

EDITORIAL

Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción

Theories of public policy in and from Latin America: an introduction

Nelson Cardozo nelson.cardozo@gmail.com	Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
Rodolfo Canto Sáenz rodolfo.canto@correo.uady.mx	Universidad Autónoma de Yucatán. México
André-Noël Roth Deubel anrothd@unal.edu.co	Universidad Nacional de Colombia. Colombia

Palabras preliminares

Las políticas públicas son un campo del conocimiento dentro de las ciencias sociales que se constituyó en la segunda posguerra en los países centrales (Fontaine, 2015; Merino, 2018; Pérez Sánchez, 2005). El establecimiento de “momentos fundacionales” dentro de la historia de las disciplinas es una hipótesis a la que recurre la limitada inteligencia humana para asirnos de la rapsodia de obras, estilos, autores y momentos en que transcurre algo tan infinito como la producción de conocimiento humano en torno a lo que llamamos “acción pública”, “políticas públicas” o “quehacer gubernamental”. Así, la narrativa canónica más aceptada dentro de la comunidad politológica y del propio espacio de las políticas públicas pone el hito inaugural de campo, con el deliberado proyecto intelectual de Harold Lasswell de 1951 que llamó este espacio las *policy sciences* en su manifiesto “La orientación hacia las políticas públicas” (Lasswell, 1951). El poder nominativo del verbo lasswelliano ha tenido importantes consecuencias para la delimitación, desarrollo y reconstrucción del campo tanto en los países centrales como en nuestra región. Podemos decir que “el enfoque de políticas públicas exigía -y sigue haciéndolo- que la acción del Estado ya no estuviera determinada (tanto) por la imposición autoritaria del orden establecido, cuanto por la selección técnicamente atinada de un entorno democrático, pluralista y abierto. Desde ese enfoque, gobernar equivaldría a seleccionar los objetivos de

la acción del Estado y a organizar sus medios para atajar las causas de aquellos problemas” (Merino, 2018, p. 251). Así, la racionalidad técnica basada en evidencia científica se entrelazará con la legitimidad democrática, amalgamando esta linealidad entre saber experto con el campo de las políticas públicas.

Las teorías del centro

La idea de que las políticas públicas son un producto norteamericano y de los países centrales ha marcado el desarrollo del campo en la región y la manera de pensar la acción pública en nuestras latitudes. Sin lugar a duda, el desarrollo de la reflexión sobre los programas gubernamentales y el *policy process* ha tenido una sistematización embrionaria a partir de lo que Ferrell llama la tradición funcionalista (Ferrel, 2000) que se plasmó de manera más fiel en la noción sistémica de corte eastoniano. Esta se tradujo en la concepción de “ciclo de las políticas” que veía a estas compartimentalizadas en “etapas” cronológicas y sucesivas que marcó la investigación en el campo durante la posguerra planteando un doble juego analítico y prescriptivo (Estévez, 2014; Roth-Deubel, 2010; Sabatier, 2010b). La idea del surgimiento de un problema, su problematización, su entrada en la agenda, la discusión y formulación de alternativas, la decisión, puesta en marcha por parte de las agencias gubernamentales, y finalmente la evaluación con su retroalimentación con el sistema social, acuñó las teorías de las políticas públicas del período de la posguerra en los países centrales. Al mismo tiempo, este planteo primario dio lugar a la ramificación ulterior de los diferentes momentos o etapas. Así, encontramos desarrollos de “teorías de la agenda” (Bardach, 1993; Casar & Maldonado Trujillo, 2008; Kingdon, 1984; May, 1993; Moore, 1993), “teoría de la decisión” (Allison, 1988; Dror, 1992; Etzioni, 1992; Goodin & Waldner, 1992; Lindblom, 1992; Lowi, 1992), “teorías de la implementación” (Blomquist, 2010; Elmore, 1993; Peters, 1999; Rein & Rabinovitz, 1993; Sabatier & Mazmanian, 1993; Van Meter & Van Horn, 1993), que fueron el tronco de la consolidación del campo. El llamado enfoque secuencial o heurística por etapas es tanto un modelo para pensar y estudiar las políticas públicas, como una guía para la planificación y elaboración de programas gubernamentales. Esta tensión primigenia entre la naturaleza del campo fue algo que se plasmó en la idea de “conocimiento de” (análisis de políticas) y “conocimiento en” (investigación de problemas para la acción) (Del Castillo Alemán, 2020). Por lo tanto, la dicotomía y el péndulo entre una ciencia de las políticas más académica y otra más volcada a la gestión pública ha sido una diáda especular donde se ha mirado y

juzgado al campo desde sus propios orígenes. Hoy en día la arista cognitiva y la línea práctica se encuentran en una relación dialógica que marca esta área de las ciencias sociales. Esto se debe en parte a que gran parte del manantial del conocimiento proviene de una faceta más académica (sociología de las organizaciones, ciencia política, historia, entre otras) y otra más interdisciplinaria y aplicada (ciencias administrativas, economía del sector público, gerencia pública, trabajo social o disciplinas sectoriales). Por lo tanto, la identidad del propio campo de las políticas públicas, su finalidad y su relevancia social se encuentra permanentemente tensionada por este péndulo de sus objetivos.

En lo que respecta a nuestra región el devenir del campo de las políticas públicas ha sido un meandro donde la corriente del saber se ha visto retrasada con respecto a los países centrales. El proceso de difusión del análisis de políticas públicas en el subcontinente se inicia durante el período de posguerra con diversas especificidades. El primer lugar el proceso de “autonomización” (Bulcourn, Cardozo, & Campos Ríos, 2019), es decir la separación de otros campos del conocimiento ha sido más parsimonioso y lento que en el caso norteamericano. Esta silenciosa lucha por la separación tuvo como efecto un “retraso teórico” en la adopción de los paradigmas de políticas públicas abordados en los departamentos norteamericanos y las facultades europeas. Las mencionadas teorías de carácter sistémico que consideraban el ciclo de las políticas públicas dividido en momentos con sus enfoques explicativos de estas etapas 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 de mucha utilidad para explicar la realidad de la región donde esa pluralidad y negociación democrática que planteaban no tenía lugar de la misma manera. Pensemos que durante los años 60 y 70 la democracia había logrado consolidarse en algunos pocos países como Costa Rica, Colombia, Venezuela, Chile y Uruguay. Por el contrario, el resto de América Latina presentaba democracias inestables, regímenes burocrático-autoritarios o dictaduras patrimonialistas. Por ello, la explicación de las políticas públicas ha venido en nuestra región desde otros campos del saber como la sociología política crítica a la teoría de la modernización, la teoría de la dependencia, o los estudios sobre los regímenes burocrático autoritarios.

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. A nivel político, encontramos que la Guerra Fría marcó las relaciones internacionales, dado que

las dos grandes superpotencias -Estados Unidos y la Unión Soviética- llevaron esta contienda a la región, sobre todo a partir de la década de los años 60 con la cuestión de la revolución cubana. Esto complejizó y entrecruzó con nuevos temas las quebradizas democracias latinoamericanas que se iban instaurando en la región, dando lugar a gobiernos militares que se alternaban con democracias que no lograban arraigarse. La consecuencia que esto trajo para el campo de las políticas públicas es que los modelos para comprender la hechura de los programas públicos tuvieron más que ver con explicaciones vinculadas a otras ciencias sociales. Así, podemos decir que durante su “edad de oro” en los años 60-70 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 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, o el neomarxismo en su variante latinoamericana (José Aricó, Ernesto Laclau, Juan Carlos Portantiero, Ruy Mauro Marini, Bolívar Echeverría, Arnaldo Córdova, Carlos Pereyra, Roger Bartra, Octávio Ianni, Florestan Fernandes, Theotônio dos Santos, Rui Mauro Marini y Vania Bambirra, André Gunder Frank, Aníbal Quijano, Luis Lumbreras, por mencionar algunos). Dichos marcos fueron utilizados algunas veces para describir la naturaleza del aparato burocrático local o cómo era 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. A esto 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 influyen 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: 3). Encontramos que había una atracción de otros campos disciplinares (como la sociología o la economía) que proveían explicaciones más comprensivas del proceso de las políticas públicas en un contexto que no se correspondía con las democracias liberales noroccidentales. Así, nada tenían que ver los gobiernos militares latinoamericanos con la democracia pluralista que pensaba el *policy analysis* estadounidense, siendo más fecundo indagar en aspectos como el carácter

periférico de las formaciones estatales capitalistas, la cooptación de las burocracias 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 explicar ese llamado “atraso relativo”. Ello 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. Esto produjo cierto mestizaje teórico que sin embargo no llegó a formar una tradición de pensamiento en administración pública que se identificara como propia del análisis de políticas. 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 & O'Donnell, 1976) presentado a la Reunión 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 plantea el denominado modelo “protoverbal” que considera 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, formulación y sanción de la ley, adicionando 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. Este enfoque “eclectic” y “pragmático” denominado “histórico estructural” dialogó con el neomarxismo, el neocorporativismo, las teorías críticas de la modernización, y las visiones del conflicto social a partir de la caída del estructural-funcionalismo de corte parsoniano o el neocorporativismo.

Podemos decir que la literatura de las políticas públicas estuvo “escondida” al mundo hispanoparlante hasta diversos momentos iniciáticos que se dan en simultáneo que harán el “matcheo” de la coyuntura política y social con la historia del campo en nuestra región. Este “crush” será entre el proceso de reforma del Estado en América Latina y la llegada del enfoque de la heurística por etapas. Así, cuarenta años después del manifiesto de Lasswell llega jovial el “ciclo de las políticas” en un momento donde la problemática del Estado y las políticas públicas cobran relevancia. Debemos tener en cuenta que la “primera transición” como menciona la ciencia política, que se cerró en los años 80, puso

el foco de la politología en cuestiones institucionales vinculadas a la democracia, descuidando los temas económicos y de teoría del Estado. Sin embargo, este reverdecer del neoinstitucionalismo que implicó mirar el régimen político también fue apuntalado por el andamiaje conceptual sobre el problema del Estado que se convirtió en un manifiesto de la etapa ulterior. Este trabajo fue “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, de Theda Skocpol (1989) que generó un enorme interés en los investigadores del área y resultó un llamamiento a pensar y reflexionar (nuevamente) sobre esta problemática.

América Latina, que había tenido durante su edad de oro de las ciencias sociales una fecunda producción sobre el Estado tanto desde la sociología política, el neomarxismo o la economía de la teoría de la dependencia, se sintió cómoda con esta nueva voz. A esto se sumarán tres obras “fundacionales” del campo en nuestra región: En primer lugar, en el año 1989 se publicará en España *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* de Joan Subirats (1989) obra de referencia que sistematizará el enfoque secuencial irradiándose a todo el mundo hispanoparlante. Luego vendrá el enorme esfuerzo que significó la traducción de los textos clásicos de la posguerra en la llamada *Antologías de políticas públicas* de Luis Aguilar Villanueva en México, (Aguilar Villanueva, 1992, 1993c, 1993a, 1993b). Esta compilación introducirá en América Latina los trabajos de Lasswell, Lindblom, Lowi, Dror, Kingdon, Allison, Etzioni, o Majone, por mencionar algunos, convirtiéndose en referencia obligada para todos los cursos de grado de políticas públicas, al mismo tiempo que tendrán una enorme discusión en los programas de maestría en administración y políticas públicas que irán surgiendo al calor del proceso de la reforma del Estado. Finalmente, una obra francesa cruzará los Pirineos y llegará traducida desde la Península Ibérica, cerrando esta terna de trabajos “clásicos” de la región. Esta obra será *Las políticas Públicas* (1992) escrita por la dupla integrada por el francés Yves Meny y el franco-suizo Jean-Claude Thoenig. Estos tres productos se convertirán en obras canónicas que sellarán durante el período “clásico” el predominio del enfoque secuencial en la academia latinoamericana, 40 años después de su formulación primigenia en los países centrales.

Sin embargo, el campo de las políticas públicas no solamente se circunscribió a la recepción acrítica del enfoque secuencial (que ya estaba entrando en discusión desde los años 80 en los países centrales). A nivel local comienza una enorme producción vinculada a figuras de relevancia internacional que marcarán la consolidación del campo. Durante los 90 cobra especial relevancia el *Centro Latinoamericano de Administración para el*

Desarrollo (CLAD) el cual se fundó en el año 1972 a iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La finalidad de esta asociación fue nuclear a los representantes de los organismos encargados de la modernización 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 comienza 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 del área de Estado y Políticas Públicas en castellano más relevantes. En el año 1998, se realiza 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 propone 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 la primera etapa. En este documento se busca una “tercera vía” apuntalando la calidad de la democracia, el mejoramiento de la función pública, la necesidad de reducir la desigualdad en las sociedades latinoamericanas, y por lo tanto una fase más “progresista”. Se pretendía, de una cierta forma, realizar una síntesis entre la administración pública weberiana de tipo burocrático, que nunca se había consolidado plenamente en la región, y la Nueva Gestión Pública, centrada en el mercado y la competición, y que se ambicionaba como posburocrática (Barzelay, 1998).

Durante la década de los años 90 y 2000 vemos que comienza a consolidarse el campo de las políticas públicas en América Latina, pero bajo una impronta bastante “dependiente” de las teorías del centro, y con una hegemonía de la heurística por etapas. Sin embargo, notamos que progresivamente se va generando un proceso de institucionalización con la creación de programas de posgrado (fundamentalmente maestrías) y las traducciones de obras de los países centrales al castellano y al portugués, como así también la edición de obras colectivas que tendrán como principal eje de la reflexión la reforma del Estado. En este período van surgiendo las primeras revistas científicas de la región, entre las cuales la mencionada *Reforma y Democracia*, editada por el CLAD será el centro de la discusión sobre las políticas públicas.

A partir de la segunda década del siglo XXI contemplamos una nueva etapa en la consolidación del campo. Esta fase no debe pensarse por fuera de los cambios globales que tuvieron las formas de producción del conocimiento con sus facetas de internacionalización, estandarización, intensificación y evaluación de la producción. En casi todos los centros latinoamericanos, y sobre todo en México, Brasil, Argentina, Colombia y Chile, se puede observar una pauta a una creciente evaluación de la calidad de la producción académica que elaboran los profesores e investigadores. Estos cada vez más deben publicar en revistas científicas indexadas, lo que ha redundado en una transformación en la manera en que se elabora y difunde el conocimiento de las políticas públicas. Por otro lado, esto empujó la creación de revistas temáticas en nuestra región. Entre las revistas específicas de políticas públicas podemos relevar más de 40 incluyendo *Perspectivas de Políticas Públicas* de la Universidad Nacional de Lanús, *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO; *Administración Pública y Sociedad* (APyS) 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 Brasilia, *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 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, la *Revista de Administración Pública* del INAP, 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).

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 sucesivos relevamientos realizados a partir de la

indagación en Scielo, Latindex, y Redalyc, complementados con búsqueda en navegadores de internet, pudimos relevar 42 revistas científicas en Latinoamérica con diferentes niveles de indizaciones. De las 132 publicaciones relevadas bajo la categoría “administración pública” solamente encontramos 4 publicaciones específicas en el índice *Scimago Journal Ranking: Revista de Administração Publica* (puesto 79), *Revista de Administração Pública* (puesto 93), *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. Por consiguiente, medido en el “impacto” de la producción latinoamericana los temas, problemas y teorías en las políticas públicas resultan irrelevantes a nivel global.

Esto ha abonado una reflexión disciplinar que se define por la debilidad o el “atraso relativo”. “En la actualidad el análisis de políticas públicas en América Latina y el Caribe se enfrenta con varias dificultades. La primera es estructural y es de relativa inmadurez del campo en la región. Fuera de México y Brasil, y en menor medida Argentina y Colombia, no hay una comunidad epistémica donde se pueda encontrar aportes sustantivos ni lineamientos teóricos de análisis de políticas públicas” (Fontaine 2015, p. 7). En realidad, planteamos que en general el impacto de las ciencias sociales y la producción académica en nuestra región no se debe a su falta de “calidad”, sino a su poco impacto producto de un proceso más general vinculado a la inserción de los investigadores en redes internacionales. Creemos que esto es algo que está cambiando y se ha dado en dos aspectos. Por un lado, se están fortaleciendo las redes regionales al interior de América Latina. Podemos mencionar que se está gestando un espacio de las políticas públicas iberoamericano donde existe ya un fluido intercambio en producción colaborativa entre los centros del mundo hispanoparlante y lusófono a ambos lados del Atlántico. Por otro lado, encontramos un sinuoso y lento proceso de internacionalización de la producción con una mayor publicación en inglés. Esto sin embargo es algo que genera encendidas polémicas al propio interior de la comunidad de las políticas públicas dado que se entrelaza con otros aspectos de las ciencias sociales y las formas de construcción de redes de trabajo. Podemos imaginar que existe una “tensión” entre el fortalecimiento de la producción en la región apostando a mejorar revistas en lenguas romances, que sin embargo tienen menor impacto a nivel global, pero al mismo tiempo tienen menor “costo de entrada”, no por la evaluación que en muchos casos es muy alta, sino por lo que denominaremos la “barrera idiomática”.

Dicho en otras palabras, aquellos investigadores que tienen como lengua nativa el castellano o el portugués cuentan con un amplísimo universo de revistas de muy alta calidad y mayor impacto regional para publicar dada la escala que tiene el espacio de las ciencias sociales iberoamericanas. Esto es a la vez un aspecto positivo, pero puede convertirse en algo limitante del impacto. Pensemos por ejemplo, que para investigadores suecos, griegos o daneses, este dilema no existe, ya que se debe “publicar en inglés o perecer”. Nosotros por el contrario podemos hacer nuestras carreras en la región iberoamericana ya que la cantidad de revistas y congresos resulta inagotable dentro de la vida de un investigador. Por otro lado, aquellos que sí manejan el idioma inglés como segunda lengua se encuentran vinculados a comunidades epistémicas entrelazadas con redes de producción global y suelen encontrarse en centros académicos que se referencian con un diálogo con las ciencias sociales de los países centrales, más específicamente con el mundo anglosajón. No obstante ello, la producción de un trabajo en inglés, incluso para aquellos que tienen un dominio de la lengua shakespeariana también insume más tiempo, razón por la cual también resulta más lento y costoso. Por lo demás, algunos investigadores prefieren publicar en español o portugués siguiendo la máxima *hic Rhodus, hic salta*.

A continuación, resumimos algunos rasgos de la producción en políticas públicas desde los años 50s en adelante.

Aspecto	1950-1980	1990-2010	2010-actualidad
Problemas	-Autoritarismo - Desarrollo Económico Carácter capitalista y periférico del Estado	Reforma del Estado Profesionalización del sector público Marginalidad y exclusión	Gobernanza Calidad en la gestión pública Transparencia Gobierno electrónico
Campos que influenciaron el desarrollo	Sociología política Teoría del Estado Derecho	Economía Ciencia Política Administración	Sociología Ciencia Política Administración Pública
Rasgos del período	Nula autonomía del campo y gran peso de las ciencias sociales y el derecho	Autonomización del campo y gran peso de las teorías de autores de los países centrales. Creación de programas de posgrado.	Especialización y crecimiento de la producción propia.
Contexto político social	-Gobiernos autoritarios - Industrialización sustitutiva - Guerra Fría	- Democratización - Neoliberalismo y apertura económica - Globalización	-Crisis del neoliberalismo - Fortalecimiento del Estado
Teorías predominantes	- Teoría de la dependencia - Neomarxismo - Teoría de los autoritarismos - Derecho Teoría de la modernización	- Neoinstitucionalismo - Heurística por etapas - Nueva Gerencia Pública	- Políticas sectoriales - Redes de políticas - Coaliciones promotoras - Elección racional - Enfoques interpretativos

Fuente: Elaboración propia

Las teorías de las políticas públicas en América Latina

En lo que respecta a las teorías vemos que existe una enorme dependencia de los enfoques del centro, pero a la vez también una ausencia de reflexión teórica sobre las políticas públicas en la producción en nuestra región (Bentancur, Bidegain, & Martínez, 2021; Marengo & Blanco Strohschoen, 2018), hecho que se vincula con la formación y la transmisión del conocimiento. Las obras canónicas mencionadas siguen teniendo una fuerte influencia en la enseñanza, lo que dificulta la renovación e invención de teorías vernáculas. En el nuevo milenio podemos encontrar otros esfuerzos como la traducción de *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis* del profesor inglés Wayne Parsons, a lo que se suma en Colombia el *Diccionario de Políticas Públicas* de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet, publicado en Francia originalmente. Paulatinamente, también vemos cómo la producción local tiene importantes libros de referencia como *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* y *Enfoques para el análisis de políticas públicas* editados en Colombia por André-Noël Roth-Deubel, *Análisis de políticas públicas* de Jean-Baptiste Harguindéguy (2013) o *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos* del profesor de FLACSO Ecuador Guillaume Fontaine, que se suman a las obras colectivas entre las que podemos mencionar *Introducción al análisis de políticas públicas* en Argentina (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 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 propone reunir un estado del arte de la producción en políticas públicas diferentes países, donde América Latina ha aportado ya tres volúmenes que incluyen a Brasil (Vaitsman, Ribeiro, & Lobato, 2013), México (Mendez & Dussauge-Laguna, 2017) y la más reciente aportación de Colombia (Sanabria-Pulido & Rubaii, 2020).

Por esta razón, hemos realizado un llamado a los investigadores de la región a través del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPPC-ALACIP) para que compartan los resultados de sus investigaciones que incluyan abordajes propios al fenómeno de las políticas públicas. Hemos seleccionado seis trabajos que condensan el trabajo de 16 autores de Argentina, Brasil, Colombia y México.

El trabajo “Con la lupa en las biografías. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las políticas de vejez” de la investigadora argentina Sofía Marzoni se entronca dentro de la política social y plantea un abordaje de la experiencia directa y el relato de los ciudadanos. Así, a partir de una metodología basada en las narraciones de los involucrados se busca problematizar una de las cuestiones más relevantes como lo es el contexto del envejecimiento de las sociedades latinoamericanas a partir del análisis comparativo de dos historias de vida, productos de un trabajo de campo llevado adelante hacia el año 2019 en Santa Fe, Argentina. Su principal innovación es reconstruir las trayectorias y experiencias como una valiosa fuente de información para fortalecer los diagnósticos y orientar futuras decisiones en la materia. En el estudio los involucrados dan cuenta de la incidencia de las políticas de vejez en las condiciones y prácticas de reproducción ampliada de la vida y en la subjetividad de las personas mayores, reconociendo como sostiene la autora las diferentes “vejeces” que coexisten en el país, las cuales generalmente son ignoradas por los policymakers.

El trabajo “Juventude, políticas públicas e contestação no Brasil” de las autoras Celene Tonella y Simone Dourado pretende discutir la relación de los jóvenes brasileños con la cuestión de las políticas públicas y las formas de contestación que han experimentado en los últimos tiempos. Para ello presenta una investigación de la diversidad socioeconómica y demográfica de la juventud brasileña y una reflexión sobre las múltiples formas de ser joven en el Brasil contemporáneo en vinculación con los procesos de democracia participativa. La metodología del artículo revista un estudio bibliográfico sobre la conceptualización de la juventud brasileña, la arquitectura de las políticas públicas dirigidas a este colectivo y el marco de participación de los jóvenes en espacios como la conferencia nacional de la juventud elaborando la idea de que el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos en Brasil es tardío.

La recorrida teórica “Transiciones hacia el estado posburocrático autoritario” del colombiano José Francisco Puello-Socarrás plantea un resumen alrededor de una nueva construcción sobre la formación estatal. Según el autor, el Estado Keynesiano de Bienestar perteneciente a los países noroccidentales y el Estado Burocrático-Autoritario propio de América Latina ha avanzado a una nueva realidad que denomina “postburocrática” contemporánea, la cual ha hecho un camino desde la gobernabilidad a la gobernanza y desde la administración pública a la gestión pública. Este nuevo escenario traerá el concepto de Estado Post-burocrático (Gestionario) Autoritario (EGA).

Por su parte, “Resignificado del subsistema y el aprendizaje políticos en y desde América Latina” de Martha Isabel Gómez Lee, plantea desde Colombia una reinterpretación del Marco de las Coaliciones de Causa (ACF) como enfoque analítico tomado para explicar los procesos y ciclos que siguieron las políticas públicas de acceso a los recursos genéticos en Colombia de 1996 a 2011. Así, se busca explicar mejor la realidad compleja de la diversidad cultural y racial de la región a partir de la idea que el subsistema de políticas adquiere un resignificado normativo, toda vez que las personas que participan activamente en el proceso de formulación de políticas en contextos étnicos, tienen la función de ampliar el espectro de las personas involucradas a los grupos étnicos. En este escrito se plantea que hay que investigar cómo se produce la elección en escenarios de diversidad étnica, por medio de la complementariedad y el “eclecticismo” que ofrece la antropología latinoamericana, en particular las diferentes acepciones de interculturalidad. De esta forma, esta sección realiza aportes híbridos en la concepción de un modelo más integrado y dialógico de las nuevas ciencias de política pública, respecto a la diversidad étnica-racial que caracterizan a América Latina.

El escrito “Políticas públicas y perspectiva generacional: reflexiones en y desde América Latina y el Caribe” del equipo compuesto por Pablo Vommaro, Ernesto Rodríguez, Wanda Perozzo-Ramírez, Daniela León y María Camila Ospina-Alvarado presenta una reflexión crítica sobre la producción socioestatal de las políticas públicas de infancias y juventudes en las últimas décadas en América Latina y el Caribe (ALC). Este trabajo hace una reflexión teórica en la que prima la revisión crítica de la literatura especializada en la temática y una mirada de la propia producción del equipo como base metodológica. Dentro de los aportes se esbozan los principales recorridos sociohistóricos que han tenido las políticas públicas de infancias y juventudes en la región, incorporando conceptualizaciones en torno a los enfoques y paradigmas de construcción de dichas políticas en articulación con abordajes que integran nociones como la perspectiva generacional, la sociología de las edades y la dimensión etaria de los Estados de Bienestar.

Finalmente “El enfoque de gobierno abierto en las políticas públicas” escrito por Arturo Miguel Chípuli Castillo y Blanca Estela Librada Castillo Morales desde México nos trae desde un estudio de caso una reflexión sobre el gobierno abierto. A partir del análisis del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), uno de los diversos programas transversales de política pública implementados por el gobierno federal mexicano como parte del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2013-2018, que entre sus objetivos fundamentales buscó la construcción de una política de gobierno abierto y la

modernización de la Administración Pública Federal, los autores indagan en qué medida el programa integró en su diseño el enfoque de gobierno abierto.

Con estos trabajos buscamos sumar aportes y mostrar innovaciones en la producción en políticas públicas sobre y desde América Latina. A tres décadas después de los hitos que impulsaron el desarrollo del campo, la producción en la región se ha consolidado y especializado. No obstante ello, la mayoría de las veces se utilizan los marcos explicativos pensados para realidades de los países centrales donde encontramos Estados más capaces, un alto desarrollo humano, una penetración territorial relativamente homogénea, y una estabilidad institucional que no ha tenido el mismo derrotero que en América Latina y el Caribe. Por ello, este número especial tendrá como ejes estructurantes: ¿En qué medida es posible pensar la hechura de las políticas en América Latina con los marcos ideados para realidades noroccidentales? ¿Qué nuevas categorías, conceptos y modelos ‘propios’ hemos sido capaces de crear desde la región? ¿Qué aportes teóricos pueden hacer los investigadores latinoamericanos a la ciencia de las políticas? ¿Qué metodologías y teorías somos capaces de ‘imaginar’ para explicar mejor nuestras realidades? Consideramos que es hora que se piensen las políticas desde América latina (véase Roth-Deubel, 2018). En este sentido, este número monográfico ha invitado a los autores a realizar trabajos innovadores tanto empíricos como teóricos o de reflexión, que abonen a la creatividad, originalidad y utilidad explicativa en el campo de la teoría de las políticas públicas. No buscamos “oponernos” o “negar” los paradigmas del “centro”, sino que celebramos el eclecticismo, el diálogo, la complementariedad y el mestizaje teórico de las aportaciones.

REFERENCIAS

1. Aguilar Villanueva, Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, 1992, doi:10.1007/s13398-014-0173-7.2.
2. Barzelay, Michael (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México City, México.
3. Bentancur, Nicolás, et al. «La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política». *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXIV, n.o 71, FLACSO, 2021, pp. 7-29, doi:<https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4800>.
4. Boussaguet, Laurie et al. *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, 2009.
5. Bulcourf, Pablo Alberto et al. «El desarrollo de la ciencia política en la Argentina y sus desafíos». *La ciencia política. Disciplina académica, profesionalización y nuevos horizontes*, editado por María del Carmen Roqueñi Ibarquengoytia et al., Universidad Iberoamericana, 2019, pp. 177-228.
6. Canto Sáenz, Rodolfo. "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", *Gestión y Política Pública*, Vol. 9, No. 2, segundo semestre de 2000, CIDE, pp. 231-256.
7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998, pp. 5-24.
8. Del Castillo Alemán, Gloria. «Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos». *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina*, editado por Enrique Gutiérrez Márquez y René Torres-Ruiz, Universidad Iberoamericana, 2020, pp. 269-318.
9. Estévez, Alejandro. «Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas». *Cuadernos Polipub*, vol. 17, n.o 13, Polipub, 2014.
10. Ferrel, Heady. *Administración pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica, 2000.
11. Floriani, Dimas. «Las ciencias sociales en América Latina: lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy». *Polis*, n.o 41, Univ, septiembre de 2015, pp. 1-17, <https://journals.openedition.org/polis/11149>.
12. Fontaine, Guillaume. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, 2015.
13. Harguindéguy, Jean-Baptiste. *Análisis de políticas públicas*. Tecnos, 2013.
14. Jaime, Fernando Martín, et al. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.
15. Lasswell, Harold D. *The Policy Sciences*. Stanford University Press, 1951, <https://www.amazon.es/Policy-Sciences-Harold-D-Lasswell/dp/B0044DHYYO>.
16. Lotta, Gabriela. «Teorías e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil». *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*, ENAP, 2019.
17. Marengo, André, y Maria Tereza Blanco Strohschoen. «¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)». *Estado Abierto*, vol. 3, n.o 1, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2018, pp. 47-76, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_abierto_3.pdf.
18. Mendez, Jose Luis, y Mauricio I. Dussauge-Laguna, editores. *Policy Analysis in Mexico*. First, Bristol University Press, 2017.
19. Meny, Ives, y Jean-Claude Thoenig. *Las Políticas Públicas*. Alianza Editorial, 1992.

20. Merino, Mauricio. «Políticas públicas: el triunfo del argumento». *Las ciencias sociales en México. Análisis y perspectivas*, editado por Óscar F. Contreras y Cristina Puga, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 250-72.
21. Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, editado por Carlos H. Acuña, Proyecto de Modernización del Estado, 2007, pp. 555-78.
22. Rodríguez Escobedo, Francisco y Miriam Fonseca López (Coordinadores), *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores*. Volúmenes I y II, 2017 y 2018, Editorial Fontamara.
23. Roth-Deubel, André-Noël. El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, Vol.2 núm. 2, 2018, pp. 66-82
24. Roth-Deubel, André-Noël (Ed.) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, 2010
25. Roth-Deubel, André-Noël. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora, 2006.
26. Sabatier, Paul A. «Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas». *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, Proyecto de Modernización del Estado, 2010, pp. 347-63.
27. Sanabria-Pulido, Pablo, y Nadia Rubaii, editores. *Policy Analysis in Colombia*. Bristol University Press, 2020.
28. Skocpol, Theda. «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual». *Zona abierta*, n.o 50, [publisher not identified], 1989, pp. 71-122, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44918>.
29. Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.
30. Vaitsman, Jeni, et al., editores. *Policy Anlysis in Brazil*. Bristol University Press, 2013.