



## Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo\*

State, administration, and public policy in Latin America: an outline of its development

Nelson Dionel Cardozo<sup>§</sup>

\* Este trabajo surge de los debates realizados en las Jornadas de Administración y Políticas Públicas Comparadas realizadas en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) en septiembre de 2019, con el auspicio del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPCC-ALACIP)..

<sup>§</sup> Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Candidato a doctor en Ciencias Sociales. Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPCC-ALACIP) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Su área de especialización es la historia, teorías, desarrollo y enseñanza de la administración pública en América Latina.

Correo electrónico:  
[ncardozo@uade.edu.ar](mailto:ncardozo@uade.edu.ar)

 0000-0002-3385-653X

### Cómo citar:

Cardozo, N. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 11-34. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsH/2020.2a01>

### Resumen

En este trabajo se realizó un estudio sobre el desarrollo del campo de Estado, administración y políticas públicas en América Latina a partir de los procesos de autonomización, institucionalización, profesionalización y especialización disciplinar. Se analizaron los actores (individuos), instituciones (centros de enseñanza e investigación), la producción del área y la constitución de redes académicas temáticas. Para ello, realizamos entrevistas y recogimos información de revistas, cursos de grado y posgrado en bases de datos oficiales y páginas de las asociaciones profesionales. Se construyó un panorama general de este proceso en la región para puntualizar el avance en Argentina, Brasil y México a partir de estas dimensiones, y hacer un balance general de la subárea en América Latina discutiendo la noción arraigada en la literatura sobre el atraso relativo del campo.

### Palabras clave

América Latina, administración pública, desarrollo disciplinar, autonomización, institucionalización, políticas públicas

### Abstract

This paper studied the development of the field of State, administration, and public policy in Latin America from the processes of autonomization, institutionalization, professionalization and disciplinary specialization. The actors (individuals), institutions (teaching and research centers), the production of the area, and the constitution of thematic academic networks were analyzed. To do this we conducted interviews and collected data from journals, undergraduate and graduate courses in official databases, and pages of professional associations. We built a general panorama of this process in the region, and then pointed out the progress in Argentina, Brazil and Mexico based on these dimensions. Finally we made a general balance of the sub-area in Latin America, discussing the notion rooted in the literature on the relative backwardness of the field.

### Keywords

Latin America, Public administration, disciplinary development, autonomy, institutionalization, public policies.

Recibido: 09/04/2020  
Revisado: 20/05/2020  
Aceptado: 09/06/2020

Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar  
4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0).  
Publicado por Universidad  
Sergio Arboleda



## Introducción: el campo de la administración y políticas públicas

Las políticas públicas como campo del conocimiento se consolidaron en los Estados Unidos a partir de la segunda posguerra y se vincularon estrechamente al nuevo rol del Estado de bienestar y las corrientes neopositivistas en las ciencias sociales. Este planteamiento originario hecho por Harold Lasswell se ocupaba de la necesidad de constituir un campo de saber experto interdisciplinario con fuerte énfasis en la planificación racional gubernamental para mejorar la calidad de la democracia. Ello se plasmó en su manifiesto del año 1951 *La orientación hacia las políticas públicas* (Lasswell, 1951), el cual reforzó el compromiso de los intelectuales con los gestores de políticas para abonar la inteligencia y las respuestas a los problemas sociales.

Para la adopción de este enfoque, podemos encontrar cierta correspondencia en los países noroccidentales dado el proceso de atracción que ejerció Estados Unidos como parte de la instauración de las democracias capitalistas en los países de Europa. Sin embargo, los derroteros fueron muy diferentes fuera de este escenario. Los países del bloque socialista se encontraron totalmente de espaldas a las “ciencias de las políticas públicas”; seguían el modelo de una sociedad planificada y centralizada bajo un régimen totalitario. Por su parte, en el Tercer Mundo se desplegó el abanico de situaciones más diversas durante el período de posguerra, lo cual repercutió directamente en la acción pública y su relación con el conocimiento experto para la gestión gubernamental. En el continente africano y sudeste asiático, el proceso de descolonización produjo el desmoronamiento de la administración pública colonial y dio paso a la inestabilidad política, que se vio reforzada por el enfrentamiento entre los dos bloques, lo que, a su vez, se manifestó en guerras civiles apoyadas por sendos bandos. En Medio Oriente se dio el surgimiento de dictaduras modernizadoras que “suturaron” parcialmente las tensiones dejadas por el reparto colonial de territorios, sin permitir el telón de fondo del mundo bipolar.

Finalmente, América Latina mostró un repertorio de situaciones diferentes que fueron desde dictaduras patrimonialistas tradicionales a democracias liberales con cierto grado de consolidación, en medio de un ecosistema de alternancia de gobiernos autoritarios y democracias restringidas. Así, la

tónica de este período fue una realidad que distó mucho de lo que sucedía en Europa y América del Norte. El carácter dependiente de las economías, los cambios demográficos producto de los procesos de industrialización sustitutiva y los patrones políticos no liberales —sumado a la intermitente injerencia de Estados Unidos como potencia hemisférica— impidieron un desarrollo sostenido, salvo en períodos puntuales. Algunas experiencias muestran un despegue y cambios profundos en la sociedad, como el período de desarrollo estabilizador en México (1940-1970), el *milagre brasileiro* (1969-1973) o la industrialización sustitutiva argentina (1930-1973), los cuales borraron para siempre el perfil tradicional de estos países. En lo que respecta a las políticas públicas, estos procesos de modernización trajeron cambios en las estructuras burocráticas y en la forma de construcción del saber experto sobre el Estado y la gestión gubernamental.

Este artículo aborda, entonces, los rasgos generales de la administración pública en América Latina y luego se enfoca en las trayectorias nacionales de Argentina, Brasil y México. Así, nos formulamos las siguientes preguntas: ¿cómo podemos pensar el desarrollo de la administración pública como campo del conocimiento en la región? ¿Qué rasgos generales presenta el área de Estado, administración y políticas públicas en América Latina? ¿Cómo se ha adaptado la propuesta de las *policy sciences* a las realidades latinoamericanas? ¿Qué teorías se han producido en estas latitudes? ¿Qué grado de institucionalización y consolidación podemos observar en el campo? ¿Qué relevancia tienen la producción en políticas públicas en nuestros países? ¿Cuáles son los principales autores, centros de investigación y obras en el campo?

### Consideraciones conceptuales y metodológicas

El desarrollo del campo de Estado, administración y políticas públicas en la región puede pensarse a través de los procesos de formación disciplinar, los cuales se manifiestan en cuatro dimensiones: la *autonomización*, la *institucionalización*, la *profesionalización* y la *especialización* (Bulcourn y Cardozo, 2013; Cardozo, 2018; Bulcourn y Jolías, 2020). El primero de los aspectos se vincula con la separación de otros espacios académicos que ejercen influencia (Bañón Martínez, 1997; Bourdieu, 2008). En Iberoamérica, encontramos que la administración pública como campo del conocimiento estuvo

vinculada a tres áreas de conocimiento de las que se fue progresivamente separando: las ciencias de la administración, el derecho y la ciencia política. La institucionalización refiere al arraigo de centros de docencia e investigación. Podemos verlo en la creación de carreras de grado<sup>1</sup> y posgrado de administración pública, la consolidación de equipos de investigación, el fortalecimiento de redes académicas, entre otros. La profesionalización implica que existe cada vez más un reconocimiento social de los saberes de los gestores públicos, y se está dispuesto a contratar especialistas de políticas públicas porque se entiende que poseen saberes y habilidades que les permiten resolver problemas específicos. En suma, esta dimensión está relacionada con la creación de un mercado laboral para los expertos en administración pública, en donde sean valorados y contratados por las competencias que han adquirido en sus trayectos formativos. Este último punto se vincula con la propia estructura del servicio civil que presenta serios problemas para la absorción en forma planificada de especialistas en áreas temáticas a causa de los déficits de la consolidación de estos servicios civiles (Llano, 2014; Iacoviello y Llano, 2017) que priorizan criterios administrativistas, patrimonialistas y clientelistas a la hora del reclutamiento del personal.

Para cumplir este objetivo, este trabajo se basa en un abordaje cualitativo donde se ha desplegado una batería de técnicas de recolección de datos. Se han realizado entrevistas focalizadas a los principales referentes del área en Argentina, Brasil y México, y se han examinado las bases de datos de los organismos educativos oficiales: Subsecretaría de Educación Superior de México (SES), la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de Brasil y la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina, para dar cuenta de los programas de grado y posgrado en el área. Al mismo tiempo, se ha hecho un estudio de los principales trabajos bibliográficos teniendo como entrada los estudios previos que dan cuenta del desarrollo disciplinar y un estado del arte de las políticas públicas en América Latina y los países estudiados.

Para observar este desarrollo del campo científico-académico, proponemos abordar los siguientes cuatro aspectos. En primer lugar, los actores; es decir, las personas, individuos y grupos con su bio-

grafía, accionar y valores fundantes, por cuanto son agentes sociales productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente. En segundo lugar, las instituciones, como ámbitos o espacios en los que se producen y reproducen las prácticas y la propia comunidad. Dichas prácticas pueden ser de enseñanza o de investigación, o privilegiar algún rol sobre el otro —al mismo tiempo, su carácter público, privado, gubernamental o de enseñanza determinará el entorno de su producción—. En tercer lugar, los productos; es decir, los documentos científicos que se materializan en publicaciones periódicas, libros especializados, comunicaciones y ponencias en congresos y jornadas, informes de investigación y documentos de trabajo, entre otros. Finalmente, las redes como espacios de vinculación entre la propia comunidad científica y, a veces, con otros ámbitos de la vida social siendo las asociaciones científico-profesionales verdaderos lazos de instituciones y actores. Este trabajo sigue el esquema propuesto por Bulcourf (Bulcourf, 2007; Bulcourf *et al.*, 2015) y se entronca dentro de los estudios disciplinares del Manifiesto de Popayán; plantea, además, una reflexividad más allá de la mera descripción y relevamiento de datos.

### **La administración pública como campo del conocimiento: la experiencia internacional**

El estudio y la formación para la acción pública han acompañado la historia de la humanidad. El análisis de las políticas es tan antiguo como la propia civilización e incluye muchas y diversas formas de investigación, desde el misticismo a la ciencia moderna. La característica más destacada de este conocimiento sobre las políticas, aparte de cómo se ha producido, es su orientación fundamentalmente práctica: el conocimiento es una guía para la acción más que un fin en sí mismo. En otras palabras, el ánimo del *policy analysis* a través de la historia ha sido el de dar información que pudiera ser usada en la aplicación de juicios razonados para encontrar soluciones a problemas prácticos (Pérez Sánchez, 2005, p. 33).

Desde el código de Hamurabi, pasando por las reflexiones sobre las *polis* griegas de Aristóteles, hasta los planteos realistas del florentino Nicolás Maquiavelo (Parsons, 2007), podemos ver una preocupación por resolver con la mejor inteligencia los problemas públicos, en base a buenas decisiones y conocimientos técnicos apropiados.

En 1951, Harold Lasswell —uno de los más destacados científicos políticos de los Estados Unidos del siglo XX— define el área disciplinar de la administración pública en su proyecto intelectual de la “ciencias de las políticas”. Este autor hizo un llamado a constituir un campo aplicado de la política orientado a la gestión pública a partir del uso de metodologías propias de las disciplinas sociales (Barukel, 2014; Pérez Sánchez, 2005; Pardo, 2004; Camou y Pagani, 2017; Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2010). En este sentido, “el análisis de políticas públicas es una disciplina académica interdisciplinaria que surge en los EE. UU. en los años cincuenta con la obra germinal *‘The Policy Sciences’* de Harold Lasswell de 1951, centrada en el tema de la planificación” (Ramíó Matas, 2017, p. 181).

Este movimiento ha tenido lugar en los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que la administración pública, la ciencia de las políticas (*policy sciences*), o simplemente las políticas públicas, se vincula a las realidades de las democracias industrializadas occidentales. Su producción intelectual se plasmó en la creación de tramos de estudios superiores sobre administración pública y políticas públicas, así como también en el desarrollo de trabajos e investigaciones sobre la temática, con un carácter aplicado y con la finalidad de servir al proyecto de reconstrucción europea, la constitución de un Estado de bienestar y el fortalecimiento de las nuevas democracias liberales que se impusieron con la victoria del bloque aliado. Este nuevo escenario hizo menester una ingeniería social con una planificación centralizada de la economía —faceta keynesiana del Estado— y el desarrollo de las políticas sociales (educación, vivienda, seguridad social, empleo, y salud) —Estado de bienestar—.

El período de posguerra fue el momento de consolidación de la administración pública como campo del conocimiento, ya que hubo una alianza entre el saber experto y la acción pública. Aquí se desarrollaron diferentes escuelas y paradigmas que fueron estudiando los momentos del proceso de las políticas públicas (agenda, formulación, decisión, implementación e impactos), al mismo tiempo que se sucedieron estudios sobre las burocracias globales dentro de lo que se llamó el movimiento de la administración del desarrollo (Ferrel, 2000). Este optimismo por la programación y la inteligencia del conocimiento para resolver los problemas públicos tuvo su techo hacia finales de la década de los 60,

primero, y luego en la primera mitad de la década de los 70. Los hechos que desencadenaron este desencanto con el enfoque secuencial y la planificación racional fueron el fracaso de los programas de la Gran Sociedad (Aguilar Villanueva, 1993b) y, luego, la profunda crisis del petróleo en el año 1973, que llevó al período de estanflación que hizo repensar los estados de bienestar (Habermas, 1999; Offe, 1990).

La nueva derecha que triunfó en las elecciones en los años 80 (en Gran Bretaña y los Estados Unidos) planteó reformas a la administración pública reduciendo el rol empresario de los gobiernos y recortando las prestaciones sociales, e introduciendo, simultáneamente, mecanismos de gestión privada en el sector público, que luego serán conocidos como la nueva gestión pública (NGP). Este mecanismo buscaba recuperar la legitimidad perdida de las administraciones públicas frente a la ciudadanía y, al mismo tiempo, enfrentar el enorme déficit público a partir de profundizar las tres “E” virtuosas: economía, eficiencia y eficacia. El péndulo político hacia la derecha, en estos términos, priorizó políticas de reforma y ajuste fiscal, por sobre la expansión de las prestaciones sociales que habían sido parte del mencionado acuerdo de posguerra (Peters, 1999; Surel, 2006).

En la década de los 80, en los países centrales entra en crisis el paradigma de la heurística por etapas, dando lugar a otros planteamientos, como la teoría de la elección pública, el neoinstitucionalismo, el gerencialismo, y otras escuelas emergentes como la teoría de las redes de políticas. En los años 90, los procesos de reforma del Estado en América Latina, Europa del este y Asia impulsarán una profusión de literatura sobre la burocracia, las organizaciones públicas y la rearticulación de relaciones entre Estado y sociedad, que tendrán una enorme repercusión en el campo teórico-académico. Es en esta década cuando se sientan las bases para los enfoques contemporáneos de las políticas públicas (neoinstitucionalismo, coaliciones promotoras, redes de políticas, equilibrio interrumpido, difusión de políticas, así como también los nuevos planteamientos del marxismo, las teorías sobre el populismo y la heurística por etapas). Finalmente, con la crisis de las experiencias neoliberales, emergerán otros postulados que harán énfasis en el componente participativo necesario para la formulación de políticas, la reafirmación de derechos de

las minorías, la rendición de cuentas ante la ciudadanía por parte de los gobiernos, y las dificultades que enfrentan las administraciones públicas en un

contexto globalizado donde el Estado nación ya no es el actor central. La tabla 1 resume el proceso que han vivido los estudios de administración pública

**Tabla 1**  
*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
Tipo de Estado	Liberal-keynesiano	Estado de bienestar	Estado neoliberal	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
Ciudadano	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/ consumidor	Cocreador de políticas
Problemática principal	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
Autores relevantes	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel
Paradigmas	Sociología comprensiva Derecho administrativo Ciencias de la administración	"Policy Sciences" Positivismo Funcionalismo Incrementalismo Heurística por etapas Neomarxismo Teoría del desarrollo	Teoría de la elección pública Economía neomonetarista Administración de empresas New public management Neoinstitucionalismo	Teoría de las redes Coaliciones promotoras Equilibrio interrumpido Feminismo Corrientes múltiples Embudo de causalidad

Fuente: elaboración propia con base en Barukel, 2014; Girao, 2017 y Ramió Matas, 2017

## El desarrollo del campo de Estado, administración y políticas públicas en América Latina

### Los orígenes

En América Latina, tanto el escenario político como el desarrollo de las ciencias sociales han tenido otros derroteros. Por un lado, en nuestra región, no tuvimos un rol del Estado de bienestar tan consolidado ni un proceso de movilización de recursos como lo fueron la Segunda Guerra Mundial —a excepción de los proyectos modernizantes del varguismo en Brasil, o el peronismo en Argentina— como la reconstrucción europea que llevó a cabo el Plan Marshall.

Sin embargo, la posguerra vio el surgimiento de trayectos formativos universitarios en administración y políticas públicas en América Latina. En el año 1951, se creó la *Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública* en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en la Ciudad de México, capital del país mesoamericano; mientras que en el año 1952 comienza a dictarse la licenciatura en *Ciencia Política y Administración Pública* en la Universidad Nacional de Cuyo, en la ciudad de Mendoza de Argentina. Aquí vemos los gérmenes del desarrollo de la administración pública en la universidad. En sus *syllabus*, se privilegiaba el estudio del derecho administrativo, derecho constitucional, economía, filosofía política, pero alejado de los paradigmas de análisis de políticas públicas, problemas y teorías que se enseñaban en Estados Unidos. Estas instituciones en sus programas tenían en común que ponían el énfasis en formar profesionales expertos en la gestión pública; es decir, burócratas especializados.

En Iberoamérica, la matriz “juridicista” y el peso del derecho le fueron restando autonomía a los problemas, teorías y competencias propias de la ciencia sociales en el estudio del Estado y el sector público. Por otro lado, la tensión entre la incipiente politología, la sociología marxista y la administración determinó una visión institucional, normativa y estructural para comprender el fenómeno burocrático y el proceso de las políticas públicas (Amorim Neto y Santos, 2015). Este curso del surgimiento de la administración pública como campo académico muestra una vinculación de la ciencia política, con el derecho público y la administración científica. Bañón Martínez (1997) menciona que el

“padre putativo” de la administración pública son las ciencias de gestión empresarial —entre ellas el *management*— que aportan una vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinar pues permiten el empleo y la importación de técnicas de gestión al ámbito público.

En Iberoamérica, además de las ciencias de la administración, hay otro “padre putativo” de la administración pública: el derecho público, especialmente el derecho administrativo, disciplina que entendió como propio el estudio del Estado y el gobierno. El derecho público contaba con un gran peso de los abogados, lo que impidió el ingreso de los paradigmas sobre las políticas públicas que se fueron desarrollando en el siglo XX, sobre todo en los Estados Unidos. A pesar de ello, esta oposición del derecho y las ciencias de la administración se hizo bajo el ala del campo politológico. Es importante destacar que siguiendo el proceso de institucionalización internacional, la administración pública se va constituyendo como un área de especialización dentro de la ciencia política (Bulcourn y Vázquez, 2004), algo que entra en tensión con la independencia e interdisciplinariedad planteadas por la propuesta lasswelliana.

Esta difícil lucha por la autonomización tuvo como consecuencia un retraso teórico en el análisis de políticas públicas. Una de las principales diferencias que encontramos entre los países centrales y América Latina fueron los alcances y limitaciones para los estudios de las políticas públicas de los marcos provistos por el centro. Las teorías de carácter sistémico que hablaban del ciclo de las políticas públicas —el cual era compartimentalizado en momentos con los enfoques explicativos de sus respectivas etapas (formación de los problemas públicos, teorías de la agenda, teorías de la decisión, modelos implementación, y posteriormente la evaluación y retroalimentación)—, estaban marcadas por lo que denominaremos un “presupuesto democrático”. Así, la corriente racional-exhaustiva, el enfoque de la racionalidad limitada, el incrementalismo, el pluralismo, la eficiencia administrativa, el funcionalismo, entre otros abordajes que florecían en el norte no eran fértiles a la hora de la aplicación en nuestros países.

En lo que respecta a la historia externa al campo, podemos ver que la segunda mitad del siglo estuvo marcada por los cambios sociales producto de los

procesos de modernización económica y sus transformaciones demográficas y culturales. En el ámbito político, encontramos que la Guerra Fría marcó las relaciones internacionales, dado que las dos grandes superpotencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— trajeron esta contienda a la región, sobre todo a partir de la década de los años 60 con la cuestión cubana. Esta situación complejizó y entrecruzó con nuevos temas las quebradizas democracias latinoamericanas que se iban instaurando en la región, lo cual dio lugar a gobiernos militares que se alternaban con democracias que no lograban arraigarse. Como consecuencia, en relación con el campo de las políticas públicas, los modelos para comprender la hechura de los programas públicos tuvieron que ver más con explicaciones vinculadas a otras ciencias sociales.

En este sentido, podemos decir que durante su “edad de oro” en los años 60-70, fueron las ciencias sociales las que proveyeron un corpus teórico explicativo del proceso de las políticas y el Estado en la región. Aportes de lo más eclécticos venían de marcos como el funcionalismo de Gino Germani, las hipótesis pesimistas de la teoría de la modernización, que buscaron comprender los autoritarismos latinoamericanos de la mano de los modelos de Huntington y O'Donnell, la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto, o el neomarxismo en su variante latinoamericana. Dichos marcos fueron utilizados para describir la naturaleza del aparato burocrático local o el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de los programas públicos. En este sentido, la huella de la sociología como macrodisciplina omnipresente marcó a fuego el período.

Podemos agregar que en los años 70,

En función de las restricciones a la libertad de crítica contra aquellos regímenes políticos, emergen investigadores norteamericanos (Stepan, Skidmor) y europeos (Touraine, Rouquié) que se especializan en teorías del autoritarismo y que, en conjunto con algunos intelectuales latinoamericanos, influencian en especial a politólogos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, mexicanos, peruanos, (Cardoso, Hinkelammert, Calderón, Garretón, Lechner, O'Donnell, Laclau, Weffort, Stavenhagen, Gonzalez Casanova, Quijano, Ianni...) (Floriani, 2015, p. 3).

Así, encontramos que había una atracción de otros campos disciplinares (como la sociología o la economía) que proveían explicaciones más complejas del proceso de las políticas públicas en un con-

texto que no se correspondía con las democracias liberales noroccidentales. Nada tenían que ver los gobiernos militares latinoamericanos con la democracia pluralista que pensaba el *policy analysis* estadounidense. De esta manera, era más fecundo indagar en aspectos como el carácter periférico de las formaciones estatales capitalistas, la cooptación de las agencias públicas por los denominados “anillos burocráticos”, o las situaciones de “pretorianismo de masas” como factores explicativos del rumbo de las decisiones gubernamentales.

Sumado a este interés por los marcos de otras disciplinas (donde vemos una tensión entre el derecho y la sociología), se puede encontrar el llamado “atraso relativo”, por cuanto implicó un desconocimiento de estos enfoques, hasta que en los años 70 se produjeron liderazgos académicos que trajeron los aportes de las políticas públicas a los países de la región, producto de la movilidad estudiantil de posgrado en los países del norte. Esta influencia produjo cierto mestizaje teórico que, sin embargo, no llegó a formar una tradición de pensamiento en administración pública que se identificara como propia del *policy analysis*.

En lo que respecta a esta producción, el primer artículo que plantea el análisis de políticas públicas es el documento de Oszlak y O'Donnell *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O'Donnell, 1976) presentado en la reunión de 1976 de la *Latin American Studies Association*, en Atlanta en marzo de 1976. Este trabajo tuvo un gran impacto en la región y fue el marco teórico de referencia para las investigaciones de análisis de políticas públicas a partir del enfoque secuencial. Este documento planteó el denominado modelo “protoverbal”, el cual plantea el proceso por el cual se llega a la decisión gubernamental (la acción pública como variable dependiente) teniendo en cuenta la formación de la agenda y la formulación y sanción de la ley; además de adicionar el momento siguiente de ver la política como variable independiente —mirando sus impactos—. Esta versión considera las especificidades del Estado en América Latina con sus regímenes autoritarios y formaciones capitalistas periféricas. El enfoque ecléctico y pragmático de este modelo —denominado histórico estructural— dialogó con el neomarxismo, las teorías críticas de la modernización y las visiones del conflicto social a partir de la caída del estructural-funcionalismo de corte parsoniano.

## La consolidación

La caída del muro de Berlín y la llegada de los procesos de reforma estructural van a marcar un nuevo momento en los estudios de las políticas públicas. Esto iniciará una nueva etapa en los procesos de producción académica en torno al Estado y las políticas públicas. La llamada doble transición — política y económica— se dio en tiempos diferentes. Por un lado, en la mayoría de los países se fueron estableciendo democracias liberales que iban cumpliendo los requisitos de poliarquías, caracterizadas como “delegativas” (O’Donnell, 1993). El proceso comienza en República Dominicana y Ecuador, 1978; continúa con Perú, 1980; Honduras, 1981; Bolivia, 1982; Argentina, 1983; El Salvador, 1984; Guatemala, Brasil y Uruguay, 1985; Paraguay y Panamá, 1989; Chile, 1990, para culminar en el 2000 con la alternancia en el poder de México. Las nuevas democracias pusieron la cuestión de las reformas de los servicios civiles dentro de la agenda pública, pero la cuestión de la crisis económica no dejó tiempo para la reflexión y se transitó hacia la reforma estructural como principal tema. La segunda transición —la económica— estuvo centrada en medidas macroeconómicas y de ajuste, que incluyeron privatizaciones, desregulación de actividades económicas, desmonopolización y descentralización de los gobiernos. Estos cambios hicieron necesario el debate sobre el Estado y las políticas públicas.

En este contexto comienza a difundirse la producción de los países centrales; el enfoque de la heurística por etapas dominó hasta entrados los años 2000. Esta situación se debió a dos factores. Por un lado, la impronta legalista y normativa en la mirada de las políticas centrada en un proceso legislativo derivado de la tradición jurídicista iberoamericana. Por otro lado, la importancia de trabajos como el de Subirats *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en la Administración*, publicado en España en 1990; y luego en el año 1992, las traducciones de los autores clásicos de Aguilar Villanueva en lo que se conoció como “Antología de las políticas públicas”. De la mano de Lasswell, Lowi, Etzioni, Allison, Lindblom, Elder, Cobb, Downs, Bardach, Wugh, Dror, Majone, Pressmann, Wildavsky o Hecló, entre otros “presentaron” —décadas más tarde de su formulación inicial— el llamado enfoque secuencial (Aguilar Villanueva, 1992, 1993a, 1993b, 1993c). Así, en los cursos de administración pública, la literatura se componía por textos clásicos de la segunda

posguerra, siguiendo la “heurística por etapas” que descomponían la política pública en “momentos” o “fases”: surgimiento del problema, inscripción en la agenda, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y análisis de los impactos.

En este período cobra especial relevancia el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual se fundó en el año 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La finalidad de esta red fue nuclear a los representantes de los organismos encargados de la función pública de los países de América Latina para acordar y coordinar políticas de reforma a los servicios civiles. Esta organización tomó impulso como centro de reflexión sobre el Estado a partir de dos hechos. Por un lado, durante la *III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* en 1993 se dio respaldo a los programas de modernización administrativa y del Estado en su documento final, y desde el año 1994 se comenzó a editar la revista *Reforma y Democracia*, que se constituyó en el ágora académica más importante de la gestión pública en la región y una de las publicaciones científicas más relevantes del área de Estado y Políticas Públicas en castellano.

En el año 1998, se realizó un balance de la primera etapa de los cambios estructurales con la redacción del documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998), donde se propuso dialogar desde la región con los organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial, que proponían las “reformas de segunda generación” intentando superar la impronta privatista y mercadocéntrica de esta fase. En ese documento, se buscaba una “tercera vía” apuntalando la calidad de la democracia, el mejoramiento de la función pública y la necesidad de reducir la desigualdad en las sociedades latinoamericanas; en suma, una fase más “progresista”.

A partir de los años 90 comenzó a registrarse un incremento de los ciclos formativos en administración, gestión y políticas públicas —vinculados, en un primer momento, a los trayectos de maestría— y luego se fueron creando tramos de licenciatura de grado/pregrado. Es decir, que los procesos de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad generaron un interés y necesidad de formación para el sector público que superara la visión juri-

dicista legalista tradicional de los administradores públicos. Ahora ya no se requerían profesionales del derecho para hacer cumplir los procedimientos de un Estado racional-legal, basado en procesos, sino que el modelo gerencialista demandaba gestores tanto calificados en derecho administrativo como con conocimientos de herramientas de planificación, diseño de programas públicos, habilidades de liderazgo, e investigación de problemas.

### La producción en el área

En lo que respecta a los productos sobre las políticas públicas tenemos que destacar las traducciones que realizará el *Fondo de Cultura Económica* con el *Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública* a partir del año 1997, con la serie *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*, coordinada por Mauricio Merino. Esta colección incluye más de una veintena de títulos entre los que se encuentran *La política de Burocracia* de Guy Peters (1999); *La argumentación administrativa* de Christopher Hood y Michael Jackson (1997); *Administración pública: una perspectiva comparada* de Ferrel Heady (2000) (con el estudio introductorio de Víctor Alarcón Olguín); *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* de Giandomenico Majone (1997) (con el estudio introductorio de Luis Aguilar Villanueva); *Teoría de la organización para la administración pública* de Michael Harmon y Richard Mayer (1999) (con el estudio introductorio de Jorge Tamayo Castroparedes); *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales* de Richard Rose (1998) (con el estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa), y *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública* de Michael Barzelay y Babak Armanjani (1998) (con estudio introductorio de Héctor Martínez Reyes), por mencionar algunos. Esta serie no solamente acercará estos trabajos clásicos a los profesores y alumnos hispanoparlantes de América Latina, sino que sus estudios introductorios serán una producción local de reflexión que consolidará el campo en nuestros países.

En el nuevo milenio podemos encontrar otros esfuerzos como la traducción de *Políticas públicas: una introducción a lo teoría y la práctica del análisis* del profesor inglés Wayne Parsons (2007), a lo que se suma en Colombia el *Diccionario de Políticas Públicas* de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet (2009), publicado en Francia originalmente. Paulatinamente, también vemos cómo

la producción local va teniendo grandes libros de referencia como *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* editado en Colombia por André Roth-Deubel (2006) o *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos* del profesor de FLACSO Ecuador Guillaume Fontaine (2015), los cuales se suman a las obras colectivas entre las que podemos mencionar *Introducción al análisis de políticas públicas* en Argentina (Jaime et al., 2013) o *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, publicado en 2019 por el ENAP brasileño (Lotta, 2019). A partir del año 2013, la Universidad de Bristol lanza la colección de obras colectivas denominada *International Library of Policy Analysis*, en la cual se ha propuesto reunir un estado del arte de la producción en políticas públicas de diferentes países. A esta colección, América Latina ha aportado ya tres volúmenes que incluyen contribuciones de Brasil (Vaitsman et al., 2013), México (Mendez y Dussauge-Laguna, 2017) y el más reciente aporte de Colombia (Sanabria-Pulido y Rubaii, 2020).

Hablando de publicaciones periódicas, la mayor parte de las más prestigiosas en ciencia política y ciencias sociales de la región reciben en su flujo trabajos sobre políticas públicas. Podemos mencionar *PostData*, *Desarrollo Económico*, *Studia Politicae*, de Argentina, la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*; *Desarrollo y Sociedad*, *Análisis Político*, *Colombia Internacional* o *Estudios Políticos* en Colombia; *Revista de Ciencia Política* en Chile; *Utopía y Praxis Latinoamericana* en Venezuela; *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Brazilian Political Science Review* en Brasil; *Estudios Sociológicos*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Estudios Políticos*, *Polis*, *Política y Gobierno*, *Espacios Públicos* en México.

Entre las revistas específicas de políticas públicas podemos encontrar *Perspectivas de Políticas Públicas* de la Universidad Nacional de Lanús; *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO; *Administración Pública y Sociedad* (APyS) de la Universidad Nacional de Córdoba y *Estado Abierto* del INAP, en Argentina. En Brasil, la *Revista de Políticas Públicas* de la Universidade Federal do Maranhão del Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; la *Revista de Administração Pública* (RAP) de la Fundación Getúlio Vargas, la *Revista Brasileira de Política Pública* del Centro Universitario de Brasília, *Administração Pública e Gestão Social* (APGS)

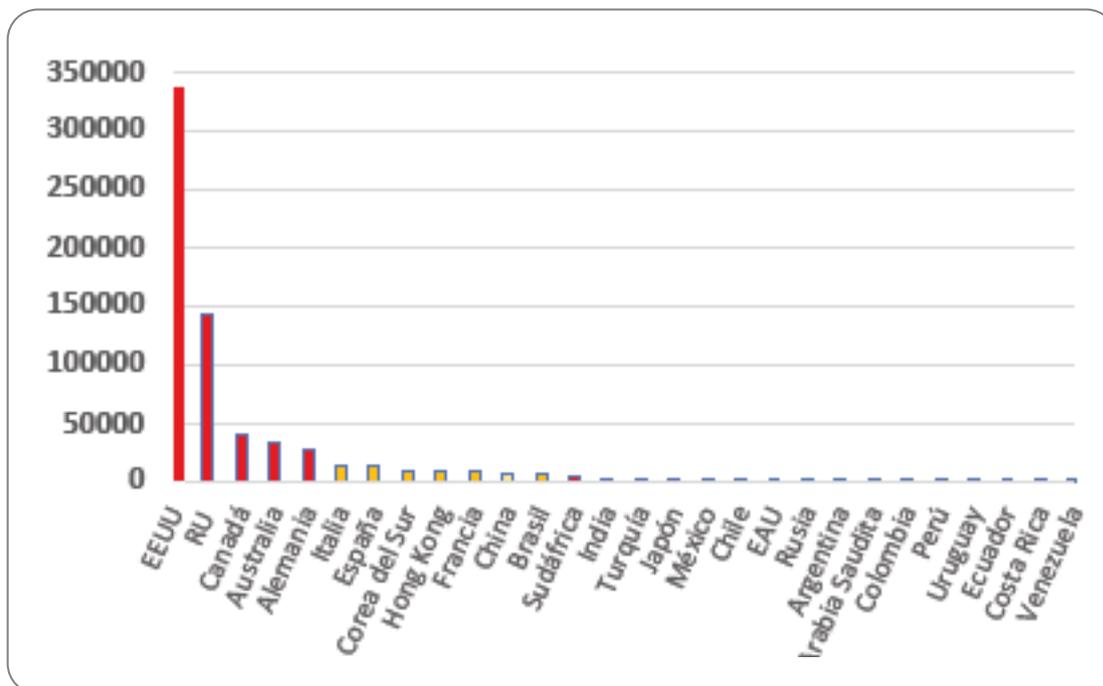
de la Universidade Federal de Viçosa, *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) de la Fundação Getulio Vargas, *Gestão Pública: práticas e desafios* de la Universidade Federal de Pernambuco, *Revista de Serviço Público* (RSP) del ENAP, *Revista Gestão e Políticas Públicas* (RGPP) de la USP, y *Temas de Administração Pública* (TAP) de la UNESP.

En Colombia tenemos *Opera* de la Universidad Externado de Colombia; en Chile, la *Revista Estudios de Políticas Públicas* de la Universidad de Chile, *Revista Políticas Públicas* de la USACH, *Revista Enfoques* de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, la *Revista de Gestión Pública* del Centro de Estudios en Gestión y Política Pública. En México se publican *Gestión y Política Pública* (GYPP) de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de la Administración Pública, la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* de la Universidad de Guanajuato. En Perú vemos la *Revista de*

*Ciencia Política y Gobierno* de la Escuela de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). A esta lista podemos añadir en Venezuela la ya mencionada *Reforma y Democracia*, editada por el CLAD.

Sin embargo, a la hora de evaluar el impacto de la producción en políticas públicas en la región, vemos que las revistas latinoamericanas tienen una muy baja presencia comparada con otras regiones. De las 164 publicaciones relevadas bajo la categoría “administración pública”, solamente encontramos 4 publicaciones específicas en el índice de *Scimago Journal Ranking*, a saber: *Revista de Administração Pública* (puesto 104), *Revista de Administração de Empresas* (puesto 117), *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (puesto 103) y *Reforma y Democracia* (puesto 116). Por otro lado, cuando comparamos la cantidad de citas de las revistas anglosajonas con respecto a las latinoamericanas vemos que el impacto de la producción regional dista mucho de lo que logran los *journals* de los Estados Unidos y el Reino Unido. La figura 1 muestra las citas de artículos en políticas públicas para ciertos países.

**Figura 1**  
Citas de artículos en políticas públicas en países seleccionados



Fuente: elaboración propia con base en <https://www.scimagojr.com/>

### Las redes

El punto de reunión anual por excelencia entre académicos y funcionarios es el *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*

*Pública*, que se ha consolidado como el de mayor importancia en este campo de actividades en toda Iberoamérica. El CLAD además realiza en forma permanente foros, simposios y talleres, para analizar y evaluar las diferentes políticas de mejora

administrativa en la región. Más allá de las asociaciones nacionales, encontramos que la mayoría de los investigadores de la región tienen como lugar de encuentro la *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP), que ya ha celebrado diez congresos bienales. En su última versión, en el año 2019, en la ciudad de Monterrey, el área de Administración Pública fue la que más participaciones atrajo —con más de 400 ponencias en sus diferentes subejos (política municipal; desarrollo urbano y rural; ciudades; prevención, seguridad pública y estado de derecho; transparencia, corrupción y rendición de cuentas, y administración, y políticas públicas).

Por otro lado, los grupos de investigación de la asociación desarrollan actividades permanentes, como conferencias y seminarios y realizan publicaciones propias y en revistas periódicas. Actualmente, encontramos el *Grupo de Investigación de Estado, Instituciones y Desarrollo* orientado a la temática del desarrollo en América Latina; el *Grupo de Investigación de Políticas Públicas* (GIPP), volcado a políticas sociales, y el *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas* (GIPPC) —centrado en los estudios empíricos de área y metodologías comparativas—, el cual ha dado un nuevo paso con la divulgación de una publicación periódica de edición completamente bilingüe en portugués y castellano para difundir artículos del espacio.

### **Algunas notas sobre el desarrollo de las políticas públicas en los países de la región**

#### **Argentina**

En Argentina, la producción sobre el Estado y las políticas públicas estuvo vinculada al desarrollo de las ciencias sociales y el campo del derecho, en su origen y período inicial. El proyecto político del primer peronismo (1946-1955) dispuso que se dictaran cursos de formación política de carácter obligatorio en todos los currículos universitarios. El único trayecto formativo que lo incorporó fue la Universidad Nacional de Cuyo, lo cual constituyó la simiente para el nacimiento de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública en esta institución en 1952 (Guardamagna, 2008). Esta licenciatura estaba fuertemente orientada a formar burócratas especializados, con un fuerte énfasis en el derecho y la economía, pero sin adherirse a los paradigmas de las *policy sciences* que se enseñaban en los países del norte.

Luego se encuentra la breve experiencia en la Universidad de El Salvador (USAL) en la ciudad de Buenos Aires en la década de los 70. Esta institución creó una carrera de Administración Pública que duró pocos años. La inestabilidad política y la falta de financiamiento, sumado a la discontinuidad de los programas públicos, provocaron una baja receptividad y poca vinculación de la academia con la administración pública. No obstante, en el año 1973 se crea el *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP), que retoma el proyecto frondizista del *Instituto Superior de Administración Pública* (ISAP) creado en 1958 y que la dictadura autodenominada Revolución Argentina (1966-1972) disolvió en 1970. Este organismo buscó mejorar la capacitación de los funcionarios gubernamentales, investigar sobre los problemas públicos, al mismo tiempo que ha venido realizando un minucioso trabajo de gestión de documentos y trabajos académicos referidos al tema del Estado y servicio civil. Por otro lado, durante los años de la dictadura militar (1976-1982), la investigación se desarrolló en centros privados donde se destacó el CEDES —creado en 1975 por Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Borneo y Elizabeth Jelin—, con una fuerte impronta ecléctica e interdisciplinaria.

Con la democratización, en el año 1983, la formación en administración pública comenzó a tener fuerza con el proyecto alfonsinista que puso en la agenda la consolidación democrática y la mejora de la administración pública (Bulcourn y Cardozo, 2010; Bulcourn, Dufour y Cardozo, 2013). Por un lado, volvió el interés por la ciencia política como disciplina en estrecha relación con la mejora de las instituciones de gobierno. Frente a este panorama, se crea el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* y la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires en 1986, la cual se constituye como el espacio natural para la reflexión sobre la gobernabilidad y la mejora de las instituciones democráticas.

Por otro lado, desde el punto de vista de la administración pública existen dos grandes hitos. En primer lugar, la creación de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1985, que contó con financiamiento del CONICET para otorgar becas a los empleados públicos que cursaban el programa; al mismo tiempo que se estableció un régimen de dedicación exclusiva para la cursada (Oszlak, 2000, p. 2). En segundo lugar,

la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA). Estos funcionarios deberían ser burócratas altamente especializados destinados a ocupar puestos críticos de la gestión pública, en funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación en toda la Administración Pública Nacional, en las áreas y proyectos que la autoridad política considerara de mayor importancia y prioridad. Sin embargo, este proyecto se vio abortado con la presidencia de Menem (1989-1999), y los sucesivos gobiernos han planteado intentos fallidos de reformular la carrera administrativa y profesionalizar la función pública (Andrieu, 2002).

A partir de los procesos de reforma promercado en los años 90 (con las privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización y achicamiento del aparato gubernamental), se sitúa al sector público en el centro del debate. Durante esta década se sigue desarrollando el posgrado en gestión pública y empezarán a crearse programas de grado en el área de Estado y Políticas Públicas. Las licenciaturas en administración pública se convierten, así, en el centro de formación y reflexión sobre esta problemática (Agoff, 2003). La creación de las carreras de administración pública en los años 90 en la Universidad Nacional de General San Martín, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento —todas en el Gran Buenos Aires— y la carrera de Administración Pública en la Universidad del Comahue, en Viedma, se proponen como ciclos de licenciatura formativos orientados a la gestión pública.

En los últimos años se ha aumentado el número de carreras llegando a 12 licenciaturas en el área de

Administración y Políticas Públicas en la Argentina y vemos la creación de los dos primeros programas universitarios de grado en casas de estudio de gestión privada (Cardozo, 2018; Agoff *et al.*, 2020). En el año 2009 se comienza a dictar en la Universidad Argentina de la Empresa el grado en Política y Administración Pública; mientras que en 2014 se abre la inscripción a la licenciatura Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). El área de ciclos de licenciatura en administración y políticas públicas se encuentra en un atraso relativo con respecto a las maestrías y especialización en lo que respecta a su consolidación debido a lo reciente de este nuevo campo de formación de grado.

Sin embargo, del análisis de la oferta de las maestrías generalistas en administración, gestión y políticas públicas, encontramos cierto equilibrio. Se pueden contabilizar 16 maestrías, 8 especializaciones y —algo no menor— un subdesarrollo en el nivel de doctorado con dos programas: el de la Universidad Nacional de Córdoba y el de la Universidad Nacional del Litoral. Sin embargo, en una evaluación cualitativa vemos que el peso de las maestrías es muy fuerte, dado que algunas se constituyeron hace ya varias décadas, como la maestría en Administración Pública de la UBA o los de la UTDT o San Andrés. Estos programas tienen una gran institucionalización y tradición de formación de profesionales en el área. Por otro lado, el posgrado tiene una mayor cobertura geográfica a nivel federal, a diferencia de las licenciaturas —que tienen un gran anclaje en la región Metropolitana de Buenos Aires—. A continuación, la tabla 2 y la tabla 3

presentan una síntesis de las especializaciones y maestrías en gestión, administración y políticas públicas de nuestro país.

**Tabla 2**  
*Especializaciones en administración y gestión pública*

Denominación	Universidad
Especialización en gestión pública	Universidad Nacional de Santiago del Estero
Especialización en gestión pública	Universidad Nacional de Jujuy
Especialización en gestión pública	Universidad Nacional de Tres de Febrero
Especialización en gestión pública	Universidad de Buenos Aires
Especialización en gestión pública	Universidad Nacional del Nordeste
Especialización en Administración Pública	Universidad Nacional de Tucumán
Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal	Universidad Nacional de Córdoba

Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública	Universidad de Buenos Aires
--	-----------------------------

Fuente: elaboración propia con base en datos de CONEAU

**Tabla 3**  
*Maestrías en administración, políticas y gestión pública*

Denominación	Universidad
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional de Córdoba
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional de Santiago del Estero
Maestría en Administración Pública	Universidad de Buenos Aires
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional del Litoral
Maestría en Administración Pública	Universidad del Salvador
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional de La Rioja
Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal	Universidad Nacional de Córdoba
Maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública	Universidad de Buenos Aires
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Universidad de San Andrés
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Torcuato Di Tella
Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social	FLACSO Sede Argentina
Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo	Universidad Nacional de General San Martín
Maestría en Políticas Públicas y Gobierno	Universidad Nacional de Lanús
Maestría en Políticas Públicas y Gobierno	Universidad Nacional de Lanús
Maestría en Gestión Pública	Universidad Nacional de Misiones
Maestría en Gestión Pública	Universidad Nacional de Rosario
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Austral

Fuente: elaboración propia con base en datos de CONEAU

A continuación, la tabla 4 resume los principales aspectos de las licenciaturas en administración y políticas públicas de la Argentina.

**Tabla 4**  
*Licenciaturas en administración y políticas públicas de la Argentina*

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN	UBICACIÓN
Universidad del Comahue	Administración Pública	Viedma
Universidad Nacional de Cuyo	Ciencia Política y Administración Pública	Mendoza
Universidad Nacional de Tres de Febrero	Gestión de Políticas Públicas	GBA
Universidad Nacional de Tres de Febrero	Administración Pública	
Universidad Nacional de General Sarmiento	Administración Pública	
Universidad Nacional de General San Martín	Administración Pública	
Universidad Nacional del Oeste	Administración Pública	
Universidad Nacional de San Luis	Administración Pública	San Luis
Universidad Autónoma de Entre Ríos	Administración Pública	Concepción
Universidad Siglo XXI	Administración Pública	Córdoba

Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina	Administración Pública	Consenso por una Función Pública Profesional. Este espacio busca contribuir al diálogo con propuestas concretas para resolver la histórica problemática de la profesionalización y empleo público en los distintos poderes y niveles de gobierno. El Consenso se constituye en un puente entre conocimiento experto y mejoras de las capacidades estatales.
Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo	Licenciatura en Políticas Públicas y Gobierno	
Universidad Argentina de la Empresa	Licenciatura en Política y Administración Pública	

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la investigación, cada vez encontramos más producción y centros especializados, tanto en las universidades nacionales —destacándose la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad Nacional de Entre Ríos— como en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sus ingresos anuales de investigadores en el área. Entre los centros privados poseen especial relevancia el CEDES y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Junto al liderazgo que tuvo la figura de Oscar Oszlak en la consolidación de la subdisciplina, encontramos un gran número de profesores e investigadores entre los cuales podemos mencionar a Aldo Isuani, Marcelo Cavarozzi, Rita Grandinetti, Carlos Acuña, Mario Krieger Cristina Díaz, Mabel Thwaites Rey, Alberto Bonifacio y Carlos Vilas, quienes lideran equipos a lo largo y ancho de la Argentina.

Finalmente, es menester mencionar la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, la cual se convirtió en la red principal entre distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial. Actualmente, presidida por Diego Pando, la Asociación ha realizado al año 2020 nueve congresos de administración pública —su última versión en modalidad virtual—, en los que se busca realizar un puente entre la gestión pública en todos sus niveles y el mundo académico. En este sentido, un grupo de miembros de esta asociación —junto a colegas del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-UBA), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)— elaboraron un documento denominado

## México

Este país posee una gran importancia dentro del campo de las políticas públicas en la región y en el mundo hispanoparlante. Las ciencias sociales en México tuvieron un importante desarrollo debido a la estabilidad institucional que proporcionó el gobierno autoritario del PRI a lo largo de siete décadas (1930-2000), combinado con cierto clima de libertad. Mientras que los países de la región sufrían reiterados golpes de estado —que cercenaban el pensamiento crítico—, con sus consecuentes silenciamientos y exilios, México supo acoger a los intelectuales que venían de otras latitudes. En una primera etapa, en la década de los años 30, el país recibió a los refugiados de la Guerra Civil Española, lo cual significó una enorme fecundidad para el pensamiento social sobre el Estado y la política. En los 70 se reeditaría este panorama con el exilio de intelectuales que huyeron de las sangrientas dictaduras del Cono Sur y se integraron a los círculos académicos mexicanos. No es de extrañarnos que, en el año 1964, uno de los textos vertebrales de la administración pública *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* del alemán Max Weber comience a irradiarse por todo el mundo hispano a partir de las traducciones del español Medina Echavarría, un sociólogo radicado en México durante la Guerra Civil.

En lo que respecta a nuestro objeto de indagación, “la enseñanza profesional de la administración pública vinculada con la ciencia política quedó incorporada por primera vez a los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1958” (Pardo, 1993, p. 13). Estos tramos formativos respondían al crecimiento y mayor complejidad del sector gubernamental, como resultado del nuevo rol del Estado, siempre en tensión con la tradición juricista y legalista que hemos planteado más arriba. En esta fase de nacimiento también se crea en 1955 el Instituto de Administración Pública Mexicana —el cual será luego el Instituto Nacional

de la Administración Pública (INAP)— que comenzó a formar funcionarios con base en la administración tradicional basada en el cumplimiento de normas y procedimientos. A pocos años de su fundación, esta institución inició el proyecto editorial *Revista de Administración Pública* que, a pesar de tener una intermitencia para reaparecer en 1964, se sostiene hasta el día de hoy.

Entre la década de 1950 y los años 80, en el país azteca encontramos una investigación débil, una fortaleza del marxismo como paradigma explicativo de los fenómenos estatales y una concentración de las capacidades de gestión en la Secretaría de Hacienda con un cuerpo de técnicos vinculados a la economía (Méndez, 2015). Estas tensiones entre los paradigmas aplicados a la gestión pública destinados a la formación de funcionarios de un servicio civil —centralizado y fuertemente clientelizado bajo el control del partido de gobierno— y los análisis de políticas públicas centrados en modelos fuera de los autores y enfoques que se consideraban en los países del norte retrasaron la consolidación del campo. A pesar de ello, a nivel institucional, en los 70 encontramos dos hitos. Por un lado, la creación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) —ambos en 1974— que proveerán las bases para los programas de políticas públicas cuando se consoliden en la década siguiente (Méndez, 2015).

Se suele considerar que la instalación de las políticas públicas se logró mediante la creación de programas académicos de posgrado.

A través de los diversos cursos de posgrado creados en universidades públicas y privadas en la década de los ochenta del siglo pasado,... la toma de decisiones directivas de gobierno se institucionalizó en la academia mexicana, incorporando una nueva disciplina con sus propios métodos, perspectivas teóricas y objeto de estudio. (Fonseca López, 2017, p. 1).

De esa manera, la disciplina en tanto recibía el apoyo de entes gubernamentales, también les servía como espacio de debate, a la vez, que adquiriría bases para fortalecerse. Esto marcó una pauta de vinculación bastante fluida entre las universidades y las administraciones públicas que consolidó la producción y la transferencia de saberes.

En 1982 es justamente cuando se abre en el Colegio de México la licenciatura en Administración

Pública, de acuerdo con las tendencias internacionales como parte del análisis que requería una redefinición del nuevo rol estatal. En palabras de Canto Sáenz:

[En el] sexenio de Carlos Salinas de Gortari se debatía intensamente el papel del Estado, tanto en el mundo político como en el académico. Eran los tiempos de las grandes privatizaciones de empresas públicas, de profundos procesos de desregulación económica y apertura de la economía hacia el exterior. Se hablaba del fin del Estado obeso y de la necesidad de su adelgazamiento para devolverlo a su responsabilidad original de dirigir y no remar. (Fonseca López, Rodríguez Escobedo y Monlui Fernández, 2018, p. 130).

Es justamente en este contexto donde sucede la ya mencionada “presentación” de aproximadamente 30 trabajos de autores norteamericanos que trajo Aguilar Villanueva de su estancia académica en California, y que utilizó en sus cursos de doctorado. A partir de esta experiencia se traducen cuatro libros de la denominada *Antología de las Políticas Públicas* para ser el material de consulta de referencia bajo la lógica del enfoque de manual de textos o modelo secuencial.

Por su parte, la politología, hacia la década de los 90, mostraba otro tipo de comportamiento. Para Perló Cohen y Valentini Negrini,

La investigación empírica sobre México se ha hecho principalmente sobre procesos electorales y gobernabilidad. Sin embargo, en términos de la reflexión teórica no se percibe aún un gran avance en estos campos temáticos. También se observó la estrechez en el uso de otras metodologías y teorías diferentes al estructuralismo: por ejemplo, el método del individualismo metodológico pasó a formar parte de la reflexión de algunos investigadores apenas hace 15 o 20 años. (Perló Cohen y Valentini Negrini, 1994, p. 55).

Según esta observación, en México no se dio la transición en dos tiempos como sucedió en el Cono Sur, sino que —por el contrario— la reforma hacia una economía de mercado se dio en paralelo a la transición política. Esta última se extendió hasta el año 2000, cuando finalmente se concreta la entrega del poder del presidente Zedillo a Fox Quesada del PAN, luego de 7 décadas del PRI en la presidencia de México. Es por ello, que la agenda

electoral y de las instituciones opacó a la producción en Estado y políticas públicas dentro de la ciencia política.

Sin embargo, a partir de los años 90, y producto del puntapié inicial que representó la maestría del área creada en 1991 en el ITAM, comienza la expansión del posgrado, para llegar a ser 11 en la actualidad, al mismo tiempo que encontramos formación de doctorado en tres programas del país. La tabla 5 condensa la información sobre los programas de posgrado en México.

**Tabla 5**  
Formación de posgrado en políticas públicas en México

Grado	Denominación	Institución	Orientación	Localización
Doctorado	Políticas Públicas	CIDE	Investigación	CDMX
		Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores		Monterrey
		Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo		Morelia

Maestría	Administración y Políticas Públicas	CIDE	Investigación	CDMX
	Gerencia y Políticas Públicas	CIDE	Profesionalizante	CDMX
	Asuntos Públicos y Políticas Públicas	El Colegio de México	Académica	San Luis de Potosí
	Políticas Públicas Comparadas	FLACSO	Investigación	CDMX
	Economía y Política Pública	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Villaherms	Profesionalizante	CDMX
	Administración Pública y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Profesionalizante	Monterrey
	Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Coahuila	Investigación	Laguna, Ciudad Juárez
	Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Sinaloa	Profesionalizante	Sinaloa
	Políticas Públicas	UANL	Investigación	CDMX
	Interinstitucional en Políticas Públicas	Universidad de Guadalajara	Profesionalizante	Guadalajara
	Políticas Públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Investigación	Morelia

Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana y las Universidades Autónomas de Nuevo León, Estado de México y Puebla, entre las principales.

## Brasil

La administración pública en Brasil ha tenido un derrotero bastante diferente a los demás países de la región. La vinculación entre Estado y conocimiento ha sido sustancialmente opuesta a los otros casos nacionales. Durante el proceso de industrialización —de la década de los 30 a la de los 70— el país adquirió unas grandes capacidades de implementar políticas públicas que se fueron acompañando de una formación para el servicio civil. El proyecto de modernización corporativista del *Estado Novo* (1937-1946), de la mano de Getúlio Vargas, emprendió una creciente racionalización del sector público. Luego, en la Segunda República (1946-1964), el impulso desarrollista de Juscelino Kubitschek de Oliveira implicó otra nueva fase en la ampliación de las fronteras del Estado sobre la sociedad, cuyo ejemplo más acabado fue el vertiginoso proyecto de creación de una nueva capital en Brasilia como ciudad planificada. Más tarde, la dictadura (1964-1985) mantuvo gran parte de esos principios con una política científico-técnica que fomentó la creación de carreras de ciencia política y gestión pública. Finalmente en 1985 —con la democracia— se pasó al momento de transformación de la función pública y consolidación de un servicio civil meritocrático y profesional.

Podemos rastrear el origen de la producción en el área de Estado y políticas públicas con el proyecto de reforma social encarado con la Constitución de 1937 y las medidas para eliminar la injerencia del poder político en los procesos de selección de empleados estatales. En este contexto, la literatura sobre administración pública se desarrolló de manera organizada e institucionalizada a partir de 1937, con la primera edición de la *Revista do Setor Público* (RSP) (Corrêa y Souza Passador, 2019, p. 80). Esta publicación se dedicó a reflexionar sobre nuevos métodos y técnicas de acuerdo con la nueva normativa sobre el empleo público, para hacer el sector gubernamental más eficiente.

Durante las décadas siguientes encontramos textos que dan cuenta del fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la visión autoritaria del Estado. Al mismo tiempo, existe en la época una preocupación en divulgar las acciones de gobierno y la necesidad

de discutir los aspectos técnicos vinculados con la comunicación gubernamental. Por otro lado, si bien se conserva una visión clásica de la administración, se comienzan a escindir los saberes de las ciencias jurídicas de los de las ciencias administrativas. En la década de los años 50, se empieza una profesionalización del servicio civil, con la creación de los llamados “reductos de eficiencia” dentro de la burocracia brasileña (Evans, 2007) ante las dificultades de avanzar hacia una reforma total del servicio civil. Este rasgo se acentuó en la era Kubitschek como una faceta de desarrollismo, con el BNDES como estandarte que inauguró un sistema de exámenes públicos para la incorporación de funcionarios.

A partir de la década del 60, la producción de políticas públicas irá pasando por diferentes temas que pueden agregarse en tres grupos. El primer subconjunto toma como objeto el régimen político, las instituciones o el Estado brasileño en términos de sus líneas constitutivas, con el fin de investigar una política específica. El segundo subconjunto de estudios engloba trabajos sobre políticas sectoriales que combinan el análisis del proceso político con el abordaje de problemáticas internas a las propias áreas sectoriales. El tercer subconjunto consiste en el análisis de evaluación de políticas públicas (Melo, 1999, p. 67). Gran parte de la producción ha aportado categorías que se encuentran en una zona “gris” entre las instituciones políticas y las políticas públicas. Sin embargo, la literatura brasileña ha desarrollado conceptos propios como la idea de los “anillos burocráticos” (Cardoso, 1985), o la gramática política del *state building* brasileño propuesta por Nunes. Este estudioso plantea que desde la década de los 30 se gestan tensiones entre lógicas burocráticas clientelistas, corporativistas o *insulamento burocrático* —propio de las élites modernizantes tecnocráticas— o un universalismo de procedimientos de un aparato racional-legal (Nunes, 2003) en la hechura de las políticas públicas.

Superado el período autoritario, la transición a la democracia encaró dos temas en las agendas de las políticas públicas: la profesionalización del servicio civil y la reforma del Estado. En cuanto al primero, se instituye la *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP), que procuró transformar la gestión pública a través de la capacitación de funcionarios, creando la carrera de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG). Las clases de esta carrera desarrollan actividades

en diferentes ámbitos de asesoramiento, dirección, planificación, formulación, coordinación, ejecución y evaluación de programas. Así mismo, esta institución viene llevando a cabo una variedad de proyectos editoriales que representan la avanzada en lengua portuguesa en el área de políticas públicas.

En lo que respecta a la reforma del Estado, la literatura analizó factores internos al cuerpo burocrático para comprender los procesos de trans-

de los artículos no se identifica con ningún enfoque, como se advierte en un estudio reciente realizado a partir de 972 artículos publicados sobre políticas públicas en el portal *Scielo* entre 1996-2016 (Marengo y Blanco Strohschoen, 2018).

Hablando de la formación para la gestión pública encontramos que esta surgió en el grado antes que en el posgrado. En el año 1952— como signo de la administración científica aplicada al sector gubernamental— se creó en EBAP-FGV la licenciatura en Administración Pública, que luego fue replicándose a otras universidades federales. En lo atinente al posgrado encontramos una diversidad mayor de situaciones. Podemos identificar 21 programas de posgrado que poseen maestría y doctorado en todo el país, evaluados en diferentes áreas del conocimiento por la CAPES (Fadul *et al.*, 2014). Este último punto complejiza el análisis y dificulta pensar criterios para considerar un curso de posgrado como de políticas públicas, de administración o interdisciplinario. A continuación, la tabla 6 presenta el mapeo de las carreras de administración pública en Brasil.

**Tabla 6**

*Tramos de licenciatura en Brasil*

Licenciatura		
Licenciatura	Institución	Localización
Administração Pública	UNESP	Araraquara/SP
Administração Pública	FJP/MG	Belo Horizonte/MG
Administração Pública	UDESC	Florianópolis/SC e Balneário Camboriú/SC
Administração Pública	FGV-SP	São Paulo/SP
Administração Pública	UFLA	Lavras/MG
Administração Pública	UNICAMP	Limeira/SP
Administração Pública	UFRRJ	Seropédica/RJ
Administração Pública	UNILAB	Redenção/SP
Administração Pública	UENF	Campos/RJ
Administração Pública	UNEAL	Arapiraca/AL
Administração Pública	UNIFAL	Varginha/MG

Administração Pública e Gestão Social	UFRGS	Gestão Pública	UFPR
Administração Pública: Gestão Pública e Social	UFCA	Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social	UFRJ
Gestão de Políticas Públicas	USP	Políticas Públicas	UFABC
Gestão de Políticas Públicas	UnB	Políticas Públicas	UFRGS
Gestão de Políticas Públicas	UFRN	Políticas Públicas	
Gestão Pública	UFMG	Belo Horizonte/MG	

Fuente: Pires *et al.*, 2014.

En cuanto a los actores, dentro de los referentes del área en Brasil, podemos situar a Luís Bresser-Pereira, Marcus André Melo, Celina Souza, André Marengo, Renato Boschi, Eli Diniz, Sérgio Abranches o Luciano Martins, solo por mencionar algunos de los más destacados especialistas. Finalmente, es importante destacar que producto del crecimiento y consolidación de la disciplina en la última década, se ha difundido la expresión “campo de públicas” entre profesores, investigadores, estudiantes, y funcionarios de los cursos de *Administração Pública*, *Gestão Pública*, *Ciências do Estado*, *Gestão de Políticas Públicas* e *Gestão Social e Política Públicas*. Con esta frase se hace referencia a un espacio multidisciplinar con énfasis aplicado a la resolución de problemas sociales. Este autodenominado “movimiento campo de públicas” recupera los aspectos democráticos y republicanos, buscando el desarrollo sustentable en las interacciones de formación y acción gubernamentales con una impronta participativa y no tecnocrática. Las inquietudes de esta tendencia se aglutinaron en torno a la creada hace pocos años *Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas* (ANEPCP), que a partir de 2015 ha celebrado en tres ocasiones el *Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*.

### A modo de cierre: algunas conclusiones tentativas

Luego de realizar este vertiginoso recorrido por el desarrollo del área de Estado, administración y políticas públicas en América Latina, desarrugaremos la tela que echamos en estas páginas. Estas ideas finales buscan plantear algunos trazos generales y delinear ciertos desafíos del campo en nuestra región. Nos centraremos en cuatro de ellos, los cuales surgieron a lo largo de este trabajo, a saber: 1) la visión de falta de desarrollo; 2) la inexistencia de marcos propios; 3) la relevancia de la producción latinoamericana, y 4) la consolidación de redes académico-profesionales.

En primer lugar, una de las tónicas que se advierte en toda la literatura y balances de los espejismos es el “deficit por la falta” o “subdesarrollo” que es discutida por lo que no ha conseguido ser una *policy analysis* del mundo hablar de un “atraso relativo” en la autonomización por las tensiones entre otros campos disciplinares como el derecho y las ciencias

sociales —con los palcos enfrentados del neomarxismo y el funcionalismo que tataron el derrotero académico de la posguerra latinoamericana—. Este eterno mirarnos en el espejo de las políticas públicas gestado en la realidad norteamericana y pensarnos a partir de lo que no hemos hecho presenta varios pliegues preocupantes. Uno de ellos es que no debemos descuidar la diversidad de escenarios en los cuales se formaron los espacios de reflexión en los países centrales, y cómo se desarrollaron en nuestras latitudes. Es verdad que esa relación centro-periferia y su desarrollo sinuoso, determinaron que “desde la docencia, encontramos que la malla curricular se organiza y construye bajo la lógica del ciclo de las políticas como si fuera la única aproximación existente” (Del Castillo Alemán, 2020, p. 290). Las condiciones han sido totalmente diferentes; por lo tanto, seguir un modelo prescriptivo acerca de cómo, qué temas, con qué paradigmas y a qué tiempos se deben analizar las políticas es algo que poco ayuda a esculpir un espacio de conocimiento exento.

Es indudable que América Latina, sobre todo México y Brasil, ha desarrollado una gran producción en el área de las políticas públicas. En los congresos nacionales y regionales de su “hermana mayor” con la que tiene una “tirante relación”—la ciencia política—, el eje de Estado, Administración y Políticas Públicas concentra la mayor cantidad de ponencias. En lo que respecta al volumen de obras en lengua castellana y portuguesa, estos dos países tienen una gravitación propia que pocas veces se reflexiona como una fortaleza. Algo que no es mínimo, pues el español, luego del chino mandarín, es la segunda lengua más hablada del planeta —superando al inglés— con más de 400 millones de hispanoparlantes nativos. Por su lado, el portugués, con 220 millones de lusófonos, se constituye como el sexto idioma más hablado del mundo.

Estos datos demuestran que existen dificultades para reconocer los avances positivos en el área: generalmente nos encontramos observando lo que nos falta. Los estudios disciplinares a partir del Manifiesto de Popayán<sup>2</sup> (Autores Varios, 2018), y cultivar la capacidad de ver la forma como se produce conocimiento —con sus relaciones de poder y lógicas internas—, deben ser un punto inicial para desafiar las narrativas sobre el desarrollo de un campo científico (Ravecca, 2019). Es cierto que cierta “vigorexia disciplinar” es estimulante para poder crecer, pero eso no debe evitarnos mirar nuestros progresos en el

Matinhos/PR

Rio de Janeiro/MG

São Bernardo do Campo/SP

Porto Alegre/RS

entrenamiento. Estas fortalezas se han manifestado a lo largo de la historia en la relación entre Estado y conocimiento experto. Por mencionar ejemplos concretos, los gobiernos latinoamericanos reaccionaron con mucha más celeridad y capacidad que los países centrales en muchas coyunturas. Pensemos la crisis del 30, en aquella época, automáticamente —gracias y a pesar de su carácter de formaciones estatales periféricas y dependientes— los gobiernos de la región redefinieron su rol y tomaron medidas para solucionar la crisis económica, mucho antes que los Estados Unidos o la propia Alemania, quienes estuvieron en vacilaciones y persistencias por varios años hasta que los cambios de signo político permitieron tomar decisiones con el enorme costo social que ello implicó.

Otros avances podemos encontrarlos en la consolidación de la evaluación de las políticas públicas que plantea la CONEVAL de México con sus efectos en la calidad de los programas —y el acervo de conocimiento y *expertise* que ello implica— y en el servicio profesional meritocrático que ha desarrollado Brasil a lo largo de décadas. Finalmente, no debemos dejar de señalar que algunos Estados locales también mostraron recientemente mucha más sabiduría y velocidad para tomar medidas de manera proactiva contra la pandemia originada por la COVID-19, la que a comienzos de 2020 sacudió al mundo como una tormenta inesperada y furiosa.

En segundo término, se debe repensar la especificidad del proceso de constitución del área de políticas públicas en un marco más general y menos restrictivo. Se dice que nos “autoimputamos” el hecho de que no hemos desarrollado categorías, conceptos o teorías para pensar la propia hechura de las políticas en Latinoamérica, algo con lo que disiento totalmente. He sostenido en este trabajo que América Latina ha producido modelos que sirvieron para analizar el proceso de la acción pública en estas latitudes. Sin embargo, debido a la trayectoria de la constitución de las identidades disciplinares, no hemos sabido asumir desde el análisis de políticas públicas esos marcos como pertinentes para el estudio de sus problemas, y sencillamente los rotulamos como de otros campos. Así, los estudios sobre los autoritarismos, la teoría de la dependencia y los análisis institucionales sobre el funcionamiento del sistema político pueden ser muy fecundos si se los incorpora dentro de las hipótesis que describen o explican el proceso de las políticas. ¿En qué medida

categorías como “dedazo”, “*isolamento* burocrático”, o “anillos burocráticos” no son útiles para pensar los problemas, la formulación, decisión e implementación de programas gubernamentales? Recuperar estas ideas puede ser una importante bisagra en los estudios de políticas para toda la región.

La audacia, la innovación teórica, el mestizaje de enfoques o la libertad que tuvieron nuestros padres fundadores en la década de los 60 y 70 permitieron consolidar la edad de oro de las ciencias sociales latinoamericanas. Es verdad que tampoco debemos caer en un romanticismo ahistórico y pensar que ese tiempo fue hermoso, ya que los derroteros profesionales, el momento formativo del campo y la manera de crear conocimiento han cambiado. No podemos pretender que un funcionario público/docente o a un académico que se encuentran constreñidos por un ritmo laboral de entregas, escritura, rutinas y metodologías de evaluación de su trabajo se tome la libertad creadora y el tiempo del que gozaron nuestros antecesores. Es cierto que la ciencia se ha democratizado y esa expansión en el acceso que la sacó de los círculos de intelectuales planteó reglas de producción y circulación que encorsetan la forma de pensar e investigar. Ahora los investigadores estamos limitados por cantidad de caracteres, plazos de entregas, doble referato, formato de citas y un sinfín de palabras que el hecho de recordarlo le genera sarpullido a cualquier colega.

No obstante, podemos ser imaginativos, creativos y diseñar conceptos novedosos y no solo reproducir y aplicar ideas creadas por otros. Las nuevas tecnologías nos liberan de mucho del esfuerzo que tuvieron que hacer los *bandeirantes* que nos despejaron la jungla. Ahora no estamos realizando gráficos a mano ni escribiendo a máquina y borrando con el papelito blanco o pasando jornadas en bibliotecas o esperando faxes ni mandando borradores por correo postal. La digitalización del trabajo nos permite navegar por acervos bibliométricos y documentales desde casa, realizar encuestas *online*, tipear y traducir artículos en nuestro ordenador, confeccionar gráficos con aplicativos, manejar las citas con gestores bibliográficos e incrementar la productividad a niveles impensados hace cincuenta años. Por supuesto, esa masificación de la producción del conocimiento y su “industrialización” también nos hace volver sobre las formas como se mide su calidad, que siempre terminan siendo arbitrarias

y acaban manifestando relaciones de poder en el campo.

Esto me lleva al tercer punto, la cuestión del impacto de la producción latinoamericana en políticas públicas. Es cierto que el saber científico avanza a través del intercambio y la divulgación de los hallazgos. Publicar lo que creamos es un deber de los investigadores para hacer avanzar el conocimiento, someter a discusión los resultados para mejorarlos, dar transparencia a los procesos de producción, generar transferencia de saberes a la sociedad, y —casi siempre olvidado— dar crédito y reconocimiento simbólico a la labor de los equipos. Todos queremos publicar, ser leídos y citados lo más posible. Hemos comprobado que lamentablemente nuestras revistas a nivel mundial son leídas solo por el público hispanoparlante y lusófono, mientras que comunicar en inglés nos aumenta las lecturas y citas. En el medioevo el conocimiento circulaba en latín a través de un continente con cientos de dialectos vernáculos que se hablaban afuera de los claustros. Hoy día el latín como idioma científico es el inglés; algo que no cambiará en el mediano plazo, nos parezca más o menos simpático para nuestras musicales y vocálicas lenguas romances el sonido consonántico y gutural del inglés, —que vale decir— es mucho más sencillo y menos accidentado que otros idiomas del orbe, lo que facilita su aprendizaje.

Pero aquí se plantean lógicas interesantes que voy a referenciar. Primero, el mundo hispanoparlante de las revistas científicas es muy amplio y permite construir sólidas redes de publicación, citas y encuentros académicos a cualquier persona que no hable una palabra de inglés, algo que a los brasileños no les es tan fácil, por lo que tienen más flexibilidad para escribir en otros idiomas y moverse en redes allende su país. Segundo, los textos en inglés tienen más impacto. Si miramos las publicaciones del rubro “*public administration*” en Scimago, de los 164 *journals* recuperados tenemos que ir hasta el puesto 101 para encontrar una revista que no sea en inglés (*Scienze Regionali*), y para ver una revista en portugués nos debemos ir a la posición 104 (*Revista de Administração Pública*) y una en castellano la vemos en el 133 (*Innovar* de Colombia). Tercero, el impacto de las publicaciones en castellano y portugués es ínfimo comparado con el inglés, lo cual no nos debe llevar a conclusiones erradas. No estoy afirmando cerrar buenos periódicos en castellano o

portugués para mandar los artículos a los *journals* anglófonos, ni enterrar a Cervantes y Camões exigiendo manuscritos en inglés en nuestras revistas vernáculos. Por el contrario, estimo que los investigadores deben publicar en inglés, pero también en el medio local para mejorar el impacto internacional. Se pueden editar versiones en inglés de los artículos, algo que un buen servicio de traducción de las instituciones podría solucionar. Las nuevas tecnologías permiten realizar avances en este sentido, pero las traducciones académicas siguen siendo todavía un enorme dolor de cabeza, tanto para preparar un manuscrito en inglés con cierta decencia, como para quien sueña con encarar una revista bilingüe. Los formatos bilingües (español-portugués) y trilingües (inglés-español-portugués) de aceptación de manuscritos de nuestras revistas y encuentros científicos es una tendencia ya arraigada, pero todavía las ediciones en varios idiomas en *journals* es un reto que no se ha planteado con seriedad.

El último punto que quiero plantear son las redes académicas dentro y fuera de América Latina, y la vinculación entre universidad y gestión pública. Hoy en día encontrarnos con colegas brasileños en todos los congresos del mundo hispano es una grata realidad. Con bastante más reticencia, los hispanoamericanos transitamos por los congresos brasileños. El mundo hispanoparlante y el lusófono están dejando de darse la espalda. Los libros y publicaciones periódicas con textos en ambos idiomas son cada vez más comunes. En este sentido, la región ha mostrado grandes avances en los últimos años. El nuevo desafío es consolidar lazos allende América Latina. Un gran envión lo dio el CLAD con su impronta iberoamericana, que incluyó a España, Portugal y países del África lusófona. Asimismo, uno de los hitos que marca un avance de estas redes es la celebración de la segunda edición del *International Workshops on Public Policy* de la *International Public Policy Association* (IPPA) en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador en Quito que tendrá lugar en el año 2021.

Por otro lado, se necesita reforzar la vinculación entre la gestión pública y los académicos del campo de las políticas públicas. Un avance en este sentido ha sido la iniciativa de la AAEAP de Argentina de impulsar el *Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI* que mencionamos. Además, vemos cómo el INAP de Argentina, además de su tradicional función de reunir académicos

micos y gestores en la capacitación de empleados públicos, también publica su revista científica y realiza seminarios en asociación con universidades y otras asociaciones académicas. Ejemplo de ello fueron las *Jornadas de Administración y Políticas Públicas Comparadas* realizadas en la Universidad Argentina de la Empresa, junto con la AAEAP, la asociación civil CIPPEC y el Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas de la ALACIP que se desarrollaron en 2019. A esto se suma desde el 2020 el impulso de la serie de Cuadernos del INAP que busca aportar estudios e investigaciones tanto para construir una teoría integrada de la administración pública como crear un acervo de estudios empíricos sobre políticas sectoriales, con un fuerte énfasis basado en la transferencia. Otro momento importante de esta vinculación ha sido la realización de la *International Summer School on Public Policy* en asociación del ENAP brasileño con la IPPA, que se concretó en cuatro oportunidades, con una quinta ya programada.

A modo de cierre, quiero señalar que estas líneas han servido para construir una panorámica del campo de la administración pública en la región. En esta mirada, es estimulante ver el paulatino avance de la producción y transferencia que encontramos. Además, nos sirve para pensar cómo enfrentar los desafíos que plantea la consolidación de un área del conocimiento que tiene como objetivo desde sus orígenes resolver los problemas públicos de las sociedades. Nada más y nada menos.

### Agradecimientos

A los académicos Pablo Bulcourf, Celina Souza, Paulo Ravecca, Nicolás Betancur, André Roth-Deubel, y en especial las valiosas contribuciones de Rodolfo Canto Sáenz, quienes aportaron sus conocimientos para elaborar este artículo.

### Referencias

- Agoff, S. (2003). *Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina*. Congreso Latinoamericano de Educación Superior. San Luis.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993a). *La hechura de las políticas públicas*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993b). *La implementación de las políticas*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993c). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2015). La ciencia política en Brasil en la última década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 19-31. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100002>
- Andrieu, P. (2002). *Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del sector público: tensión entre coyuntura y prospectiva en la formación* [Conferencia]. Seminario nacional sobre posgrados con orientación en políticas públicas. Buenos Aires, INAP.
- Bañón Martínez, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón Martínez y E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 1-16). Alianza.
- Barzelay, M. y Armajani, B. J. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Barukel, A. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? En C. Díaz, N. Galano, y G. Curti (Eds.), *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197-223). Universidad Nacional de Rosario.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Siglo XXI Editores.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Bulcourf, P. A. (2007). Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina. *Sociedad Global*, 1(1), 7-35.
- Bulcourf, P. A. y Cardozo, N. D. (2013). La ciencia oolítica en la Argentina: su desarrollo e institucionalización. *Revista Debates*, 7(3), 57-88. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.43861>
- Bulcourf, P. A., Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. D. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 179-199. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009>
- Bulcourf, P. A. y Vázquez, J. C. (2004). La ciencia política como profesión. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (10), 255-304.
- Camou, A. y Pagani, M. L. (2017). *Estado y política(s). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UNLP.

- Cardoso, F. H. (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Nueva Visión.
- Cardozo, N. D. (2018). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 127–155. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.127>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD.
- Corrêa, V. y Souza Passador, C. (2019). *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado*. Enap.
- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 17–54). Proyecto de Modernización del Estado y Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Fadul, É., de Souza Coelho, F., Lustosa da Costa, F. y Corrêa Gomes, R. (2014). Administração pública no Brasil: Reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1329-1354. <https://doi.org/10.1590/0034-76122012>
- Ferrel, H. (2000). *Administración pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Floriani, D. (2015). Las ciencias sociales en América Latina: lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy. *Polis*, (41), 1–17. <https://journals.openedition.org/polis/11149>
- Fonseca López, M. (2017). *La disciplina de políticas públicas en México y sus principales autores* [Conferencia]. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 1–36. Montevideo, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Fonseca López, M. y Rodríguez Escobedo, F. J. (2018). A manera de conclusiones: un balance de la institucionalización de la disciplina de políticas públicas en México. En F. J. Rodríguez Escobedo y M. Fonseca López (Eds.), *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde las perspectivas de sus autores* (Vol. 2, pp. 141–149). Editorial Fontamara.
- Fonseca López, M., Rodríguez Escobedo, F. J. y Monlui Fernández, L. (2018). Las políticas públicas en clave democráticas en el análisis de Rodolfo Canto Sáenz. En F. J. Rodríguez Escobedo y M. Fonseca López (Eds.), *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde las perspectivas de sus autores* (Vol. 2, pp. 123–140). Editorial Fontamara.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Girao, A. G. (2017). Evolución del campo de estudio de la Administración Pública: una reseña. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, (8), 51–67.
- Guardamagna, M. M. (2008). *La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis* [Conferencia]. VIII Congreso Nacional. I Congreso Internacional sobre Democracia. “Desafíos y oportunidades para la democracia latinoamericana del siglo XXI”. Universidad Nacional de Rosario.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores.
- Harmon, M., y Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.
- Heady, F. (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, C. y Jackson, M. W. (1997). *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 21(33), 91–105. <https://publications.iadb.org/handle/11319/6623?locale-attribute=es>
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/6623?locale-attribute=es>
- Lotta, G. (2019). Teorías e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. En Teorías e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Enap.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica
- Marengo, A. y Blanco Strohschoen, M. T. (2018). ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto*, 3(1), 47–76. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado\\_abierto\\_3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_abierto_3.pdf)

- Melo, M. A. (1999). Estado, Governo e Políticas Públicas. En S. Miceli (Ed.), *O que ler na Ciência Social Brasileira: Política*. (Vol. 3, pp. 59-99). Editora Sumaré/ ANPOCS.
- Méndez, J. L. (2015). *Evolution of policy analysis as a field of studies in Mexico* [Conferencia]. II International Conference on Public Policy. Milán, IPPA.
- Mendez, J-L. y Dussauge-Laguna, M. I. (Ed.). (2017). *Policy analysis in Mexico*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447329152.001.0001>
- Nunes, E. (2003). *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Editor.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62-87. [https://nuso.org/media/articles/downloads/2290\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf)
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Oszlak, O. (2000). El posgrado en administración pública: una maestría pionera. *Temas y Propuestas*, 18(9), 78-95.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-578). Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina
- Pardo, M. del C. (1993). La administración pública en México: su desarrollo como disciplina. *Foro Internacional*, 33(1), 12-29. <https://www.jstor.org/stable/27755750>
- Pardo, M. del C. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. Colegio de México.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. FLACSO-México. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>
- Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. E M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 31-50). Universidad de Granada. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2191909>
- Perló Cohen, M. y Valentini Negrini, G. (1994). El desarrollo reciente de las investigaciones en ciencias sociales y humanidades en México. En M. Perló Cohen (Ed.), *Las ciencias sociales en México. Análisis y perspectivas* (pp. 15-76). Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. A. C.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Pires, V., de Almeida Midlej e Silva, S., Azevedo Fonseca, S., Vendramini, P. y de Souza Coelho, F. (2014). Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126. <http://hdl.handle.net/11449/124602>
- Ramió Matas, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. En C. Ramió (Ed.), *La administración pública del futuro (horizonte 2050)*. *Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación* (pp. 127-188). Tecnos.
- Ravecca, P. (2019). *The politics of Political Science: Re-writing Latin American experiences*. Routledge.
- Rose, R. (1998). *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica
- Roth Deubel, A-N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A-N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-66). Universidad Nacional de Colombia.
- Sanabria-Pulido, P. y Rubaii, N. (Eds.). (2020). *Policy analysis in Colombia*. Bristol University Press.
- Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En R. Franco y J. Lanzaro (Eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp. 43-74). Naciones Unidas/FLACSO.
- Vaitsman, J., Ribeiro, J. M. y Lobato, L. (Eds.). (2013). *Policy analysis in Brazil*. Bristol University Press.

## Recursos en la red

<http://old.clad.org/portal>  
<http://www.anepcp.org.br/>  
<http://www.inap.mx/>  
<https://aaeap.org.ar/>  
<https://alacip.org/>  
<https://enap.gov.br/>  
<https://scielo.org/es/>  
<https://www.argentina.gob.ar/inap>  
<https://www.capes.gov.br/>  
<https://www.coneau.gob.ar/>  
<https://www.redalyc.org/>  
<https://www.scimagojr.com/>

## Notas

- <sup>1</sup> En otros países, a los estudios superiores o de carrera necesarios para acceder a estudios de posgrado se les conoce como programas de pregrado, carreras de grado, licenciaturas, undergraduate programs o bachelor's degree.
- <sup>2</sup> El Manifiesto de Popayán es una declaración de principios básicos orientativos para los estudios sobre historia, desarrollo y enseñanza de la ciencia política en América Latina. Surgió como una acción colectiva de los expertos en esta temática durante el III Congreso de Ciencia Política organizado por la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL) que se realizó en el año 2015 en las ciudades de Cali y Popayán.