



¿POR QUÉ COMPARAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

Pablo A. Bulcourf y Nelson D. Cardozo
Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008

Pablo A. Bulcourf

✉ pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires.

Nelson D. Cardozo

✉ nelson.cardozo@gmail.com

Docente de la Universidad de Buenos Aires e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

Resumen

El siguiente trabajo aborda el estudio de las políticas públicas en perspectiva comparada. Hace un pequeño recorrido tanto del surgimiento de las políticas públicas como campo disciplinario como del desarrollo de la política comparada en la segunda posguerra. Tras explicitar metodológicamente las preguntas que podrían guiar este tipo de trabajo, propone las variables cualitativas y cuantitativas que deben ser tenidas en cuenta para el análisis comparativo de las políticas públicas.

Palabras Claves

Políticas Públicas - Política Comparada - Estado - Método Comparado

Abstract

The next paper addresses the study of public policy in comparative perspective. Makes a short tour of both the emergence of public policy as a disciplinary field as the development of comparative politics in the second postwar. After explaining the methodological questions that might guide this type of work, proposes qualitative and quantitative variables that must be taken into account for comparative analysis of public policies.

Key Words

Public Policy - Comparative Politics - State - Comparative Method

El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el años que viene; y de explicar después por qué fue que no ocurrió lo que él predijo

Winston Churchill

1. Introducción

Para comenzar, vamos a mencionar que el enfoque comparado no es ninguna novedad. En el estudio de los fenómenos políticos siempre se ha recurrido a la estrategia comparada, aunque no fuera de manera sistemática como se la conoce en la actualidad. Es corriente asociar el estudio comparado al estudio de las instituciones, sistemas de gobierno, sistemas electorales y procesos políticos. Desde Aristóteles en adelante, pasando por Maquiavelo, se asoció esta metodología con los estudios políticos, y especialmente al área de la ciencia política que se consolidó durante la segunda posguerra con la comunidad politológica norteamericana a la cabeza y su posterior irradiación a la Europa continental. La comparación ha sido la principal fuente de conocimientos y ratificación de juicios y evaluaciones¹.

Así pues, podemos mencionar que durante el primer momento de los estudios políticos o como menciona Bobbio “ciencia política en sentido amplio” los estudios comparativos tienen un carácter normativo, que incluye las obras clásicas de Tomás De Aquino, el italiano Maquiavelo, Montesquieu hasta llegar a fines del siglo XIX con lo que se llamó institucionalismo clásico. En las primeras décadas de nuestro siglo también abundaron las obras comparativas de instituciones políticas y jurídicas².

Hay dos procesos simultáneos que nos interesan a los objetos de nuestro trabajo: el surgimiento de la administración pública como campo disciplinar y el desarrollo de la política comparada. Fue en la década del 50 con la segunda posguerra que se produce la revolución intelectual en estas dos áreas³.

¹ Como señala Gustavo De Armas: “El vínculo entre los intelectuales y el poder político constituye uno de los asuntos más longevos de la teoría política, uno de los problemas que más reflexiones y debates ha logrado despertar entre los principales cultores de la disciplina. Desde la *República* de Platón, donde se consagra la utopía del estado gobernado por el *filósofo-rey*, pasando por el astuto *consejero del Príncipe* de Maquiavelo, hasta el *científico aséptico* de Weber o el *intelectual orgánico* de Gramsci, la ciencia política y la teoría han intentado dar cuenta de las formas que asume la relación entre los productores de ‘ideas’ y los decisores”. (De Armas 2000, 85)

² Ya en 1896 Abbot Lawrence Lowell publica en los EE.UU. *Governments and Parties in Continental Europe* y James Bryce en 1921 *Modern Democracies* en el Reino Unido (Pinto 1997).

³ Esta “revolución” dentro de la ciencia política intentaría convertir a los estudios políticos en una verdadera “ciencia” orientada por los logros y la precisión de las ciencias naturales. Se trató tanto de un profundo cambio ontológico en la búsqueda de una teoría general de la política guiada por los estudios de David

Entre los primeros que manifiestan su preocupación por el nuevo enfoque se encuentra Harold Lasswell quien reclamaba la reorientación de la ciencia política hacia las políticas públicas. En la década del 50, Lasswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que denominaron "ciencias de las políticas públicas" (*policy sciences*), poniendo un énfasis mayor sobre las cuestiones de las políticas, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico.

En este trabajo intentamos hacer un llamado a la importancia de integrar tanto los aportes de la política comparada como área dentro de la ciencia política con los estudios de políticas públicas, los que por otro lado son un espacio interdisciplinario que estructura varias dimensiones⁴. Por otro lado las organizaciones como tales nos ofrecen una oportunidad poco común en materia de nuevas estrategias teóricas y metodológicas dentro de un espectro de visiones diametralmente opuestas. Nuestra propuesta intenta integrar las visiones centradas en los "actores" con aquellas que lo hacen en las "estructuras", bajo lo que comúnmente se denominan teorías de la "agencia social" o de la "estructuración"⁵. Los aportes de esta tradición gestada a partir de la crisis de los grandes paradigmas de las ciencias sociales hacia fines de la década de los 60 y durante los años subsiguientes no han sido incorporados fuertemente en los estudios centrales de ciencia política y en la política comparada, creemos que su capacidad analítica y reflexiva es sumamente importante y necesaria⁶.

Easton, David Apter, Karl Deustch, Robert Dahl y Gabriel Almond como también en los planos epistemológico y metodológico orientados por las corrientes del neopositivismo lógico y del racionalismo crítico. Esto permitirá orientarse hacia la construcción de una "teoría empírica" de la política y los enfoques comparados serán los que permitirán este fundamento elaborando estrategias para la corroboración de hipótesis (Bulcourf y Vazquez 2004).

⁴ Nuestra concepción de las ciencias sociales coincide con Anthony Giddens al señalar: "El deseo de establecer una ciencia natural de la sociedad poseedora de la misma especie de estructura lógica y que persiga los mismos logros que las ciencias de la naturaleza probablemente subsista, en el mundo de habla inglesa por lo menos, como el punto de vista dominante. Por supuesto, muchos de los que aceptan este criterio han abandonado, por varias razones, la creencia de que las ciencias sociales podrán igualar en el futuro cercano la precisión y el alcance explicativo de las naturales, aun de las menos avanzadas. Sin embargo, es bastante común cierto anhelo de que aparezca un ewton de las ciencias sociales, aun cuando hoy probablemente son muchos más los escépticos que quienes siguen acariciando esa esperanza. Aquellos que todavía se aferran a la esperanza de la llegada de un Newton no solamente aguardan un tren que no arribará, sino que se equivocaron totalmente de estación" (Giddens 1987:15)

⁵ "La producción y reproducción de la sociedad ha de ser considerada como una realización diestra por parte de sus miembros, no como una mera serie mecánica de procesos. Sin embargo, destacar esto no significa, decididamente, afirmar que los actores tengan plena conciencia de lo que estas destrezas son, o de cómo se las arreglan para ejercerlas; ni que las formas de vida social se entiendan adecuadamente como los resultados intencionales de una acción (...). *El dominio del obrar humano es limitado. Los hombres producen la sociedad, pero lo hacen como actores históricamente situados, no bajo condiciones de su propia elección*" (Giddens 1997: 192-193)

⁶ Marcelo Sain sostiene: "Uno de los aspectos más importante del obrar humano es el hecho de que está siempre *históricamente condicionado* en tanto que los actores producen y reproducen la sociedad *situados*

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

2. Las políticas públicas entran en escena

En un estudio editado en 1951, Harold Lasswell, parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la “más sabia economía”. En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones⁷.

La orientación hacia las políticas (*policy orientation*) tiene un doble proceso, por una parte se ocupa del “proceso de las políticas”, es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología. Pero, además el “proceso de las políticas” se ocupa de las necesidades de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los creadores de la política; por consiguiente rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología.

Vale decir, que esta visión de Lasswell es una clara apuesta a generar un conocimiento de corte práctico, que desde nuestra postura es cada vez más necesario

en un campo espacio-temporal cuyas condiciones no son el resultado directo inmediato de ese obrar ni son una consecuencia de su elección racional en el transcurrir de sus vidas. Las imposiciones sociales, materiales e institucionales de toda sociedad o de los distintos sectores o sistemas de interacción que la componen, sumadas a la variedad de actividades que los actores pueden realizar con competencia, *condicionan* en algún sentido el espectro de alternativas de actividades y de acciones sociales y políticas posibles de ser desarrolladas, abriendo apenas un cierto conjunto de opciones accesibles al ejercicio del obrar en una determinada circunstancia espacio-temporal” (Sain 2007: 93).

⁷ A pesar de que gran parte de las interpretaciones sobre el desarrollo de la ciencia política en los EE.UU. no hacen hincapié en la estrecha relación entre la actividad universitaria y los requerimientos del propio Estado y la sociedad; ya en la década de los años 30 el mismo Lasswell desarrollaba enfoques de comunicación política y el estudio de las preferencias electorales. Con el advenimiento de las II Guerra Mundial él y su equipo se abocaron en el Departamento de Estado al estudio de la propaganda y el discurso político. Es con la instauración definitiva de las políticas del denominado Estado de Bienestar y con la necesidad de reconstrucción posterior a la Guerra que Lasswell va a realizar este “llamado” hacia la centralidad de las políticas públicas y a la importancia que ésta orientación ofrece para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Almond 1999 Bulcourf y Vazquez 2004).

en sociedad como las latinoamericanas en donde los contextos de crecientes problemas hacen precisa una intervención estatal con una adecuada visión y conocimiento de los problemas. Las cuestiones como la exclusión social, los niveles de pobreza, el acceso de a la salud, a la educación en amplios sectores de la población no pueden estar ajenos en la reflexión y en la búsqueda de conocimiento por parte de los científicos sociales. El compromiso en la resolución de los problemas sociales debe ser una de las funciones primordial de las ciencias sociales, que la debe diferenciar de otro tipo de conocimiento con preocupaciones más especulativas o normativas. Como sostiene Lasswell “el científico contemporáneo de las políticas públicas se ve a sí mismo como un integrador entre conocimiento y acción, por lo tanto, como un especialista en suscitar y dar efecto a toda la racionalidad de la que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que establecen los compromisos en la vida pública y privada (...) lugar indispensable del integrador, mediador y mensajero. (Lasswell 1970:13). El compromiso de los especialistas en políticas públicas, debe superar visiones negativas que asocian los aportes al estudio, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con valoraciones negativas del rol de los estudiosos de las *policy sciences* por considerarlas tecnocráticas, reclamando un espacio más teórico y filosófico para las ciencias sociales, alejado de la praxis y la intervención en la política pública. La respuesta a ello, es que toda generación de conocimiento es una toma de posición política, fuere de corte teórico-filosófico o de carácter empírico. No puede haber ciencia social eximida prescripción normativa alguna. Hacer ciencia social es siempre una toma de posición. Esta es la postura de Lasswell.

El enfoque de las políticas públicas se centraba en la planificación como razón de ser del estudio sistemático en el hecho de realizar una buena programación de las políticas. No debemos escindir esta postura, que juzgada desde el desarrollo contemporáneo de los estudios de las políticas públicas puede ser objetable desde diversos puntos, del contexto sociopolítico e ideológico. En esta línea de argumentación, fue fundamental el rol que tuvo la planificación como elemento central por parte de los Estados nacionales en la segunda posguerra, en lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB). Esta nueva fase histórica del Estado capitalista se corresponde con el nuevo ciclo de acumulación capitalista a escala mundial. “Buena parte de la literatura económica y política establece dos grandes ciclos separados por el período de crisis. Así la etapa de capitalismo de *laissez-faire* se

expresaría en Estado Liberal, el período de crisis y recomposición, con guerras antiimperialistas y crisis mundiales estaría en correspondencia con la etapa de crisis del estado liberal e inicio de las experiencias intervencionistas, y la etapa de capitalismo tardío o fordismo se ligaría al Estado interventor benefactor keynesiano.” (Thwaites Rey 1999: 4)

En un primer momento, la faceta keynesiana, consistió en el rol de Estado como planificador de la actividad económica y agente del crecimiento, a partir una respuesta a las crisis del capitalismo clásico. Esto es lo que se conoce como las políticas económicas anticíclicas. Vale decir que este rol del Estado, no tuvo una sistematización teórica hasta que John Maynard Keynes publicó en 1936 su “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, el cual es probablemente el libro que más influyó en la discusión económica de los países occidentales entre las décadas del 30 y del 50. Sin embargo, las primeras respuestas a la crisis que dio el gobierno norteamericano con el *New Deal* de Roosevelt, carecieron de este marco teórico que llegó años después. Así como en la Revolución de 1848, pareció ser como menciona Hobsbawn una “Primavera de los Pueblos” pero que fracasó porque el Manifiesto Comunista no llegó a tiempo para adoctrinar a los obreros, lo que ocurrió con la respuesta a la Gran Depresión, fue todo lo contrario: llegó la solución (no revolucionaria) antes que su sistematización. Así mismo, este rol del Estado como planificador también ocurrió en la periferia. Como señala Díaz (1988) “la crisis del centro indujo a la experimentación con políticas económicas en la Periferia; al igual que en el Centro, no todas las innovaciones eran atractivas. Abundaron los ejemplos extranjeros audaces: el *New Deal* en los Estados Unidos, el fascismo en Italia y más tarde en Alemania y España y el socialismo radical de Unión Soviética. Abundaban menos ejemplos de un mantenimiento afortunado de la antigua ortodoxia.” (Díaz 1988: 67). Así entonces, la versión keynesiana en los países centrales, o el modelo de sustitución de importaciones en América Latina, fue la cristalización de este nuevo rol de Estado como planificador de la inversión y el ahorro.

A su vez, la faceta de Estado de Bienestar, en los países centrales, y los Estados Benefactores o populistas de la segunda posguerra, fueron los que se centraron en las concesiones del capital hacia el trabajo que redundaron en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países capitalistas con la finalidad de ampliar el margen de ciudadanía. Vislumbrado en la Alemania de Bismarck con los primeros sistemas previsionales, durante la segunda posguerra el enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo, oriente-occidente, hizo preciso que se diera un

marco de legitimidad e igualdad social al sistema capitalista. Como menciona Isuani (1991), el Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución del ingreso mediante transferencias monetarias (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a los productos de consumo básicos), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación y salud). El establecimiento de regulación protectora de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento.” (Isuani 1991: 11).

El EKB, por consiguiente, requirió una creciente intervención del Estado, que a su vez precisó incrementar su capacidad de respuesta a las demandas que estimulaba. El crecimiento de las “*policy sciences*” fue fundamental para el desarrollo de este nuevo tipo de Estado, ya que todo lo mencionado más arriba, tanto en la arista de intervención macroeconómica y estado empresario, y en las nuevas funciones como garante del bienestar, requirió la planificación de políticas públicas y burocracias capaces de implementarlas. Los ejemplos empíricos de lo mencionado fue la faraónica empresa de reconstrucción europea que encaró el “Plan Marshall”, y en América Latina, los proyectos industrialistas de Vargas y Perón (y más tarde el desarrollismo de Kubitschek de Oliveira y Frondizi) que representaron una ampliación de las fronteras de la política pública como elemento transformador de la sociedad, asentada en el pilar de la organización centralizada por parte del Estado.

3. La política comparada y su método

Paralelamente, fue en la década de los cincuenta cuando se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la Política Comparada. A ella vamos a referirnos con mayor detalle porque allí se origina lo que hoy entendemos por enfoque comparativista.

Desde la aparición de los trabajos de Robert Dahl, Samuel Huntington, David Apter, Almond y Powell (1978) sobre la materia, el enfoque de política comparada puede ser considerado bajo dos aspectos complementarios: como campo y como método. En alguna medida, se trata de responder a dos preguntas clásicas: ¿qué cosa

comparar? y ¿cómo comparar? El enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país). Abarca desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de los mismos con diferencias de régimen político.

El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos. En ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico. El método comparativo es el procedimiento al que la Ciencia Política puede más fácilmente recurrir. La experimentación sería lo ideal pero no es casi nunca posible, y no sólo por motivos éticos: solo podría darse en muy pocos casos, en los que las variables resulten manipulables y las condiciones generales estén bajo control. En el caso de las políticas públicas es muy difícil realizar experimentos, además de por demás costoso. Una variante del método experimental que se utiliza frecuentemente es la "prueba piloto", en donde se implementa –virtualmente o en formal real- una determinada política pública. La manera virtual de implementación de políticas públicas son simulaciones de una determinada situación controlando las variables. El caso concreto en donde se aplicó esto fue "La Prueba Piloto Voto Electrónico 2005", en donde se hizo que votantes reales experimentasen cuatro dispositivos de votación electrónica en la Ciudad de Buenos Aires, y a partir de allí se extrajeron las conclusiones. El otro modo de experimentación en políticas públicas son los "programas piloto" que son la implementación de una política pública en un ámbito o sobre una población más acotados que la que resultaría del proceso de implementación. Los problemas que atraviesan este tipo de estudios son las consideraciones éticas, allende que dejan muchas variables de lado, como ser la heterogeneidad de la clientela, el problema de la escala, los factores políticos a la hora de la toma de decisiones, etc.

El procedimiento estadístico también es poco aplicable, por la frecuente falta de cuantificación de las variables y la escasez de casos analizables. En políticas públicas es muy difícil llegar a cuantificar determinadas variables. Sin embargo estas líneas de

investigación han dado lugar a ciertos avances, pero siempre chocan con la problemática que acarrearán un costosísimo relevamiento, siempre incompleto, y en caso de basarnos en fuentes secundarias la diferencia e incongruencias entre sistemas de cuentas nacionales, estadísticas y demás, dificultan mucho la comparación, sobre todo entre Estados nacionales. Por lo dicho, este método solamente sería fructífero bajo mediciones estadísticas unificadas que usualmente se dan dentro de un país, con lo cual sería fecundo a la hora de comparar políticas públicas a nivel subnacional, pero al encarar una indagación entre estados, la cuestión se complejiza en demasía. A esto se suma que realizar un verdadero estudio estadístico implicaría relevar un gran número de casos, muchas veces correspondientes a realidades socio-demográficas, políticas y económicas muy dispares, en donde intervienen múltiples variables, con lo cual lo extrapolable de las conclusiones debe resguardar siempre la técnica de sistemas similares o sistemas diferentes.

El método histórico, finalmente, es congruente con la investigación en política pública en su momento "nomotético" o de generalización, pero no lo es en su momento "ideográfico" o de restauración de la individualidad del hecho. El procedimiento comparativo queda, pues, como el más adecuado, en la mayoría de los casos, para la ciencia política.

En ciencia política "cuando hablamos de método comparado, se entiende que estamos ante un problema que no se puede resolver por la vía estadística" (Sartori 1984: 262). Como se dijo anteriormente, la producción del conocimiento científico siempre implica una indagación, o en un estadio más avanzado del sometimiento de relaciones causales entre variables a la realidad concreta. Este momento, es en donde el método comparado realiza el "puente" entre los conceptos y la realidad concreta. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. Como sostiene Borsotti (2007) en una investigación "lo central es el problema de conocimiento que se plantea y la aplicación o búsqueda de procedimientos que conduzcan a dar una respuesta verosímil demostrable intersubjetivamente." (Borsotti 2007: 27). Esta intersubjetividad, en el conocimiento científico se logra a través del método. Todo conocimiento científico asienta su validez en la comprobabilidad intersubjetiva de las aseveraciones a las que llegó tras el recorrido de contrastación empírica. El carácter público y la correcta explicitación de las herramientas metodológicas son el pilar en el cual se asienta esta legitimidad del conocimiento que le asigna la comunidad. El uso de estrategias que aseguren que si otros individuos

recorriesen el mismo camino, aplicando los mismos pasos en el proceso de construcción del conocimiento empírico, debería dar los mismos resultados a los que llegó ese investigador que nos está comunicando sus hallazgos.

Refiriéndonos a las políticas públicas comparadas, lo importante es que hay varias dimensiones de estudio para abordar el estudio de las políticas comparadas. Estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “estado en movimiento”.

A la pregunta de por qué comparar, la respuesta es que “es el menos satisfactorio de los métodos de control accesibles, entendámonos, para la ciencia política, y sobre todo para el politólogo impregnado de problemas de microanálisis” (Sartori 1981: 267). Además, el estudio de las políticas públicas desde este enfoque ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre periodos históricos. Por último se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público.

Las políticas públicas comparadas, para Grau (2002) son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas sino que “el análisis comparado de las políticas publicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares”. (Grau 2002: 3). Según esta línea, el único tipo de investigación es la explicativa basada en la comparación como estrategia de corroboración de la hipótesis. En la comparación como método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas que se señalan diferentes variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terrero a partir de estudios de casos). Según Parsons (2008) las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.” (Parsons 2008: 74).

4. ¿Qué comparar?

En ámbito de la política comparada el primer escollo que se nos presenta es el problema de querer "comparar lo incomparable", consciente o inconscientemente. Urbani enumera algunas pautas de procedimiento para allanar esos inconvenientes:

- comenzar con una buena clasificación, para asegurar el orden y la homogeneidad de los fenómenos; -usar conceptos "capaces de viajar" (aplicables en distintos países) y a la vez buenos colectores de hechos. Bajo este análisis, lo central es la definición de los conceptos y lograr un equilibrio entre 'intensión' –cantidad de atributos- y 'extensión,-cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional- a la hora de iniciar la investigación. Se trata de lograr un buen equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica. Lo dicho, consiste en evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar países diferentes; -tomar muy en cuenta la incidencia de los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados;

- usar del modo más racional y productivo todas las técnicas de investigación conocidas.

Las perspectivas de aplicación de la política comparada al estudio de las políticas públicas son muy prometedoras: este enfoque que aumenta el grado de validez de los conocimientos y proporciona nuevas hipótesis. Así mismo, estimula la capacidad de aprender de los demás y aminora los peligros de implementar a ciegas. Todos los campos especializados de la ciencia política son plausibles de ser abordados con el método comparado, y la política pública comparada se nos presenta como una subrama de la política comparada y de las '*policies sciences*'. Es posible una doble entrada: por un lado el estudio de procesos de políticas públicas en diferentes casos (nacionales, regionales o subnacionales) o la comparación de políticas sectoriales de forma diacrónica.

Por supuesto, es un enfoque que no está exento de objeciones, que van desde la inmadurez metodológica, que no puede negarse pero que sólo se puede superar por medio de la aplicación, hasta el consabido argumento de que toda comparación es vana porque los fenómenos son irrepetibles. A esto puede contestarse que la "unicidad" de un fenómeno sólo puede comprobarse de manera seria por comparación, y que ésta, las más de las veces, revela la existencia en el fenómeno de aspectos irreductiblemente propios (que efectivamente no son comparables) y de aspectos comunes, respecto de

los cuales la comparación hace posible un mejor conocimiento y ubicación en relación con otros fenómenos similares.

Finalmente, no podemos dejar de eludir una de las primeras cuestiones metodológicas con respecto a la delimitación del objeto de estudio en el marco de las políticas públicas comparadas. Según Borsotti (2007) el proceso de construcción de un objeto implica el derrotero trazado desde lo que se conoce como una situación problemática, a un correcto planteo en términos teóricos de la pregunta de investigación. Una situación problemática es un estado de cosas que desde las concepciones normativas y la axiología del investigador es no deseable, y por ello es objeto de indagación, con la finalidad de aportar conocimiento de base empírica tendiente a explicarlo. “En el proceso de construcción de un objeto de estudio se recurre a un criterio de selección, se tienen en cuenta ciertas perspectivas teóricas, supuestos, elementos y se desechan otros” (Borsotti 2007: 48).

El primer paso es determinar la propiedad a estudiar, es decir, el “qué” de la pregunta de investigación. Como sostiene Muller (2006) en la construcción del objeto sobre las políticas públicas hay tres grandes núcleos de preguntas que orientan las preguntas de investigación. Según este autor hay un primer objeto que se relaciona con la génesis de las políticas públicas, es decir “¿cómo nacen y se transforman las políticas públicas? En este tipo de campo de investigación tiene un rol primordial la ciencia política. Un ejemplo de un estudio de este tipo es el clásico trabajo de Alonso (1998) sobre la reforma previsional del año 1994, el cual investiga las sucesivas tomas de posición de los actores movilizados en torno a la cuestión, y como ello determinó un tipo de sistema previsional.

El segundo tipo de pregunta que definen al objeto de estudio de la burocracia y la administración pública intentando ver como funciona el aparato estatal hacia el interior, lo que este autor denomina “la caja negra” de la política pública. Este tipo de estudios se asienta en la teoría de la burocracia, la sociología de las organizaciones y el derecho administrativo, y se focaliza en “saber cómo en función de cuáles estrategias van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública” (Muller 2006: 126). En esta línea de investigación la excelente obra de Yates (1985) “Análisis de la burocracia”, encaró un estudio sistemático de la administración pública norteamericana, focalizándose en la eficiencia, la democracia, la política, las acciones de los dirigentes y la propia acción de los burócratas y sus efectos.

El tercer tipo de estudio, indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada política pública ha modificado el tejido social que buscaba afectar. Los impactos, las investigaciones evaluativas han tenido su campo más fecundo en la economía y el trabajo social, porque cuentan con herramientas metodológicas más sólidas para sistematizar los impactos de una intervención estatal en una determinada población. El trabajo de los efectos de la política inclusión previsional realizado por D'Elia (2008) se centra en la mejora que produjo en la distribución del ingreso en los adultos mayores las transferencias producto de la moratoria previsional en la Argentina, a partir del estudio de esas dos variables con una estrategia cuantitativa.

Hay dos dimensiones para comparar los impactos de los procesos de implementación de las políticas públicas. Ver qué actores se movilizan en torno a los efectos que produjo una política pública, por un lado; y por el otro, ver se la implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada.

Desde el primer enfoque, en una perspectiva sistémica implica una retroalimentación del ciclo de las políticas públicas. Son siempre el punto de partida para el proceso de formulación de nuevas políticas públicas o de reformulación de una política pública existente. En esta línea de investigación, el estudio comparado de Oszlak (1991) de cuatro políticas públicas muestra como repercuten las políticas públicas y determinan movilizaciones y tomas de posición de los actores involucrados. Así mismo, la evaluación de una política pública puede verse a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su "misión", en los términos de la "visión" que se haya adoptado para lograr tal misión, en clave de sociología de las organizaciones. Consiste en la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Además, sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de las políticas públicas y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos. En una metodología comparada implica contrastar los indicadores de gestión de una organización de diferentes organismos o del mismo organismo en diferentes momentos. En esta parte del ciclo de las políticas públicas, dado que se han puesto en marcha recursos, y han

sido generado productos a través de ciertos insumos, es posible cuantificar dichos resultados de manera más concreta que en las etapas anteriores

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia la política pública, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores. La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del una organización pública, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

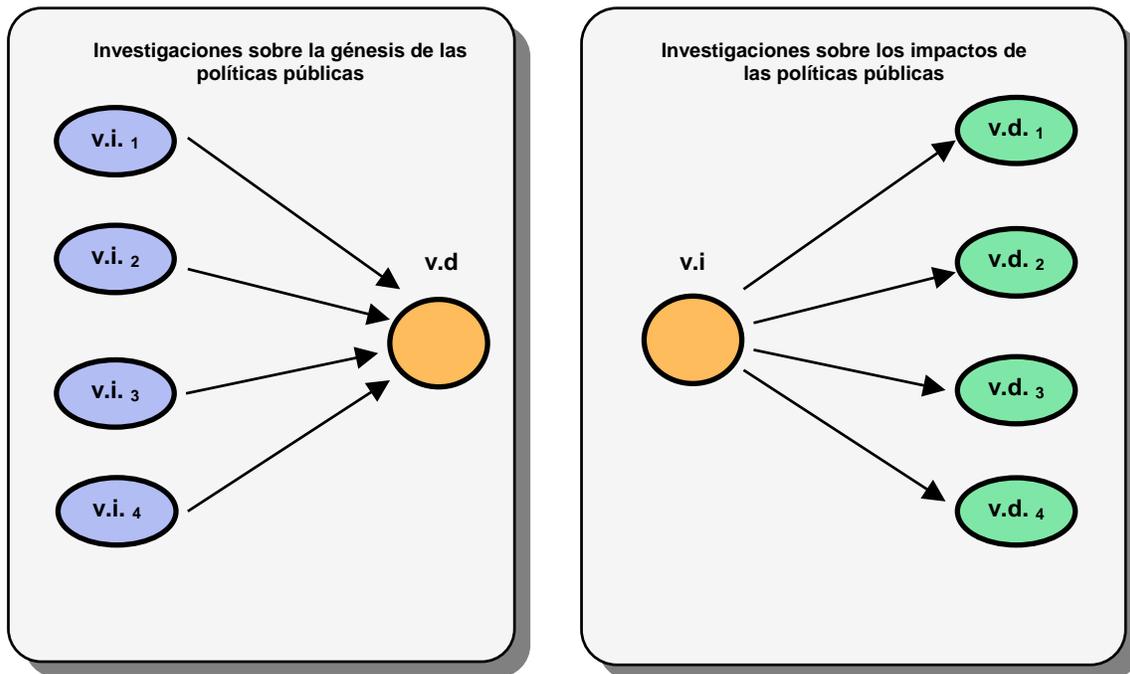
Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores. Los efectos de la acción gubernamental, aun cuando sea bien diseñada y efectivamente implementada, pueden no coincidir con las expectativas de los interesados. Por lo tanto, las políticas públicas deben tener una clara orientación hacia el cliente-ciudadano, lo que implica tomar en cuenta sus puntos de vista a través de la consulta.

El *enfoque orientado a resultados* trata principalmente de cuestiones como ¿cuál es el desempeño obtenido o qué resultados se han logrado? o ¿se han cumplido los requisitos o los objetivos? En este enfoque se estudia el desempeño (referente a la economía, la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los hallazgos detectados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los *criterios de auditoría* (normas pertinentes, razonables y alcanzables que se emplean para determinar si un programa cumple o supera las expectativas). Un estudio comparativo bajo esta *El enfoque orientado a problemas*, en cambio, se trata primordialmente de la verificación y el análisis de problemas, por lo general sin hacer referencia a criterios de auditoría definidos con anterioridad. En este enfoque, las deficiencias y los problemas -o como mínimo, los indicios de problemas- son el punto de arranque de una auditoría, no

la conclusión. Una de las tareas principales de la auditoría consiste en verificar la existencia de los problemas señalados y analizar sus causas desde distintas perspectivas (problemas relacionados con la economía, la eficiencia y la eficacia en empresas o programas del sector público). Trata interrogantes de este tipo: ¿los problemas constatados existen realmente y, en tal caso, cómo pueden entenderse y cuál es su causa?. Se formulan y se comprueban *hipótesis* sobre las causas y las consecuencias.

En el siguiente diagrama se sistematiza las posturas anteriormente mencionadas:

Diagrama 1: Aproximaciones al estudio de las políticas públicas



Fuente: Oszlak, Oscar (2008)

En el siguiente cuadro aparecen sistematizados la primera y tercera postura sobre los estudios de las políticas públicas. En el primer caso se ven los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación que son considerados como la variable independiente, y la política pública es considerada la variable dependiente. Por el contrario, los mencionados estudios sobre los impactos se remiten a ver los efectos en los afectados por una política pública como una variable dependiente y la política pública es vista como la variable independiente. Los estudio de la “caja

negra” de las políticas públicas pueden entroncarse tanto en una dimensión como otra. Si se consideran que las sucesivas tomas de posición del aparato burocrático resultó en una modificación de la política pública como fue diseñada en el proceso político, podría pensarse dentro de la primera lógica. Por el contrario, si se analiza como la implementación a través de las agencias burocráticas de una determinada pública generó determinados efectos, más allá de cómo fue planificada, se entroncaría dentro del diagrama de la derecha.

Los objetivos de una investigación son el tipo de conocimiento que se va a producir, la pregunta que guiará nuestra investigación a la vez que determinará qué propiedad de una temática queremos indagar, los objetivos delimitan la clase de conocimiento que se quiere generar. Dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con ver similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos. Pero lo cierto es que desde el momento que se selecciona un problema pasamos hacia una pregunta de investigación o una hipótesis que implica indefectiblemente examinar sobre las propiedades del fenómeno indagado, en más de un caso. Vale mencionar, que como se dijo previamente, nuestra unidad de análisis serán procesos relacionados con políticas públicas, que pueden tomar una forma sincrónica o una forma diacrónica.

Dentro del primer grupo de preguntas de investigación podemos formular preguntas tales como: “¿cómo fueron los procesos de reforma del Estado en los países del Cono Sur a comienzos de los años 90?”, “¿Qué consecuencias trajo aparejada la implementación de la Ley Federal de Educación argentina en las burocracias escolares de las diferentes subunidades?, o ¿Cómo fue el proceso apertura comercial fronteras adentro en la Unión Europea y el MERCOSUR durante los primeros 10 años de conformado el bloque? En este punto, comparamos procesos que suceden en el mismo tiempo en casos diferentes (que pueden ser nacionales, subnacionales, e incluso regionales) para ver las diferencias y similitudes de los procesos estudiados en los diferentes casos de análisis. La delimitación de las unidades de análisis se hace siempre en torno a los casos que queremos observar. Así en el primer ejemplo, las unidades de análisis son los países del Cono Sur, en el segundo son las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el tercer caso las unidades de análisis son los bloques regionales de la Unión Europea y el MERCOSUR.

Otra manera de encarar el estudio, es tomar una política pública o como se atendió una determinada cuestión en sucesivos períodos de tiempo. Una pregunta que puede ilustrar es lo dicho sería ¿Qué núcleo de cuestiones se plasmó en la estructura ministerial nacional durante el primer peronismo, y qué diferencias hay con respecto a la del tercer gobierno de Perón? Aquí la lógica que opera es la siguiente: se busca comparar el qué (las propiedades que queremos estudiar), el cual en este caso será la estructura ministerial nacional. Las unidades de análisis (el quién del problema, es decir los casos) son los dos gobiernos de Perón. Este tipo de comparación de la evolución de una política pública a través del tiempo es lo que se llama en política comparada una comparación diacrónica. En el marco de la investigación en política pública comparada atiende a preguntas sobre las coyunturas históricas críticas que atravesó el problema, porque remite a procesos sociales y políticos que indudablemente trazan un derrotero en el tiempo y sucesivas tomas de posición del Estado y maneras particulares de atender una cuestión. ¿Cómo se planteó la cuestión en varios momentos históricos? ¿De qué manera de intento resolver en tal momento y en otro una cuestión socialmente problematizada? Son algunas de las preguntas que las comparaciones este tipo nos ofrecen para tratar de observar los diferentes ciclos de las políticas.

El qué comparar responde al proceso de constitución de la propiedad que interesa para nuestro estudio a la vez que exige la delimitación de las unidades de análisis, siendo para la metodología comparada central e inescindible ambas cuestiones. Parsons sostiene que el enfoque comparativo tienen a emplear tres métodos: “estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables” (Parsons 2008: 75). El nivel conceptual no está indicando, como se dijo previamente, sino que es una elección de un nivel dentro de la escala de abstracción. El investigador siempre, a la luz de la teoría deberá elegir en qué nivel de abstracción se moverá para elaborar sus conceptos. Para graficar lo dicho anteriormente, podemos encontrar teorías de alto nivel de abstracción que incluyen un gran número de casos. El uso de un gran número de casos se corresponde a lo que la tradición de investigación comparada denomina “estudio de variables”. Este tipo de estudios se dedica a estudiar un gran número de casos y se centra en pocas variables, con la finalidad de explicar macrocausalidades. Dado el gran número de casos que se tratan en este tipo de estudios, la manera que más se asimila con este tipo de estrategia es la de decodificar

en la realidad en variables, realizando un tratamiento de datos cualitativos con el fin de comprender generalidades, con una pretensión de establecer algún tipo de relación probabilística. Un ejemplo de este tipo de estudio puede ser una investigación acerca de cómo cada tipo de sistema previsional de capitalización incide en la tasa de cobertura. Tomando los casos de sistemas sustitutivos, paralelos y mixtos, cruzado con la evolución de la tasa de cobertura con la implementación de cada tipo de sistema de capitalización se puede establecer una relación entre dos variables. Este estudio toma dos propiedades (tipo de sistema previsional y tasa de cobertura) y trata de establecer como un determinado sistema de capitalización resulta en una determinada tasa de cobertura. Este tipo de análisis se presenta muy útil para medir los impactos de las políticas públicas. Ejemplos similares de relaciones causales pueden buscarse cruzando la incidencia del nivel de educación en la edad de la maternidad de las mujeres; la relación de la cantidad de escuelas por habitantes con la tasa de analfabetismo, etc., pero la principal dificultad que presenta, como se ha sostenido previamente es que se maneja en un nivel de abstracción muy alto y las conclusiones pueden tener un grado de generalización tan alto que poco prediquen sobre los aspectos de los fenómenos estudiados, a la vez que el tratamiento cuantitativo de datos requiere cierto tipo de variables que puedan ser cuantificadas y la posibilidad de generar esos datos.

Si el objetivo de nuestro trabajo es indagar con mayor profundidad en las características de una política pública de manera comparada, intentando caracterizar una política pública a partir de su comparación, lo más apropiado es utilizar la lógica del estudio de casos, que opera de manera inversa. Básicamente, se toman un número reducido de casos y se multiplican las variables. Las estrategias metodológicas utilizadas en este tipo de estudio son fundamentalmente cualitativas. Lo central de este tipo de investigación es que no se establece una hipótesis explicativa a partir de dos variables, como vimos anteriormente, sino que por el contrario se trata de sistematizar un buen número de variables de control allende la variable independiente para tratar de aislar a las primeras como posible explicación a la variable dependiente.

Un ejemplo de este tipo de estudio puede ser el estudio de los procesos de privatización del sistema jubilatorio en el caso chileno y argentino. La hipótesis planteada podría ser “el régimen político determina la profundidad de las reformas: Mientras que en el caso chileno la imposibilidad de los actores de veto que implicó el régimen dictatorial posibilitó un sistema de sustitución con altos costos de transición; en el caso argentino, la multiplicidad de actores de veto resultó en un sistema mixto con

menor costo de transición”. Aquí los objetivos tienen más que ver con ver la complejidad de los procesos, y por dicha causa siempre tienden a incluir mayor cantidad de variables. Un tipo de investigación de este tipo no debería dejar las siguientes variables de lado: costo fiscal del sistema de reparto previo, importancia de los cuadros técnicos en la implementación, el proceso de surgimiento de la cuestión, posibles soluciones que se le dio al tema de la reforma, actores que intervinieron en el proceso de reforma, tipo de gobierno, tipo de régimen, etc.

Un estudio dentro de esta lógica de casos, es que publicó Oscar Oszlak en el año 1991, “Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano”, en donde se hace un estudio cualitativo de cuatro políticas públicas de manera sincrónica durante el Proceso de Reorganización Social en la Ciudad de Buenos Aires. Las cuatro cuestiones que analiza son: la desregulación del mercado de vivienda urbana, la erradicación de las villas de emergencia, las expropiaciones por construcción de autopistas y recuperación de “espacios verdes”; y la relocalización industrial. La sistematización que realiza este autor es la cantidad de recursos movilizadas por parte del Estado junto con los de los afectados, para comparar el éxito o fracaso en la implementación de cada política pública. En este tipo de investigación se busca ver la multicausalidad del fenómeno, y se analizan los diferentes actores y su capacidad de veto relativa a partir de la resistencia, teniendo en cuenta el régimen político, el surgimiento de la cuestión, entre otras variables. Vale decir que este tipo de estrategia siempre comprende estudios con un menor nivel de abstracción es siempre más bajo que los estudios de variables. Lo que se gana en la interpretación de los fenómenos y en riqueza de las diferentes variables intervinientes, se pierde en generalidad, ya que se maneja en un nivel medio-bajo en la escala de abstracción.

5. Las políticas públicas

Como subcampo del estudio de las políticas públicas y de la política comparada cobra una relevancia porque se refiere al proceso de toma de decisiones en los regímenes democráticos, y a su vez nos remite al principal actor del orden social a partir de la modernidad: el Estado, ya sea en su concepción moderna, como concentrador de la violencia legítima dentro de un territorio previamente delimitado, o en su versión contemporánea que nos remite a las concepciones de “neomedievalización” (Held 1997)

o la de Glocalización (Beck 1998) , en donde hay un reverdecer de los actores tanto supranacionales como subnacionales.

El estudio de las políticas públicas permite observar al estado en acción. El análisis de dichas políticas facilita la comprensión de las relaciones que el estado entabla con la sociedad. El abordaje de las políticas públicas desde el enfoque relacional o interactivo posibilita el estudio de las políticas del estado en acción como el resultado manufacturado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción. En los estudios del "*public policy*" se parte de un supuesto pluralista, en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien resultado de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea.

Las políticas públicas representan por excelencia las acciones de los Estados, consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación intentado solucionar los diferentes y complejos problemas que la propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es ante todo relacional y requiere de un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo⁸. Esto equivale a decir, según Oszlak y O'Donnell que: "Política estatal (o 'pública'), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión" (Oszlak y O'Donnell 1982: 112). Esto nos remite a la faceta dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como un la mera suma de instituciones públicas; bajo esta concepción es posible captar al "Estado en movimiento".

⁸ En palabras de O'Donnell: "La dominación es relacional: es un modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad – expresa, tácita o presunta- del dominante. (...) El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación" (O'Donnell 1984: 200-2001)

Siguiendo esta línea de análisis, podemos pensar el “*qué*” comparar de las políticas públicas, en virtud a qué género pertenecen, y se pueden agrupar las políticas públicas por “*cuestión*” que intentan resolver. Bajo esta perspectiva habría tantos tipos de políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas existan en una sociedad. Entonces podemos hablar de políticas educativas, políticas de género, políticas previsionales, y así sucesivamente. Un estudio que se centre en esta perspectiva puede focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión. Así se puede estudiar como el Estado atendió una cuestión socialmente problematizada en dos momentos históricos diferentes. Un ejemplo de este tipo de estudios puede ser comparar el tipo de política social durante el Estado de Bienestar y durante el Estado Neoliberal en un país o región. Por otro lado se puede recurrir a una comparación sincrónica de varios casos, a partir de ver como diferentes Estados atienden una cuestión. Un ejemplo de esto sería un estudio comparativo de las políticas laborales en el Cono Sur, o de las políticas de seguridad en los diferentes Estados Brasileños.

Podemos distinguir dimensiones de análisis que van desde el proceso de formulación de las políticas públicas, que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones y las configuraciones de actores involucrados y recursos movilizados por éstos, y va desde el surgimiento de la cuestión socialmente problematizada hasta la cristalización, por lo general vía sanción de una ley o decisión ejecutiva, de una toma de posición tácita o explícita por parte del Estado. Cuando pensamos en el Estado, nos estamos refiriendo, a los Estados Nacionales, que han sido el principal articulador societal desde el siglo XIX, pero tenemos que pensar que hay política pública “por debajo” del Estado Nación y “por encima” de éste. Con ello queremos referir que hay políticas públicas que implican sucesivas tomas de posición en varios niveles estatales, como puede ser el nivel subnacional o el supranacional, y esto claramente puede resumirse en la clasificación de las políticas públicas de acuerdo al nivel gubernamental.

Encontramos de esta manera políticas públicas supranacionales, las cuales son llevadas a cabo por organismos gubernamentales de los bloques regionales y tienen una relación de interdependencia con el nivel nacional de los Estados involucrados. El espacio donde se llevan a cabo este tipo de políticas es el bloque regional de tipo político. El ejemplo más acabado de este tipo es la Unión Europea.

Por otro lado, encontramos los bloques regionales de tipo económico, que implican una coordinación sobre temas puntuales entre los distintos gobiernos nacionales, como en el caso del MERCOSUR. Así mismo, las políticas nacionales,

pueden tener aristas muy diferentes, de acuerdo a la orientación ideológica que tiene el gobierno de cada país. En este sentido, podemos trazar una línea divisoria entre el gobierno unitario y el gobierno federal. En el gobierno unitario se plantea una relación de subordinación del nivel nacional con los otros niveles inferiores, y el principal actor a la hora de la toma de decisiones es el Estado central, como es el caso de Gran Bretaña. Vale decir, que esto se relaciona con los procesos de constitución histórica de los Estados Nación, y que en los últimos años se ha producido una serie de procesos de delegación hacia los niveles subnacionales, muchas veces, en parte por las demandas de las regiones o provincias. Los procesos de autonomización en España, son el más claro ejemplo de ellos. Una comparación de los procesos de formulación de políticas públicas implica tener en cuenta esta variable: si se trata de un Estado unitario con autonomías o centralizado clásico.

Del lado de los Estados Federales encontramos un mayor número de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. El proceso histórico de constitución de los Estados Federales es de por sí un acuerdo entre estados soberanos que ceden ciertas potestades a una entidad superior (el nivel nacional o federal) pero conservando todo aquel poder que no han delegado expresamente mediante el pacto fundante al nivel nacional. Como señala Lijphart (1995) el sistema federal implica un bicameralismo equilibrado y simétrico, es decir una cámara que represente al pueblo de la nación y otra que represente en igual número a cada una de las subunidades, las cuales tienen los mismos poderes a la hora de formular políticas públicas. Esto quiere decir, sin más que a la hora de la formulación de las políticas públicas encontramos que el nivel nacional (encarnado por la cámara nacional) se encuentra negociando con las subunidades, las cuales se encuentran representadas en la cámara alta o senado. Vemos que el modelo de formulación de política pública nacional en los sistemas federales se corresponde con una negociación entre los niveles nacional y subnacional.

Un estudio comparado del proceso de formulación de políticas públicas implica tener en cuenta el tipo de organización estatal en la cual se desenvuelve la política pública. Lo mencionado anteriormente se aplica no solo a lo que podríamos llamar el ámbito de la política pública de alcance nacional, sino que puede pensarse lo mismo para las políticas subnacionales (atendientes a niveles intermedios –Estados, provincias, cantones, *landers*-) como a los niveles locales (alcaldías, municipios, condados, etc.). De hecho, lo que opera en la realidad, es un proceso de descentralización y *emponderamiento* de los gobiernos locales. Prueba de ello es el

caso español en donde lo local tiene un relevancia central a la hora de las políticas de desarrollo regional –ilustrado patentemente con el proceso catalán y vasco-.Lo central que hay que tener en cuenta a la hora de comparar las políticas públicas, es que cuando nos referimos a sistemas federales, por lo general estamos pensando en una multiplicidad de mayor de actores intervinientes a la hora de la toma de decisiones. Así mismo puede dar una conglomerado de políticas públicas que pueden ser incoherentes entre sí si tomamos las tomas de posición de los diferentes niveles estatales – supranacional, nacional, subnacional y local-.

Por lo dicho, no puede asimilarse el espacio nacional con una política pública. Referirnos a una política pública requerirá siempre remitirnos a la instancia formuladora, debido a que si podemos pensar tantas políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas existieren, podemos pensar tantas políticas públicas como niveles de gobiernos existan en un territorio determinado para un determinado problema. De ahora en más será importante hablar de políticas sociales nacionales, o políticas educativas provinciales, etc., para aprehender mejor las diferentes instancias de tomas de decisiones, sobre todo teniendo en cuenta el principal actor estatal encargado de atender la cuestión. Con ello queremos significar que hay cuestiones que por su desarrollo histórico han quedado en manos del actor nacional –la política universitaria pública, en el caso argentino-, o en manos de actores subnacionales –seguridad, salud y educación, en el Río de la Plata-, o en ambos –en el caso brasileño hay políticas universitarias tanto nacionales (referidas a las universidades federales) como estaduais (concernientes a las casas de altos estudios financiadas por los estados)-.

Esto puede entenderse, si se piensa como frente a cuestiones de agenda central para un Estado como es la política educativa hay diferentes tipos de tomas de posiciones. Si consideramos, por ejemplo, para el caso argentino el nivel universitario nacional, vemos que hay un solo nivel de política pública que interviene: el nivel nacional. Pero cuando observamos el ámbito de la enseñanza media y elemental, lo que ocurre es totalmente lo opuesto: lo que opera es un mosaico de 24 políticas educativas provinciales, muy diferenciadas entre sí, y el nivel nacional solamente funciona como un coordinador, sin una real capacidad de tomar decisiones que obliguen a los actores a seguir ciertos lineamientos. La idea de “ministerio sin escuelas” nos hace referencia a esta realidad, y a la “desnacionalización” de la política educativa. Lo que resulta de estos procesos de descentralización es una multiplicación de las políticas públicas, diferentes, contradictorias entre sí, con realidades sociopolíticas muy

heterogéneas, actores, procesos de formulación e implementación radicalmente divergentes.

En resumen, estudiar una política pública, genérica –definida a partir de la cuestión socialmente problematizada que intenta resolver- en los estados federales requiere una estrategia comparada que tenga en cuenta todas las políticas públicas subnacionales. Así, pues hablar de “política educativa” o “política de seguridad”, refiriéndonos a un Estado Nación, implica un estudio comparativo exhaustivo de los ciclos de las políticas públicas en forma comparada en todas las subunidades; y no ver la mera coordinación, o lineamientos básicos que generan las agencias estatales que coordinan estas políticas subnacionales. Es un error, pensar la política educativa argentina en el nivel medio y primario como solamente las acciones del Ministerio de Educación Nacional. Dado que el principal nivel a la hora de formulación e implementación de dicha política, a raíz de la naturaleza federal del Estado y el proceso de rearticulación entre Estado Nacional y provincias que se dio en nuestro país, resultaron ser las provincias, mirar al Estado Nación sin hacer un estudio comparado de los casos provinciales es un error metodológico.

En el siguiente cuadro se puede ver la clasificación de las políticas públicas de acuerdo a los diferentes tipos de organización estatal y se resume lo dicho recientemente:

Cuadro 1: Organización estatal y políticas públicas

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

6. Los campos para la comparación dentro de las políticas públicas

La española Grau sostiene que hay dos tipos de estudios referidos a la administración pública comparada: por un lado los estudios de tipo metodológico, que proporcionan herramientas teórico-metodológicas para comparar las políticas públicas; y por otro lado los estudios comparativos relacionados con lo que esta denomina “políticas sectoriales”. Además señala que “ambos tipos de trabajos están íntimamente relacionados: normalmente los esquemas y modelos de análisis sobre políticas públicas en general se utilizan en obras sectoriales para ahondar en el estudio de un ámbito de las políticas públicas. El análisis sectorial puede utilizarse tanto para estudiar con detalle una determinada política pública (lo que entraría dentro de la lógica de estudio de caso) o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de su variación territorial, estos es, como distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política pública. Como sostiene Parsons (2008) “las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Además, los sectores proporcionan contextos para los estudios comparados. Dentro de cada uno de las áreas

hay redes y comunidades de investigación especializada que estudian los problemas y las políticas públicas, y defienden ciertas posiciones”(Parsons 2008:63)

Cuadro 2: Tipos de estudios sobre las políticas públicas

Tipo de obra	Objetivos	Características de la comparación
Análisis de políticas públicas	Establecer pautas para el estudio de una “política pública” (qué es una política pública? ¿Cómo abordar su estudio? Qué factores y dimensiones de análisis son relevantes? Perspectivas y carácter descriptivo y/o analítico. <i>Policy análisis</i> . Proposiciones, explicaciones sobre los cambios y las variaciones de las políticas. Por qué cambian las políticas? ¿Por qué no lo hacen? Perspectivas de carácter teórico (búsqueda de variables explicativas) <i>Policy sciences</i> .	No hay
Análisis de políticas sectoriales	Ahondar en el conocimiento de políticas sectoriales con el uso de los instrumental de análisis de las políticas públicas (concepto, dimensiones de análisis). Descubrir patrones comunes y diferencias establecidas entre políticas.	Comparación en tanto que observación de distintas realidad. Se observan los análisis sectoriales con el de encontrar diferencias y similitudes. El uso del instrumental conceptual de las políticas públicas permite sistematizar la observación comparada: se “ve” si existen diferencias en el proceso de formación de la agenda, o en la definición del problema, o en la configuración de la red de actores, por ejemplo.
Análisis comparado de políticas públicas	Búsqueda de variables que expliquen las similitudes y diferencias entre países o entre políticas. Comprobación de la capacidad explicativa de tales variables.	Comparación como método para buscar explicaciones a fenómenos político-sociales. Se parte de la hipótesis previas que señalan qué tipo de variables van a estudiarse y comprobarse para intentar explicar las diferencias y las similitudes. Utilización de técnicas cuantitativas (estadística) y cualitativas (análisis sobre el terreno a partir de estudio de casos).

Fuente: Grau (2002)

Bajo nuestra perspectiva, podemos ver diversos niveles para el estudio de los procesos de las políticas públicas que se mueven en diferentes dimensiones. Podemos afirmar que el Estado es tanto políticas públicas (estado en movimiento) como un conjunto de instituciones que se conoce como burocracia. Básicamente, se puede hacer

grosso modo, una escisión entre los dos aspectos que se condicen con los momentos, aunque obviamente, no de manera excluyente. El primer momento tiene más que ver con el proceso de formulación de la política pública y el segundo con el proceso de implementación de dicha política. Esto no quiere decir hacer una escisión tajante entre política y administración, bajo ningún punto de vista, sino que se trata de bosquejar dos niveles de la comparación. Por un lado, el momento de la política pública es que el se vincula con la política pública comparada, que menciona Grau; y el momento de la implementación (más 'burocrático') se relaciona con la administración pública o burocracia comparada.

Ahora bien, no podemos olvidar que a lo largo de todo el proceso hay otra dimensión que es central y es la que va a orientar todo el proceso posterior, que es la normativo-ideológica, la cual aporta la matriz prescriptiva. La idea de cómo se plantea la cuestión y las posibles alternativas para su resolución tiene que ver con componentes normativo-ideológicos. Como sostienen Meny y Thoenig "Las teorías de las políticas públicas no son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción en contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraízan en las investigaciones empíricas no se desentienden de sus implicaciones para la acción" (Meny y Thoenig 45). La dimensión ontológica y axiológica es central a la hora del planteo de la cuestión. Podemos decir que durante el momento de surgimiento y traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda estatal, es en donde el componente ideológico tiene intensidad máxima. Lo dicho no quiere significar, bajo ningún punto de vista que en los debates y sucesivas tomas de posición de los actores involucrados y movilizados en torno a la cuestión no haya componentes ideológicos. Claro que los hay, pero el hecho de haber penetrado a la agenda estatal quiere decir que un tipo específico de discurso, una teoría del Estado subyacente ha logrado dejar el momento meramente discursivo para pasar a jugar relaciones de poder en donde el proceso de formulación de una política pública como una intervención estatal transformadora de un estado de cosas se convierte en una arena donde lo político (el poder relativo de los diferentes actores) tiene su centralidad. Esto es más comprensible si se sostiene que el hecho que cuando se ha planteado ya una cuestión en la agenda estatal, el poder ha logrado plasmar una determinada visión de la cuestión (y no otra) al interior del Estado. En este momento, el discurso pasa a hacer acción normativa basada en juegos de poder.

Como se ha dicho anteriormente, el análisis de las políticas públicas y el propio ciclo de las mismas está desde su génesis condicionado por la matriz ideológica que se plasmó en el planteo de la cuestión y su posible solución. “La aportación de la dimensión filosófica (ética, normativa, metodológica) al análisis de las políticas públicas es inmensa. De hecho podría reconstruirse toda la historia de la filosofía política a fin de demostrar cómo la preocupación por las ‘políticas públicas’ y los ‘problemas públicos’ ha sido un elemento central de la teoría política desde los tiempos inmemoriales” (Parsons 2008: 75).

Siguiendo la línea de argumentación previa, queremos dejar claramente expuesto que todo planteo de una cuestión dentro del proceso de las políticas públicas como su análisis empírico indefectiblemente remite a una filosofía política y a una teoría de Estado. El nivel filosófico se encuentra siempre presente en la política pública y en su estudio. Las visiones prescriptivas y las concepciones del problema están enmarcadas en posturas que son siempre críticas de un orden de cosas. Entroncado con lo formulado más arriba, la problematización de un estado de cosas (ya sea por un científico o un sector de la sociedad civil) implica un malestar frente dicho status quo y se propone generar una acción o un conocimiento tendiente a superarlo. Por consiguiente, toda problematización de una cuestión es siempre crítica, porque se propone o bien superarla mediante una intervención o generar un conocimiento que permita futuras acciones del Estado sobre la sociedad con el objeto de mudar esa situación que la axiología ha caracterizado como no deseable. Es un error metodológico pensar que la única postura crítica es aquella que se remite solamente al momento especulativo-filosófico, oponiéndose radicalmente a un orden existente o al modo de producción imperante. Desde tradiciones filosóficas muy distintas, tanto el pluralismo de Lindblom como el materialismo dialéctico de Lenin, plantean modos de intervención sobre el mismo objeto: el Estado y las políticas públicas. Tanto la visión democrático-incrementalista, como la salida revolucionaria marxista se asumen como críticas de un estado de cosas desde el momento que plantean un modo particular de ver la política pública y el aparato burocrático del Estado capitalista moderno. En suma, todo planteo de un problema referido a las políticas públicas implica una postura crítica. La única postura no crítica es aquella que no lo plantea, y por consiguiente, por medio de la omisión de una problematización adhiere a ese estado de cosas.

Estas visiones prescriptivo-normativas que se relacionan con determinadas teorías del Estado pueden adoptar por cierto distintas tradiciones teóricas.

Remitiéndonos a la clásica obra de Alford y Friedland (1991) el Estado puede ser visto desde tres perspectivas: la pluralista, la dirigencial y la clasista. La perspectiva pluralista se centra en el nivel de análisis individual, las relaciones políticas de intercambio e interacciones, la dimensión clave de lo social es la cultura (los valores). La perspectiva dirigencial se centra en el nivel de análisis organizacional, y en las relaciones políticas de conflicto organizacional; el aspecto clave del Estado es el burocrático y la dimensión clave es la política, es decir el poder. Finalmente, la perspectiva clasista se enfoca en nivel de análisis social, basándose en las relaciones políticas como lucha de clases, la dimensión clave de la sociedad es la económica, o sea la clase social. El aspecto clave del Estado que considera del Estado es el capitalista. Por ende, el Estado debe ser entendido en los distintos niveles de análisis que plantean estas tres perspectivas teóricas. En primer lugar se deben observar las relaciones contradictorias entre su aspecto capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social, En segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales. Observando estructuras que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos y externos (...) En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los diversos grupos tratan de influir. Los hechos resultantes pueden ser diversos y dependen de los intereses en disputa y de las capacidades que estos grupos puedan desplegar. Por lo tanto, resulta importante estudiar los mecanismos con que cuentan aquellos que demandan políticas sobre el aparato gubernamental" (Zeller 2007:9). Por consiguiente, la teoría del Estado que sea tomada por el analista o el *policy maker*, resultará un enfoque y una problematización de determinado objeto. Se puede sostener, a grandes rasgos que la perspectiva clasista es mucho más útil para los estudios referidos a los momentos de formulación de las políticas públicas, mientras que los enfoques dirigenciales, que se centran en la complejidad organizacional, son más aptos para el análisis de la administración pública comparada. Por su parte las perspectivas pluralistas, tienen su arista tanto del momento de formulación como una teoría de la burocracia.

Como se ha señalado con anterioridad, la dimensión normativo-ideológica, tiene una gran utilidad para ser aplicada en el momento del surgimiento de la cuestión socialmente problematizada, porque su objeto central es el discurso que construye dicha cuestión, y el recurso principal, es por consiguiente la ideología. Por su carácter normativo, tiene una racionalidad moral, es decir, una concepción acerca de lo bueno y lo malo, y plantea en términos éticos una idea del interés general. El diseño institucional

condicionante de esta dimensión es el régimen político. Dicho de otra manera, la orientación política va a ser muy diferente dependiendo de esta variable. Como sostiene Oszlak (1980), el tipo de régimen va a condicionar el tipo de política pública y las relaciones de interdependencia burocrática. A partir del estudio de los regímenes burocrático-autoritario, liberal-democrático y patrimonialista, este autor delinea la interdependencia burocrática y la orientación política que se corresponde a cada tipo de régimen político. Por ello, la arena política, el núcleo de cuestiones que traspasan a la agenda, qué cantidad de demandas se filtran hacia el Estado, y la connotación ideológica con las que se las plantea, se relacionan intrínsecamente con el tipo de régimen político. El límite de lo posible y los derroteros de la solución siempre estarán condicionados ideológicamente por el tipo de régimen. Hay cierto modo de plantear cuestiones que son 'permitidas' por cierto tipo de régimen y otro modo que no es 'permitidas'. Por ejemplo, los términos ideológicos de esbozar un problema en la agenda pueden ir de cambios incrementales, característicos de las visiones pluralistas, que imperan en la lógica poliárquica de los regímenes liberal-democráticos noroccidentales, que no se corresponde con los términos en que se plantearon ciertas cuestiones en términos más ideológicos o radicalizados (como en los casos de pasajes de un modo de producción a otro –encarnado por los planteos revolucionarios marxistas- o de la forma de régimen político –como el de los corporativismos de entreguerras-). Por lo dicho, el tipo de régimen político condiciona sensiblemente los términos ideológico-normativos en los cuales se debate determinado problema, a la vez que se relaciona con el tipo de participación que tienen los actores involucrados (o no le es permitida) a nivel del sistema político como un todo.

Los actores centrales en este proceso pueden ser variados, pero centralmente en el proceso de elaboración del discurso y problematización de una cuestión, puede haber dos actores centrales: la sociedad civil o el Estado. Analíticamente, puede entrar a la agenda pública una cuestión por presión de sectores movilizados alrededor de cierto tema que definen como un problema, es decir, desde abajo hacia arriba. Esta intermediación puede hacerse vía los canales democráticos 'tradicionales', es decir los partidos políticos, cuando, por ejemplo forma parte de una plataforma de gobierno de una partido, mediante movilización organizada vía asociaciones de la sociedad civil, o espontánea, sin un movimiento que articule dicha participación. De cualquier modo, lo central de este tipo presión desde la sociedad civil hacia el Estado como interlocutor es la lógica 'ascendente', o sea desde las bases de la sociedad hacia el aparato estatal.

Por el contrario, hay cuestiones que por motivaciones de racionalidad política son planteadas desde el propio seno del Estado y no recogen necesariamente un núcleo de problemas que se encuentran activados al interior de la sociedad civil, sino que por diversas causas –juegos de poder intraburocráticos, luchas político-partidarias, o ideológicas, etc.- se plantean de manera ‘artificial’ ciertas problemáticas directamente en la agenda gubernamental.

La dimensión “política” del proceso de las políticas se centra básicamente en el proceso de formulación de la misma, y su objeto central es la toma de posición por parte del Estado y como los diferentes actores participan políticamente movilizándolo recursos de poder para llevar esa intervención del Estado al punto de sus preferencias. Esto implica ver al “Estado en movimiento” y significa visualizar como se van posicionando los diferentes actores en torno a la cuestión. El recurso principal que se juega en esta dimensión de análisis es el poder, y por ello la racionalidad que tiene este momento es política. El actor central del proceso es el gobierno de la unidad política estudiada (Estado nacional, bloque regional, provincia, municipio, etc.) y el elemento que orienta el proceso es la agenda estatal. Este nivel de análisis de mueve, fundamentalmente dentro del núcleo preguntas referidas a los procesos que dieron origen a una determinada *policy*, y es el campo por excelencia de la política pública comparada. Esta política tendrá como objeto un particular modelo de gestión que determinará una manera particular de intervención del Estado sobre la sociedad para solucionar el problema, y se encuentra entrelazada y cruzada, por la lógica de los actores que intervienen en el proceso político de participación en la arena política estatal.

Finalmente, la dimensión que resta es la que denominamos “**administrativa**”, porque remite a la ‘caja negra’ que los estudios acerca del cómo la implementación de las políticas públicas tienen su eco en la estructura burocrática. Intentando ser esquemáticos y analíticos, queremos resaltar que la racionalidad del proceso que dirige este momento es la técnica, pero bajo ningún punto de vista estamos queriendo decir que en la administración no haya poder. De hecho, el poder como elemento organizacional interno, y las relaciones de poder político que impregnan la burocracia deben ser un elemento de análisis que no puede ser dejado de lado. Coherente con este planteo, Dahl sostiene que “el desarrollo subsiguiente de organizaciones burocráticas bajo el control nominal del presidente de la república, por el presidente y el congreso conjuntamente, ha sido poderosamente conformado por el legado del gobierno parlamentario y los hábitos y perspectivas políticas a que éste dio origen. En el

contexto de bandos opuestos y un legislatura descentralizados que negocian entre sí, tal vez fuera inevitable que, pese a los grandes esfuerzos de muchos presidentes y los anhelos algo utópicos de muchos reformadores de la administración pública, el enorme aparato que creció para regir los asuntos del Estado asistencial norteamericano sea una burocracia descentralizada negociadora. Esto no es sino otra manera de decir que la burocracia se ha convertido en parte de lo que antes denominé proceso político norteamericano normal. (Dahl 1956. 145). El razonamiento de Dahl, lejos de situar a la burocracia en la esfera administrativa la homologa como un actor fundamental del sistema político norteamericano. Sin embargo, a los fines analíticos que planteamos, la racionalidad técnica quiere decir que la implementación de cierta política pública debe mínimamente sujecionarse a ciertos imperativos de las normas y procedimientos que son, al menos desde el punto de vista prescriptivo del derecho administrativo, quienes deben regir el accionar de la burocracia. Por su especificidad técnica, el recurso que prevalece en este nivel de análisis el conocimiento o *expertise*, por ello implica una participación técnica que se relaciona con un modelo de organización específico, determinado *a priori* por el tipo de política pública a implementar, con el cual debe guardar cierta coherencia.

El análisis de Martínez Nogueira (2007) vincula el tipo de política pública (programas sociales) con cierto tipo de modelo organizacional. Los tipos de organización que plantean son: la organización burocrática piramidal, el modelo profesional y el modelo descentralizado colegial. Estos tipos de modelos que presentan características bien diferentes se relacionan directamente con el tipo de intervención que el Estado planifica por medio de la política pública. En términos muy esquemáticos, la tradicional intervención vía políticas universales del Estado benefactor fue congruente con el modelo centralizado burocrático. Sin embargo, las nuevas concepciones acerca de la política social que se asientan en la idea de focalización y heterogeneidad del universo de destinatarios implican modificaciones en la forma organizacional. El cambio sustancial se da en torno a la autonomía del operador y los grados de participación de los destinatarios. Asentado en la primer variable se central los modelos organizacionales profesionales, que reclaman una mayor autonomía de los funcionarios implementadores, a la vez que el modelo colegial-descentralizado se suma a los requerimiento de participación de los beneficiarios de las políticas.

A continuación, desde una perspectiva de la sociología de las organizaciones, se hace una aproximación comparada a los tres modelos que plantea Nogueira.

Cuadro 3: Tipos de modelos organizacionales para la implementación de políticas sociales

Modelo Organizacional	Burocrático	Profesional	Colegial-descentralizado
Cuestiones críticas para la gerencia	<ul style="list-style-type: none"> -Supuestos sobre relaciones causa-efecto correctos -Función de producción debidamente definida. -Calidad de la programación -Adecuado diseño técnico de las tareas -Categorización adecuada (focalización) -Control de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> -Contexto técnico-institucional. -Misión compartida al interior de la institución. -Calidad de los operadores -Accesibilidad de los servicios -Adecuados sistemas de monitoreo -Riesgos de captura corporativa y de burocratización 	<ul style="list-style-type: none"> -Convalidación social e institucional -Construcción de legitimidad -Calidad de la relación con los receptores -Sostenibilidad del impacto -Equidad en la determinación de los destinatarios de la acción -Unidad e identidad institucional
Consecuencias para la gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> -Traducción de las definiciones políticas superiores en criterios operativos del programa. -Construcción de conocimiento para la validación de las hipótesis que fundamentan el modelo de intervención. -Monitoreo de procesos y evaluación de impacto como herramientas básicas para la conducción del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Afirmación de la misión -Construcción de visión entre los profesionales -Construcción y fortalecimiento de las capacidades organizacionales -Identificación de las tecnologías más adecuadas en el contexto técnico e institucional -Construcción de legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Construcción de cualidades organizacionales -Construcción de sentido (ideología del servicio) -Convergencia de los aportes de los equipos de trabajo con la misión organizacional -Preservación de la relación y de la legitimidad -Construcción de aprendizaje
Consecuencias para la gestión operativa	<ul style="list-style-type: none"> -Centrada en la eficiencia -Diseño de una estructura organizacional acorde con los requerimientos de las tareas. -Procedimientos operativos estándar. -Roles y tareas definidos en función de la programación. -Sistemas de información sobre la gestión para el control operativo 	<ul style="list-style-type: none"> -Comunicación de la visión y misión del servicio -Contribución a la organización del trabajo -Actualización permanente de los servicios y de las capacidades -Coordinación entre los operadores Gestión de la calidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Oportunidad y calidad de la intervención Control metodológico -Coordinación entre los integrantes de los equipos de intervención Supervisión y monitoreo -Preservación de la participación Gestión del conocimiento
Dimensiones centrales para la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> -Eficiencia (la eficacia, al igual que el impacto, están descontadas por 	<ul style="list-style-type: none"> -Eficacia (logro de los objetivos en el marco de la discrecionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Efectividad (cambios en los comportamientos) -Impacto: grados de

	el diseño). -Sustentada en elementos objetivos. -Evaluación positivista de la gestión. -Evaluación basada en la teoría en lo que respecta a la definición del problema y a la adecuación de los medios para resolverlo.	del operador) -Evaluación con intervención de pares Mediciones de satisfacción de calidad del servicio	autonomía e integración de la persona o grupo. -Evaluación interpretativa Participación en la evaluación de los receptores o destinatarios
--	--	--	--

Fuente: Martínez Nogueira (2007)

Vale destacar que todo modelo de gestión de política pública, el cual está ligado a un tipo de organización burocrática, indefectiblemente se encuentra cruzado por valoraciones en torno al tipo de modelo organizacional, el tipo de participación, el grado de autonomía de los operadores, etc., que son deseables. Ningún modelo de administración pública puede desconocer preguntas tales como: ¿cuál es la forma de gobierno más adecuada y eficaz? Las respuestas varían según la perspectiva de estudio: la que ocasione menor costo financiero; la que se apege a una buena educación del administrador público, tanto en sus capacidades técnicas como en sus valores; la que implique la participación y la planeación democráticas; la que defina una normatividad y jerarquización apegadas a las funciones comprometidas por el Estado, etc. Sin embargo, sabemos más de la eficacia de las administraciones públicas en términos de su permanencia y resultados que por la supuesta congruencia de la aplicación ideológica de sus principios formales (Alarcón Olguín 2000:22).

El enfoque comparado presenta mucha utilidad para comparar las burocracias en diferentes casos nacionales y subnacionales. El libro de Alferfer (1967) que se ha convertido en un clásico de la administración pública comparada se maneja en esta dimensión de análisis que estamos desarrollando. Para su estudio empírico “La administración pública en las naciones nuevas” compara los servicios civiles de América del Sur, África, el cercano y Medio Oriente, los Estados Árabes, los países comunistas, el subcontinente asiático, Asia Sudoriental, y el Lejano Oriente. Usando las técnicas de sistemas similares agrupa a los casos nacionales y se centra en las variables de la organización administrativa nacional, la desconcentración y descentralización, la dinámica administrativa, la administración del personal, la administración de las finanzas y la administración general. La investigación de las políticas públicas comparadas también debe asentarse en la burocracia comparada porque “entre el gobierno y la

administración pública hay una unidad orgánica fundamental que ningún estudio especializado debe ignorar. Ambos están constituidos de personas en acción; buscan lo que desean y necesitan, toman decisiones, actúan y reaccionan entre sí en campos y con procedimientos que son públicos por naturaleza. La administración pública moderna es, por supuesto, de un alcance más limitado. Se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios gubernamentales. No está tan interesada en el qué del gobierno, sino en el cómo; tampoco le interesa de dónde provienen los recursos con que cuenta, sino que preocupa por la eficiencia y economía de los servicios que presta; no le concierne qué impuestos se recaudan ni cuáles son sus ingresos que aumentan, pero sí le interesa la rapidez con que éstos son recaudados y el cuidado que se pone en su utilización.” (Alferfer 1967: 11).

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

Cuadro 4: Dimensiones de las políticas públicas

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

7. Dimensiones para el estudio de las políticas públicas

Oszlak y O'Donnell realizan un primer abordaje del momento de implementación afirmando que “dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre el Estado suele generar repercusiones ‘horizontales’ –tomas y reajustes de posición de otras unidades – y ‘verticales’. Estas últimas consisten, principalmente, en atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suele producir ‘cristalizaciones institucionales’: creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que queden formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose, generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva), con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero”. (Oszlak y O'Donnell 1982: 120). Coincidimos con estos autores que los principales recursos tangibles que moviliza el Estado a la hora de resolver la cuestión pueden clasificarse a grandes rasgos en cuatro: el dinero, personal, tiempo y equipo (entendido como todas aquellas tecnologías duras e insumos que puede insumir el proceso de concreción de una política pública).

Para hacer un resumen podemos, mencionar que de la categorización que hacen Oszlak y O'Donnell de los recursos materiales que el Estado pone en juego a la hora de implementar las políticas públicas. Podemos realizar una escala de aprehensión empírica a saber:

Cuadro 5: Los recursos materiales del Estado y su nivel empírico

Nivel conceptual	Nivel empírico
Dinero	Presupuesto
Personal	Planta de personal
Tiempo	Duración de la agencia
Recursos	Tecnologías e insumos

La mención a estos aspectos relacionados, nos da una idea de la “magnitud” de los recursos materiales que el Estado ha puesto para resolver una determinada cuestión socialmente problematizada, muy relacionado con el momento de “formulación” de la misma, y engloba el resultado de ese proceso como producto, y nos habla del “qué” de la política pública, o sea qué recursos moviliza y en qué cantidad. Pero no hay que descuidar el otro elemento que mencionan Oszlak y O’Donnell a la hora de estudiar la importancia que va cobrando una política pública. Tenemos que detenernos un segundo y mirar de qué manera repercute al interior del aparato estatal la implementación de una política pública. Más aún, una política pública puede leerse en clave de la forma que asume dentro del Estado como agencia burocrática. Recapitulando, una vez que ya podemos ver “qué” (y cuántos) recursos moviliza una política pública tenemos que hacer una introspección en el “cómo” son aglutinados dichos recursos, en la metamorfosis que produjo de la burocracia pública dicha implementación.

De esta manera, explorando la dimensión sobre el “cómo” o dicho de otra manera “qué forma asume” una política pública podemos extender las conceptualizaciones de Oszlak y O’Donnell afirmando que existen tres formas de “burocratización” de una política pública: 1) creación de una nueva agencia; 2) modificación de una nueva agencia; o 3) ninguna transformación en la estructura burocrática.

Cuadro 6: Las formas de “burocratización” de las políticas públicas

Forma de burocratización	Definición
Creación de una nueva agencia	Se crea una nueva agencia con objetivos distintos a otra existente con recursos propios
Modificación de una agencia existente	Se asignan nuevas funciones a una agencia existente sin redefinir los objetivos del organismo, realizando cambios en su interior (movimiento de personal, implementación de nuevas tecnologías, redefinición de roles y funciones, etc.)
Empleo de una agencia existente	No se realiza ninguna modificación sustantiva al interior de agencia para implementar la política pública y se utiliza la estructura y recursos ya existentes.

Estas dos dimensiones que acabamos de delinear presentan especial utilidad a la hora de la comparación en el ámbito de las políticas públicas. Sin lugar a dudas, no son las únicas variables que intervienen a la hora de observar empíricamente al Estado

en movimiento, pero nos configuran un mapa de cómo se ha propuesto éste intervenir en la sociedad para modificar el tejido de relaciones sociales. Podemos afirmar que si miramos solamente el aspecto institucional del Estado, es decir, el aparato burocrático estamos perdiendo riqueza en el análisis; y si por otro lado únicamente observamos las partidas presupuestarias a cada programa o agencia nos estaríamos privando de ver otros aspectos centrales de las políticas públicas.

¿Cómo nos sirven a la hora esta dimensión “cuantitativa” y “cualitativas” combinadas para comparar, y qué podemos comparar con ellas? En primer lugar, la principal ventaja es que si se hace un entrecruzamiento entre estos dos aspectos para un estudio de un conglomerado de políticas públicas, en un momento dado, y en un nivel de gobierno, nos otorga una idea agregada de cuál es ese núcleo de cuestiones que éste se ha planteado como prioritarias para resolver. En otras palabras, hay una estructura burocrática tendiente a atender un conjunto (y no otro) cuestiones y se asignan recursos para resolverlas. Pero no debemos quedarnos en la superficie. El entramado de organismos públicos de una unidad gubernamental nos habla de la jerarquización y status del que goza una determinada cuestión en la agenda pública. Que se cree un ministerio para resolver una cuestión y que no se lo haga por medio de un programa son las preguntas fundamentales que tenemos que hacernos. Por ejemplo, ¿por qué en un determinado momento histórico surgió una Secretaría de Trabajo y Previsión? ¿Por qué esa secretaria se hizo ministerio y no siguió siendo una secretaria? ¿A qué se debe ese cambio de status? Ver la compleja red de ministerios, secretarías, agencias y organismos y sus importancias relativas nos ofrece un mapeo del conjunto de cuestiones que cristalizan en la agenda estatal para un momento determinado; nos muestra la ‘cara’ de ese Estado frente a la sociedad.

Ahora bien, si solamente atendiéremos a esa organización formal de las agencias estatales estaríamos cayendo en un reduccionismo asimilable al institucionalismo clásico, el cual únicamente observaba el aspecto normativo de las instituciones. No podemos asimilar al Estado a su expresión material de una manera estática: “las instituciones en la que se encarna, las objetivaciones, cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico de ida y vuelta, en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material como la realidad material es modificada” (Thwaites Rey 1999: 5). Si asimilamos la agenda pública con la estructura de agencias burocráticas y sus jerarquías relativas como signos de la importancia de las cuestiones que atienden, estaríamos dejando de lado

importantes indicadores tanto o más relevantes de dicha magnitud dentro de la agenda estatal. Dicho, de otro modo: ¿Es lo mismo un ministerio con 20 empleados que otro con mil? ¿Es lo mismo un ministerio cuyo presupuesto depende de las partidas anuales que otro que tiene asignaciones fijas establecidas constitucionalmente –como en el caso de las fuerzas armadas chilenas-? ¿Posee mayor relevancia un Ministerio ahogado presupuestariamente y sin personal, que una secretaria con cientos de empleados y holgadas partidas financieras? ¿Goza de la misma relevancia una política sectorial a la que se atiende desde hace 200 años que otra que se lo hace desde ayer? Hasta para el observador más ingenuo la respuesta sería no. Por ello, la comparación de las partidas presupuestarias tanto en relación al porcentaje del producto bruto como de las agencias entre sí nos otorgan uno de los indicadores más fieles de la relevancia que ha adquirido una política sectorial para un Estado. De hecho hay determinadas políticas públicas que únicamente implican erogaciones pecuniarias para el Estado sin ninguna cristalización burocrática, sin que ello menoscabe su relevancia. Pensemos sin más en los subsidios a empresas, y el principal rubro del presupuesto argentino: el pago de los servicios de la deuda externa. Esta última es la prioridad número uno en muchos países como política pública, pero no por ello existe un gran organismo que represente a nivel de la estructura estatal su magnitud dentro de la agenda. Es aquí cuando la variable cuantitativa empieza a mostrar su aplicabilidad y posibilidades para realizar estudios empíricos.

A esto se debe sumar, las otras dimensiones que mencionábamos más arriba: la cantidad de personal involucrado y la duración en el tiempo. La cuantía de personal afectado nos habla de la capacidad de respuesta y el volumen de clientela que atiende, y no sólo eso: si uno quisiera indagar en cuestiones más específicas como la estructura salarial, profesionalización, tipo de servicio civil, se nos ofrecerían todavía más indicadores de cómo el gobierno entabla relaciones con esa agencia. ¿Qué significa habla que haya capas burocráticas privilegiadas al estilo de los mandarinatos al interior de un Estado? ¿Qué nos quiere decir que haya empleados en la administración pública nacional con estructura salarial deprimida y que otros empleados que realizan la misma tarea en otro organismo gozan de un salario cuatro veces mayor?

A su vez, la duración en el tiempo de una agencia destinada a resolver la cuestión nos relata como fue evolucionando esa política sectorial, de qué manera y con qué ímpetu el Estado ha planteado la necesidad de resolverla. Como se dijo previamente, ver desde cuando surgió un programa u organismo destinado a atender

una problemática, su permanencia, su status, la modificación o intermitencia en el tiempo habla de cómo fue evolucionando el tratamiento del problema en la agenda pública.

En suma, observar estas variables nos permite hacer comparaciones del nodo de problemas que los gobiernos demuestran intentar resolver en un momento dado. La estrategia llamada “estrategia comparada sincrónica” permite comparar sistemas políticos (nacionales, subnacionales, regionales) entre sí con dos objetivos: Por un lado, indagar este conjunto de políticas sectoriales y su jerarquización dentro de la agenda estatal como un todo. O sea, mirar empíricamente qué cuestiones se priorizan en cada caso para comparar y clasificar los tipos de Estados de acuerdo a estas dimensiones. Aquí tendríamos estados neoliberales, neopopulistas, redistribucionistas, desarrollistas, socialistas, etc. de acuerdo a la conceptualización teórica que hagamos desde el marco teórico a partir de las prioridades dentro del núcleo de problemas que se plantea resolver y cómo pondera cada uno de ellos frente al otro (Pasquino 2004).

Por otro lado, podemos tratar de comparar políticas públicas entre sí al interior de una unidad política de manera sincrónica, es decir, el enfoque que va implícito en la estrategia anterior. Pero en lugar de comparar sistemas políticos como un todo, comparamos políticas como unidad de análisis. Un tipo de investigación comparada bajo esta estrategia sincrónica compara de manera más exhaustiva el núcleo de variables para un conjunto determinado de políticas públicas. A modo de ejemplo, se puede citar las aproximaciones que hizo Isuani (1991) a la comparación de las políticas sociales analizando las partidas presupuestarias destinada a cada tipo de política. Avanzar en este tipo de estudios adicionando las variables arriba mencionadas abre un abanico de posibilidad de generar teoría empírica muy prometedoras.

Por otro lado, existe otra estrategia posible que trata de ‘captar’ a los sistemas políticos en el curso de un cambio en el acto. Siguiendo con la metáfora, no saca una fotografía (de las políticas públicas) de los sistemas políticos tal como son, sino que, más bien realiza un film. “Esta comparación diacrónica intertemporal, es al menos teóricamente, la que está más capacitada para adquirir datos y producir información; incluso para darle un fundamento más sólido a la explicación.” (Pasquino 2004: 33).

Observar como fue avanzando tanto ese nodo de políticas estatales a nivel de sistemas políticos, como la comparación entre políticas en una unidad política a modo de seguir su evolución es la otra manera de abordar la comparación. No debemos ser ingenuos, y ser cuidadosos advirtiendo que no resulta fácil atribuir con seguridad las

transformaciones observadas a determinadas variables elegidas dentro de todo el ámbito de las variables posibles. Pero como sostiene Pasquino: “este es justamente el desafío más importante: identificar las condiciones y consecuencias de la transformación en el curso del tiempo de una pluralidad de sistemas políticos.” (Pasquino 2004: 33) Por lo tanto los análisis comparados más importantes son aquellos que apuntan a rendir cuenta de las condiciones tanto de las persistencia como de la transformación en nuestro caso del tratamiento de las cuestiones relevantes, que en suma es indagar entre las relaciones entre el Estado y la sociedad, y su principal modo de intervención del primero sobre la segunda: a través de la política pública.

8. A modo de conclusión

Este trabajo pretende ser un “disparador” para la orientación del trabajo dentro del ámbito de las políticas pública resaltando la importancia de construir estudios comparativos que posean a su vez un carácter reflexivo y crítico. De esta forma la elaboración de teoría empírica dentro del área se fortalece ya que puede justificar sus afirmaciones con un grupo previamente seleccionado de casos y orientarse con preguntas precisas y controladas. A su vez otros aspectos de la teoría política se pueden nutrir de ésta área, especialmente la propia política comparada.

Estas características del proceso de políticas públicas como el estudio de las organizaciones estatales constituyen objetos de estudios complejos y multifacéticos atendibles desde estrategias metodológicas diversas y combinadas; pocas áreas de la disciplina permiten este abordaje de manera tan clara. Por lo tanto la construcción teórica se puede fortificar especialmente por esta forma de abordaje. Una política pública puede combinar técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas sin “forzar” su metodología. Encuestas, entrevistas focalizadas, análisis documental, análisis del discurso, utilización de series estadísticas pueden estar presentes en estos estudios. Esta triangulación técnico-metodológica puede tener cierta “afinidad selectiva” con cruces teóricos permitiendo un constante proceso de creación.

La actitud que debe asumir un equipo de investigación, tanto en su búsqueda del conocimiento como de la aplicación de éstos en el propio proceso político de toma de decisiones debe estar constantemente fortificado por dos procesos fundamentales: 1) una constante “vigilancia epistemológica” y; 2) un análisis hacia la percepción de los actores sociales que se ven influenciados por el proceso constituyendo una verdadera

“epistemología del sujeto conocido”. Es así como tanto la crítica como la reflexividad logran encarnarse en la “práctica teórica” y deja de ser un mero discurso de la “estética progresista” de algunos grupos académicos que se siguen creyendo sujetos históricos de un proceso autodefinido y totalizador, el que ante todo es claramente totalitario y antidemocrático.

Este breve trabajo es un llamado a la comunidad politológica para que se vuelque hacia el estudio de las políticas públicas sumando las herramientas metodológicas propias de la sociología y la ciencia política a otros saberes que se orientan al estudio de las políticas y las organizaciones. Trata de manifestar que es necesario superar la concepción que piensa a las políticas públicas por sectores, bajo una visión de interdisciplinariedad e interinstitucionalidad. Así mismo, no debe homologarse erróneamente el estudio de la política comparada a la, erróneamente demonizada “tradición neoinstitucionalista”; actitud que lamentablemente han asumido algunos sectores del mundo académico. La comparación como concepción estratégica dentro de la teoría del conocimiento puede articularse con perspectivas muy diversas.

Estamos convencidos que tanto la faceta del estudio del Estado y las políticas públicas como las estrategias puestas en práctica para la toma de decisiones y la implementación de políticas debe superar la dicotomía entre política y administración⁹. Las diferentes etapas, tanto a nivel del modelo de políticas como los enfoques analíticos para su estudio han oscilado entre un extremo y el otro. La experiencia nos señala la limitación de ambas concepciones y la necesidad de una visión integrativa y superadora.

Hemos planteado simplemente de un problema dentro de un conjunto de presuposiciones teóricas y de ciertas estrategias básicas para la investigación en el marco de las políticas públicas en perspectiva comparada. En el mismo hemos intentado hacer explícito el aporte de diferentes expertos e investigadores; dentro de estos escritos reconocemos que el trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” se ha convertido en un verdadero “clásico” estableciendo el punto de partida de la agenda de investigación en el estudio de políticas públicas¹⁰. Muchos de los estudios

⁹ Como sostienen Aberbach y Rockman hay una dicotomía entre política y administración, y mencionan cuatro imágenes en donde se desarrollan “una tipología de imágenes con el propósito de conceptualizar el desarrollo de las relaciones de rol entre los empleados públicos de mayor jerarquía y los políticos profesionales” (Aberbach y Rockman 1988: 1).

¹⁰ Los estudios sobre administración y políticas públicas se han ido desarrollando en los últimos años; según un estudio realizado durante el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP

empíricos posteriores han partido de sus postulados aportando un conjunto de casos que deberían tratar de compararse ya que fueron abordados desde un mismo modelo analítico. Es mucho lo que queda por hacer y por sistematizar de lo realizado en estudios de políticas públicas; asumir una estrategia comparada constituye una de las instancias fundamentales y necesarias para avanzar en la construcción del conocimiento y en el accionar político para la implementación de políticas públicas más consensuadas, efectivas y eficientes. El conocimiento es un desafío constante a nosotros mismos como sujetos de nuestras propias prácticas.

Bibliografía

Aberbarch, Joel y Bert Rockman (1999): "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nro. 15, mayo-agosto, Madrid.

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

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

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

Alarcón Olguín, Víctor (2000): "Estudio Introductorio". En Heady, Ferrel (2000) *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.

Alferfer Harold (1967): *La administración pública en las naciones nuevas*. Paidós Buenos Aires.

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

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

Almond, Gabriel (1999): *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes de la ciencias políticas*. Fondo de Cultura Económica, México.

ésta área temática se ubicó en primer lugar, con un 20,7%, a su vez el 1,8% se dedica a gobierno local y el 1,4% a reforma del Estado. Además de la Sociedad Argentina de Ciencia Política existe una asociación especializada en la temática la Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública AAECIP (Archenti y Alonso 2008).

Alonso, Guillermo (1998): "Democracia y reformas: Las tensiones entre el decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". En *Desarrollo Económico* vol. 38, nro. 150, julio-septiembre.

Ascher, William (1992): "La evolución de las ciencias de políticas: comprender el surgimiento y evitar la caída". En Aguilar Villanueva, Luis (editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*, México.

Aznar, Luis y Miguel De Luca (comps.) (2006): *Política. Cuestiones y problemas*. Emecé, Buenos Aires.

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

Beck, Ulrich (1998) : *¿Qué es la globalización?* Paidós, Barcelona.

Benson, Oliver (1974): *El laboratorio de ciencia política*. Amorrortu, Buenos Aires.

Bobbio, Norberto (1989): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.

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

Bresser Pereira, Luiz (1999): *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Eudeba-CLAD, Buenos Aires.

Brown, M y Erie, S. (1984): "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oszlak, Oscar (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires.

Bulcourf, Pablo (1996): "¿Qué entendemos por teoría política?". En *PostData*, nro 1. Buenos Aires.

Bulcourf, Pablo (2007): "Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina". En *Sociedad Global*, Vol. 1 nro. 1 diciembre, Buenos Aires.

Bulcourf, Pablo (2008a): "Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina", En *Boletín de Política Comparada*, nro. 1, junio, Buenos Aires.

Bulcourf, Pablo y Juan Cruz Vazquez (2004): "La ciencia política como profesión". En *PostData*, nro. 10, diciembre.

Bulcourf, Pablo y Nelson Cardozo (2008) "Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado". En *Nuevo Espacio Público* nro. 1, octubre (en prensa).

Caminal Badía (1996) Miquel (Coordinador): *Manual de Ciencia Política*. Tecnos, Madrid.

Collier, David (1994): "El método comparativo: dos décadas de cambio" en Sartori,

Crozier, Michael (1964): *El fenómeno burocrático*. Amorrortu, Buenos Aires.

D'Alessandro, Martín (2004): "Control estatal y administración: una reseña de su desarrollo". En Revista *PostData*, Nro. 10, dic.

D'Elia, Vanesa (2008): "Moratoria Previsional: Pobreza e impacto distributivo en los adultos mayores". En *Nuevo Espacio Público* nro. 1 octubre (en prensa).

Dahl, Robert (1956): *A preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press. Chicago.

De Armas, Gustavo (2000): "Experto y Política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay". En De Armas, Gustavo y Adolfo Garcé (coord.): *Técnicos y Política*. Trilce, Montevideo

Díaz Alejandro (1988): "América Latina en los años 30". En Rosemary Torp (comp). *América Latina en los años 30. El papel de la periferia en la crisis mundial*. Fondo de Cultura Económica, México.

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

Estevez y Mónica Iturburu (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincia y Municipios*. Biblos, Buenos Aires.

Falcão Martins, Humberto (1997): "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". En *Reforma y Democracia*, Nro. 9, octubre, Caracas. (Disponible en www.clad.org.ve)

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

Giddens, Anthony (1997): *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu, Buenos Aires.

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

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

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

Held (1997): *La democracia y el orden global*. Paidós, Buenos Aires.

Hobsbawm, Eric (1998): *La era del capital, 1848-1875*. Crítica - Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires.

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

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

Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan, Londres

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

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

Leon Peter de, (1997): "Una Revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En *Gestión y Política Pública*, vol. VI, nro. 1, CIDE, primer semestre, México.

Lijphart. Arent (1995): *Las democracias contemporáneas*. Ariel. Madrid.

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

Lindblom, Charles (1996): La ciencia de salir del paso. En Aguilar Villanueva, Luis (comp.)La hechura de las políticas. Porrúa. México DF.

Martínez Nogueira, Roberto (1997): *Análisis de Políticas Públicas*. INAP. Buenos Aires.

Martínez Nogueira, Roberto (2002): "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". En *Reforma y Democracia*, Nro. 24, octubre, Caracas.

Martínez Nogueira, Roberto (2007): "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales". En Cortázar Valverde (ed.): *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de los programas sociales*. BID. Washington.

Mayntz Renate (1985): *Sociología de la Administración Pública*. Alianza, Madrid.

Mendicoa, Gloria (2000) (comp.): *Manual Teórico Práctico de Investigación Social. Apuntes Preliminares*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Mendicoa, Gloria (2003): *Sobre tesis y tesisistas*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Mendicoa, Gloria y Luciana Veneranda (1999): *Marginación y exclusión social*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Muller, Pierre (2006): "Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas". En *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Buenos Aires.

Narvaja, Pablo (1996): "Formación de Conceptos en la Investigación Social. Cuestiones Metodológicas. En *Revista Signos Universitarios*, Año XV, nro. 29. Buenos Aires.

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

O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre totalitarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

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

Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Estudios CEDES. Editorial Humanitas, Buenos Aires.

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

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

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nro. 1, Caracas.

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

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

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

Pérez Liñán, Aníbal (2008a): "Cuatro razones para comparar". En *Boletín de Política Comparada*, Nro 1, junio, Buenos Aires.

Pérez Liñán, Aníbal (2008b): "El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes". Documento de Trabajo de *Política Comparada*, nro. 1, julio, Buenos Aires.

Pinto, Julio (comp.) (2003): *Introducción a la ciencia política*. Eudeba, Buenos Aires.

Sain, Marcelo (2007): *Notas de ciencia política. Esbozo de una sistemática social de la política*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

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

Sartori, Giovanni (1984): *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.

Schuster, Federico (2000) "Teoría y método de la ciencia política en el contexto de la filosofía de las ciencias posempíricas", En *POSTData*, N° 6, Bs. As., julio.

Thwaites Rey, Mabel (1999): *El estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Buenos Aires (mimeo).

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

Urbani, Giorgio (1988): Política Comparada. En Bobbio, Norberto, Mateucci, N, y Pasquino. Diccionario de Política. Siglo XXI. México DF.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1992): "El proceso de implementación de las políticas .Un marco conceptual". En Aguilar Villanueva, Luis F. (editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa, México.

Yates, Douglas (1985): *Análisis de la burocracia*. Fraterna. Buenos Aires.

Zeller, Norberto (2007): *Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*. Documento nro 44, Dirección de Investigaciones INAP. Buenos Aires.