Estado*, *la administración pública* y *las políticas públicas*. La concepción que sostenemos en este trabajo es más amplia que otras centradas solamente en la administración pública, las políticas públicas, o a combinatoria de esta dos últimas. Estas diferencias aparentemente sutiles obedecen a cuestiones teóricas e históricas en la constitución del mismo.

La dinámica estatal nos presenta por lo general una visión *macro-orientada* de los procesos sociales. Puede estar teóricamente orientada por diferentes tradiciones que obedecen a lo que Alford y Friedland han denominado *perspectivas teóricas*. La tradición clasista nos ha presentado un manantial de interpretaciones a lo largo de su desarrollo desde los primeros trabajos de Marx y Engels abriendo un debate muy amplio durante todo el siglo XX (Perry Anderson, 1987). Las visiones estructural funcionalistas y sistémicas



tendieron a confluir en parte de la perspectiva pluralista dando lugar a las teorías de la modernización y el desarrollo, y la visión centrada en las élites y la estructura del Estado, vinculada a la tradición weberiana permitieron un estudio más detallado de las relaciones de poder intra y extra estatal.

El estudio de políticas públicas suele desarrollarse desde una concepción más micro-orientada, ya que se centra en el desarrollo de una determinada acción de gobierno, los actores que intervienen y la dinámica de su proceso. Por lo general tiene un acotamiento espacio-temporal muy limitado. Los estudios centrados en la administración pública suelen ubicarse en un espacio intermedio, donde se articulan ambas dimensiones, presentando igualmente una tendencia similar al de políticas públicas. Podemos apreciarlo en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Orientaciones y dimensiones analíticas del campo

Ámbito	Especificidad	Tipo de orientación
Estado	Tiende a estudiar procesos de mayor duración temporal y conceptos teóricos de mayor abstracción. La historia toma un rol central	Macro-orientada
Administración Pública	Centrado en la dimensión de las estructuras organizacionales y jurídicas del Estado como en los procesos de su dinámica interna.	Meso-orientada y micro-orientada
Políticas Públicas		Micro-orientada

Fuente: Elaboración propia

La incorporación de la problemática estatal es fundamental dado que expresa el concepto más amplio en donde se insertan la administración pública y las políticas públicas. La toma de decisiones de última instancia en la modernidad pasará por la construcción de una organización de mayor complejidad que las ciudades estados europeas, o el nunca acabado Sacro Imperio Romano Germánico, que expresaba una trama de alianzas entre reinos, ducados, archiducados y formas menores, los que reconocían a un emperador elegido por los representantes de estas unidades menores con el derecho a ser electores.

El Estado como forma política de la modernidad tratará de tener una estructura más centralizada y el trazado de fronteras precisas donde reclamará el monopolio legítimo de la violencia y del derecho, como bien ha señalado Max Weber (1992). La revolución sistémica en la ciencia política norteamericana descartó el concepto de Estado para ser reemplazado





por el de sistema político. Esto se debió principalmente a tres cuestiones. La primera de índole conceptual, dada que la problematización sobre éste estaba concentrada por la filosofía y el derecho; esto marcaba un elemento importante en el proceso de autonomización de la ciencia política. La segunda tiene que ver con la amplitud conceptual; el concepto de sistema político pretendía una amplia universalización y por ende útil a los intentos de elaborar una teoría general, en cambio el de Estado se encontraba acotado históricamente. La tercera es claramente política; los expertos de las principales instituciones norteamericanas no querían que sus teorías se confundan con el marxismo, para poder así conseguir fondos para sus investigaciones. De ahí que también prefirieron que sus actividades sean asimiladas a ciencia de la conducta y no a ciencias sociales, para que no se confunda el término con el de ciencias socialistas. Por eso tenemos que comprender esta problemática en el contexto de la Guerra Fría y de las pretensiones neopositivistas de construir teorías generales, como sucede dentro de las ciencias naturales.

La denominación de administración pública procede más de las tradiciones europeas continentales por un lado y de las ciencias de la administración por el otro. La primera está fuertemente influenciada en sus orígenes por el derecho administrativo y el análisis de las estructuras, con sus misiones y funciones de los cuerpos burocráticos. Por otro lado, el desarrollo de la administración científica centrada en la empresa va a proponer elementos importantes para la administración pública, principalmente a partir de los trabajos de Taylor, Fayol y Elton Mayo.

En este trabajo intentamos hacer un llamado a la importancia de integrar tanto los aportes de la política comparada como área dentro de la ciencia política con los estudios de políticas públicas, los que por otro lado son un espacio interdisciplinario que estructura varias dimensiones. Por otro lado, las organizaciones como tales nos ofrecen una oportunidad poco común en materia de nuevas estrategias teóricas y metodológicas dentro de un espectro de visiones diametralmente opuestas. Nuestra propuesta intenta integrar las visiones centradas en los “actores” con aquellas que lo hacen en las “estructuras”, bajo lo que comúnmente se denominan teorías de la “agencia social” o de la “estructuración” (Giddens, 1987 y 1995). Los aportes de esta tradición gestada a partir de la crisis de los grandes paradigmas de las ciencias sociales hacia fines de la década de los 60 y durante los años subsiguientes no han sido incorporados fuertemente en los estudios centrales de ciencia política y en la política comparada, creemos que su capacidad analítica y reflexiva es sumamente importante y necesaria. En el siguiente gráfico podemos apreciar el carácter de confluencia de saberes, conocimientos y prácticas que confluyen en el campo:

Grafico 1. Confluencia de saberes en el campo



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, no queremos dejar de lado el carácter eminentemente “político” de todo conocimiento sobre los hombres, sus acciones y consecuencias; más aun tratándose de las ciencias sociales. En caso concreto de los estudios de políticas, su constante utilización en la propia toma de decisiones e implementación de las mismas nos obliga a tener una mirada sumamente reflexiva y crítica sobre nuestra propia práctica profesional. Cierta “ética de la responsabilidad” cae sobre todo aquel que produce un conocimiento cuya aplicación puede modificar la vida de sus pares y la propia.

Un abordaje básico de las tradiciones teóricas en el campo

Los diferentes momentos y cambios estructurales en la relación entre Estado “y” sociedad, articulados con el desarrollo del conocimiento en diferentes ámbitos, ya sea el humanístico y social como también en las ciencias de la información fueron estructurando diferentes tradiciones teóricas dentro de nuestro campo de estudio (Cardozo y Bulcourf, 2023). Esto tuvo su correlato también en el propio contexto de aplicación del conocimiento y la toma de decisiones basada tanto en la evidencia como en su fundamentación teórico-analítica. En el siguiente cuadro podemos darnos una idea de estas etapas y sus características:



Cuadro 2: Etapas de los estudios de administración pública

Etapa	Administración Pública Tradicional	Nueva Administración Pública	Gerencialismo	Gobernanza
Período	1880-1950	1950-1980	1980-2000	2000-actualidad
Formas de Estado	Liberal-Bismarkiano-Keynesiano	Pleno Estado de Bienestar-Crisis del Estado de Bienestar	Estado Neoliberal- Revolución Conservadora	Estado en red
Tipo de políticas públicas	Jerárquicas/verticalistas	Centralizadas/homogéneas	Descentralizadas/focalizadas	Participativas
Área de intervención	Seguridad, Justicia, educación Básica	Estado empresario, políticas laborales y sociales	Rol subsidiario del Estado en políticas económicas y sociales. Garante de la estabilidad macroeconómica y regulación del sector privado	Reconocimiento de derechos de minorías, participación ciudadana, políticas sociales y desarrollo local
Sujeto político /Ciudadanía	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/ consumidor	Co-creador de políticas
Problematizaciones centrales	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
Principales referentes	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel
Escuelas teóricas	<ul style="list-style-type: none"> Sociología comprensiva Derecho administrativo Ciencias de la administración 	<ul style="list-style-type: none"> “Policy Sciences” Positivismo Funcionalismo Incrementalismo Heurística por etapas Neomarxismo Teoría del Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Teoría de la elección pública Economía neomonetarista Administración de Empresas <i>New Public Management</i> Neoinstitucionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> Teoría de las redes Coaliciones promotoras Equilibrio interrumpido Feminismo Corrientes múltiples Embudo de causalidad

Fuente: Elaboración en base a Bulcourf (2023a).



La etapa contemporánea a partir de los años cincuenta con el modelo secuencial racional propuesto por Lasswell está relacionado con los modelos desarrollistas de fuerte intervención estatal basados en la planificación ordenada alimentada por investigaciones de corte cuantitativos como fuentes de conocimiento. A partir de la crisis del Estado benefactor y también al deterioro de los paradigmas sistémico-funcionalistas como también del neomarxismo, se producirá una fuerte renovación tanto en la forma de construir el conocimiento sobre la administración y las políticas públicas, como también en el propio proceso de toma de decisiones. Estos son algunos de los elementos a tener en cuenta:

- 1) Cuestionamiento al carácter lineal y racional del proceso de políticas públicas.
- 2) Los actores socio-políticos no solo intervienen en la generación de la agenda de problemas sino durante todo el proceso de políticas.
- 3) Las burocracias públicas no son actores neutrales, sino que poseen y generan sus propios intereses.
- 4) La cultura social y organización son elementos centrales para el proceso de políticas públicas.
- 5) Los procesos de monitoreo y evaluación, al tener un fuerte componente normativo deben quedar explicitados en la propia formulación de la política pública. Siendo un elemento central del proceso.
- 6) La necesidad de incorporar los conceptos de complejidad, incertidumbre y tensión en el estudio de los procesos de políticas públicas.
- 7) La investigación como la evaluación de las políticas públicas deben integrar estrategias cuantitativas y cualitativas.

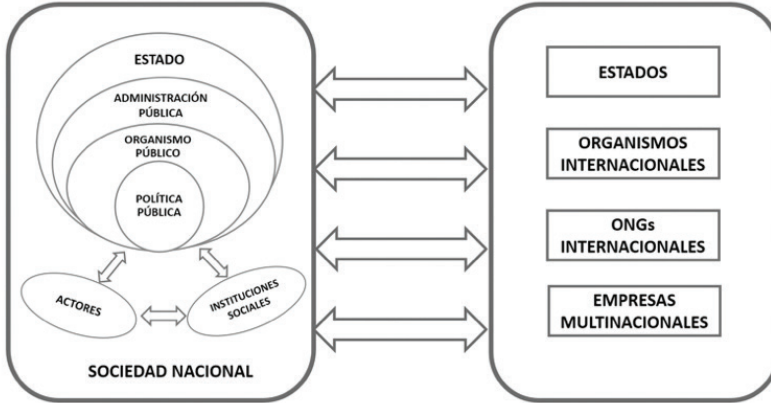
Algunas dimensiones analíticas

Tratando de articular el vínculo entre las dimensiones *macro* y *micro* por un lado, y la relación entre estructuras, instituciones y actores podemos apreciar como el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, igual que el propio proceso político que intenta abordar se encuentra en constante interacción con la dimensión internacional, en un proceso complejo de interdependencia. Esto se ha ido incrementando con los años a partir de la II Guerra Mundial y la creación de una serie de organismos internacionales y la asimetría de poder de los Estados en medio de la Guerra Fría. La globalización y los cambios con posterioridad a la implosión de la URSS como la caída del Muro de Berlín dieron lugar a una nueva instancia de relaciones y su repercusión hacia los Estados y las regiones. La reciente pandemia del COVID19 y la Guerra entre Rusia y Ucrania marcan un nuevo tablero de ajedrez con una enorme implicancia para



el proceso de políticas públicas y la redefinición de la estadidad. En el siguiente grafico podemos apreciar estas dimensiones de forma básica y esquemática:

Grafico 2. Confluencia de saberes en el campo



Fuente: Elaboración propia

Las políticas públicas representan por excelencia las acciones de los Estados, consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación intentado solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es ante todo relacional y requiere de un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo³. Esto equivale a decir, según Oszlak y O’Donnell:

“Política estatal (o ‘pública’), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (1982: 112).

3 O’Donnell señala: “La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad – expresa, tácita o presunta- del dominante. (...) El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación” (1984: 200-201)



Lo expresado nos plantea la faceta dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como la mera suma de instituciones públicas; bajo esta concepción es posible captar al “Estado en movimiento”. Por esta razón podemos vincular el tipo de organización estatal y las políticas públicas de manera esquemática como nos ofrece el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Organización estatal y políticas públicas

Organización Estatal	Principal Organismo de decisión	Niveles implicados en la formulación	Tipo de política pública principal	Relación entre niveles	Casos empíricos
Bloque Regional Político	Parlamento Supranacional	Nacional y Supranacional	Regional	Interdependencia	UE
Bloque Regional Económico	Estados Nación	Nacional	Nacional	Coordinación	MERCOSUR
Estado Federal	Cámaras Nacionales	Nacional y Subnacional	Nacional y Subnacional	Negociación	Argentina Estados Unidos Alemania
Confederaciones	Ejecutivos de los Estados parte	Estadual	Nacional	Delegación	Confederación Helvética Confederación Argentina
Estado Unitario	Gobierno Nacional	Central	Nacional	Subordinación	Gran Bretaña Francia

Fuente: Bulcourf y Cardozo (2008)

Las investigaciones de las políticas públicas presentan diferentes niveles de análisis: el *normativo-ideológico*, el *político* y el *administrativo*, los cuales es necesario explicitar a la hora de encarar una investigación comparada para focalizar correctamente qué aspecto del fenómeno de ponderarán por sobre otros. En el siguiente cuadro se pretende distinguir (solamente de manera analítica) las diferentes dimensiones del proceso de las políticas públicas.



Cuadro 4. Dimensiones de las políticas públicas

Dimensión	Normativo-Ideológica	Política	Administrativa
Campo disciplinar que la aborda	Teoría del Estado	Ciencia política	Derecho administrativo / Sociología de las organizaciones
Objeto central	Discurso	Política Pública	Administración Pública
Recurso principal	Ideología	Poder	<i>Expertise</i>
Racionalidad	Moral	Política	Técnica
Actor principal	Sociedad Civil o Estado	Gobierno	Burocracia
Momento de mayor relevancia	Surgimiento de la cuestión	Formulación	Implementación
Elemento que orienta el proceso	Interés General	Agenda estatal	Rutinas y procedimientos
Diseño Institucional Condicionante	Régimen Político	Modelo de gestión	Modelo Organizacional
Tipo de participación	A nivel del sistema político	Participación política de actores	Participación Técnica

Fuente: Bulcourf y Cardozo (2008)

El espacio latinoamericano

En el espacio latinoamericano han prevalecido los estudios de caso dentro del campo sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Aquí es importante señalar la diferenciación entre la producción académica propia de la región, producida en sus instituciones y por quienes se desempeñan en ella, de la realizada en los países centrales que han tenido como objeto de estudio la realidad política y social de su geografía. Esta segunda ha influenciado gran parte de las orientaciones que fueron tomando algunos de los estudios comparativos, aunque en muchas ocasiones con un fuerte sentido crítico. Por esta razón podemos establecer la siguiente clasificación:



Cuadro 5. Relación entre tipo de estudio y ámbito geográfico sobre el conocimiento en la región

Ámbito geográfico	Características
<i>Ciencias sociales latinoamericanistas</i>	Su objeto de estudio es América Latina pero son producidas en otras latitudes desde instituciones radicadas en esos países y por académicos que se desempeñan en ellas.
<i>Ciencias sociales latinoamericanas</i>	Su objeto de estudio puede ser variado (o sea extenderse a cualquier geografía). Son producidas desde instituciones de los países latinoamericanos y por académicos que se desempeñan en ellas.

Fuente: Elaboración propia

163



Las ciencias sociales en América Latina estuvieron subordinadas durante varias décadas por la tradición jurídica en primer lugar y posteriormente por el predominio de la influencia normativo-filosófica. A pesar de ello van a aparecer algunos juristas que van a ir incorporando algunos debates que provienen de la sociología y la ciencia política que se venían desarrollando tanto en los EE.UU. como en Europa. En lo que respecta al estudio de la esfera estatal. La crisis del Estado liberal va a traer algunas reflexiones que articulan esta tradición jurídica con la filosofía y el ingreso paulatino de la sociología y la ciencia política; en el año 1942 Arturo Sampay publica su ensayo *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués* lo que profundizará en 1951 con *Introducción a la Teoría del Estado*.

Desde el plano institucional dos de los hitos más destacados en la construcción del campo en la región van a ser la creación de la licenciatura en Ciencia Política y de la Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1951 y un año después en la Universidad Nacional de Cuyo en México y Argentina respectivamente. Esto da inicio al estrecho vínculo que encontraremos en la región entre administración pública y ciencia política hasta nuestros días (Bulcournf, 2012; Cardozo, 2017).

Durante fines de la década de los cincuenta y los sesenta del pasado siglo el desarrollo de la sociología científica en América Latina va a ser muy grande. Expertos como Lucio Mendieta y Nuñez en México y Raúl Orgaz y Alfredo Poviña en la Argentina van a dar los pasos iniciales. Posteriormente las figuras de Florestán Fernandes en Brasil, Pablo González Casanova en México y Gino Germani en la Argentina lograrán su institucionalización como disciplina científica produciendo una gran cantidad de trabajos que siguen las orientaciones del canon académico de los países centrales. Con una fuerte influencia del estructural-funcionalismo de Talcott Parsons y en menor medida del interaccionismo simbólico de Chicago, se preocuparon por los problemas migratorios, la estructura social y los procesos de modernización y desarrollo. No dejaron de establecer un vínculo con el marxismo,



el cual se irá acentuando hacia finales de la década de los sesenta, principalmente con la lectura de Antonio Gramsci y Louis Althusser. Esta sociología política va a ser central para analizar los procesos político-sociales y las características peculiares de los países de la región (Bulcournf, 2008b).

Ya desde los años cincuenta el economista Raúl Prebisch va a señalar desde la CEPAL las asimetrías propias de la economía con su concepto de *centro-periferia*. Un conjunto de jóvenes intelectuales como Enzo Faletto, Fernando H. Cardoso, Teheotonio Dos Santos, André Gunder Franck y Celso Furtado van a tomar en forma crítica las visiones clásicas de la modernización formulando un conjunto de postulados que se denominó *Teoría de la Dependencia*. Van a presentar una visión ecléctica desde el punto de vista teórico incorporando elementos de neomarxismo a su análisis. En 1969 se publicará el libro insignia de esta visión original *Dependencia y desarrollo en América Latina* de Fernando H. Cardozo y Enzo Faletto. Ese mismo año Marcos Kaplan publica *Formación del Estado Nacional en América Latina* (Bulcournf, 2023a).

El regreso desde Europa y los EE.UU. de varios estudiantes de doctorado a sus países de origen va a generar un clima intelectual muy importante que establecerá un diálogo crítico y reflexivo entre las diferentes tradiciones teóricas para dar cuenta de la especificidad de los casos latinoamericanos. En la Argentina se creará el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) donde algunos de sus expertos como Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell y Marcelo Cavarozzi van a desarrollar el enfoque histórico-estructural, central para la teoría del Estado y para la introducción de la problemática de las políticas públicas en la región. La publicación en 1976 de *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, con una versión previa de 1974, de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell va a pasar a constituir la principal obra de referencia hasta nuestros días para introducir la problemática de las políticas públicas en la región (Bulcournf, 2023b).

La mayoría de la producción de orientación comparativa predominaba en inglés, lo que en muchas ocasiones disminuyó la influencia de estos estudios. La publicación en castellano del trabajo: "Administración Pública Comparativa y el sentido común académico" del profesor Warren Ilchman en 1984 fue central para los estudios comparados sistemáticos, introduciendo gran parte de las discusiones que se venían dando dentro de Grupo de Administración Pública Comparada (GAC)⁴.

4 El trabajo se publicó como capítulo del libro *Teoría de la burocracia estatal* compilado por Oscar Oszlak y fue un punto de partida fundamental ya que realiza una importante evaluación de la producción y trayectoria del Grupo de Administración Pública Comparada (GAC) y su influencia en el propio proceso de toma de decisiones para fomentar el desarrollo. Su despliegue analítico y el desarrollo esquemático de las variables utilizadas durante la producción del grupo sirvieron de un marco de referencia muy importante con posterioridad en América Latina (Ilchman, 1984).

Si bien la aparición de *El estado burocrático autoritario* de Guillermo O'Donnell y *La formación del estado argentino* de Oscar Oszak en 1982, constituyen estudios de caso, queda clara su "intensión comparativa", sirviendo de referencia para estudios posteriores. Los estudios sobre la democratización desde los años ochenta, encabezados por el trabajo desde el Woodrow Wilson Center tuvieron una influencia central en la región para introducir la perspectiva comparada en los estudios de ciencia política; el proyecto estuvo encabezado por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead. Varios años después Guillermo O'Donnell retomará su visión sobre el Estado, el tipo de régimen política y la acción en su libro *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa* publicado en 2010.

Un aporte importante desde la filosofía fue realizado desde México por León Olivé, quien realizó un análisis metateórico relevante sobre las teorías neomarxistas del Estado, publicando en 1985 *Estado, legitimación y crisis. Crítica de tres teorías del Estado capitalista y sus presupuestos epistemológicos*. El libro pasó a ser un texto de referencias para los posteriores estudios disciplinares abriendo un camino importante para la comparación de teorías (Olivé 1985).

En 1992 la editorial mexicana Porrúa comienza su colección *Antologías de Política Pública* va a publicar bajo la edición y estudio introductorio de Luis Aguilar Villanueva cuatro tomos centrales para el desarrollo del campo, traduciendo parte de los textos que fueron marcando un hito, entre ellos los de Harold Lasswell. Esta colección y el trabajo conjunto ya mencionado de Oszak y O'Donnell constituyeron el salto más destacado que orientó los estudios posteriores en la región.

En el año 2000 va a aparecer también en México *Administración Pública. Una perspectiva Comparada* de Ferrell Heady basado en su quinta edición en inglés de 1996 con un trabajo introductorio de Víctor Alarcón Olguín. Esta obra también se va a constituir en una referencia dentro del campo, lo mismo que una serie de libros que irán conformando la colección *Administración Pública* de la editorial Fondo de Cultura Económica.

Desde comienzos del siglo XXI el campo de la administración y las políticas públicas se va consolidando en la región en un diálogo constante con la producción de los países centrales, generada en parte por la formación de posgrado de varios de los expertos en la región tanto en los EE.UU. como en Europa. A esto debemos sumarle la construcción cada vez más marcada de la producción científica en red y la aplicación de los recursos informáticos (Latour, 2001 y 2008). A esto debemos sumarle una fuerte investigación empírica que va aplicando y adaptando las teorías producidas en los últimos treinta años a la realidad específica latinoamericana. Hay que resaltar el círculo de influencia que desde la Universidad de Pittsburgh ha ejercido Guy Peters en la región. Esto dio lugar a una serie de publicaciones que articularon el diálogo con las tendencias teóricas y las experiencias





propias de América Latina. A modo de ejemplo y de manera sintética y no excluyente podemos mencionar alguna de ellas en forma ilustrativa.

En 2002 se publica en Chile *Introducción a las políticas públicas* Eugenio Lahera. Desde Colombia, el politólogo de origen suizo André Roth-Deubel va a publicar en 2014 *Políticas Pública. Formulación, implementación y evaluación*; un texto de referencia en la región. En México Mauricio Merino y Guillermo Cejudo van a publicar en 2010 *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*; ese mismo año aparece *La administración pública a través de las ciencias sociales* de Omar Guerrero. Tres años después aparece *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* también de Merino. En 2015 José Luis Méndez Martínez publica *Análisis de políticas públicas. Teoría y casos*, y cinco años después *Políticas Públicas: enfoques y estrategias para América Latina*. En FLACSO-Ecuador vamos a contar con el aporte de Guillaume Fontaine, quien va a publicar en 2015 *El análisis de políticas públicas. Conceptos teorías y métodos*.

La continuidad dentro de la teoría del Estado ha sido relevante en la región hasta nuestros días. Continuando algunos de los planteos iniciados por Oszlak y O'Donnell en el CEDES Daniel García Delgado, desde la Sede de FLACSO-Argentina, ha publicado varias obras entre las cuales podemos mencionar *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural* de 2001 y recientemente *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada será igual en 2020*.

Desde una perspectiva neomarxista el trabajo de Mabel Twaites Rey en red con varios equipos de investigación articulados alrededor del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) han mantenido una producción constante, pudiendo mencionar algunas otras como *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción* de 2004 y las compilaciones *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates* de 2007 y más recientemente en 2018 *Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* en colaboración con Hernán Ouviaña.

En 2021 Yale University Press publica *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America* de Sebastián Mazzuca, un estudio comparado de la formación de los estados en la región. Ese mismo año, dando continuidad al enfoque histórico-estructural aparece el trabajo “Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis” de Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo. Un año después Luiz Bresser-Pereira publica en la revista *Estado Abierto* “Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista” realizando una detallada cartografía histórica del derrotero de la teoría del Estado en la región.

El impacto de las nuevas tecnologías en la concepción sobre el Estado y las políticas públicas ha sido abordado desde diferentes dimensiones, podemos mencionar dos textos recientes que expresan estos dilemas. En plena pandemia del COVID-19 Oscar Oszlak publica *El Estado en la era exponencial* en 2020 y dos años después aparece *El Estado en la era meta. Del estado inteligente al estado inmersivo* de Maximiliano Campos Ríos.

La propia reflexión sobre la historia y desarrollo del campo en la región ha brindado algunos de los análisis más interesantes desde el enfoque de los estudios disciplinares que nos señalan la fecundidad de esta perspectiva. Podemos mencionar, a modo de ejemplo dos artículos recientes. Por un lado “La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política” de Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez aparecido en la Revista *Íconos* y; Nelson Cardozo, Rodolfo Cantó Sáez y André Roth-Deubel va a publicar “Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción” en la revista *Pilquen*, ambos trabajos de 2021.

América Latina forma parte del conjunto de obras de la *Bristol University Press* que ha venido editando la serie de trabajos de la *International Library of Policy Analysis* bajo la coordinación general de los académicos Iris Geva-May y Michel Howlett. Esta colección pretende dar cuenta del desarrollo del campo de la administración y las políticas públicas de los diferentes países del mundo. Es un proyecto que se viene desarrollando hace diez años y ha contado con cientos de participantes, en su mayoría algunos de los referentes del área.



Cuadro 6. Libros Publicados de la serie Policy Analysis de América Latina

Año	País	Título	Editores del libro
2013	Brasil	Policy Analysis in Brazil	Jeni Vaitsman, José Ribeiro y Lenaura Lobato
2018	México	<i>Policy Analysis</i> in México	José Luis Méndez y Mauricio Dussange-Laguna
2020	Colombia	Policy Analysis in Colombia	Pablo Sanabria-Pulido y Nadia Rubaii
2023	Argentina	Policy Analysis in Argentina	Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf

Fuente: elaboración propia.

La propia reflexión sobre la historia y desarrollo del campo en la región ha brindado algunos de los análisis más interesantes desde el enfoque de los estudios disciplinares que nos señalan la fecundidad de esta perspectiva. Podemos mencionar, a modo de ejemplo dos artículos recientes. Por un lado “La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política” de Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez aparecido en la Revista *Íconos* y; Nelson Cardozo, Rodolfo Cantó Sáez y André Roth-Deubel va a publicar “Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción” en la revista *Pilquen*, ambos trabajos de 2021.

La importancia internacional de la serie y su impacto al ser una producción en inglés da cuenta de los desarrollos de un campo en gran expansión y del trabajo en red que presenta hoy la actividad científica.

Como podemos apreciar, el desarrollo más específico de los estudios comparados dentro del campo estuvieron muy vinculados a la introducción de la problemática de los EEUU y a la traducción de sus obras de referencia. No por eso en la región se adoptó muchas veces una mirada crítica de estos textos y su capacidad analítica para explicar o comprender fenómenos y procesos específicos de América Latina.

Los aspectos ideológicos y normativos

168



A lo largo de todo el proceso de toma de decisiones políticas hay una dimensión normativo-ideológica, la cual aporta la matriz prescriptiva. La idea de cómo se plantea la cuestión y las posibles alternativas para su resolución tiene que ver con este componente. Como sostienen Meny y Thoenig:

“Las teorías de las políticas públicas no son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción en contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraízan en las investigaciones empíricas no se desentienden de sus implicaciones para la acción” (45).

La dimensión axiológica es central a la hora del planteo de la cuestión. Podemos decir que, durante el momento de surgimiento y traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda estatal, es en donde el componente ideológico tiene intensidad máxima. Lo dicho no quiere significar, bajo ningún punto de vista que en los debates y sucesivas tomas de posición de los actores involucrados y movilizados en torno a la cuestión no haya componentes ideológicos. Claro que los hay, pero el hecho de haber penetrado a la agenda estatal quiere decir que un tipo específico de discurso, una teoría del Estado subyacente ha logrado dejar el momento meramente discursivo para pasar a jugar relaciones de poder en donde el proceso de formulación de una política pública como una intervención estatal transformadora de un estado de cosas se convierte en una arena donde lo político (el poder relativo de los diferentes actores) tiene su centralidad. Esto es más comprensible si se sostiene que el hecho que cuando se ha planteado ya una cuestión en la agenda estatal, el poder ha logrado plasmar una determinada visión de la cuestión (y no otra) al interior del Estado. En este momento, el discurso pasa a hacer acción normativa basada en juegos de poder (Bulcourn y Cardozo, 2008).

En nuestra concepción la ideología constituye un conjunto más o menos sistemático y coherente de ideas que orientan el accionar político. Estas pueden tener una cosmovisión más o menos rígida o más flexible y pragmática. La filosofía política y social occidental ha sido la base de muchas de estas ideologías cuando intentan encarnarse en los propios procesos políticos de la cual son parte y reflexión. El concepto surge a partir de las posiciones política previas a la Revolución Francesa y ha tenido diferentes connotaciones. En el marxismo tradicional fue vista como “falsa ciencia” diferenciándose del materialismo histórico o verdadera ciencia. Si bien esta concepción perdura en algunos espacios académicos y política nuestra visión no le otorga un carácter negativo reconociendo que todo posicionamiento posee un componente ideológico que lo orienta (Van Dijk, 1998). Las ideologías en sentido histórico expresan diferentes clivajes por los que van pasando las sociedades, con aspectos más o menos universales y particulares a la vez. En términos políticos, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial el mundo se estructuró fuertemente a lo largo del espectro ideológico entre derecha e izquierda bajo el contexto de la Guerra Fría. Con la implosión de la URSS y la caída del Muro de Berlín se han ido estructurando otras matrices ideológicas, en muchos casos reviviendo otros elementos diferenciadores como la etnia, la religión y cuestiones vinculadas a la diferenciación cultural, o la identidad de género.

El análisis de las políticas públicas y el propio ciclo de las mismas está desde su génesis condicionado por la matriz ideológica que se plasmó en el planteo de la cuestión y su posible solución; como sostiene Parsons:

“La aportación de la dimensión filosófica (ética, normativa, metodológica) al análisis de las políticas públicas es inmensa. De hecho, podría reconstruirse toda la historia de la filosofía política a fin de demostrar cómo la preocupación por las ‘políticas públicas’ y los ‘problemas públicos’ ha sido un elemento central de la teoría política desde los tiempos inmemoriales” (2008: 75).

Todo planteo de una cuestión dentro del proceso de las políticas públicas como su análisis empírico indefectiblemente remite a una filosofía política y a una teoría de Estado. El nivel filosófico se encuentra siempre presente en la política pública y en su estudio. Estas visiones prescriptivo-normativas que se relacionan con determinadas teorías del Estado pueden adoptar por cierto distintas tradiciones teóricas. Remitiéndonos a la clásica obra de Alford y Friedland (1991) el Estado puede ser visto desde tres perspectivas: la pluralista, la dirigencial y la clasista. La perspectiva pluralista se centra en el nivel de análisis individual, las relaciones políticas de intercambio e interacciones, la dimensión clave de lo social es la cultura (los valores). La perspectiva dirigencial se centra en el nivel de análisis organizacional, y en las relaciones políticas de conflicto organizacional; el aspecto clave del



Estado es el burocrático y la dimensión clave es la política, es decir el poder. Finalmente, la perspectiva clasista de enfoca en nivel de análisis social, basándose en las relaciones políticas como lucha de clases, la dimensión clave de la sociedad la económica, o sea la clase social. El aspecto clave del Estado que considera del Estado es el capitalista. Por ende, el Estado debe ser entendido en los distintos niveles de análisis que plantean estas tres perspectivas teóricas.

La dimensión normativo-ideológica, tiene una gran utilidad para ser aplicada en el momento del surgimiento de la cuestión socialmente problematizada, porque su objeto central es el discurso que construye dicha cuestión, y el recurso principal, es por consiguiente la ideología. Por su carácter normativo, tiene una racionalidad moral, es decir, una concepción acerca de lo bueno y lo malo, y plantea en términos éticos una idea del interés general. El diseño institucional condicionante de esta dimensión es el régimen político. Dicho de otra manera, la orientación política va a ser muy diferente dependiendo de esta variable. Como sostiene Oszlak (1980), el tipo de régimen va a condicionar el tipo de política pública y las relaciones de interdependencia burocrática. A partir del estudio de los regímenes burocrático-autoritario, liberal-democrático y patrimonialista, este autor delinea la interdependencia burocrática y la orientación política que se corresponde a cada tipo de régimen político. Por ello, la arena política, el núcleo de cuestiones que traspasan a la agenda, qué cantidad de demandas se filtran hacia el Estado, y la connotación ideológica con las que se las plantea, se relacionan intrínsecamente con el tipo de régimen político. El límite de lo posible y los derroteros de la solución siempre estarán condicionados ideológicamente por el tipo de régimen. Hay cierto modo de plantear cuestiones que son 'permitidas' por cierto tipo de régimen y otro modo que no es 'permitidas'. Por ejemplo, los términos ideológicos de esbozar un problema en la agenda pueden ir de cambios incrementales, característicos de las visiones pluralistas, que imperan en la lógica poliárquica de los regímenes liberal-democráticos noroccidentales, que no se corresponde con los términos en que se plantearon ciertas cuestiones en términos más ideológicos o radicalizados (como en los casos de pasajes de un modo de producción a otro –encarnado por los planteos revolucionarios marxistas– o de la forma de régimen político –como el de los corporativismos de entreguerras–). Por lo dicho, el tipo de régimen político condiciona sensiblemente los términos ideológico-normativos en los cuales se debate determinado problema, a la vez que se relaciona con el tipo de participación que tienen los actores involucrados (o no le es permitida) a nivel del sistema político como un todo.



3.- El método comparado y su articulación con el campo de la administración y las políticas públicas

Durante la década de los cincuenta se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la ciencia política norteamericana que se expande rápidamente hacia Europa y en menor medida a América Latina. Esto va a permitir el despliegue principalmente de la política comparada. Este nuevo orden intelectual pretenderá construir teorías generales de la política con una base empírica. Esto operará tanto a nivel ontológico, prevaleciendo el concepto de sistema político, como a nivel epistemológico y metodológico propiciando la influencia del racionalismo crítico popperiano y la utilización principalmente de técnicas de investigación cuantitativas (Bulcourn y Vázquez, 2004; Bulcourn, 2021b). El estructural-funcionalismo parsoniano como la teoría general de los sistemas tuvieron también una enorme influencia en la ciencia política y su pretensión explicativa (Easton, 1992; Almond y Powell; 1978). Si bien se intentaba la construcción de un marco teórico general, estos trabajos terminaron consolidando teoría de alcance medio en las diferentes áreas de la disciplina, siendo la política comparada la más relevante de ellas; lo que le ha otorgado una identidad que puede rescatarse desde los antiguos planteos de Aristóteles.

Los procesos de descolonización de África y Asia, como fuertes cambios e inestabilidad política en América Latina se transformaron en un verdadero laboratorio para los politólogos. Esto también debe analizarse desde el contexto político internacional en donde los EE.UU. pretendía mantener su zona de influencia tanto en Europa Occidental como en América Latina. Las tensiones entre capitalismo y comunismo se expresaron claramente en este período, siendo el principal eje del espectro ideológico.

En lo que respecta al campo de la administración y las políticas públicas predominó, en un primer momento el estudio de casos, en muchas ocasiones realizando investigaciones empíricas en profundidad, articulando estrategias y metodología que triangularon tanto teorías como técnicas de investigación. A pesar de ello el desarrollo de las estrategias comparadas se fueron incorporando paulatinamente. El propio Harold Lasswell nos va a ofrecer una reflexión profunda sobre la metodología comparada hacia fines de la década de los sesenta alertando sobre la importancia de esta estrategia para la construcción de teoría empíricas de mayor alcance (Lasswell, 1968).

La existencia de similitudes y diferencias en las formas de organización política ha sido percibida tempranamente por la filosofía política. Quienes ejercen el poder, cómo se accede al mismo, cómo se distribuye y se ejerce son problemas centrales en el pensamiento político. La sistematización de estas preguntas orientadas a la investigación empírica constituye la base de la política comparada. El enfoque comparativo como método significa la utilización de un dispositivo 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 (Borsotti, 2007).

En ciencia política se suelen establecer cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico. El método comparativo es el procedimiento al que esta disciplina puede más fácilmente recurrir (Sartori, 1984; Pasquino, 2004; Pérez Liñan, 2008). La experimentación sería lo ideal pero no es casi nunca posible, y no sólo por motivos éticos: solo podría darse en muy pocos casos, en los que las variables resulten manipulables y las condiciones generales estén bajo control. La utilización de grupos focales controlados puede ofrecer algunos elementos similares a la experimentación. En el caso de las políticas públicas es muy difícil realizar experimentos, además de por demás costoso. Una variante del método experimental que se utiliza frecuentemente es la “prueba piloto”, en donde se implementa –virtualmente o en forma real– una determinada política pública. La manera virtual de implementación de políticas públicas son simulaciones de una determinada situación controlando las variables .

El procedimiento estadístico también es poco aplicable, por la frecuente falta de cuantificación de las variables y la escasez de casos analizables. En políticas públicas es muy difícil llegar a cuantificar determinadas variables. El trabajo realizado por ciertos organismos internacionales, al disponer del número de casos mínimos necesarios para la aplicación de medidas de tendencia central suele aportar estudios cuantitativos como base a gran parte de la toma de decisiones. Los estudios a nivel subnacional también amplían la base de casos para poder eventualmente realizar un tratamiento estadístico adecuado.

El método histórico adquiere una enorme relevancia en los estudios centrados en los procesos de construcción estatal, algo que consideramos fundamental como un aspecto macro en el propio análisis de las políticas públicas, el que también se articula con la disponibilidad de datos secundarios estadísticos. La denominada sociología histórica ha realizado aportes muy interesantes al respecto, en donde el trabajo realizado en América Latina ha aportado elementos fundamentales que ya hemos mencionado.

La política pública comparada puede ser considerada como un campo de confluencia entre la tradición de la administración y las políticas públicas que utiliza en enfoque comparado para explicar el proceso de políticas públicas contrastando empíricamente las variables que utiliza, describiendo y principalmente adoptando un marco explicativo (Feldman, 1978; Grau Mateos, 2002; Gupta, 2012). En la comparación como método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas que se señalan diferentes variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de estudios de casos). Según Parsons las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las



políticas públicas adoptando un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, sus actores, impacto y resultados (Parsons 2008).

Wilson Wong nos ofrece una definición de política pública comparada que parte del concepto interdisciplinario de la política pública como fenómeno y lo relaciona con la metodología comparada; en sus palabras:

“La política pública comparada es un área de estudio interdisciplinar que utiliza la política pública como principal unidad de análisis para comparar diferentes sistemas e instituciones, normalmente países o gobiernos. Suele plantear preguntas sobre cómo, por qué y con qué efecto los distintos gobiernos aplican políticas diferentes o similares. Se enfrenta a problemas de identidades controvertidas de método frente a campo y a la falta de un marco teórico coherente y global. Estos problemas están siendo abordados por su investigación emergente, que también contribuye a la creación de un conocimiento integrado y de impacto en las ciencias sociales” (2016: 234)⁶

A diferencia de la política comparada, integrada como área dentro de la ciencia política, la política pública comparada es abordada por Wong como un campo de confluencia de saberes, o sea un espacio interdisciplinario del conocimiento del cual la política comparada actúa como uno de sus cimientos, pero no se agota en ella. Da cuenta del carácter plural de enfoques y perspectivas tanto desde un punto de vista teórico como metodológico.

Durante las últimas décadas se ha promovido y avanzado en los estudios de administración y políticas públicas comparadas. En este sentido los aportes de RC30 *Comparative Public Policy* de la *International Political Science Association* ha desempeñado un rol fundamental, principalmente en la realización de actividades específicas en los congresos bienales de la asociación. En 2010 se va a crear el *International Comparative Policy Analysis-Forum* con el objetivo de promover los estudios comparados y sostener el *Journal of Comparative Policy Analysis*. En diciembre de 2014 se va a crear la *International Public Policy Association* como un desprendimiento del mencionado RC33, la cual ha venido desarrollando hasta la fecha seis conferencias internacionales nucleando a los principales especialistas internacionales. Un balance reciente sobre las políticas públicas comparadas lo podemos encontrar en el artículo de Iris Geva-May, David Hoffman y Joselyn Muhleisen “Twenty Years of Comparative Policy Analysis: A Survey of the Field and a Discussion of Topics and Methods”, publica en 2018 en el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*.

⁶ Traducción propia del original en inglés.



Una de las preguntas básicas que se propone una estrategia comparada es poder delimitar el objeto a ser comparado. De ahí la necesidad de la mayor precisión conceptual y su capacidad de una adecuada correspondencia empírica de los hechos junto a la “capacidad de viajar” (aplicabilidad a realidades y situaciones diferentes) (Urbani, 1988). Esto no deja de presentarnos diferentes problemas de carácter ontológico en relación al grado de relativismo y constructivismo de toda delimitación conceptual (Bulcourn y Vazquez, 2004: Bulcourn, 2021b). Los aspectos ontológicos que hemos señalado con anterioridad son esenciales para esta determinación en sus diferentes etapas y en la necesidad de mantener una adecuada coherencia a lo largo de todo el proceso de investigación.

No podemos dejar de eludir una de las primeras cuestiones metodológicas con respecto a la delimitación del objeto de estudio en el marco de las políticas públicas comparadas. Según Borsotti (2007) el proceso de construcción de un objeto implica el derrotero trazado desde lo que se conoce como una situación problemática, a un correcto planteo en términos teóricos de la pregunta de investigación. Una situación problemática es un estado de cosas que desde las concepciones normativas y la axiología del investigador es no deseable, y por ello es objeto de indagación, con la finalidad de aportar conocimiento de base empírica tendiente a explicarlo. Es así como en cualquier criterio de selección partimos de supuestos, perspectivas teóricas y cuestiones metodológicas y técnicas.

Un elemento central en la selección del objeto de estudio en la investigación comparada en relación al campo el Estado, la administración y las políticas públicas es dimensión ontológica que comprende y la cantidad de casos que serán analizados. Si partimos de la necesidad del empleo del método comparado el punto de partida sería un estudio binario. O sea, de dos unidades. El aumento sucesivo de unidades de análisis ampliaría potencialmente el rango de la comparación y podría llegar a permitir el empleo de alguna técnica estadística.

Otro de los elementos a tener en cuenta es la amplitud de fenómenos que pretendemos abordar. Si la cartografía que queremos elaborar quiere mostrar una selección de todos los casos posibles o pretendemos focalizarnos en algunos casos similares para profundizar la comparación y poder disponer de mayores variables de control. El primero de los casos puede tener como objetivos establecer una amplia tipología, o sea sistematizar y clasificar el conjunto de fenómenos. La búsqueda de casos similares nos puede permitir profundizar en las pequeñas diferencias y similitudes de objetos que aparentemente poseen elementos en común. Estos pueden ser de carácter histórico, geográfico, tipo de régimen político, niveles de desarrollo, disponibilidad de recursos o estructuras político-estatales. El siguiente cuadro podría sistematizar algunos de los elementos que estamos señalando



Cuadro 7. Libros Publicados de la serie Policy Analysis de América Latina

<i>Diversidad de casos</i>	<i>Tipo de estudio</i>	<i>VARIABLES de control</i>	<i>Construcción tipológica</i>
Alta	Menos similares	Baja	Amplia
Media	Similitud media	<i>Media</i>	Media
Baja	Más similares	Alta	Específica

Fuente: elaboración propia.

Si vamos a comparar procesos que involucran grandes estructuras y una dimensión histórica procedemos con similitud a la sociología comparada o sociología histórica. Por ejemplo, la comparación de los procesos de construcción estatal en América Latina. O los primeros Estados-nación europeos. O también el más reciente desmembramiento de los países balcánicos después de la caída de la URSS. Se trata de un estudio de carácter macro-orientado en donde requeriremos de la historiografía como un elemento central. Si el proceso es lejano en el tiempo nuestras herramientas serán principalmente fuentes documentales y algunos datos secundarios que podamos obtener de estadísticas. El empleo de las entrevistas quería como un elemento secundario para alguna consulta hacia algún experto en la temática. Si en cambio optáramos por un proceso reciente como el caso de los Balcanes ahí sí podríamos recurrir a técnicas de encuestas, entrevistas focalizadas, documentación visual y estadísticas de organismos internacionales. La complejidad del problema, la disposición de las fuentes, el tiempo disponible para la investigación, y los recursos humanos y financieros condicionarán fuertemente el tipo de investigación y la pretensión de la misma.

El análisis de las estructuras estatales, o algún proceso concreto de reforma en perspectiva comparada podemos considerarlo un proceso meso-orientado. Aquí también la cantidad de unidades de análisis será fundamental. Vamos a un ejemplo concreto; si pretendemos estudiar la dimensión de los cambios ministeriales y la estructura estatal en algunos países de la Europa Occidental con posterioridad a la Segunda Guerra y bajo el Estado de Bienestar. Aquí vamos a disponer de una gran cantidad de material documental confiable, discursos políticos, bases estadísticas nacionales e internacionales de diversos organismos. Las estructuras organizacionales de los organismos públicos con sus misiones y funciones y las dotaciones de planta. La propia concepción de la “alta planificación” del período a analizar nos garantiza una sólida documentación donde la selección y recorte de la misma se vuelve fundamental. Posiblemente podamos complementar nuestra investigación con algunas entrevistas focalizadas.





Otro ejemplo similar y más reciente podría ser un estudio sobre los servicios civiles, o sea las burocracias. Pretendemos estudiar las estructuras burocráticas y la percepción de sus agentes en un grupo de países de América Latina. A similitud del caso anterior, contamos con una gran cantidad de datos que proveen los propios organismos públicas. Estructuras, cantidad de agentes, sistemas de ingreso, permanencia, formación y capacitación de las burocracias públicas. Varios organismos intergubernamentales como el CLAD nos brindarán una serie de antecedentes interesantes. Si nuestro trabajo está situado temporalmente cercano podríamos administrar algún tipo de encuesta estandarizada y utilizando mecanismos virtuales. También se podría realizar entrevistas focalizadas a informantes claves o grupos focales. La naturaleza de este objeto se nos transforma en un verdadero laboratorio para el empleo de técnicas mixtas y la triangulación.

Un ejemplo interesante nos ofrece el análisis comparado de las políticas de salud públicas implementadas por los estados frente a la pandemia del Covid19. De hecho, ya hemos sostenido que rápidamente las ciencias sociales comenzaron a construir conocimiento en plena pandemia. Hoy ya contamos con una serie de bases de datos estadísticas, documentación, discursos políticos, producción de los medios de comunicación y la posibilidad de una batería de técnicas. Las características recientes del fenómeno nos permiten involucrar a un conjunto amplio de actores como los servicios médicos, aquellos que han padecido la enfermedad, la ciudadanía en general. Aquí ingresamos a la clara necesidad de recortar nuestro objeto de estudio, sus dimensiones analíticas y la estrategia de investigación a ser empleada. Un derivado interesante de este planteo, en los países federales es el análisis a nivel subnacional de cómo cada estado, región o provincia aplicó políticas específicas frente a la pandemia. Y claro también la articulación de la política sanitaria específica con las políticas de seguridad pública o económicas frente a las consecuencias en otros ámbitos que generó un fenómeno de esta naturaleza. Es un terreno interesante para el análisis de la articulación e integralidad de las políticas públicas frente a un fenómeno complejo.

Los estudios comparados revisten una dimensión temporal que es importante señalar. Gran parte de ellos expresan una visión *sincrónica*, o sea que fueron realizados teniendo un mismo eje temporal en el cual se somete a indagación sus unidades de análisis. En contrapartida a esto podemos encontrar trabajos de carácter *diacrónicos*, en los cuales las mediciones se realizan en intervalos temporales diferentes (Bartolini, 1995). Desde ya que ambos pueden articularse mostrando una cartografía temporal más compleja. Por esta razón la idea de tiempo y de historia debería tomarse en forma más profunda y reflexiva por parte de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas (Braudel, 1984; Villar, 2001; Anderson, 2012). Por otro lado, todo análisis situado constituye en sí mismo una narración histórica (Offenstadt, 2014).

La concepción sobre el proceso histórico es central para los estudios sobre la dinámica estatal y sus procesos de construcción. Estas visiones macro-orientadas requieren un diálogo con la sociología histórica y una base historiográfica adecuada, expresando un carácter claramente interdisciplinario (Tilly, 1991). La necesidad de adquirir un enfoque interdisciplinario nos permite profundizar también para la comprensión de las problematizaciones más actuales⁷. En el ejemplo que hemos dado de la reciente pandemia del COVID-19 un estudio histórico sobre las pandemias de los dos últimos siglos nos brindaría la posibilidad de un análisis diacrónico de las políticas sanitarias y el rol de las decisiones intergubernamentales.

El campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas nos ofrece un rico laboratorio de posibles experiencias para la triangulación en sus niveles teórico, metodológico y de técnicas de investigación, promoviendo en muchos casos las “técnicas mixtas” para la construcción del conocimiento basado en la evidencia. En el siguiente cuadro podemos apreciarlo en forma esquemática.



Cuadro 8. Tipos de estudio y posibles técnicas de investigación

Tipo de Estudio	Posibles técnicas de Investigación
Estado y procesos de construcción estatal	Análisis de fuentes documentales. Series estadísticas de organismos públicos (estatales e internacionales). Entrevistas focalizadas.
Administración Pública. estudios sobre burocracias y servicio civil	Análisis de fuentes documentales. Series estadísticas. Encuestas. Entrevistas focalizadas. Observación. Observación participante. Grupos focales
Políticas Públicas.	Series estadísticas (vinculadas a la temática específica y datos de organismos que intervienen en el proceso específico de implementación, control y evaluación). Entrevistas focalizadas. Encuestas. Grupos focales.
Estudios metateóricos y disciplinares	Análisis de fuentes documentales. Entrevistas focalizadas. Encuestas. Trayectorias intelectuales.

Fuente: Elaboración propia

⁷ Las teorías sobre la administración y las políticas públicas requieren de un diálogo más profundo con la disciplina histórica y su teoría o historiografía. Esto también permite una mayor claridad en la selección de casos y variables para el análisis comparado. La diversidad de visiones dentro del campo histórico no señala la riqueza del posible diálogo. El libro *La historiografía del siglo XX. Desde la objetividad científica al desafío posmoderno de Georg Iggers* nos puede aproximar a esto en una primera instancia (2012).

La diversidad de técnicas de investigación y su posible articulación en la investigación comparada en el campo nos advierte, con sentido positivo, del enorme potencial de la investigación empírica y la riqueza de sus eventuales resultados que va más allá de los propios fenómenos a estudiar permitiendo un espacio creativo e innovador de hibridación con otras disciplinas y campos afines.

4.- Recapitulaciones y desafíos

Este artículo se ha propuesto indagar sobre la articulación del campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas y su vinculación con la metodología comparada. Por un lado, realizamos una pequeña reconstrucción de la historia del primero en los principales centros de referencia para pasar luego al espacio latinoamericano. Con respecto al método comparado intentamos trazar sus componentes básicos y su empleo en las ciencias sociales, con énfasis en la ciencia política, la disciplina que más ha reflexionado y elaborado estrategias para su utilización en la investigación empírica articulando esto con un espacio más amplio e interdisciplinario.

Nuestra tarea tiene una dimensión ontológica ya que establecemos las coordenadas básicas que hacen a las definiciones de los diferentes “objetos” que lo componen. Como todas las conceptualizaciones en el ámbito científico-académico son relativas y esto obedece a planteos de carácter teórico, empíricos, deontológicos y también político-ideológicos. Las teorías no son neutrales y también establecen relaciones de poder dentro de la comunidad como también en relación a las diferentes esferas que componen la sociedad.

Las características de este campo lo vinculan de forma estrecha con el propio accionar político ya que estudia el proceso de toma de decisiones y también a los aparatos burocráticos que se encargan de su implementación. Es aquí donde la dimensión político-ideológica que hemos mencionado adquiere un papel fundamental. Esto muchas veces no es expresado de forma explícita en enfoques que pregonan una “neutralidad” inexistente que va desde la inocencia hasta la manipulación. Es necesario expresar nuestros valores y creencias sin invalidar el proceso de construcción del conocimiento algo que siempre se encuentra en tensión. Esto nos lleva a la necesidad de plantearnos en forma constante cuestiones de carácter ético, tanto en la investigación científica como también en el propio proceso de toma de decisiones y gestión pública (Morin, 1984; Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2020). Dentro de las ciencias sociales nos queda siempre el interrogante alrededor de la “utilidad” social del conocimiento que generamos más allá de alimentar y reproducir nuestra comunidad académica (Vallés, 2020).

Hemos intentado sintetizar los aspectos básicos de la metodología comparada en su vinculación con nuestro campo, posiblemente de forma esquemática, dados los límites de la



extensión de un artículo académico. El enfoque de los denominados “estudios disciplinares” es un sesgo que caracteriza nuestro abordaje con un sentido crítico y reflexivo. El *Manifiesto de Popayán* ha sido un orientador central en este trabajo. En nuestro trabajo cotidiano no debemos perder esa “imaginación sociológica” que hace ya décadas con planteaba Charles Wright Wills (1985).

Los fuertes cambios tecnológicos, tanto presentes en la construcción del conocimiento como en la propia gestión pública son un elemento central que tenemos que tener en cuenta e incorporar en nuestros estudios. Las ideas de *complejidad e incertidumbre* son centrales para enmarcar los vertiginosos cambios por los que estamos atravesando. Esto no solo en sus aspectos políticos, sociales y económicos, sino también en la actividad científica (Morin, 1983; 1992 y 2009; Prigogine, 1996 y 1999). La utilización de las nuevas tecnologías son herramientas fundamentales en el empleo de las técnicas de investigación con las cuales construimos el conocimiento en esta era exponencial.

El desarrollo de los estudios comparados a los que hacemos alusión, son fundamentales para la producción del conocimiento experto basado en la evidencia. No solo permite una mejor corroboración de hipótesis sino abre horizontes a nuevos interrogantes. Esto repercute en el propio proceso de toma de decisiones y la efectividad de las políticas públicas.

Pretendemos haber abordado estos temas de manera crítica y reflexiva, advirtiendo que los aspectos ideológico-normativos como teóricos cruzan tanto el proceder científico como al propio proceso político que pretendemos indagar. Queremos resaltar que dentro del conocimiento producido en América Latina hemos contado con aportes de originalidad en estos temas, principalmente en la teoría del Estado y sus procesos específicos de construcción política y social.

La metodología comparada desarrollada principalmente en el ámbito de la ciencia política, la sociología histórica y las políticas públicas comparadas requiere de un diálogo fecundo con otras áreas del conocimiento, principalmente con la antropología, la economía, la historia y la psicología social. Esto no solo desde un plano teórico sino en las estrategias metodológicas y en la selección de las técnicas de investigación. La posición que hemos adoptado presupone, tanto un pragmatismo teórico como metodológico, promoviendo la utilización de la triangulación en sus diferentes facetas y los métodos mixtos. La hibridación en estos aspectos nos coloca en las márgenes creadoras del conocimiento.



Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *Problemas Políticos y agenda de gobierno*. Porrúa: México. 1992.

Aguilar Villanueva, Luis. “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis (ed.): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa: Mexico. 1993.

Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa México. 1992.

Alford, Robert y Friedland, Roger. *Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia*. Manantial: Buenos Aires. 1991.

Almond, Gabriel y Powell, Bingham. *Política comparada*. Paidós: Buenos Aires. 1978.

Almond, Gabriel. *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes de las ciencias políticas*. Fondo de Cultura Económica: México. 199.

Anderson, Perry. *Consideraciones sobre el marxismo occidental*. Siglo XXI: Madrid. 1987.

Anderson, Perry. *Teoría, política e historia*. Siglo XXI: Buenos Aires. 2012

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*. Porrúa: Mexico. 1998.

Bartolini, Stefano. “Tiempo e investigación comparativa” en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza. 1994.

Bentancur, Nicolás., Bidegain, Germán y Martínez, Rodrigo. “La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política”. *Iconos*, V. 25 N°71. 2021. Pp. 13-36.

Borsotti, Carlos. *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Miño y Dávila: Buenos Aires. 2007.

Bourdieu, Pierre. *Campo de poder, campo intelectual*. Cuadrata: Buenos Aires. 2003

Bourdieu Pierre. *Homo academicus*. Siglo XXI: Buenos Aires. 2008.

Braudel, Ferdinand. *La Historia y las ciencias sociales*. Alianza, Madrid. 1984.

Bresser-Pereira, Luiz. “Las teorías del Estado y la teoría neodesarrollista”. *Estado Abierto*, V.7 N°1. 2022. Pp. 13-51.

Bulcours Pablo. “Almorzando con Gino: Germani y la política en la Argentina”. *Revista Argentina de Ciencia Política*, N°10/11. 2008. Pp. 171-188.

Bulcours, Pablo “El desarrollo de la ciencia política en la Argentina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, V. 50 N° 1. 2012. Pp. 123-150.

Bulcours, Pablo. “Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina”. *Complejidad*, N°39. 2011a. Pp. 12-52.

Bulcours, Pablo. “Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos”. *Documentos de Investigación* N° 1. Universidad de San Isidro. 2021b.



Bulcournf, Pablo. “Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 20 Año XI. 2023a. Pp. 21-42.

Bulcournf, Pablo. “Policy analysis in private research centers: the Center of de Study of State and Society and its production on state and public policies in Argentina”. En Cardozo, N. y Bulcournf, P. (eds) *Policy Analysis in Argentina*. Bristol University Press: Bristol. 2023b.

Bulcournf, Pablo y Juan Cruz Vazquez. “La ciencia política como profesión”. *PostData*, N° 10. 2004. Pp. 255-304.

Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson. ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos de Política Comparada*, N° 3. 2008.

Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson. “Políticas públicas comparadas”. En Schweinheim, Guillermo (comp) *E.stado y administración pública*. AAEAP: Buenos Aires. 2009.

Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson. (2021) “Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis”. En Canales Aliende, José Manuel.; Delgado Fernández, Sergio. y Romero Tarín, Adela. (eds.). *Tras las huellas del Leviatán*. Comares: Granada. 2021.

Bulcournf Pablo y Cavarrubias, Israel. “La pandemia de COVID-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales”. En Gutiérrez, M. y Llairó, M. (comps.) *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales*. Imago Mundi: Buenos Aires. 2012.

Butler, Judith. *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós: Buenos Aires. 2016.

Butler, Judith y Fraser, Nancy. *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo*. Traficantes de sueños: Madrid. 2016.

Campos Ríos, Maximiliano. *El Estado en la era meta. Del Estado inteligente al Estado Inmersivo*. CLAD: Buenos Aires. 2022.

Cardozo, Nelson. “El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina”. *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, N° 5. 2017. Pp. 127-157.

Cardozo, Nelson y Bulcournf, Pablo. “Introducción: history, problems, and de theories of policy analysis in Argentina”. En Cardozo, N. y Bulcournf, P. (eds) *Policy Analysis in Argentina*. Bristol University Press: Bristol. 2023.

Cardozo, Nelson, Cantó Sáenz, Rodolfo y Roth-Deubel, André (2021) “Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción”. *Revista Pilquen*, V. 24 N° 5. Pp. 3-18.

Del Percio, Enrique. *Tiempost Modernos*. Buenos Aires: Altamira. 2000.

Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu: Buenos Aires. 1992.



Feldman, Elliot. "Comparative Public Policy: Field or Method?". *Comparative Politics*, V. 10, N° 2. 1978. Pp. 287-305.

García Delgado, Daniel. *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada será igual*. FLACSO: Buenos Aires. 2020.

Geva-May, Iris; Hoffman, David y Muhleisen, Joselyn. "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*, V. 20 N° 1. 2018. Pp. 18-35.

Gialdino, Mariano. "La ética como fundamento de una epistemología para las ciencias sociales". En Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativas II*. Gedisa: Buenos Aires. 2019.

Giddens, Anthony. *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu: Buenos Aires. 1987.

Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu: Buenos Aires. 1995.

Greer, Scott, King, Elizabeth, Massard da Fonseca, Elize y Peralta-Santos, André (eds.). *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press: Michigan. 2012.

Grau, Mireia y Mateos, Araceli (eds.). (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Tirant lo Blanch: Valencia. 2002.

Gurrero, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. FCE: México. 2010.

Gupta, Kushika. "Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process". *The Policy Studies Journal*, V. I. 40 N° 1. 2012. Pp. 11-26.

Heady, Ferrel. *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica: México. 2000.

Ilichman, Warren (1984) "Administración pública comparada y el sentido común académico". En Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires. 1984.

Iggers, Georg. *La historiografía del siglo XX. Desde la objetividad científica al desafío posmoderno*. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile. 2012.

Isuani, Ernesto. "Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación". En Isuani, Ernesto, Lo Vuolo Rubén y Tenti, Emilio *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. CIEPP/Miño Dávila: Buenos Aires. 1991.

Kaplan, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria. 1969.

Lahera, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile. 2002



Lasswell, Harold. "The Future of the Comparative Method". *Comparative Politics*, N° I. 1969. Pp. 3-18.

Lasswell, Harold. *The emerging conception of the policy sciences*. Yale University Law School: New Haven. 1970.

Lasswell, Harold. "La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, Luis F.(editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa : México. 1992.

Latour, Bruno. *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa: Barcelona. 2001.

Latour, Bruno. *Re-ensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial: Buenos Aires. 2008.

Lindblom, Charles. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Bellaterra: Madrid. 1991.

MacKinnon, Chaterine. *Hacia una teoría feminista del Estado*. Ediciones Cátedra: Madrid. 1995.

Mallimaci, Fortunato. "Epílogo. Investigaciones cualitativas. La relación entre personas y pueblos que se conocen y personas que investigan: la epistemología del sujeto conocido". Vasilachis de Gialdino Irene (coord.). *Estrategias de Investigación Cualitativas II*. Gedisa: Buenos Aires. 2019.

Manifiesto de Popayán (2017) *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 5. 2017. Pp. 231-233.

Mazucca, Sebastián. *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven – EE.UU.: Yale University Press. 2021.

Mény, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Ariel: Barcelona. 1992.

Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE: México. 2013.

Merino, Mauricio y Cejudo Guillermo. *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*. CIDE-FCE: México. 2012.

Morin, Edgar. *El método. La vida de la vida*. Cátedra: Madrid. 1983

Morin, Edgar. *Ciencia con conciencia*. Anthropos: Barcelona. 1984.

Morin, Edgar. *El método. Las ideas*. Cátedra, Madrid. 1992.

Morin, Edgar. *Para una política de la civilización*. Paidós, Madrid. 2009.

O'Donnell, Guillermo (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En Oszlak, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós: Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Belgrano. 1996.

O'Donnell, Guillermo. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.





Offenstadt, Nicolás. *Las palabras del historiador*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado: Santiago de Chile. 2014.

Olivé, Leon. *Estado, legitimación y crisis*. Siglo XXI: México. 1985.

Oszlak, Oscar. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CEDES: Buenos Aires. 1980.

Oszlak, Oscar. *La formación del Estado Argentino*. Ediciones de Belgrano: Buenos Aires. 1982.

Oszlak, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En Oszlak, Oscar (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós: Buenos Aires. 1984.

Oszlak, Oscar (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP-CEDES-CLACSO: Buenos Aires. 2020.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1. 1982. Pp. 102-122.

Parsons, Wayne. *Políticas Públicas*. Miño Dávila: México. 2008

Pasquino, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados*. Prometeo: Buenos Aires. 2004.

Pautassi, Laura. "Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer". *IX Jornadas de las Mujeres. IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género*. Rosario. 2008.

Pérez Liñán, Aníbal. "El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes". Documento de Trabajo de *Política Comparada*, N° 1. Buenos Aires. 2008.

Prigogine, Ilya. *El fin de las certidumbres*. Andrés Bello: Santiago de Chile. 1996.

Prigogine, Ilya. *Las leyes de caos*. Crítica: Barcelona. 1999.

Ravecca, Paulo. *The Politics of Political Science. Re-writing latin american experiences*. Routledge: Nueva York. 2019.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". *Temas y debates*, N° 16. 2008.

Sartori, Giovanni. *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica: México. 1984.

Sartori, Giovanni y Leonardo Morlin, Leonardo (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza: Madrid. 1994.

Thwaites Rey, Mabel. *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo. 2004.

Thwaites Rey, Mabel (ed.). *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo. 2007.

Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán. (comps.). *Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-IEALC-Editorial El Colectivo. 2018.

- Tilly, Charles. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Alianza: Madrid. 1991.
- Skinner, Quintin. *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I. El renacimiento*. Fondo de Cultura Económica: México. 1985.
- Urbani, Giorgio. “Política Comparada”. En Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola, y Pasquino, Gianfranco (eds.). *Diccionario de Política*. Siglo XXI: México. 1988.
- Valles, Josep. *¿Para qué servimos los politólogos?* Cátedra: Madrid. 2020.
- Van Dijk, Teun. *Ideology. A Multidisciplinary Approach*. Sage: Londres. 1998.
- Vilar, Pierre. *Pensar la Historia*. Instituto Mora: México. 2001.
- Villoria Mendieta, Manuel e Izquierdo Sánchez, Agustín. *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*. Técnos: Madrid, 2020.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica: México. 1992.
- Wolin, Sheldon. *Política y perspectiva*. Amorrortu: Buenos Aires. 1995.
- Wong, Wilson “Comparative Public Policy”. En Farazmand, Ali (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer: Nueva York. 2016.
- Wright Mills, Charles. *La imaginación sociológica*. Fondo de Cultura Económica: México. 1985.

