

El Estado y las políticas públicas: *Un mapa teórico para su análisis*

*The State and public policies:
A theoretical map for its analysis*

Por Clarisa Inés Fernández*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 24 de abril de 2021.

RESUMEN

El presente artículo de investigación consiste en una elaboración en clave teórica de los principales debates y aportes respecto del Estado y las políticas públicas. A partir de una serie de problemáticas que observamos en el uso de las herramientas teóricas dentro de las investigaciones de este campo, el objetivo de este artículo es contribuir al conocimiento de las principales perspectivas que reflexionaron en torno al concepto de Estado y sus modelos de gestión, el campo de las políticas públicas, sus características y definiciones, y el ciclo de las políticas públicas. En ese sentido, este trabajo recupera y pone en relación los aportes de los principales referentes que, desde el surgimiento de este campo de estudio han intentado dar respuestas respecto de cómo debe pensarse la

acción estatal a través de sus políticas concretas. Este recorrido se propone a partir de la articulación de dichos aportes en un entramado explicativo, que intenta esclarecer los orígenes de estos intercambios, sus contribuciones y críticas dentro del campo de la Ciencia Política, buscando contribuir a una lectura accesible y contextualizada de cada uno de los autores. La metodología utilizada para la realización de este trabajo incorpora las técnicas lógico-discursivas propias de la investigación teórica (Barahona Quesada, 2013) como el análisis y la síntesis. Por otro lado, dentro de esta genealogía, buscamos referenciar el contrapunto de ciertas propuestas de origen europeo y estadounidense con el escenario Latinoamericano y más específicamente argentino. Esperamos que este artículo de investigación funcione como un material accesible y claro para aque-

* Doctora y Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Producción de textos críticos y Difusión Mediática de las Artes por la Universidad Nacional de las Artes. Licenciada y Profesora en Comunicación Social con orientación en Periodismo por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: cifernandez@fahce.unlp.edu.ar

llos investigadores, investigadoras y docentes que comienzan a incursionar en este campo, y puedan encontrar allí claves de lectura enriquecedoras para sus trabajos y prácticas.

Palabras clave: *Estado, Modelos de Gestión, Políticas Públicas, Ciclos de Política Pública.*

ABSTRACT

The present work consists of a theoretical elaboration of the main debates and contributions regarding the State and public policies. Based on a series of problems that we observe in the use of theoretical tools in research in this field, the objective of this article is to contribute to the knowledge of the main perspectives that reflected on the concept of the State and its management models, the field of public policies, their characteristics and definitions, and the public policy cycle. In this sense, this work recovers and relates the contributions of the main referents who, since the emergence of this field of study, have tried to give answers regarding how state action should be thought through its specific policies. This tour is proposed from the articulation of said contributions in an explanatory framework, which tries to clarify the origins of said exchanges, their contributions and criticisms within the field of political science, seeking to contribute to an accessible and contextualized reading of each of the authors. The methodology used to carry out this work incorporates the logical-discursive techniques typical of theoretical research (Barahona Quesada, 2013) such as analysis and synthesis. On the other hand, within this genealogy we seek to reference the counterpoint of certain proposals of European and American origin with the Latin American scene, and more specifically Argentine. We hope that this article works as an accessible and clear material for those researchers and teachers who are beginning to venture into this field and can find there enriching reading keys for their work and practices

Keywords: *State, Management Models, Public Policies, Public Policy Cycles.*

Introducción

El presente artículo de investigación surge a partir de una serie de problemáticas que observamos en ciertas investigaciones del campo de la Ciencia Política y de las políticas públicas. Tal como apuntan Graffe y Ramírez (2013), se pueden distinguir confusiones conceptuales respecto de las especificidades de los términos propios del campo, a la vez que hay poco acuerdo sobre lo que la investigación de políticas es o debería ser (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2008). En ocasiones, estos elementos problematizan una adecuada utilización de las herramientas teóricas en los trabajos de investigación, a partir de la inclusión de autores cuyos marcos explicativos fueron pensados para contextos disímiles a los que se aplican. Tal como apuntan Valenti Nigrini y Flores Llanos (2008: 180), "los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional". También sucede que las teorías no se interpretan en un marco histórico determinado, a cuya coyuntura específica dicha teoría busca dar respuesta.

A partir de la detección de estas problemáticas, el presente artículo de investigación intenta contribuir al desarrollo de un análisis de las propuestas teóricas de los referentes del campo, desde una mirada que establezca vínculos conceptuales entre las perspectivas teóricas, pero también las ubique en el marco contextual de su surgimiento. Por otro lado, se buscará referenciar los aportes o pertinencias de estas propuestas en el escenario político Latinoamericano, particularmente con el contexto argentino. La reconstrucción concatenada de definiciones y caracterizaciones que proponemos, parte de la idea de Estado, continúa con los modelos de gestión, aborda el concepto de política pública y los debates

sobre su clasificación, para finalizar con el ciclo de la política pública y la revisión crítica de sus etapas.

Decisiones metodológicas

A partir del reconocimiento de la complejidad teórica que reviste nuestra área de interés, surge la necesidad de contar con materiales accesibles que permitan una interpretación correcta y contextualizada de los referentes teóricos. De esta manera, recuperamos la importancia que adquiere la revisión sistemática, como “una modalidad de síntesis de investigación que da prioridad al valor del conocimiento existente para el diseño de políticas, procesándolo de tal forma que sea útil y entendible a quienes toman decisiones” (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2008: 183). Tal como afirma Roth (2008), hay una tendencia reciente en el campo de las políticas públicas a darle relevancia a las metodologías que trabajan en el orden de lo discursivo, a partir de comprender que existen pluralidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos.

En línea con lo anterior, nuestra propuesta metodológica adscribe a los postulados de la investigación teórica como “la actividad sistemática de elaborar, construir, reconstruir explorar y analizar críticamente los cuerpos conceptuales en los que se enmarcan las distintas áreas del saber” (Barahona Quesada, 2013: 8). El mismo autor reconoce que la investigación teórica contribuye a la gestación de conocimiento académico al menos en tres dimensiones: organizativa, productiva y crítica. Ubicamos este trabajo como un aporte orientado a la dimensión organizativa del conocimiento —a partir de una sistematización ordenada, coherente y articulada de las propuestas teóricas— cuya función integradora podrá habilitar abordajes transdisciplinarios al presentar de manera integrada distintos marcos explicativos (Barahona Quesada, 2013). Por otro lado, reconocemos que este trabajo se constituye como un aporte que impacta tam-

bién en la dimensión crítica, porque si bien no se encarga de evaluar la coherencia interna de una teoría particular, permite identificar inconsistencias, establecer pertinencias de uso y habilitar la elaboración de nuevas herramientas conceptuales que surgirán a la luz de una mirada crítica sobre las corrientes existentes.

Con respecto a las técnicas o métodos utilizados, trabajamos principalmente con el análisis y la síntesis, dos operaciones propias de la investigación teórica. Con respecto a la primera, nos centramos en dar cuenta del contexto intelectual en el cual cada teoría fue formulada y las fuentes en las que se fundamenta. En relación a la segunda —la síntesis— tal como afirma Barahona Quesada: “busca reunir bajo criterios de coherencia y consistencia elementos conceptuales que se encuentran desvinculados entre sí, o hallar principios más generales que permitan reducir el número de instancias teóricas en favor de la robustez de conocimiento” (2013: 12). En ese sentido, el mismo autor señala que ambos métodos no pueden ir aislados, y que la síntesis resulta fundamental para la dimensión organizativa de la investigación teórica.

I. Estado moderno y modelos de gestión

El Estado moderno está “intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista” (Thwaites Rey, 2005: 3), y si bien su función es reproducir la dominación para legitimarse, en cada coyuntura adquiere una forma diferente según las condiciones contextuales. En ese sentido, el Estado debe garantizar las condiciones de reproductibilidad del orden social capitalista y para ello utiliza la coerción. Pero por otro lado, debe legitimarse como poder para que su mandato sea estable y para ello, debe encontrar cierto consenso. Esa doble condición genera una contradicción que es señalada por la autora como origen de las crisis, cuya resolución depende de “la fuerza y aptitud de las clases con intereses confrontados para imponer soluciones que les sean

más favorables” (Thwaites Rey, 2005: 5). Esto le otorga al Estado una condición estructuralmente conflictiva, donde su posicionamiento nunca es neutral porque está atravesado por múltiples grupos antagónicos.

Por otro lado, el aparato institucional del Estado —es decir, su forma material— condensa tensiones y contradicciones que se generan entre la función de dominación del Estado y el establecimiento de los temas en la agenda pública. La administración pública es una parte del Estado que comprende “a todos los organismos de los tres poderes de gobierno (...) es el ámbito en donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tienen un basamento jurídico estatuido” (Blutman, 2016: 71).

Es imperioso preguntarse por los “modelos” de Estado, o más específicamente, por las diferentes direcciones que el Estado ha tomado para ser garante del sistema capitalista, tal como lo plantea Thwaites Rey. Estas direcciones presentan diversas alternativas en sus gestiones y parten de distintos presupuestos e idearios. Por lo tanto, entendemos que un modelo de gestión es “un artefacto organizacional que combina diferentes tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo para satisfacer fines/resultados organizacionales requeridos” (Felcman y Blutman, 2012: 60). Los modelos de gestión son tipos ideales que se construyen con el fin de analizar la práctica gubernamental; es preciso aclarar que no se presentan en estado puro, sino que generalmente coexisten y hasta entran en tensión. De hecho, la Argentina es un país federal donde se entrecruzan la administración pública nacional, la provincial y la municipal, lo cual genera un Estado complejo (Blutman, 2016) donde los modelos pueden superponerse y entrar en conflicto. A pesar de ello, el hecho de identificar estos modelos y a partir de ellos pensar las políticas públicas, nos permite reflexionar en torno a cuáles son los modelos deseables en nuestras democracias actuales.

II. Modelo burocrático/weberiano y Nueva Administración Pública

No haremos una reconstrucción exhaustiva del concepto de Estado, y aunque reconocemos que las variables conceptuales están inevitablemente ligadas a los contextos históricos, identificaremos —a modo de ejercicio intelectual— ciertos elementos distintivos de distintos modelos de gestión para poder pensar desde allí la política pública. A lo largo de la historia las estructuras gubernamentales han establecido diversas formas de administrar la “cosa pública”, pero “fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada” (Hughes en Abal Medina, 2012: 69).

Uno de los grandes pensadores sobre el Estado fue Max Weber; de hecho, uno de los primeros modelos que podemos reconocer en el estudio del Estado es el modelo llamado burocrático/weberiano (Cao *et al.*, 2016). Tal como lo indica su nombre, en este modelo toma relevancia la figura de la burocracia. Este “cuerpo burocrático que no es dueño de los medios materiales del Estado como en formas previas de la dominación” (Jaime *et al.*, 2013: 12), está conformado por personas que, si bien se ocupan de administrar y ordenar las tareas del Estado, son independientes de él. Cao *et al.* (2016) señalan que los elementos más importantes del modelo burocrático/weberiano son el predominio del principio de legalidad y la administración, la asignación de un rol central a la burocracia, la separación entre política y administración, el compromiso con el modelo de presupuesto incremental y la hegemonía de la profesionalidad en el sistema de gestión de los servicios públicos.

En este modelo, el Estado se reduce a una mirada meramente administrativa y formal de orden institucional, instrumentalista y rígida, abocada principalmente a cuestiones normativas. Además, el mismo resultó ineficaz frente a las problemáticas sociales que evidenciaban la necesidad mayor flexibilidad y una reducción

de la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas ciudadanas. Más allá de sus limitaciones, los autores identifican una fortaleza de este enfoque, que estaría puesta en el reconocimiento de “la naturaleza política de la autoridad en la administración pública” (Cao *et al.*, 2016: 3). Las críticas que suscitó el modelo burocrático promovieron la emergencia de nuevas alternativas para pensar el Estado. La *nueva administración pública* o *New Public Management* (NPM) hizo su aparición –como modelo de reflexión– en la I Conferencia de Minnowbrook en la Universidad de Syracuse (Estados Unidos), en el año 1968. Su propuesta estaba orientada a

la integración de mercados, gerentes y medición, siendo una gestión enfocada en los resultados, mediante la descentralización; el uso activo del presupuesto en función del desempeño y de considerar como clientes a la ciudadanía, quienes cumplían un rol accionista dentro del “mercado” del sector público. Siendo el principal propósito el de convertir una administración pública estática y jerarquizada en una organización dinámica, eficiente y de mayor transversalidad (Lizeth, 2016: 2).

Dos referentes de este nuevo modelo fueron David Osborne y Ted Gaebler quienes en 1992 publicaron *Reinventing Government*, libro que fue extensamente vendido y tuvo gran popularidad, y cuyas ideas fueron expresadas como “revolucionarias” (Hood, 1996). El surgimiento de la *nueva administración pública* postulaba que “no bastaba con el cumplimiento de las normas, sino que debían incorporarse valores democráticos y de servicio a la gestión estatal” (Cao *et al.*, 2016: 2). Así, el Estado empezaba a ser considerado como algo más que mera administración, incorporando en el debate de su constitución y funcionamiento elementos de índole moral y del bien común. En este sentido, la nueva perspectiva de la administración pública desjerarquizó la participación estatal, proponiendo la incorporación

de otros actores de la sociedad civil en la política pública con epicentro en la tecnificación y cada vez más en la preeminencia del mercado.

Este modelo fue tomando lugar, desplazando simultáneamente los postulados del keynesianismo –que enmarcaban al modelo burocrático acentuando la intervención del Estado, la jerarquización y la norma–. Los pilares de esta visión postulaban, como dijimos, un rol central del mercado, donde el Estado ofrece servicios y las organizaciones de la sociedad civil se organizan de alguna manera para beneficiar este contrato. Al igual que con el modelo burocrático, Cao *et al.* (2016) sintetizan las ideas centrales de este enfoque, las cuales apuntaban a la descentralización de los servicios públicos; la gestión orientada a los resultados; la creación de agencias gubernamentales autónomas, el uso de técnicas de gestión basadas en la dinámica del mercado; el predominio de la relación contractual en los vínculos entre lo público y lo privado, la preponderancia de la privatización y la desregulación de cargos gerenciales.

Vilas (2011: 124) apunta que para cada modelo de gestión puede pensarse una relación particular entre el Estado y la sociedad que lo habilita. Así, el modelo burocrático “es propio de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos”. Por el contrario, lo que autor denomina como “esquema de gestión de tipo gerencial” (Vilas: 125) está pensado para paliar situaciones contextuales y coyunturales de corta duración, caracterizadas por la urgencia y escenarios cambiantes. Aquí la norma es más fácil de manipular y tiene un papel secundario al igual que la legalidad. Se privilegian las políticas más focalizadas que responden a demandas fragmentadas de los ciudadanos, constituyendo un vínculo de tipo empresa/cliente. A partir de esta caracterización vemos que la nueva gerencia pública se ajusta a gobiernos

de tipo neoliberal. Algunas de las falencias que presentó este modelo en los países donde se implementó de manera más extrema –como Nueva Zelanda o Gran Bretaña–, tuvieron que ver con

la discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de objetivos y toma de decisiones, falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas, excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos y pérdida de coherencia en el accionar estatal (Kettl en Abal Medina, 2012: 42).

En el caso de países como la Argentina el modelo de la NGP no tuvo el mismo impacto en tanto no se había consolidado un Estado administrativamente eficaz y los vínculos gubernamentales eran más informales y laxos. Sin embargo, estas mismas condiciones pueden promover que este modelo profundice la discrecionalidad en las relaciones o la corrupción.

III. Modelo neo-weberiano, modelo participativo y gobernanza

Cao *et al.* (2016) ubican el año 2008 como un momento de crisis en Latinoamérica y en Occidente, cuando el modelo hegemónico de la Nueva Gerencia Pública comienza a cuestionarse. De hecho, Fleckman y Blutman (2012) afirman que a partir de ese año se desarrolla un fenómeno –que denominan como “*bing bang paradigmático*”– donde comienza a quebrarse el modelo organizacional de gestión pública dominante desde hace treinta años.

Uno de los modelos emergentes es el llamado *neo-weberiano*. Retomando las ideas básicas del modelo burocrático-weberiano, su versión actualizada resalta la importancia del sistema administrativo y las relaciones de poder hacia adentro de él. Reivindica el protagonismo estatal y sus mecanismos, pero se enfoca en los nuevos escenarios y las problemáticas actuales de orden global. A su vez, refuerza los beneficios de una normatividad fuerte para garantizar la relación Estado-sociedad y

el ejercicio de los derechos. En ese marco, este modelo busca el cumplimiento del rol del Estado como “facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos”¹ (Fleckman y Blutman, 2012: 61).

Otro de los nuevos modelos de gestión es el *participativo o igualitario*, cuyo horizonte plantea la construcción de una sociedad abierta, donde existan códigos y valores de orden colectivos que establezcan las reglas del juego y donde el Estado es el encargado de promover la participación y articular los intereses particulares. Cao *et al.* (2016: 6) destacan que, en este modelo, el concepto clave es el de *lo público*, porque no se circunscribe a lo gubernamental, sino que incluye lo estatal, “el diálogo inclusivo y la deliberación informada por los valores democráticos y constitucionales de la sociedad. La administración pública guía las redes de deliberación y distribución”.

Denhardt y Denhardt (2000) proponen analizar las críticas a la Nueva Gerencia Pública a la luz de lo que ellos llaman “Nuevo Servicio Público” (NSP). Esta categoría se diferencia de la anterior en tanto incluye la “ciudadanía democrática, la comunidad y sociedad civil, el humanismo organizacional y la teoría del discurso” (Denhardt y Denhardt, 2000: 549). Algunos de los puntos que plan-

1 Los autores despliegan una serie de transformaciones que el modelo neo-weberiano propone para distinguirse de su antecesor: de una orientación interna de la cultura burocrática hacia una externa que busca satisfacer los deseos y necesidades de la ciudadanía; nuevos dispositivos de consulta y representación directa, modernización legislativa para reorientar resultados y profesionalización del empleo público (Cao. *et al.*, 2016: 5).

tea esta corriente es el énfasis en la construcción de instituciones públicas marcadas por la integridad y la responsabilidad. Los autores señalan que si bien hay múltiples críticas al modelo de Nueva Gerencia pública, pocos han presentado alternativas viables. El NSP es una propuesta que se nutre de varias líneas y teorías donde se destaca de manera prioritaria una participación ciudadana de mayor alcance: donde se comparta la autoridad y se construya un nuevo sentido de comunidad. La clave de que esto suceda radificaría en la constitución de instituciones mediadoras sanas y activas. Denhardt y Denhardt (2000) retoman los trabajos de King y Stivers, quienes plantean que el gobierno puede jugar un rol crítico e importante en la creación, facilitación y soporte de las conexiones entre los ciudadanos y sus comunidades (King y Stivers en Denhart y Denhardt, 2000).

En el marco de lo anterior, Denhardt y Denhardt (2000) plantean una serie de elementos que caracterizan al NSP y lo diferencian de la antigua “administración pública” y “nueva gerencia pública”. Entre ellos encontramos la idea de “servir en lugar de dirigir” –la cual destaca el rol del servidor público y la articulación del Estado con el sector privado y la sociedad civil–; “el interés público es el objetivo no es sub-producto” –necesidad de construir una noción colectiva de interés público y responsabilidades compartidas–; “Pensar estratégica y democráticamente” –donde destaca que los programas deben ser abordados por esfuerzos colectivos y colaborativos–; “Servir ciudadanos, no clientes” –construir lazos de confianza con la ciudadanía–, “La responsabilidad no es simple” –los funcionarios deben atender las demandas de todos los sectores–; “Valorar a las personas, no solo a la productividad” –énfasis en procesos de colaboración y liderazgo compartido con una actitud de respeto hacia todas las personas– y “valorar la ciudadanía y el servicio público por sobre el

emprededurismo”– que reafirma las bondades de la gestión pública frente a los privados.

Otro de los modelos que propone una nueva forma de comprender el rol del Estado es el de *gobernanza*. Según esta perspectiva, la complejidad de las relaciones sociales y del Estado imponen la necesidad de incorporar en el juego político a una multiplicidad de actores, donde el gobierno es uno más. Adquieren protagonismo las redes como articuladoras de intereses de diversos sectores, donde la intervención estatal es importante y necesaria, pero no suficiente. Han surgido, también, diversas posturas dentro de la concepción de la gobernanza en donde el Estado tiene mayor o menor peso.

Pagani y Arce (2017: 61) destacan que a fines de la década del '80 surgió un nuevo enfoque opuesto a la considerada como “vieja gobernanza” llamado “del buen gobierno o buena gobernanza” que implicaba: “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos estatales, organizaciones privadas y sociales; la gestión a partir de redes y la coordinación inter e intrajurisdiccional.”

Para Abal Medina (2012: 46) si bien el modelo de gobernanza es superador de la NGP, no debemos olvidar que “el Estado posee un rol indelegable, que no puede ser transferido a ningún sector privado o de la sociedad civil, para garantizar un principio de equidad y justicia social.”

IV. Políticas públicas: un campo complejo

Para comprender el surgimiento del campo de estudios de la Ciencia Política, tenemos que entender en qué contexto comenzó a pensar sus teorías Harold Laswell (1951). Este autor es considerado el padre de la Ciencia Política y quien ha hecho los aportes iniciales para pensar la política en su construcción teórica de manera articulada con la práctica. En su

trabajo “*La orientación hacia las políticas*”, este autor estadounidense afirma que se trata de una disciplina cuyo desarrollo se ha nutrido de otras áreas como la Administración Pública, la Economía y la Sociología (García Montero, 2017). Sin embargo, la mayor proliferación de trabajos científicos en esta área la encontramos luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzaron a formarse en las universidades “equipos multidisciplinarios para trabajar sobre problemas comunes con la finalidad de revertir los efectos nocivos de la excesiva atomización del conocimiento” (Jaime *et al.*, 2013: 69-70).

Hay dos cuestiones relevantes que García Montero (2017: 581) resalta de aquel primer trabajo de Lasswell: en principio, que el autor parte de entender que los problemas públicos son multidimensionales, lo cual implica abordarlos desde la multidisciplinariedad. En segundo lugar, destaca que para Lasswell la Ciencia Política debían necesariamente “contextualizar” las decisiones ya que “estas están enmarcadas dentro de procesos sociales mayores.”

En un estudio introductorio de un clásico libro titulado *La hechura de las políticas públicas* (1992), Aguilar Villanueva afirma que la Ciencia Política poco se ha ocupado de pensar el proceso de decisión y ejecución de políticas públicas, ya que las grandes teorías como la sistemática, el marxismo, la teoría elitista o pluralista se enfocaron en tratar de entender las decisiones de gobierno ubicándolas en la exterioridad del gobierno mismo. Es decir, que se estudiaban más los procesos estructurales, la formación de consensos y situaciones de conflicto, que los mecanismos decisivos de políticas particulares. Al adoptar estos criterios, las construcciones teóricas vaciaban de politicidad al proceso mismo de toma de decisiones y toda la complejidad que lo atraviesa, en tanto la relevancia del análisis teórico estaría puesta en actores y factores estructurales externos, que serían su clave explicativa. Una consecuencia de esta postura indica que bajo

esta perspectiva “una vez conocidas cuáles eran las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabía a cuál lógica obedecía el proceso decisorio de cualquier política, cuál instrumental iba a emplear, a cuáles restricciones se sujetaba” (Aguilar Villanueva, 1992: 18).

Uno de los referentes de la literatura académica en el campo de la Ciencia Política sobre este tema es Lowi (1964), quien elaboró un modo de interpretar el proceso de la producción de las políticas públicas buscando superar los marcos propuestos por el pluralismo, el elitismo y el marxismo². El autor norteamericano define a las políticas públicas como arenas de poder, a partir de la idea de que en el campo de la política, las expectativas de los actores se definen por los “productos gubernamentales” o políticas que se implementan. Por lo tanto, la relación política que se genere va a depender de la política pública que se desarrolle. Por eso “si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder” (Lowi, 1992: 99).

Lo interesante del planteo de Lowi radica en su comprensión del campo político como particularmente dinámico, donde múltiples fuerzas participan, coaccionan, interceden, disputan y negocian sin que haya un solo actor que determine el curso de acción del campo. Sin embargo, no podemos desconocer que en ese territorio de lucha asistimos a una contienda desigual. En palabras de Vilas, “el poder y la capacidad para actuar en la sociedad capitalista tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que

2 El autor realiza una ya canónica clasificación de las políticas públicas: políticas de distribución, de regulación y de redistribución. Cada una de estas políticas configura de un modo particular las arenas de poder de la política (Lowi, 1992).

actúan los planificadores y los administradores públicos” (2011: 114). No es lo mismo disputar recursos y poder siendo Estado –e incluso podemos pensar en distintos accesos dentro del mismo Estado–, que representante de una organización de la sociedad civil, de un grupo económico multinacional, de una ONG, de un grupo comunitario, etc. Los accesos desiguales atraviesan el proceso de elaboración de políticas públicas en todas sus etapas. Sin embargo, esto no inhabilita la intervención y la posibilidad de generar estrategias para modificar e interceder en dicho proceso.

En el ahora vasto campo de las políticas públicas, varios autores han planteado definiciones de lo que es una política pública, buscando darle especificidad concreta. La definición clásica es la Dye (1995: 2), quien afirma que “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.” Allí el autor incorpora la *inacción* como parte de la decisión política que atraviesa la política pública. Para Oszlak las políticas públicas permiten ver al Estado “en acción” y las define como

la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (la legislatura, la presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias (Oszlak, 2006: 19).

En la búsqueda por caracterizar los rasgos principales de las políticas públicas, Vilas reconstruye algunos debates que las definieron en la literatura académica. Allí apunta la clásica diferenciación entre *policies* –las acciones gubernamentales en un campo específico– y *politics* –las luchas de poder y el cómo ejercerlo–. Posteriormente la aparición de nuevos enfoques microeconómicos derivados de las teo-

rias de *rational choice*, permitieron hablar de la idea de políticas públicas. Desde esta mirada, dice el autor, la literatura académica comenzó a incluir el estudio de decisiones colectivas o públicas: “aquellas que no tienen lugar como actos individuales y voluntarios orientados necesariamente por el sistema de precios y el mercado, sino como procesos sociales” (Vilas, 2011: 112). Esto le permite pensar al autor en una diferencia entre lo que sería una política gubernamental –decisiones desde arriba que responden a demandas desde abajo– y una política pública –en donde diversos actores pueden participar de la hechura de las políticas públicas ya que habría una esfera compartida entre Estado y sociedad–. La apertura de diversos sectores en los asuntos públicos habilita también nuevas formas de participación.

Oszlak y O’Donnell (1981) proponen estudiar a las políticas estatales a partir de la identificación de “cuestiones” que se vuelven relevantes para la sociedad y se convierten así en asuntos públicos que adquieren tratamiento a partir de la acción del Estado. Este modo de entender a las políticas públicas, las ubica como preocupaciones que no atañen solo a un grupo de funcionarios o sector estatal determinado, sino que se trata de acciones donde se ven involucrados una gran cantidad de actores de distintas áreas de la vida social, y el Estado es uno de ellos. En este enfoque se busca entender “cómo y por qué un conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas ‘cuestiones’” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 105). El devenir de una situación social en “cuestión problemática” es un proceso interesante para analizar, en tanto allí se disputan elementos materiales –como recursos, infraestructura, recursos humanos– y simbólicos –como sentidos y legitimidades– en la lucha por el poder.

Para Aguilar Villanueva (1992: 20), las políticas públicas se han vuelto lugares conflictivos porque allí se “cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el

sentido y la función social del gobierno.” Las políticas públicas que se elaboran en las democracias ponen en jaque a los decisores, que deben persuadir y lograr consensos en la ciudadanía respecto de los criterios que adoptaron para dichas políticas. En ese camino, Aguilar Villanueva cita a Majone para destacar que estas decisiones deben ser “explicadas, transmitidas y argumentadas” lo que visibiliza su dimensión como actividad pública (1978: 27-28).

V. El ciclo de las políticas públicas y su análisis

Vilas (2011: 111-115) señala que en el proceso de elaboración de políticas públicas muchas veces la dimensión política aparece como un aspecto perturbador. Sin embargo, detrás de cada decisión existe un posicionamiento ideológico donde adquieren relevancia la “estructura de autoridad política y sus manifestaciones institucionales [...] Siempre se espera que los objetivos de tal o cual política sean compatibles con el resto de las políticas del gobierno.” En ese sentido, lo que está en juego son los recursos que cada política moviliza. Retomando el punto de partida de Lowi, para quien las relaciones políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de las políticas públicas, “tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política” (Aguilar Villanueva, 1992: 30). Es decir, que en estas “arenas de poder” que son las políticas públicas se negocian, disputan, habilitan o censuran recursos materiales de los cuales los participantes buscan apropiarse.

En los primeros trabajos sobre análisis de las políticas públicas (Lasswell, 1956) el objetivo era que los analistas puedan colaborar en la interpretación de los problemas públicos, así como también con el modo en que los gobernantes abordaban dichos problemas. García Montero (2017) identifica, además de Lasswell, a otros tres referentes iniciales en el campo del

análisis de las políticas públicas: Simon (1957), Lindblom (1959) y Easton (1953). Con el avance de la disciplina proliferaron diversas perspectivas que se enfocaban en distintos elementos del proceso; sin embargo, según García Montero (2017) las visiones que han dominado el campo proponían la conjunción entre la visión sistémica y del ciclo o etapas. Lo cierto es que, si abordamos las etapas o fases del proceso de las políticas públicas, vemos que cada instancia implica la puesta en marcha de decisiones que no pueden tomarse descontextualizadas, sin advertir posibles consecuencias para los actores involucrados, costos materiales y recursos humanos necesarios, implicancias políticas e impacto en las distintas áreas de la vida social.

Tal como plantea García Montero (2017), los analistas de las políticas públicas privilegiaron el análisis en etapas o fases del proceso de las políticas públicas a partir de un funcionamiento cíclico. Desde el primer modelo de Lasswell (1956), varios autores complejizaron el esquema original.³ Para Tamayo Sáez (1997) se trata de una construcción conceptual que permite un abordaje analítico simplificado de una realidad que, entendemos, se presenta más compleja. Esto implica que las etapas no se dan de manera ordenada, sino que se superponen, o incluso algunas de ellas pueden no estar presentes en todos los procesos de políticas públicas. García Montero (2017) denomina a este modelo como *procesual* y recoge una serie de críticas que apuntan a señalar en este esquema un protagonismo exclusivo del Estado en el proceso de decisiones de las políticas públicas, ya que el círculo parecería cerrarse sobre acción estatal sin dar lugar a instancias de participación de otros actores en el proceso.

3 La autora referencia a Jones (1970), Anderson (1975) y Nagel (1975) como algunos de los primeros aportes relevantes.

Según Tamayo Sáez (1997) las fases del proceso de las políticas públicas son las siguientes:



Cuadro elaborado por Tamayo Sáez (1997, p.2).

Cada una de estas fases puede ser trabajada en profundidad a partir de distintas visiones teóricas o perspectivas. Tanto Tamayo Sáez (1997) como García Montero (2017) destacan el momento de la *definición del problema* público como una de las instancias más estudiadas por los teóricos de la Ciencia Política. El primer autor apunta que al ser un problema “construido” por el observador –porque no “existe” de antemano un problema a ser reconocido como tal– dicha problemática puede no tener el mismo estatuto para otro actor social. En ese sentido, el problema lo elabora quien lo construye como tal y por eso es ante todo “una cuestión política” (Tamayo Sáez, 1997: 5). La segunda autora ubica la relevancia de esta primera fase en el establecimiento de la *agenda*, es decir, en la decisión de por qué una “cuestión”, al decir de Oszlak (2006) es vista como tal y puede ingresar como un tema que merece tratamiento gubernamental. Al respecto García Montero (2017) distingue la *agenda pública o coyuntural* –que sería la más abstracta y se vincula con los medios de comunicación– y la *agenda de gobierno o institucional* –donde encontramos los temas sobre los cuales la autoridad política ha decidido actuar–. Esta diferenciación es productiva a la

hora del análisis, en tanto nos permite diferenciar e interpretar los procesos de diálogo, tensión y negociación que se establecen entre los distintos actores que pugnan por incorporar temas en la agenda institucional.

Cuando pensamos en la *formulación de alternativas* y la *toma de decisiones* existen distintas teorías que han intentado analizar las modalidades de la decisión política y los criterios orientadores de los decisores. Aguilar Villanueva (1992) reconoce el *modelo de política racional*⁴, según el cual las decisiones y las acciones de los participantes actúan en función de un pensamiento racional que optimice recursos y garantice éxito en las operaciones. De este modelo se desprende la idea de “efectividad” como un objetivo a alcanzar. Según García Montero (2017), existen dentro del modelo racional: una postura más ortodoxa respecto a la búsqueda exhaustiva de efectividad y optimización y otra más moderada, que sostiene que, si bien hay una búsqueda racio-

4 Para Jaime et al. (2013), algunos de los autores exponentes de esta corriente son: Downs (1975); Buchanan y Tullock, 1983; Riker, 1991). Como referentes también encontramos a Easton (1969) y Lasswell (1971).

nal, ésta es limitada en tanto durante el proceso de toma de decisiones no se puede contar con toda la información.

Una tercera opción plantea que lo importante es adoptar una política que permita integrar la mayor cantidad de intereses de diversos actores, donde no haya una meta definida, sino que las políticas se ajustan *incrementalmente* en función de las condiciones que presenta cada etapa de la política pública (Jaime *et al.*, 2013). El referente de esta corriente es Lindblom (1959), quien sostiene que al momento de tomar una decisión es pertinente la comparación entre políticas antiguas y nuevas que sean pasibles de reajustes según las cuestiones que deban ser modificadas. Una de las mayores críticas que recibió el *incrementalismo* provino de los defensores del *pluralismo*, para quienes en el proceso de la política pública hay interacciones entre distintos actores que poseen diversos grados de poder para incidir en el “juego”. Por eso, para los pluralistas el *incrementalismo* deja de lado en su planteo esta asimetría propia del proceso político.⁵

Dentro de los aportes más recientes encontramos el desarrollo de una perspectiva llamada *neoinstitucionalismo*, que propone la “vuelta” a las instituciones como espacios centrales donde interactúan los actores y se dan procesos complejos. La propuesta *neoinstitucionalista* es multidisciplinaria ya que dentro de sus referentes encontramos autores de di-

versas ramas de estudio que definen a las instituciones desde sus especificidades disciplinares, pero coinciden en afirmar que “los agentes individuales persiguen sus propios proyectos dentro de un contexto que es colectivamente constreñido. Estos constreñimientos toman la forma de instituciones, las cuales tienen raíces históricas” (Jaime *et al.*, 2013: 127).

Si pasamos a la fase de la *implementación* de las políticas, García Montero (2017) y Jaime *et al.* (2013) coinciden en afirmar que no fue hasta la década del '70 que la ejecución de las políticas públicas adquirió relevancia para los estudiosos del tema. Esto se debió, particularmente, a que se consideraba que las etapas previas a la implementación (sobre todo la toma de decisión) era la que iba a definir el éxito o no de la política. “Este énfasis en lo decisional se basaba en la clásica dicotomía entre política y administración, donde la política era el espacio de la decisión mientras que la administración era el espacio de la aplicación” (Jaime *et al.* 2013: 102). Esta postura implica suponer la existencia de una administración totalmente subordinada al poder político y una sociedad pasiva que no es capaz de incidir en el proceso de implementación de una política. Es a partir de los primeros estudios de Wildavsky y Pressman (1973) que se empieza a problematizar esta fase del proceso de las políticas públicas, preguntándose por el porqué de los fracasos de las mismas y qué cosas son necesarias o importantes para lograr el éxito.

Surgen así nuevos enfoques que apuntan a darle relevancia al momento burocrático de la administración pública, instancia en la cual se visibiliza más claramente el momento de ejecución de las políticas. En enfoque que se llamado *top-down* (de arriba hacia abajo), plantea que en el proceso de la implementación es importante comenzar analizando el nivel político –donde está la autoridad de los decisores– y donde se formula la política, para luego estudiar cómo esa política es implementada por los técnicos. Este es considerado un

5 En función de estas críticas es que Lindblom replantea su teoría hacia fines de los '70 y comienza a hablar de formulación de políticas estratégicas (Jaime *et al.* 2013). Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) señala que los aportes de Lindblom habilitaron el surgimiento de otras dos corrientes importantes dentro del campo de análisis de la política pública: “el análisis como artesanía” de Majone (1978) y aquel que resalta la “interacción social” en ese proceso (Wildavsky, 1979).

punto de vista prescriptivo donde la ausencia de conflictos en ese proceso garantizaría el éxito de la política. En esta visión, el ajuste, la prolijidad y la transparencia en el nivel normativo es fundamental.

Las críticas a esta visión dieron origen al enfoque opuesto: *down-top* (de abajo hacia arriba) que propone comenzar el análisis desde las formas en que las políticas son implementadas concretamente, para ir ascendiendo hasta el nivel de la decisión, a través del análisis de la relación entre actores en cada instancia. Según Jaime *et al.* (2013) a fines de los años '80 emergieron enfoques que buscaron reconciliar ambas posturas, rescatando lo mejor de cada planteo. En ese marco, el *enfoque del proceso social* apunta la necesidad de que, durante los distintos momentos de la implementación los actores involucrados puedan lograr un consenso sostenido a través del compromiso y la lealtad. Por otra parte, los autores señalan el enfoque de la *implementación evolutiva*, cuyos exponentes, Majone y Wildavsky (1978) sostienen que hay un mutuo condicionamiento entre el estatuto de las políticas y su implementación, no una preeminencia de una sobre otra. Estos autores señalan que los objetivos de las políticas suelen ser múltiples, contradictorios y ambiguos (García Montero, 2017).

Podríamos pensar que la última etapa del proceso de las políticas públicas es la de *evaluación*. Sin embargo, Jaime *et al.* (2013) y Nirenberg (2009) afirman que la evaluación se imbrica en el mismo proceso de la planificación⁶, ya que “toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentalización

de un proyecto político, aun cuando este solo haya sido definido de manera vaga o ambigua” (Jaime *et al.*, 2013: 224). En relación a esta última, los autores destacan una perspectiva denominada “planificación normativa” –según la cual la realidad es pasible de ser abordada a partir de una planificación bien hecha sin que los conflictos logren modificarla– y una “planificación estratégica”, que hace hincapié en la necesidad de que los actores sociales a quienes la política involucra participen en su diseño y planificación, incorporando la condición de imprevisibilidad y conflicto propia de la realidad social.

En relación a los distintos formatos que adquiere la planificación, Jaime *et al.* (2013) presentan una clasificación de instancias diversas que proponen distintos alcances, extensiones y profundidades en las acciones de la política pública. En un plano de alcance global y mayor generalidad ubican al *plan*. Dentro de los planes encontramos diversos *programas* (conformados por un conjunto organizado de actividades o servicios), de mayor especificidad son los *proyectos*, más concretos y localizado. Éstos, a su vez, están conformados por actividades varias cuyo elemento más específico es la *tarea*. El siguiente cuadro de Bernazza (2004) citado por los autores es bien claro al respecto:

6 Los autores dan cuenta del esquema propuesto por Matus (1987), quien señala cuatro momentos de la planificación: momento explicativo, momento normativo, momento estratégico y momento táctico-operacional (Jaime *et al.*, 2013).



Cuadro de Claudia Bernazza extraído de Jaime et.al (2013, p.223)

La distinción entre distintos niveles, profundidades y alcances que pueden adquirir los formatos de la planificación, es importante a la hora de evaluar las políticas públicas, en tanto nos permite reconstruir los modos en que dicha política fue pensada tanto en su estructura como en sus planteamientos ideológico-políticos. En relación con la *evaluación*, García Montero (2017) afirma que la fase de la evaluación es la más sensible, en tanto no solo es una instancia de aprendizaje en función de los resultados que arrojó determinada política implementada, sino que además es el modo de rendición de cuenta a las comunidades de las acciones de sus gobernantes.

Para analizar la fase de la evaluación es fundamental la lectura del contexto político a la hora de evaluar las políticas públicas (Weiss, 1987). Por otro lado, coincidimos con Jaime *et al.* (2013) y con Neirotti (2014) en que la evaluación debe tener una perspectiva integrada, el cual considera la multiplicidad de actores, sectores y dinámicas propias del espacio estatal⁷.

7 El autor hace especial hincapié en que la evaluación debe ser intersectorial, interjurisdiccional y de interfase Estado-Sociedad Civil. A su vez, propone una mayor articulación e integración entre el sector gubernamental, el académico y el profesional (Neirotti, 2014).

Nirenberg (2009) señala que con los métodos de evaluación participativa es posible construir estrategias de diálogo entre los actores involucrados en una política determinada, para encontrar modalidades de comunicación y búsqueda de consensos. Neirotti destaca la importancia del desarrollo de una *cultura evaluativa* (2014: 6) que incorpore un hábito reflexivo y el análisis en equipo como parte natural de las gestiones. Finalmente, si comprendemos que la evaluación también parte de un criterio político en su concepción de la realidad, es fundamental estar atentos a los postulados implícitos que proponen las políticas y particularmente los criterios que guían la efectividad o fracaso en la evaluación.

Tanto Neirotti (2014) como Nirenberg (2009) apuntan que a nivel metodológico la evaluación se nutre tanto de estudios cuantitativos como cualitativos, y ambos son necesarios respecto a que brindan informaciones disímiles y que pueden ajustarse a requerimientos puntuales. Sin embargo, lo ideal sería poder combinar ambas metodologías para poder obtener una mirada compleja en el proceso evaluativo, incorporando preocupaciones éticas respecto de los derechos de los actores involucrados y una necesaria participación ciudadana.

Conclusiones

A partir del ejercicio de análisis y síntesis teórico, construimos una genealogía que puso en diálogo los aportes de los principales referentes de la Ciencia Política y la Administración Pública respecto a las temáticas más relevantes de esta área de conocimiento. La reconstrucción de perspectivas y herramientas teóricas, puestas en diálogo y en tensión, tuvo como principal objetivo la elaboración de un andamiaje teórico original y accesible. El ejercicio de organización sistemática como una de las dimensiones fundamentales de los métodos de la investigación teórica, nos permitió contextualizar las discusiones en marcos situacionales concretos (tanto históricos como líneas de pensamiento diversas) e interpretar críticamente los postulados sobre los cuales se erigen cada una de las corrientes teóricas desarrolladas. A su vez, el reconocimiento de la “politicidad” que impregna tanto las decisiones prácticas como las elecciones teóricas dentro del campo, nos muestra que la pertinencia del enfoque seleccionado, debe dar cuenta de una coherencia ideológica pero también contextual.

De esta manera, arribamos a la construcción de un texto que constituye un insumo para ser abordado por investigadores, investigadoras y docentes en sus prácticas investigativas y pedagógicas, fundamentalmente aquellos que incursionan en procesos vinculados a las políticas públicas en contextos latinoamericanos o nacionales. Si bien reconocemos la existencia de otros enfoques posibles que no han sido abordados aquí —debido a la vasta y heterogénea bibliografía sobre el tema—, en este artículo de investigación dimos cuenta de aquellos planteamientos considerados clásicos e inaugurales del campo, partiendo del concepto de Estado, que creemos fundamental, ya que, como afirman Valenti Nigrini y Flores Llanos (2008: 181), en los estudios de políticas públicas de Latinoamérica “no es posible concebir un modelo analítico o una propuesta

desde las políticas públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado.” A partir de allí, repensamos los modelos de gestión, el campo de las políticas públicas, sus características y definiciones, y el ciclo de las políticas públicas. A partir de las consideraciones trabajadas en el texto, quienes tengan intenciones de abordar procesos vinculados a las políticas y la administración públicas encontrarán un desarrollo teórico significativo que coadyuvará en la elección de herramientas teóricas pertinentes para el análisis de los objetos empíricos particulares, como también será un insumo para trabajos de índole teórica.

De esta manera, el presente trabajo funciona como una invitación a seguir pensando el campo, elaborando herramientas que nos permitan dar cuenta de su complejidad y fomenten la integración de procesos reflexivos en el ámbito de la investigación y la docencia, a través de materiales accesibles y rigurosos sobre el tema.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2012). *El Estado*. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps). *Manual de la NUEVA administración pública argentina* (pp. 29-65). Buenos Aires: Ariel.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *Estudio* introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 15-84). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. London: Thomas Nelson and Sons Limited.
- Barahona Quesada, M. (2013). El papel de la investigación teórica en la construcción del conocimiento: Una reflexión desde la Universidad Estatal a Distancia (UNED). *Revista Rupturas*. 3 (1), 2-16.
- Bernazza, C. (2004). *Material sobre planificación estratégica*. Buenos Aires: Mimeo.
- Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 7, Año IV, 69-82.

- Cao, H. A., Blutman, G. E., Lavena, C. y González, I. (2016). Los modelos latinoamericanos de gestión pública en debate. *Actas del XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Santiago de Chile, del 8 al 11 de noviembre de 2016.
- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). New Public Service: Serving Rather than Steering Public. *Administration Review*. Núm. 6, 549-559.
- Dye, T. (1995). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2012). Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional. *Voces en el Fénix*. *Revista del Plan Fénix*. Núm. 17, 56-65.
- García Montero, M. (2017). *Las políticas públicas y su análisis*. En I. Puig, S. M. Solís Delgado, J. M. Sánchez (Eds.). *Curso de ciencia política* (pp. 577-616). México D.F.: Senado de la República Ed.
- Graffe, G. y Ramírez, T. (2013). Recursos teórico-metodológicos para el desarrollo de una línea de investigación sobre políticas públicas educativas. *Encuentros*. (2), 113-132.
- Hood, C. (1996). *Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?* En Q. Brugué y J. Subirats (Coords.). *Lecturas de la gestión pública* (pp. 467-490). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín oficial de Estado.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Arturo Jauretche.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy orientation*. En Lerner y Lasswell (Edits.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*. Núm. 19, 79-88.
- Lowi, T. (1992). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Majone, G. y Wildavsky A. (1978). Implementation as evolution. *Policy Studies Review Annual*.
- Nagel, T. (1975). *Policy Studies and the Social Sciences*. Lexington: Lexington books.
- Neirotti, N. (2014). Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas culturales. Ponencia presentada en el *Seminario Nacional La evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado*, realizado en la Universidad Nacional de Lanús, el 12 de septiembre de 2014.
- Nirenberg, O. (2009). *Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión*. En M. Chiara, M. Di Virgilio e I. Arriaga (Orgs.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 267-29). Buenos Aires: Prometeo
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Núm 11, 11-56.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pagani, M. L. y Arce, E. (2017). *El análisis de las organizaciones estatales*. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.

- 53-92). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Pressman, J. y Wildavski A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. California: University of California Press.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. Núm. 33, 67-91.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behavior*. Londres: McMillan.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Thwaites Rey, M. (2005). *El Estado: notas sobre su significado*. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino* (pp. 9-21). Buenos Aires: Prometeo.
- Valentini Nigrini, G. y Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 71, 167-191.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Weiss, C. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.