

# Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: *Reconstruyendo una cartografía crítica*

*State, Administration and Public Policies in Latin America:  
Reconstructing a critical cartography*

Por Pablo Bulcourf\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 01 de abril de 2023.

## RESUMEN

En este artículo de investigación intentamos introducirnos de manera crítica y reflexiva en el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina a partir del intento de cartografiar las texturas y la diversidad de sus espacios en dimensión histórica. Los trabajos que se fueron realizando van engarzando diferentes aspectos del desarrollo de estos estudios con un enfoque interdisciplinario, dando cuenta de la diversidad de experiencias. Durante los últimos años se fueron gestando un conjunto interesante de estudios que han intentado reconstruir este campo de estudios vinculado fuertemente con la propia gestión de lo público y de la toma de decisiones de última instancia. Esto ha sucedido de manera sostenida tanto a nivel internacional con la creación de la *Inter-*

*national Public Policy Association* (IPPA) como con los diferentes Grupos de Investigación de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACP). Las orientaciones producidas por el denominado *Manifiesto de Popayán* han permitido dar cuenta de la compleja trama de relaciones de poder que también se expresan dentro del campo científico-académico, siendo un elemento central en estas indagaciones.

**Palabras clave:** *Estado, Administración Pública, Políticas Públicas, Estudios Disciplinarios, América Latina, Ciencia Política.*

## ABSTRACT

In this paper we attempt to introduce ourselves in a critical and reflexive way in the field of studies on the State, administration and public policies in Latin America by mapping the textures and diversity of its spaces in a historical dimension. The works that have

---

\* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con sede en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Correo electrónico: pablo\_bulcourf@yahoo.com.ar

been carried out are linking different aspects of the development of these studies with an interdisciplinary approach, accounting for the diversity of experiences. In recent years, an interesting body of work has been developed in an attempt to reconstruct this field of studies strongly linked to the management of public affairs and ultimate decision making. This has happened in a sustained manner both at the international level with the creation of the International Public Policy Association (IPPA) and with the different Research Groups of the Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACP). The orientations produced by the so-called Popayán Manifesto have made it possible to account for the complex web of power relations that are also expressed within the scientific-academic field, being a central element in these inquiries.

**Keywords:** *State, Public Administration, Public Policy, Disciplinary Studies, Latin America, Political Science.*

## **A modo de introducción**

Intentar reconstruir el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en una región tan amplia como América Latina no es una tarea fácil. Por un lado, requiere de un marco teórico bien elaborado basado en una estrategia comparativa y ante todo los recursos humanos y económicos para emprender esta tarea ya que un trabajo de campo profundo es el que permitirá obtener datos primarios adecuados. A pesar de todas estas dificultades hace ya una década que varios trabajos y proyectos de investigación se han venido realizando en la región, varios de ellos articulándose. En muchos casos, han sido investigaciones vinculadas en un sentido más amplio con la historia y el desarrollo de la ciencia política, y dentro de ella el área que los politólogos denominan *Estado, administración y políticas públicas*. Como veremos en este trabajo de investigación, este espacio, por un lado, científico-académico y, por el

otro, práctico, va más allá de una disciplina concreta, sino que constituye un campo de conocimiento integrado por el aporte y la confluencia de diferentes saberes, conocimientos y actividades.

Desde la década de los años ochenta del siglo pasado se han venido desarrollando de manera sistemática eventos en donde se han expuesto ponencias sobre la historia y el desarrollo de estos saberes, tanto a nivel nacional, subnacional y regional. Esto ha permitido la construcción de redes de expertos con diferentes nodos y preocupaciones comunes. Las características de este campo poseen una peculiaridad dentro de las humanidades y ciencias sociales, ya que articula dos esferas en forma muy clara: 1) la administración y gestión pública y; 2) el científico-académico. Hoy en día, varios expertos también incluirían al tercer sector o sociedad civil para referirse a lo público no estatal que ha venido ocupando una creciente centralidad.

Este trabajo es de carácter introductorio ya que se propone reflexionar sobre la dimensión histórica de estas contribuciones, tratando de establecer algunas coordenadas analíticas para su abordaje. Nuestra visión posee una intensidad comparativa y crítico-reflexiva lo que significa una toma de postura tanto ontológica como epistemológica, sin dejar de lado aspectos deontológicos que consideramos esenciales en el proceso de construcción del conocimiento (Bulcourf *et al.*, 2014 y 2015). Las características de este tipo de estudios articulan los diferentes enfoques que presenta la ciencia política moderna, siguiendo el análisis realizado por Robert Dahl en su libro *Análisis Político Actual*. El eje está centrado en el *enfoque semántico* ya que se propone describir en forma histórica el devenir de algunos de los conceptos que hacen al campo, adoptando un criterio clasificatorio y metateórico. En segundo término, está presente en *enfoque de políticas* ya que aborda este enfoque específico tratando de reconstruirlo parcialmente. De ahí la arti-

culación de los *enfoques empírico y normativo*. Esto nos lleva a plantearnos que toda decisión política y su estructuración en política pública requiere de la evidencia, por un lado, y está orientado por una serie de valores y objetivos; o sea la ideología no deja de ser un integrante siempre presente, aunque algunas veces es dejado de lado en la interpretación de los procesos de toma de decisiones (Dahl, 1985).

Evidentemente la pandemia del COVID-19 ha marcado fuertemente los estudios realizados a partir de 2020 en el amplio espectro de las ciencias sociales. Ha transformado sustantivamente nuestros propios objetos de estudio, por un lado, y las estrategias de investigación, por el otro. Esto se presenta en forma más acentuada en el campo que estamos interpelando dada la centralidad del Estado y las administraciones públicas en el multifacético proceso de enfrentamiento a la pandemia. Esto expresó una fuerte aceleración de tendencias en donde las tecnologías de la información han tenido un rol central. La rápida incorporación del trabajo remoto son un ejemplo concreto. El advenimiento de la era exponencial pasó a ser un elemento de la vida cotidiana en donde la toma de múltiples decisiones afectaba nada más y nada menos que la vida de las personas (Oszlak, 2020; García Delgado, 2020). Dentro de este contexto, han comenzado a producirse publicaciones que reflexionan recientemente sobre este campo y nos ofrecen una mirada sobre el mismo, las que siempre están condicionadas por su punto de vista y las condiciones en que son producidas. Más recientemente, podemos mencionar el libro *The Politics of Policy Analysis* del especialista británico Paul Cairney publicado en 2021.

Lo que estamos presentando aquí constituyen pinceladas de un complejo rompecabezas cuyas piezas se van reconstruyendo a modo de una cartografía de diferentes texturas y dimensiones que con la historia se va reconstruyendo día a día tanto con los aportes de la

investigación como también a partir de la reflexión y las nuevas interpretaciones. Estamos ante un mapa dinámico que hace camino al andar. Transitémoslo.

## 1. Campo de conocimiento, esfera de decisiones

Durante las últimas décadas, se ha debatido sobre las características del espacio de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. ¿Constituyen una disciplina autónoma? ¿Son un área dentro de la ciencia política? Desde ya que no hay una respuesta unívoca a estos interrogantes y todos poseen un grado de verosimilitud y expresan características propias de este tipo de trabajo intelectual, por un lado, y práctico, por el otro. Desde la década de los cincuenta del siglo pasado, podemos considerar a los estudios sobre esta área del conocimiento como:

1. Un área dentro de la ciencia política.
2. Una disciplina autónoma.
3. Un campo científico donde confluyen diferentes saberes.

Podemos encontrar evidencia sostenible para afirmar las tres visiones. De hecho, forma parte de los diseños curriculares de las carreras de grado de ciencia política. Muchas de ellas presentan un tramo de orientación al respecto (Bulcourn y Vázquez, 2004; Cardozo y Bulcourn, 2016 y 2020). A su vez, en la región encontramos carreras específicas de administración públicas y en algunas ocasiones se vincula a ambas disciplinas en una sola profesión (Guardamagna, 2008 y 2009). En la orientación que hemos tomado en este trabajo hemos optado por el concepto de *campo*, principalmente por su riqueza conceptual y su adaptación más acorde a su propia historia en la región (Bourdieu, 2003).

A partir de la revolución neolítica, el hombre se hace sedentario, cultiva vegetales y cría animales. Domina la metalurgia y comienza, ante todo, a acumular bienes en grandes proporciones. Posteriormente, se dará lugar a

las primeras grandes civilizaciones hidráulicas como el Antiguo Egipto, Sumeria y Babilonia, el Imperio Persa y en el Lejano Oriente, China e India. Un elemento central lo constituye la aparición de la escritura y su aplicación para documentar y construir nuestros propios relatos.

El conocimiento riguroso y sistemático en Occidente se inició en la Antigua Grecia, destacándose en una primera etapa las reflexiones de los filósofos jónicos. Esto no deja de señalar el interesante intercambio con otros saberes de hecho, esta región se encuentra en Asia Menor y en aquellos tiempos eran centros de confluencia de viajeros y comerciantes de culturas muy diversas. La expansión del mundo heleno en la llamada Magna Grecia también amplió la reflexión y la producción de conocimientos que sentarán las bases de saberes como la matemática, la física y la astronomía. Posteriormente, Atenas se convertirá en la meca del saber en su período clásico expandiendo esto a lo largo del mundo conocido con el Imperio de Alejandro Magno y la cultura helenística. El advenimiento de Roma y sus etapas históricas van a articular estos conocimientos para ponerlos a disposición de la construcción de una de las unidades políticas más amplias de la humanidad (Bulcourf, 2021 a y b).

La adopción del cristianismo como religión oficial del Imperio va a proporcionar una amalgama de visiones asentando otro de los soportes de la Civilización Occidental. La caída del Imperio y el advenimiento de las invasiones de los denominados *pueblos bárbaros* también van a otorgarle elementos centrales que harán a las particularidades de los pueblos en relación a sus regiones y características. Un ejemplo de ello serán las construcciones de las lenguas romances durante la Edad Media. En este período vamos a asistir, por un lado, a la articulación entre la filosofía clásica y la teología cristiana y, por el otro, al intercambio a veces conflictivo con el Islam que llegó a expandirse ampliamente por el sur de Europa. El

intercambio comercial mediterráneo y la expansión Atlántica, ya sea hacia el sur bordeando las costas de África en una primera etapa, o hacia el Oeste van a generar una nueva etapa dando paso a la Modernidad. El mundo europeo se va poco a poco expandiendo hacia el resto del planeta produciendo un verdadero choque civilizatorio marcado por la conquista y el imperialismo en sus diferentes etapas. En este contexto, comenzará a desarrollarse la ciencia moderna. Esta se va a caracterizar por una especialización sostenida de los saberes, la matematización del conocimiento y la experimentación controlada. Así se irán autonomizando la astronomía, la física, la química, la biología y la geología dentro de las ciencias naturales. A mediados del siglo XIX, la influencia de estas disciplinas repercutirá en el espacio de la filosofía política y social, dando paso a la constitución de las llamadas ciencias sociales, como la sociología, la antropología, la economía y la ciencia política. Estos procesos no tendrán una única dirección, sino que irán dando pautas para la construcción de diferentes tradiciones teóricas bajo concepciones ontológicas, epistemológicas y deontológicas diferentes y muchas veces generando fuertes tensiones y controversias.

En la América precolonial también asistimos al desarrollo de grandes imperios con un grado elevado del dominio de la agricultura y las técnicas de construcción. El choque de culturas que producirá la conquista por parte de los europeos dará lugar al complejo sistema de dominación colonial y la posterior emancipación a partir de finales del siglo XVIII.

El desarrollo del capitalismo como expresión económica, el Estado-nación en la esfera política, y la construcción del individuo serán los aspectos centrales de este proceso de modernización que dan paso a una fuerte secularización, racionalización y burocratización. A lo largo de la historia de la humanidad, podemos observar claramente la expresión acuñada por Francis Bacon: *conocer es poder*. Esto

se expresa tanto en el vínculo del hombre con la naturaleza como del hombre con los otros hombres.

Todas las formas de organización humana desarrollaron algún tipo de roles políticos como un proceso de especialización en la toma de decisiones de última instancia. Cuanto más amplia y compleja es una sociedad estos roles se van institucionalizando y generando también un sector social cuyas funciones constituyen la administración del espacio en común y lograr la efectividad de estas decisiones. Podemos mencionar a los escribas en el Antiguo Egipto, o los mandarines en la China imperial como ejemplos remotos. Estos grupos se fueron caracterizando por el dominio técnico de las cuestiones vinculadas con la política que, con la señalada modernización, darán lugar a las burocracias públicas. También es necesario destacar las funciones específicas de carácter militar que se requieren para mantener la integridad territorial y los recursos naturales que existen en los espacios geográficos. Como vemos el *arte de administrar* va a ser central en los procesos de construcción estatal, lo que ya advertía Nicolás Maquiavelo a principios del siglo XVI.

La tradición iusnaturalista iniciada por Thomas Hobbes en Inglaterra y continuada por John Locke y posteriormente en la Ilustración por Montesquieu y Jean Jacques Rousseau van a establecer los criterios de lo público y lo privado dentro del pensamiento moderno, basados en una concepción individualista de la sociedad, que se articula con el capitalismo, primero mercantil y posteriormente industrial y hoy en día financiero. El desarrollo del derecho público, y específicamente del derecho administrativo va a ser un elemento central. Se fueron gestando dos modelos, uno europeo continental que se expandió posteriormente en la América hispana y otro anglosajón que continuó su influencia en los Estados Unidos. Esto tendrá su impacto después del proceso emancipatorio y marcará las tendencias duran-

te el siglo XIX. Esto nos muestra las bases jurídicas y el peso mayor del derecho en los países de América Latina en el pensamiento político-administrativo. La influencia de las ciencias naturales, especialmente de la biología, va a ser central para el desarrollo de las ciencias sociales y su autonomización de la filosofía y del derecho. Esto tendrá en la psicología las primeras experiencias, adoptando un modelo experimental y cuantitativo con el conductismo de especial influencia en los Estados Unidos. Por su parte, en Europa también asistimos al desarrollo de la sociología y la ciencia política que reclaman métodos empíricos para construir y corroborar los conocimientos; los ejemplos de los debates metodológicos que iniciaron Max Weber y Emile Durkheim son un ejemplo claro de la aparición de estas disciplinas y la constitución de sus comunidades epistémicas. El empleo de las estadísticas como una herramienta para la construcción del conocimiento en materia social y también en el proceso de toma de decisiones políticas será un elemento central durante el siglo XX. Poco a poco, comenzarán a desarrollarse nuevas teorías apoyadas en la evidencia empírica y también para dar solución a un conjunto de demandas propias de una sociedad cada vez más compleja y con mayores problemas sociales. La crisis del modelo liberal en los años treinta marcará una mayor intervención estatal, principalmente como regulador de la economía, las teorías de John Maynard Keynes van a ser centrales para esta nueva etapa en la relación entre el Estado “y” la sociedad.

Finalizada la II Guerra Mundial se llevará a cabo el proceso de reconstrucción europea. En los países de influencia norteamericana se implementará el denominado Plan Marshall en donde la planificación política tendrá un rol central. Esto dará lugar a una nueva etapa tanto en los estudios como en la propia concepción de las políticas públicas. La figura central será Harold Lasswell, quien ya en los años treinta había comenzado fuertemente a

innovar en materia de análisis de la sociedad de masas, adaptando los modelos conductistas e incorporando métodos y técnicas de investigación empíricas. En 1951, Lasswell hace su llamado: *la orientación hacia las políticas públicas* estableciendo el campo de las *policy sciences* (Roth-Deubel, 2018; Fontaine, 2015). De esta forma, se adopta un modelo racional y procedimental que presupone un entorno democrático, abierto y pluralista.

Durante la década de los años cincuenta y sesenta comenzarán a desarrollarse también las ciencias sociales en Latinoamérica, desprendiéndose paulatinamente de la tradición jurídica y filosófica. Dentro de estas disciplinas, la sociología tendrá un rol central en los grandes países como Brasil, México y la Argentina. Esta disciplina tendrá tanto la influencia del estructural-funcionalismo norteamericano de Talcott Parsons como de las diferentes corrientes europeas, entre ellas las tradiciones neomarxistas, destacándose la influencia del estructuralismo marxista francés de Louis Althusser y el pensamiento del italiano Antonio Gramsci. Desde la ciencia política y el campo de la administración pública se van a crear las primeras licenciaturas específicas bajo la denominación conjunta de *ciencia política y de la administración pública*. Primero en 1951 en la Universidad Nacional Autónoma de México y un año después en la Universidad Nacional de Cuyo en la Argentina. Estas carreras de grado tenían en sus comienzos una fuerte impronta jurídica, principalmente de derecho público bajo una influencia europeo continental. Poco a poco, comenzaron a estar más influenciadas por la ciencia política norteamericana hacia finales de la década del sesenta. Esta confluencia de saberes en la región se va a expresar en diferentes estudios tendientes a dar cuenta de los procesos de construcción de los Estados, por un lado, y dando paso a la creación de la *teoría de la dependencia* como una visión propia que combina elementos tantos de la tradición weberiana como mar-

xista para comprender la especificidad de los Estados latinoamericanos y su inserción en el escenario económico y político internacional.

En 1975, se creará en la Argentina el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) por parte de expertos que habían realizado sus estudios de posgrado en el exterior. Entre ellos, se destacarán Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Boneo y Elizabeth Jelin. La institución tendrá un rol central en el desarrollo de los estudios sobre el Estado, el régimen político y los procesos de modernización asumiendo una postura crítica y reflexiva frente a las teorías predominantes en los países centrales, desarrollando el denominado *modelo histórico estructural*. Obras como *La construcción del estado argentino* de Oscar Oszlak o *El Estado burocrático -autoritario* de Guillermo O'Donnell. En lo concerniente al desarrollo específico del campo de las políticas públicas, en el año 1976, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell se presentarán al concurso de ensayos *Concurso Latinoamericano de Ensayos sobre Administración para el Desarrollo* organizado por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>1</sup>. El trabajo de Oscar Oszlak titulado *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal* obtendrá el primer premio y el escrito conjunto *Estado y Políticas Estatales en América Latina*, obtendrá el segundo. Posteriormente, ambos trabajos integrarán la compilación *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal* a cargo de Oscar Oszlak. El escrito conjunto con algunas modificaciones se publicará sucesivamente en documentos, artículos en revistas especializadas y capítulos de libro (O'Donnell, 1985, 1996, 2012; Oszlak, 1984, 1990 y 2020;

---

1 Su realización contó con el apoyo de la Fundación Tinker y la Universidad de Texas.

Oszlak y O'Donnell, 2008; Bulcourf, 2021 a y b).

Otro de los hitos regionales para el desarrollo de los estudios empíricos sobre políticas públicas lo va a constituir la publicación de los cuatro volúmenes compilados por Enrique Aguilar Villanueva en México. En el primero de los libros, titulado *El estudio de las políticas públicas* vamos a encontrar la traducción al castellano de los principales artículos y capítulos anglosajones sobre la temática, entre ellos, los referenciados de Harold Lasswell (Aguillar Villanueva, 1992).

El regreso a la democracia en la región a comienzos de la década de los ochenta en un primer momento va a centrar el debate académico alrededor del problema de régimen político, principalmente en los estudios iniciales sobre la transición y consolidación democrática inspirados en su mayoría por las corrientes neoinstitucionalistas. Esto coincidió con la crisis del Estado del Bienestar que se había iniciado a comienzos de la década anterior y con el advenimiento del denominado neoliberalismo o Revolución Conservadora. Con un impacto diferente en cada país, esto significó el paulatino retiro del Estado de sus funciones ante todo económicas, librándolas al mercado. Esto habilitará una nueva etapa también en los estudios sobre administración y políticas públicas centrados ahora en tres grandes problemáticas: 1) La reforma del Estado. 2) Las privatizaciones de las empresas públicas. 3)

Las políticas públicas focalizadas. Esto no sólo lo vamos a observar en el campo científico-académico, sino también en el propio proceso político, bajo las recomendaciones rectoras de los organismos internacionales, principalmente en Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto debe ser comprendido en su contexto mundial más amplio marcado por el fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética. La globalización parecía estar orientada por el predominio indiscutido de los Estados Unidos en un mundo de apariencia unipolar. Rápidamente este esquema simplicista fue reemplazado por una nueva etapa de conflictos que no se pueden analizar en la simplificación del espectro ideológico entre derecha e izquierda característico de la Guerra Fría. El vínculo entre el desarrollo de una comunidad científico-académica y los propios procesos socio-políticos, nos permiten analizar como los enfoques y teorías tratan de dar cuenta de una serie de fenómenos cambiantes y dinámicos. Los cambios en la relación entre el Estado “y” la sociedad repercuten en la forma que tenemos de estudiarlos y problematizarlos. En el caso del proceso de toma de decisiones y la elaboración e implementación de políticas públicas ello también es un elemento presente y que ha variado a lo largo de las últimas décadas. En el siguiente cuadro, podremos apreciar estas etapas en forma sintética.

**Cuadro I:**  
**Etapas de los estudios de administración pública**

<b>Etapas</b>	<b>Administración Pública Tradicional</b>	<b>Nueva Administración Pública</b>	<b>Gerencialismo</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Período</b>	1880-1950	1950-1980	1980-2000	2000-actualidad
<b>Formas de Estado</b>	Liberal-Bismarkiano-Keynesiano	Pleno Estado de Bienestar-Crisis del Estado de Bienestar	Estado Neoliberal-Revolución Conservadora	Estado en red
Tipo de políticas públicas	Jerárquicas/verticalistas	Centralizadas/homogéneas	Descentralizadas/focalizadas	Participativas
<b>Área de intervención</b>	Seguridad, Justicia, educación Básica	Estado empresario, políticas laborales y sociales	Rol subsidiario del Estado en políticas económicas y sociales. Garante de la estabilidad macroeconómica y regulación del sector privado	Reconocimiento de derechos de minorías, participación ciudadana, políticas sociales y desarrollo local
<b>Sujeto político / Ciudadanía</b>	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/consumidor	Co-creador de políticas
<b>Problemáticas centrales</b>	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
<b>Principales referentes</b>	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel

<p><b>Escuelas teóricas</b></p>	<p>Sociología comprensiva Derecho administrativo Ciencias de la administración</p>	<p>“<i>Policy Sciences</i>” Positivismo Funcionalismo Incrementalismo Heurística por etapas Neomarxismo Teoría del Desarrollo</p>	<p>Teoría de la elección pública Economía neomonetarista Administración de Empresas <i>New Public Management</i> Neoinstitucionalismo</p>	<p>Teoría de las redes Coaliciones promotoras Equilibrio interrumpido Feminismo Corrientes múltiples Embudo de causalidad</p>
---------------------------------	--	---	---	---

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cardozo (2017 y 2022).

A lo largo del siglo XX y lo que va del presente, la construcción teórica y metodológica del campo de la administración y de las políticas públicas ha presentado una gama muy grande de visiones, tanto en el análisis académico como en el propio diseño y evaluación de las políticas públicas (Alford y Friedland, 1991; Almond, 1991). Estas concepciones expresan también la constitución de las diferentes perspectivas dentro de disciplinas centrales de las ciencias sociales como la sociología, la ciencia política, la economía y la antropología. Los procesos de democratización, la ampliación y variedad de los actores sociales y los impactos tecnológicos han hecho variar este conjunto de relaciones sociales, tanto en el espacio político y de la administración pública como en el campo académico. La configuración ideológica de la Guerra Fría, la crisis del Estado de Bienestar, la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS fueron fundamentales al respecto. América Latina no ha sido ajena a esto, con sus particularidades en relación al tipo de país, su tamaño, población y proceso de modernización. La oscilación entre modelos democráticos y dictaduras militares como la particularidad de sus regímenes políticos, también en democracia han establecido un vínculo complejo y tensionante entre las visiones predominantes en los países centrales y las especificidades de la región (Isuani, 1991;

O’Donnell, 1972, 1996 y 2010; García Delgado, 2001).

## 2. La amplitud del campo y los abordajes interdisciplinarios

Al contemplar el espacio de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas como un campo de confluencia de diferentes saberes, disciplinas, conocimientos, habilidades y prácticas estamos advirtiendo el carácter multifacético y complejo del mismo. Dadas sus peculiaridades históricas, especialmente desde la II Guerra Mundial, éste se construyó en dos ámbitos que se fueron articulando con ciertas tensiones. Por un lado, el científico-académico centrado en las universidades y los centros de investigación y, por el otro, la propia esfera de la gestión pública en sus diferentes niveles (Cardozo y Bulcourf, 2016 y 2020).

Más allá de las definiciones generales de carácter tanto ontológicas como epistemológicas, en el hacer cotidiano tanto la investigación, la enseñanza como la gestión se concretan en aspectos más específicos y en sus dimensiones espaciales y temporales. Cuando hablamos de los procesos de construcción estatal, terminamos analizando un ejemplo concreto o realizando un estudio comparado. Lo mismo sucede en el análisis de las estructuras burocráticas de la administración pública,

o en el estudio de una determinada política pública. Esto nos abre el abanico de las denominadas *políticas sectoriales*. No existe una política pública general, sino políticas públicas en materia de educación, salud, seguridad pública, defensa nacional, cultura, entre otras. Si lo queremos analizar desde las estructuras estatales, muchas veces estos ámbitos obedecen a ministerios, secretarías u organismos descentralizados. Desde un plano cognitivo podemos encontrarnos frente a disciplinas o saberes específicos con diferentes grados de especiali-

zación y profesionalización. Esto nos abre las puertas a la confluencia de conocimientos y de prácticas, a forma de vasos comunicantes que estructuran las redes de nuestro campo, dando paso a estudios interdisciplinarios. Pocos ámbitos como el de las políticas públicas se prestan a estos abordajes multinivel. En el siguiente cuadro vamos a poder apreciar el área específica de estudios con las principales disciplinas y saberes con las cuales constituyen un punto de intercepción.

### Áreas de estudios en administración y política públicas y su articulación con otros saberes y disciplinas

Áreas en administración y políticas públicas	Saberes y disciplinas afines
Estado – procesos de construcción estatal	Historia – sociología histórica – política comparada – filosofía – teoría política
Burocracias estatales – estructuras organizativas	Sociología de la organizaciones – psicología organizacional – ciencias de la administración
Seguridad pública	Sociología política – derecho penal – criminología – criminalística
Políticas de defensa	Relaciones internacionales – ciencias de la información – política comparada – estudios militares – geopolítica
Política exterior	Relaciones internacionales – política comparada – historia – geopolítica
Políticas de salud pública	Medicina – disciplinas biomédicas – tecnologías aplicadas a la salud – bioestadística
Políticas educativas	Sociología de la educación – ciencias de la educación – filosofía – psicología de la educación
Políticas sociales	Sociología – ciencia política – trabajo social
Políticas de infraestructura y vivienda	Arquitectura – urbanismo – ingeniería
Políticas culturales	Estética – historia del arte – ciencias del teatro – musicología

**Fuente:** Elaboración propia.

La multiplicidad de problemáticas, la necesidad de dar respuestas a las diferentes demandas de los grupos sociales y los plazos temporales son indicadores claros del contexto en el que se devuelven tanto los estudios sobre

administración y políticas públicas como la propia gestión pública, caracterizados por la creciente incertidumbre y la complejidad de las relaciones sociales, expresiones de la era exponencial (Oszlak, 2020).

Desde el plano político discursivo, toda decisión política se presenta a sí misma como positiva e idónea para solucionar determinados problemas o mejorar las condiciones de vida de las personas. Pretende ser un elemento que contribuye a mantener la legitimación de un determinado orden político. Esto debe comprenderse en su matriz histórica en relación a una determinada cultura política, su socialización y contexto de desarrollo. Esto es lo que genera parte de la gobernabilidad de un régimen político y produce una retroalimentación positiva desde un punto de vista sistémico. Comprender la diversidad del conjunto de valores, creencias, costumbres y prácticas que hacen a una determinada comunidad es fundamental para el análisis del proceso de políticas públicas y, ante todo, el cambio político. Los procesos de modernización, estudiados principalmente desde mediados del siglo XIX por los padres fundadores de las ciencias sociales (los ejemplos más citados son Karl Marx, Émile Durkheim y Max Weber) han tratado de analizar el pasaje de las sociedades tradicionales a las modernas, principalmente a partir de los efectos estructurales de la industrialización que consolidaron tanto a la empresa capitalista como al Estado moderno (Giddens, 1977). Los aspectos tecnológicos han sido fundamentales para el desarrollo de las sociedades más allá de los contenidos ideológicos en que se fundan los diversos regímenes políticos. Hoy hablamos claramente del impacto de las nuevas tecnologías de la información en todos los aspectos de la vida y cómo repercute en el proceso de políticas públicas (Ramíó, 2019).

El enfoque más tradicional del proceso de políticas elaborado por Lasswell al que ya hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo fue principalmente pensado en un contexto posterior a la II Guerra Mundial, donde el empleo de la racionalidad y la planificación son centrales para la toma de decisiones, pero también para el análisis científico de este proceso. Si bien ha sido adaptado a varios contextos políticos, está pensado dentro de los paráme-

tros de una democracia liberal moderna, donde existen diversos grupos socio-políticos con intereses diferentes. La democracia también es vista como un proceso eficaz para resolver el conflicto político. Los diferentes momentos por los que ha atravesado el vínculo entre Estado “y” sociedad y sus crisis nos demuestran la compleja trama de relaciones sociales y también las dificultades por las que han atravesado no sólo las democracias, sino también los regímenes autoritarios y totalitarios que nos han llevado tanto a la crisis del Estado benefactor y su correlato con las formas del neoliberalismo hasta la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética. Esto también ha impactado enormemente dentro del campo científico-académico y las formas de concebir la toma de decisiones por las diferentes tradiciones teóricas que se gestaron desde mediados de la década de los años setenta hasta nuestros días como se ha expresado.

Como hemos señalado al inicio, el *enfoque de políticas* combina los *enfoques empíricos y normativos*. La complejización de las relaciones sociales ya desde la constitución de los propios Estado-nación hasta nuestros días requieren de un conocimiento empírico preciso sobre las problemáticas que se tratan de abordar y resolver. El propio concepto de estadística refiere a una “matemática del Estado” que debe brindar utilidad a la toma de decisiones. El contexto producido por la “era exponencial” ejemplifica estas redes de actores. Toda política pública se encuentra orientada por una concepción sobre las personas, la construcción del lazo social y las relaciones de poder, esté todo puesto de manera explícita o implícita. Es decir, la *ideología* es un elemento central que cruza el proceso político y marca el sentido de las políticas públicas. Aquí este concepto no es analizado como un aspecto negativo o de distorsión de la realidad, sino como ese conjunto de ideas más o menos estructuradas que orientan el accionar político (van Dijk, 2006). Las concepciones tecnocráticas se han percibido y mostrado como apartadas de

las ideologías, sostenidas en una supuesta neutralidad valorativa fundada en el conocimiento, apartando los aspectos valorativos y normativos que siempre están presentes en toda *orientación política* como ya sostenía Robert Dahl. Poner de manifiesto estos aspectos también es fundamental en el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

Desde el espacio público, tanto los estudios sobre la temática, la formación de la administración pública, el proceso de evaluación de políticas públicas y la elaboración de información y evidencia empírica en la región estuvo fuertemente vinculada a ciertas estructuras del Estado con grados variables de autonomía con

respecto a los gobiernos de turno. Esto dio lugar a la creación genérica de diferentes formas de institutos, en la mayoría de los casos denominados *Instituto Nacional de la Administración Pública* en varios países de la región. Esto nos demuestra el estrecho vínculo del propio campo académico y la toma de decisiones, por un lado, y la estructuración de los cuerpos de la administración pública, por el otro. La mayoría de ellos han generado editoriales publicando libros específicos como también han sostenido durante décadas a las principales revistas especializadas. En el siguiente cuadro, podemos apreciar a la mayoría de ellos por países y con sus denominaciones específicas.

### Instituciones estatales vinculadas al campo de la administración y las políticas públicas de América Latina

País	Denominación	Sigla
Argentina	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública</i>	INAP
Bolivia	<i>Servicio Nacional de Administración de Personal</i>	SNAP
Brasil	Fundação Escola Nacional de Administração Pública	ENAP
Chile	<i>Dirección Nacional del Servicio Civil</i>	DNCS
Colombia	<i>Escuela Superior de Administración Pública</i>	ESAP
Costa Rica	<i>Escuela de Administración Pública</i>	EAP
Cuba	<i>Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno</i>	
Ecuador	<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	IAEN
El Salvador	<i>Función Pública El Salvador</i>	FPES
Guatemala	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Honduras	<i>Dirección General de Políticas Públicas y Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos</i>	DGPP
México	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Nicaragua	<i>Dirección General de la Función Pública</i>	DGFP
Panamá	<i>Dirección de Carrera Administrativa</i>	DCA
Paraguay	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay</i>	INAPP
Perú	<i>Secretaría de Gestión Pública</i>	SGP
República Dominicana	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Uruguay	<i>Escuela Nacional de Administración Pública</i>	ENAP
Venezuela	<i>Escuela Nacional de Administración Pública</i>	ENAP

Fuente: Elaboración propia.

### **3. Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina**

La producción sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en la región es de gran magnitud. Aquí debemos diferenciar claramente el ámbito estrictamente académico y el de gestión y la consultoría. Pocos campos son tan multifacéticos como éste dada su reproducción en ambas esferas y los vínculos que ha generado a partir de la II Guerra Mundial. De nuestro abordaje podríamos realizar algunas clasificaciones básicas, aunque no exhaustivas. Por ejemplo:

1. Libros, artículos y ponencias académicos que se han centrado en orientar los estudios sobre administración y políticas públicas. Aquí también podemos señalar aquellos que han presentado los diferentes modelos teóricos y estrategias metodológicas. Por lo general, fueron producidos en los países centrales y tuvieron su repercusión posterior en la región, en parte por no producirse en castellano o en portugués. Posteriormente, se fueron realizando traducciones y también producción local de estas características.
2. Libros, artículos y ponencias académicos vinculados con la teoría del Estado y también con los procesos de construcción estatal en la región. Estas obras ya comienzan en la década de los sesenta, poseen una visión macro-orientada y abarcan estos abordajes desde teorías tanto estructural-funcionalistas como neomarxistas. Hacia finales de la década van a aparecer aportes muy interesantes como la teoría de la dependencia y en los setenta el aporte del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) con el enfoque histórico-estructural. Estos estudios irán desde la sociología política hacia la ciencia política.
3. Libros, artículos y ponencias académicos que desarrollan el análisis de una política pública específica. Estos estudios de caso son los que han primado en la región. A lo largo del tiempo, fueron adoptando e interpretando diferentes teorías, por lo general provenientes de los países centrales. En las dos últimas décadas, el abanico de visiones es muy grande, desde el tradicional enfoque secuencial a las coaliciones promotoras. En muchos de estos estudios se han asumido una visión crítica y se han adaptado estas teorías produciendo una hibridación interesante.
4. Libros, artículos y ponencias de carácter comparado. Son los que menos han predominado en la región y suelen abarcar pocos casos. Esto está también muy vinculado a la dificultad de disponer de los recursos económicos y humanos para realizar trabajos de campo en profundidad. Esto se está revirtiendo a partir de la utilización de los recursos informáticos que pueden suplir algunos sistemas de recolección y procesamiento de datos (ejemplo entrevistas por correo electrónico o el empleo de dispositivos como Zoom).
5. Informes técnicos producidos para la toma de decisiones. Estos trabajos se han desarrollado intensamente y son requeridos por los diferentes organismos estatales. Están vinculados al propio proceso político y la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones. También encontramos una gran cantidad de trabajos vinculados al control y evaluación de políticas públicas. Aquí estamos frente a la “producción de consultoría”. Este tipo de trabajos se caracterizan por proveer gran cantidad de datos, principalmente cuantitativos y son predominantemente descriptivos. Un grupo muy importante son producidos por organismos internacionales como la CEPAL, BID, entre otros.

6. Artículos y notas periodísticas que podríamos clasificarlos en el rubro “divulgación científica”. Constituyen un nexo entre el campo académico y de la gestión con la sociedad. Suelen ser muy cortos y dan una reflexión u opinión personal sobre una determinada situación, problemático o política pública concreta.
7. Artículos, libros y ponencias que específicamente dan cuenta de la historia, enseñanza y desarrollo del campo. Están principalmente centrados en dar cuenta de la historia dentro de un determinado país o institución. Algunos se han centrado en describir y analizar la enseñanza de grado y posgrado. Podemos inscribirlos dentro de lo que denominamos “estudios disciplinares”. Por lo general, fueron producidos durante la última década.

Del último grupo, se desprenden un conjunto muy reducidos de trabajos (principalmente artículos científicos) que tratan de dar cuenta del desarrollo del campo en la región. Expresan un avance importante para la reconstrucción del mismo que nos demuestran la densidad de este y la necesidad de dar cuenta de su historia. A modo de ejemplo, vamos a abordar de manera cronológica algunos de ellos.

En 2008, Cesar Cruz y Mariángeles Petrizzo van a publicar el artículo: *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina* en donde analizan brevemente el desarrollo del campo y los enfoques predominantes haciendo hincapié en los aportes del enfoque procesal y planteando la existencia paulatina de alternativas a este análisis<sup>2</sup>.

---

2 Este listado de trabajos es ante todo orientativo; existen estudios muy interesantes a nivel de cada país, tanto sobre el desarrollo del campo, también sobre la enseñanza a nivel superior como así también sobre la formación de los cuadros de la administración públicas.

Oscar Oszlak va a realizar en 2014 un balance sobre la gestión pública posterior al predominio del enfoque de la Nueva Gestión Pública el que aparecerá como un capítulo en el libro *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas* editado en Chile por C. Pliscoff Varas. Tres años después publicará en *The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, el artículo *Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada* (Oszlak, 2014 y 2017).

Desde la Universidad Nacional de Rosario en la Argentina, Cristina Díaz y su equipo de investigación van a abordar esta temática de manera multidimensional publicando en 2014 la compilación *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas Públicas en América Latina*. Dentro de estos trabajos debemos resaltar el capítulo de A. Barukel, *¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas?*, donde se abordan las tendencias existentes en la región (Díaz et al., 20214).

Carlos Olaya va a realizar en 2017 un interesante trabajo sobre el estado del campo, haciendo foco en el caso colombiano, publicando su artículo *El análisis de políticas públicas: la evolución de la disciplina y su relevancia en Colombia*. Cabe destacar que este saldrá en el primer *The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, donde también se encuentra el trabajo ya comentado de Oscar Oszlak (Olaya, 2017). Un año después, André Roth-Deubel va a publicar en la *Revista de Administración Pública del GLAP* su artículo: *El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina*, dando continuidad a sus libros anteriores, lo que nos permite un trazado interesante de la cartografía de estos estudios (Roth-Deubel, 2018).

---

Los que hemos seleccionado nos ofrecen algún aspecto comparado que permite dar cuenta de la región o parte de ella.

La revista *Ópera* en su ejemplar 25 de 2019, nos brindará dos trabajos muy importantes para la reconstrucción del campo en la región. Por un lado, el artículo *Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas* de Luis Aguilar Villanueva. Por el otro, *El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas* de Roberto Arias de la Mora (Aguilar Villanueva, 2019; Arias de la Mora, 2019).

En 2020, se publica la amplia antología sobre el desarrollo de la ciencia política en la región organizada por Enrique Gutiérrez Márquez y René Torres-Ruiz, dando lugar al libro *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina*; dentro de la obra Gloria del Castillo Alemán realizará el capítulo *Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos*, en donde la problemática del desarrollo del campo se articula con la necesidad de proveer conocimiento para el desarrollo social (Del Castillo Alemán, 2022; Gutiérrez Márquez y Torres-Ruiz, 2020).

Es interesante notar cómo el impacto de la pandemia del COVID-19, a pesar del confinamiento domiciliario y el pasaje repentino a la modalidad virtual de prácticamente toda la enseñanza y producción universitaria, generará un campo propicio para reflexionar sobre la historia desarrollo y de la enseñanza del campo de la administración y las políticas públicas en la región. En 2021, se publica en la revista *Iconos* (V XV Núm. 1) el artículo *La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política*, escrito por los politólogos uruguayos Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez pertenecientes a la Universidad de la República. Este trabajo realiza un estudio empírico detallado del campo en la región, tomando como referencias las instituciones que imparten docencia, las principales obras utilizadas y los referentes académicos del área. Posiblemente sea uno de los estudios más

exhaustivos hasta la fecha, constituyendo un punto de referencia para darle continuidad y profundidad a los estudios disciplinares en este campo específico del conocimiento. En ese mismo año, se publica el trabajo *Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción* de Nelson Cardozo, Rodolfo Canto Sández y André Roth-Deubel; siendo una introducción al *dossier* de la revista *Pilquen*.

Durante el año 2022, Norma Muñoz del Campo va a publicar el artículo *The problem-based learning as a pedagogical framework for teaching master of public policy and master of public administration programs in Latin America* en la revista *Teaching Public Administration*. Hacia finales del año la revista brasilera *Campos Neutrais* publica un *dossier* especial destinado a las políticas públicas comparadas en la región. En esta oportunidad, Nelson Cardozo publica el artículo *As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região*, realizando un trabajo bibliométrico de las publicaciones periódicas de esta sub-área específica acompañado de una reflexión metateórica con un adecuado sustento bibliográfico de carácter interdisciplinario, lo que demuestra un enfoque analítico que va más allá del “sentido común académico” y de la simple descripción en base a criterios cuantitativos (Del Campo, 2022; Cardozo, 2022).

Este conjunto de trabajos recientes demuestra claramente la preocupación dentro del campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, tanto de reconstruir su propia historia como de realizar cierto balance sobre sus actores, instituciones y productos.

En lo que respecta a la producción de libros América Latina, forma parte del conjunto de obras de la *Bristol University Press* que ha venido editando la serie de trabajos de la *International Library of Policy Analysis* bajo la coordinación general de los académicos Iris Geva-May y Michel Howlett. Esta colección pretende dar cuenta del desarrollo del campo

de la administración y de las políticas públicas de los diferentes países del mundo. Es un proyecto que se viene desarrollando hace diez años y ha contado con cientos de participantes, en su mayoría algunos de los referentes del

área. Se trata de libros de gran envergadura y que contienen una serie de pautas comunes que permiten la comparación. En el siguiente cuadro, podemos apreciar los ya publicados correspondientes a la región.

### **Libros publicados de la serie *Policy Analysis* de América Latina**

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

**Fuente:** Elaboración propia.

La importancia internacional de la serie y su impacto al ser una producción en inglés da cuenta de los desarrollos de un campo en gran expansión y del trabajo en red que presenta hoy la actividad científica. No por ello debemos dejar del lado un análisis crítico y reflexivo de las propias relaciones de poder existentes también dentro de una comunidad científica. Algunos de los ejes temáticos, el sistema de citas y bibliografía, como también las pertenencias institucionales de las y los autores y ante todo las “ausencias”, nos permiten la reconstrucción de una cartografía que nos habla igualmente a partir de sus silencios que son necesarios interpretar a la luz elementos metateóricos en un determinado contexto histórico, tanto político como institucional, presente también en la comunidad científica (Ravecca, 2019). La producción de revistas especializadas en la región ha venido creciendo de manera sostenida y obteniendo buenas evaluaciones en gran parte de los sistemas de indexación, lo que demuestra una gran preocupación por parte de las universidades e institutos como por las instituciones estatales que hemos mencionado. Hasta la fecha, podemos encontrar un total de 57 publicaciones periódicas en formato revista científico-académica. En el Anexo, se podrán apreciar el listado completo.

### **Algunas conclusiones**

El campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina ha evidenciado un crecimiento sostenido a lo largo de más de sesenta años. No ha sido uniforme debido al tamaño y recursos de los países, por un lado, y debido a las discontinuidades político-institucionales en gran parte de ellos, por el otro. Los golpes de Estado y la instauración de dictaduras militares han producido grandes rupturas y la disminución de la libertad de expresión, condición necesaria para el desarrollo de la ciencia, ante todo de las que reflexionan sobre las estructuras de poder y sobre la distribución de recursos. Desde principios de la década de los ochenta del siglo pasado, el sostenimiento de los aspectos básicos de la democracia electoral ha sido un factor positivo para este crecimiento.

La región ha sido refractaria de la producción teórico-académica de los países centrales, principales productores de las tradiciones y enfoques que han dominado las disciplinas sociales. En el caso específico de la administración y las políticas públicas, el enfoque procesal ha sido el más empleado y adaptado. Los diferentes cambios en la matriz entre Estado “y” sociedad ha generado condiciones para el empleo y

el desarrollo de nuevos enfoques, en algunos casos críticos de los modelos racionales. Las nuevas concepciones han incorporado en forma más central el juego de los diferentes actores socio-políticos que intervienen y participan en el propio proceso de toma de decisiones con miradas, objetivos e intereses diversos, también con respecto a las propias burocracias estatales.

En materia de teoría del Estado, la región ha sido un terreno muy fértil, principalmente entre la década de los sesenta y la siguiente. Esto ha permitido el desarrollo de enfoques propios muy creativos y en continuo diálogo crítico con las tradiciones gestadas en los centros académicos más destacados.

Los límites de nuestro trabajo en tiempo y tamaño también nos han obligado a focalizarnos en la producción académica, principalmente centrada en los estudios específicos que han intentado dar cuenta de los estudios sobre administración y políticas públicas. En los últimos años, se ha registrado una producción creciente en este sentido donde además del trabajo empírico encontramos reflexiones metateóricas relevantes, en muchos casos, con una profundidad más grande que los realizados en el ámbito anglosajón. Esto evidencia una mayor densidad de la producción en red por parte de los investigadores que se expresa en los últimos *dossiers* publicados. El *Manifiesto de Popayán* (2017) ha expresado los lineamientos que han seguido diferentes trabajos desde los estudios disciplinares en la región, incluidos varios de los comentados en este artículo. Hemos utilizado ante todo una concepción de campo de conocimiento deudora de autores como Pierre Bourdieu porque nos permite una visión más amplia que se adapta tanto a la propia historia institucional como al intento de indagar sobre las propias relaciones de poder existentes en una comunidad científica que, a su vez, se articula y es condicionada por los propios procesos de toma de decisiones que intenta estudiar, debemos tomar conciencia de ellos. Las teorías poseen “poderes” como

lo han venido sosteniendo Robert Alford y Roger Friedland desde 1991.

Por otro lado, la concepción de campo es más flexible y se adapta mejor a una idea interdisciplinaria sobre la administración y las políticas públicas, otro aspecto sustantivo de la mencionada complejidad. La pandemia del COVID-19 por la que ha atravesado la humanidad ha acelerado procesos y generado situaciones no previstas. Este campo del conocimiento ha sido principalmente sensible, dado que la toma de decisiones ha sido central por parte de los Estados y los organismos internacionales. Esto ha generado una sinergia positiva en los procesos de análisis de política innovando y reflexionando críticamente. El impacto de las nuevas tecnologías es central en la estructuración de las relaciones sociales modificando aspectos estructurales y subjetivos. Esperamos que este pequeño trabajo de investigación sirva como un engranaje más en esta red de estudios que se ha venido consolidando en la región.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*. (25): 11-25.
- Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial: Buenos Aires.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barukel, A. (2014). *¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas?* En C. Díaz, N. Galano, y G. Curti (Eds.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197-223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Iconos*. 25 (71): 13-36.

- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Cuadrata.
- Bulcourn, P. (2021a). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*. (39): 12-52.
- Bulcourn, P. (2021b). *Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos*. Documentos de Investigación. 1. San Isidro: Universidad de San Isidro.
- Bulcourn, P. y Vázquez, J. C. (2004). La ciencia política como profesión. *PostData*. 10: 255-304.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2017). *La Ciencia Política en América Latina: un análisis comparado de su desarrollo*. En F. Freidenberg (Ed.). *La Ciencia Política sobre América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 140-185). Santo Domingo: FUNGLODE.
- Bulcourn, P., Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2014). El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada. *Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (1) 1: 155-184.
- Bulcourn, P., Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revista de Ciencia Política*. (35) 1: 179-199.
- Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy analysis*. Cham: Palgrave-Macmillan.
- Cardozo, N. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (5): 127-157.
- Cardozo, N. (2022). As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região. *Campos Neutrais. Revista Latino-Americana de Relacoes Internacionais*. 4 (5): 60-88.
- Cardozo, N. y Bulcourn, P. (2016). El desarrollo institucional de la administración y políticas públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*. (49): 216-238.
- Cardozo, N. y Bulcourn, P. (2020). La enseñanza de la Administración Pública en la Argentina. Una mirada a los ciclos de licenciatura. *Pilquen*. 23 (5): 3-25.
- Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., y Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen*. 24 (5): 3-18.
- Cruz, C., y Petrizzo, M. (2008). *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*. Sitio web personal del autor. Disponible en: <http://petrizzo.googlepages.com/PoliticPublicas.pdf>
- Dahl, R. (1985). *Análisis Político Actual*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Del Castillo Alemán, G. (2020). *Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos*. En E. Gutiérrez Márquez y R. Torres-Ruiz (Eds.). (2014). *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina* (pp. 269-318). México D. F.: Universidad Iberoamericana.
- Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (Eds.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO-Norma.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada será igual*. Buenos Aires: FLACSO.
- Giddens, A. (1977). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Labor.
- Guardamagna, M. (2008). La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis. Ponencia pre-

- sentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia, Rosario.
- Guardamagna, M. (2009). Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo. Ponencia presentada en el IX Congreso de Ciencia Política, Santa Fe.
- Gutiérrez Márquez, E. y Torres-Ruiz, R. (Eds.). (año). *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Isuani, E. (1991). *Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación*. En R. Isuani, E. Lo Vuolo y E. Tenti (Comp.). *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma* (pp. 8-42). Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila.
- Lasswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas*. En Aguillar Villanueva, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79-103). México D.F.: Porrúa.
- Munoz-del-Campo, N. (2022). The problem-based learning as a pedagogical framework for teaching master of public policy and master of public administration programs in Latin America. *Teaching Public Administration*. 4 (3): 15-30.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1985). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 40-67). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Belgrano.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensidad comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olaya, C. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar. The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. 1 (1): 42-65.
- Oszlak, O. (1985). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En O. Oszlak (comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 110-140). Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (2014). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes*. En C. H. Pliscoff Varas (Ed.). *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas* (pp. 33-47). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Oszlak, O. (2017). Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada. *Gobernar. The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. 1 (1): 7-16.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp.130-165). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Roth-Deubel, A. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública Del GLAP*. 2 (2): 66-82.
- Ravecca, P. (2019). *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences*. Abingdon, Oxon / New York: Routledge.
- Van Dijk, T. (2006). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Sevilla: Gedisa.

## Documentos

- Manifiesto de Popayán* (2017). *Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (1) 1: 231-235.

**Anexo**  
**Revistas de Administración y Políticas Públicas de América Latina**

<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
1	Revista do Serviço Público	ENAP	Brasil
2	Revista de Administración Pública	UNAM	México
3	Revista de Administração Pública	Fundação Getúlio Vargas	Brasil
4	Cuadernos del CENDES	Universidad Central de Venezuela	Venezuela
5	Revista de Administración Pública	Universidad de Puerto Rico	Puerto Rico
6	Revista Gestión y Políticas Públicas	CIDE	México
7	Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental	Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales	Argentina
8	Política y Gobierno	CIDE	México
9	Revista Reforma y Democracia	CLAD	Venezuela
10	Revista de Políticas Públicas	Universidade Federal de Maranhão	Brasil
11	Revista de Políticas Públicas	Universidade Federal de Maranhão	Brasil
12	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	Fundação Getulio Vargas	Brasil
13	Revista Venezolana de Gerencia	Universidad de Zulia	Venezuela
14	Espacios Públicos	Universidad Autónoma del Estado de México	México
15	Gestão e Planejamento	UNIFACS	Brasil
16	Revista Buen Gobierno	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos	México
17	Revista Ópera	Universidad del Externado de Colombia	Colombia
18	Revista enfoques	Universidad Central de Chile	Chile
19	Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional	Universidade de Taubate	Brasil
20	Gestão e desenvolvimento	Universidade Feevale	Brasil
21	Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal	Universidad Nacional del Litoral	Argentina
22	Cimexus: revista nicolaita de políticas públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	México
23	Temas de Administração Pública	UNSP	Brasil

<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
24	Perspectivas em Políticas Públicas	Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios “Tancredo Neves”	Brasil
25	Administração Pública e Gestão Social	Universidade Federal de Viçosa	Brasil
26	Administración & Desarrollo	ESAP	Colombia
27	Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública	UNAM	México
28	Gestão Pública: Práticas e Desafios	Universidade Federal de Pernambuco	Brasil'
29	Revista Brasileira de Políticas Públicas	Centro Universitário de Brasília	Brasil
30	Revista Iberoamericana de Estudios Municipales	Universidad Autónoma de Chile	Chile
31	Revista Políticas Públicas	USACH	Chile
32	Latin American Policy	Tecnológico de Monterrey	México
33	Perspectivas de Políticas Públicas	Universidad Nacional de Lanús	Argentina
34	Revista de Gestão e Políticas Públicas	USP	Brasil
35	Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública	Universidad de Chile	Chile
36	Revista de Gestión Pública	Universidad de Valparaíso	Chile
37	Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública	Universidad de Guanajuato	México
38	Revista Estado y Políticas Públicas	FLACSO	Argentina
39	Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos	Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)	Ecuador
40	Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública	FLACSO	Ecuador
41	Revista de Gobierno y Gestión Pública	Universidad de San Martín de Porres	Perú
42	Estudios Sociales sobre el Estado	Universidad Nacional de Rosario	Argentina
43	Revista Estudios de Políticas Públicas	Universidad de Chile	Chile
44	Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review	Universidad de Guadalajara	México
45	Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)	Universidad Nacional de Córdoba	Argentina

<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
46	Revista Estado Abierto	INAP	Argentina
47	Espaço Público	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Brasil
48	Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais	Universidade Federal de Paraíba	Brasil
49	Revista de Ciências do Estado	Universidade Federal de Minas Gerais	Brasil
50	Revista Práticas em Administração Pública	Universidad Federal de Santa María	Brasil
51	Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance	EAFIT/Binghamton University	Colombia
52	Revista cubana de administración pública y empresarial	Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno	Cuba
53	Saber Servir, Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú	ENAP	Perú
54	Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança	UNINTER	Brasil
55	Revista Chilena de Administración del Estado	Centro de Estudios de la Administración del Estado	Chile
56	Gobierno y Administración Pública	Universidad de Concepción	Chile
57	Gestionar: revista de empresa y gobierno	Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú	Perú

**Fuente:** Elaboración propia de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf (enero 2023). En algunos casos, se han puesto las siglas de las instituciones más conocidas y, en otros, el nombre completo.